
Udruženje za političke nauke Srbije i
Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Urednici
Ilija Vujačić i Bojan Vranić

Urušavanje ili *sлом* demokratije?

DECLINE OR ECLIPSE
OF DEMOCRACY
IN EUROPE'S NEW DEMOCRACIES?

Zbornik radova sa međunarodne konferencije
Udruženja za političke nauke Srbije

održane u Beogradu
24. i 25. septembra 2016. godine



Zbornik radova sa međunarodne konferencije
URUŠAVANJE ILI SLOM DEMOKRATIJE?

DECLINE OR ECLIPSE OF DEMOCRACY
IN EUROPE'S NEW DEMOCRACIES?

Udruženje za političke nauke Srbije
Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Uredili:
Ilija Vujačić i Bojan Vranić

URUŠAVANJE ILI SLOM DEMOKRATIJE?

Decline or Eclipse
of Democracy in Europe's
New Democracies?

ZBORNİK RADOVA
sa međunarodne konferencije
Urušavanje ili slom demokratije?
(Beograd, 24–25. septembar 2016.)

Beograd, 2016.

IZDAVAČI:

Udruženje za političke nauke Srbije
Beograd, Jove Ilića 165

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka
Beograd, Jove Ilića 165

ZA IZDAVAČE:

Nebojša Vladislavljević
Dragan R. Simić

UREDILI:

Ilija Vujačić
Bojan Vranić

DIZAJN:

Stefan Ignjatović

LEKTURA I KOREKTURA:

Ivana Ilić-Šunderić

RECENZENTI:

Milan Podunavac, Univerzitet Donja Gorica – Humanističke studije
Dragica Vujadinović, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet
Đorđe Pavićević, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

TIRAŽ:

200 primeraka

ISBN:

978-86-6425-022-1

PRIPREMA I ŠTAMPA:

Čigoja štampa, Beograd

SADRŽAJ

I Lica krize demokratije

Zoran Stojiljković

Post(liberalna) demokratija, kapitalizam i kriza države 9

Cirila Toplak

Alternative predstavničkoj demokratiji:
paralelizacija sustavne paradigme kroz heterotopije 31

Milorad Đurić

Problem legitimacijskog deficita u savremenoj demokratiji 49

Alpar Lošonc

Postoji li nova (mađarska) paradigma autoritarnosti? 63

Boris Varga

Globalna demokratska recesija i stanje političkih režima
na prostoru bivšeg SSSR-a 83

II Slabljenje institucija u evropskom kontekstu

Roozbeh (Rudy) B. Baker

Direct Democracy and European Union Foreign Policy:
Lessons from California 107

Dušan Pavlović

Extractive institutions in the Western Balkans 127

Themis Tzimas

The bending of constitutional norms in times
of economic crisis: the Greek case 141

Zhidas Deskalovski

Solving problems in Europe's backyard: prevent democratic backslide
in the Western Balkans or accept the dominance of geopolitical actors
with agendas not always compatible with EU's visions of the region 161

III Regionalne krize demokratije i žarišta (ne)participacije

Siniša Tatalović i Ružica Jakešević

Migracijska kriza u Europi i Hrvatskoj: politike integracije migranata183

Radivoje Jovović

Nedemokratske tendencije izbornih pravila savremene Italije:
berluskonizam bez Berluskonija..... 201

Zoran Lutovac

Evropska unija i ishodi demokratizacije u Srbiji219

Duško Radosavljević

Izbori 2016. godine i (totalni?) poraz autonomaške ideje u Vojvodini241

Snežana Đorđević

Džentifikacija kao nova urbana strategija i oblik krize
liberalne demokratije u globalizovanom svetu257

Ana Milojević i Aleksandra Krstić

Demokratizacija medija u Srbiji:
Etika novinarske profesije posmatrana kroz analizu naslova u dnevnoj štampi277

I DEO

LICA
KRIZE
DEMOKRATIJE



Zoran Stojiljković*

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Post(liberalna) demokratija, kapitalizam i kriza države

SAŽETAK

Autor u ovom tekstu nastoji da argumentuje tezu o demokratskim deficitima nastajuće post(liberalne) demokratije koja uključuje i „pražnjenje“ nacionalne države i involutivni put od socijalne, preko preduzetničke, do države sigurnosti. U tom okviru zavodljiva slika o evropskom socijalnom modelu blede i razrešava se rastom nejednakosti i u korist krupnog kapitala. Ovakav način rešavanja krize predstavlja problem u zemljama poput Srbije, gde se proces restauracije kapitalizma manifestuje i kroz recesiju i rast siromaštva. U korenu problema u Srbiji je „kapitalizam katastrofe“ (Naomi Klajn), u kome se neoliberalni narativ naslanja na praksu „burazerskog“ i/ili partijskog kapitalizma.

KLJUČNE REČI: *kriza, država, kapitalizam, demokratija, participacija.*

* Kontakt: zoranstojiljkovic.stoj@gmail.com

Jedna od ključnih karakteristika s kraja prošlog i početka novog milenijuma je globalizacijom uspostavljena osnažujuća veza između nastajanja postliberalne demokratije i krize države.

Kada je o građanima reč, radi se o naoko paradoksalnoj činjenici da je, uporedo sa tehnološkim razvojem, za veliku većinu došlo do pojačavanja egzistencijalne nesigurnosti i nebezbednosti unutar globalizacije izvedene u neoliberalnom okviru i ključu.

Što je inkluzivnija i transparentnija, demokratija je razvijenija. U nastajućoj postdemokratiji ili postliberalnoj demokratiji to nije slučaj – kod njih se javlja manjak kako inkluzivnosti, tako i transparentnosti.

Tokom poslednje četiri decenije došlo je, širenjem logike Vašingtonskog konsenzusa i zalaganja za nesputanu marketizaciju, liberalizaciju, deregulaciju i privatizaciju, do urušavanja nacionalne socijalne države, prodora i dominacije transnacionalnog, korporativnog kapitala i transnacionalne kapitalističke klase (TKK). Urušavanjem socrealističkih zemalja i raspadom socijalističkih federacija taj proces je dalje ubrzan i olakšan.

Ovo stanje je uzrokovano prodorom globalizovanog, pre svega finansijskog kapitala koji ruši prepreke nacionalnih država i ekonomija težeći da prodre do najudaljenije zabiti i da uđe u državnu sferu komercijalizujući čak i službe poput zatvora i naplate poreza. Rušeći državu blagostanja kritikom o njenoj razvojnoj nekonkurentnosti, on državnu intervenciju zamenjuje „privatizovanim kejnziijanizmom“ ili „kazino kapitalizmom“ – olakim zaduživanjem pojedinaca i država, koje vodi u stanje zavisnosti i dužničkog ropstva i rasprodaje dobara, uključujući i izvore pitke vode.

DEMOKRATIJA VS. KAPITALIZAM: KRATKA (POLUVEKOVNA) ISTORIJA „DEMOKRATSKOG“ KAPITALIZMA

U pogledu detektovanja logike „napetog“ odnosa između demokratije i kapitalizma Volfang Štrek (Wolfgang Streeck) postavlja plauzibilnu tezu da se, u okviru uskih margina između profitne, tržišne logike i logike rasta socijalnih prava, mogu izdvojiti četiri perioda i četiri specifične (anti)krizne strategije (Streeck 2013).

Doba inflacije. Tokom 1970-ih konflikt između demokratskih potraživanja za socijalnom pravdom i kapitalističkih zahteva za raspodelom na osnovu marginalne produktivnosti ili „tržišne pravde“ uglavnom se odigravao na nacionalnim tržištima rada, gde su sindikalni pritisci na zarade, pod političkim garancijama pune zaposlenosti, izazvali ubrzanje inflacije.

Kriza javnog duga. Kada je prikrivena inflatorna redistribucija postala neodrživa, primoravajući vlade da ih uz visok politički rizik okončaju, konflikt se ponovo vratio u političku arenu. Tada je on doveo do porasta razlike između javne potrošnje i javnih prihoda – što je za posledicu imalo brži rast javnog duga

kao odgovor na zahteve birača za javnim davanjima i uslugama, većim nego što je „poreska država“ (Šumpeter) mogla da izvuče iz svoje demokratsko-kapitalističke ekonomije.

Međutim, kada su strategije (poput reganomike i tačerizma) usmerene na to da se javni dug zauzda i da se „preopterećena i prenapregnuta“ država blagostanja oslobodi preširokih intervencija postale dominantne, moralo je da dođe do finansijske deregulacije kao alternativnog načina za zadovoljavanje politički još moćnih zahteva za sigurnošću i prosperitetom građana kako bi se istovremeno održao socijalni mir.

Doba privatne zaduženosti – „privatizovani kejnzijanizam“. Nagli rast nejednakosti zarada, izazvan kontinuiranim slabljenjem sindikata i smanjenjem socijalnih davanja, imao je protivtežu u novim, do tad neviđenim mogućnostima za građane i firme u pogledu zaduživanja. „Privatizovani kejnzijanizam“ (Crouch 2009), kao pogodan termin, skovan je kako bi opisao ono što je zapravo bila zamena javnog za privatni dug. Umesto da vlada pozajmljuje novac, sada je individualnim građanima, pod okriljem sistema zaduživanja koji je bio izuzetno široke ruke, bilo dozvoljeno da se, plaćajući svoje obrazovanje ili preseljenje u manje oskudno urbano okruženje, zadužuju na sopstveni rizik. Drugorazredne (subprime) hipoteke su postale zamena za socijalnu politiku i za povećanje zarada, koje više nije sledovalo donjem kraju „fleksibilizovanog“ tržišta rada.

U jednom periodu je posedovanje stambenog prostora pružilo srednjoj klasi, čak i jednom delu siromašnih, primamljivu mogućnost da učestvuje u spekulativnom ludilu, zbog koje su se bogati samo još više obogatili tokom ranih 2000-ih – bez obzira na to koliko se ta mogućnost na kraju pokazala podmuklom.

Za razliku od doba javnog duga, kada je vlada kroz zaduživanje obezbedivala buduća sredstva za aktuelnu upotrebu, takva su sredstva postala dostupna zahvaljujući tome što je mnoštvo pojedinaca prodavalo poveriocima svoje obaveze na osnovu kojih će im isplatiti značajan deo svojih očekivanih budućih zarada (Streeck 2013, 140–147).

Varufakis (Varoufakis) je taj kritični fenomen nazvao „pozajmljivanje od budućnosti“¹. U zamenu je dobijena instant mogućnost da kupe šta god požele. Individualni dug je zamenio javni, a individualna potražnja je zauzela mesto kolektivne potražnje rukovođene državom u održavanju zaposlenosti i profita.

Doba pretnje dezintegracijom – „suverena zaduženost“. Sa krahom privatizovanog kejnzijanizma 2008. godine kriza posleratnog kapitalizma ušla je u četvrtu i najnoviju fazu. Kvantni skok javne zaduženosti nakon 2008. oslikava činjeni-

1 Varufakisu pripada i interpretacija po kojoj je država blagostanja rezultat potrebe SAD da u posleratnoj Zapadnoj Evropi dobije prostor koji će konzumirati njihov izvoz. Onog momenta kada SAD postaju država sa trgovinskim deficitom, one počinju da diktiraju zaokret ka hegemoniji korporacija i vladavini finansijskog kapitala (Varoufakis 2013, 109).

cu da su države „dobrovoljno“ preuzele na sebe značajan deo novog duga koji je izvorno nastao u privatnom sektoru da bi tako povratile poverenje korisnika iz privatnog sektora. Umesto da račun plate investitori i bankari, dug su namirili građani. Kasino-kapitalizam se pokazao kao komunizam za bogate (Žižek) – bogati privatizuju dobitke, a njima se socijalizuju gubici.

Nakon 2008. distribucioni sukob u demokratskom kapitalizmu se pretvorio u komplikovani rat natezanja između globalnih finansijskih investitora i suverenih nacionalnih država poput Grčke, Španije ili Portugala i Irske. U isto vreme bankarski lobiji moraju da paze da ne primoravaju države na proglašenje suverenog bankrota ukoliko pritisci tržišta postanu preveliki. Zbog toga druge države moraju (ne)voljno da izvlače iz poteškoća one sa najvećim rizikom kako bi zaštitile sebe od opšteg porasta kamatnih stopa na državne obveznice. Sukob između ideja socijalne pravde i tržišne pravde još jednom je promenio svoje sedište, pojavljujući se ovog puta na međunarodnim tržištima kapitala i u složenoj borbi koja se trenutno odvija između finansijskih institucija i vlada, država i međunarodnih organizacija. Postavlja se ključno pitanje koliko daleko mogu da idu države u nametanju imovinskih prava i profitnih očekivanja tržišta svojim građanima, dok istovremeno izbegavaju da proglase bankrot i pokušavaju da očuvaju ono što je ostalo od njihovog demokratskog legitimiteta (Streeck 2013, 151).

Na drugoj strani, suočeni sa lavovskim udelom koji u njihovim sve nesigurnijim zaradama čine stambeni, studentski i potrošački krediti, (polu)zaposleni se plaše učešća u štrajku. Strah od gubitka posla i na pozicije prekarijata – loše plaćenih, nisko obučenih i lako zamenljivih radnika u sektoru usluga, veoma je stresan i dubinski disciplinuje uvodeći stanje nesigurnosti kao trajni životni okvir i perspektivu.

AGONIJA (NACIONALNE) SOCIJALNE DRŽAVE

U vrtlogu globalizacije nacionalna država se pokazala i premalom i preslabom da rešava globalne probleme poput klimatskih promena, migracija i manjinskih identiteta, ali i investiranja i upravljanja razvojem. Istovremeno, ona je prevelika i neracionalna da bi se uspešno bavila lokalnim problemima. Moderne nacionalne države su zapravo smeštene u mrežu transnacionalnih sporazuma, režima i organizacija – mrežu koja predstavlja funkcionalni ekvivalent za u manjoj ili većoj meri izgubljene (i obesmišljene) sopstvene funkcije. Mogli bi se saglasiti sa Fukojamom da su suverenost i nacionalna država doživeli eroziju – suverenitet je postao nominalan, vlast anonimna, a njeno mesto upražnjeno (Fukojama 2007, 105). Takođe, u meri u kojoj različite transnacionalne organizacije i agencije ne podležu demokratskoj kontroli, političke odluke izmiču demokratskoj potvrdi i gube demokratski legitimitet.

Na drugoj strani, suštinu i osnovni smisao postojanja države određuje njena sposobnost da zaštiti svoju teritoriju, građane, pravni i politički poredak od

spoljašnjih pretnji, ali i da uspostavi unutrašnji red i socijalnu koheziju. Ona treba da izdejsuje da se građani povinuju njenim pravilima ponašanja, odnosno da zasluži njihovu lojalnost. Zato Bob Džesop (Bob Jessop) posmatra državu kao strateški prostor ispresecan klasnim borbama i „specifičnu institucionalnu tvorevinu sa višestrukim granicama, bez institucionalne fiksiranosti i bez predodređenog jedinstva“. Ovim se uvodi u igru gledište da je država, zajedno sa institucijama koje je čine, **strateški selektivna**. Strukture države su za neke vidove političkih strategija otvorenije nego za druge. „**Država predstavlja neravno igralište čije složene konture favorizuju određene strategije (i aktere) na uštrb drugih**“ (Jessop 1990, 260–267, bold ZS). Po njemu, unutar nastajanja „prazne države“ na delu je hod od, na „fordovskom rastu“ zasnovane, kejnzijanske nacionalne države blagostanja (Welfare) ka šumpeterovskom *work fare* postnacionalnom državnom režimu (Jessop 1990).²

Fordistički model kapitalizma bio je na vrhuncu između 1940-ih i 1970-ih godina. Nastao je na temelju trilateralnog sporazuma između državne uprave, korporativnog biznisa i organizovanog radništva. Veliki radnički sindikati su uvodili u posao poslušne i produktivne radnike, korporativni biznis je obezbeđivao veće plate, olakšice i zaštitu za radnike, dok je država obezbeđivala zaštitu sindikata i široko društveno blagostanje radnika, ali i garancije prava svojine i različite usluge poslodavcima. „Ovim dogovorom fordizam je stvorio „*bogatog radnika*“ koji je imao dovoljno prihoda i slobodnog vremena za potrošnju dobara masovne proizvodnje“ (Šolte 2009, 301).

U Evropi je 1980-ih godina došlo do prelaska iz fordizma u post-fordizam, odnosno do postepene razgradnje države blagostanja preusmerenjem ekonomije, a naročito rekompozicijom radne snage. Ključna odlika nove situacije je „fleksibilizacija“. Fleksibilni radnik se kreće i prekvalifikuje jer mu nedostaje doživotni posao, i na taj način upoznaje promenljive zahteve i čudi tržišta. Mnogi koji su ostali bez posla zauzeli su „fleksibilne“ pozicije. Stresovi uzrokovani nesigurnošću na radu (pritisci za većom produktivnošću, brige oko penzije i zdravstvenog osiguranja) doveli su do tenzija u domaćinstvima i na ulici.

2 „**Prazna država**“ rezultat je sinergetskog delovanja tri komplementarna procesa koji nagrizaju suverenitet nacionalne države. Prvi proces čini denacionalizacija države. Globalizacija i istovremeno prenošenje upravljanja na podržavne nivoe (regione i lokalne zajednice) odraz su činjenice da je nacionalna država u isti mah postala i premala i prevelika da optimalno rešava određeni krug problema. Drugi rezultirajući proces je internacionalizacija političkih režima kao efekat poodmakle restrikcije i erozije post-fordističke države globalnom ekspanzijom neoliberalizma. Treći proces restrukturiranja države manifestuje se kroz deetatizaciju politike, odnosno bar delimičnu marketizaciju, deregulaciju, pa i privatizaciju javnih službi, odnosno nastojanje da se javni sektor (i kroz praksu javno-privatnih partnerstava) učini održivim i konkurentnim. Suštinu tog procesa čini pomeranje od vladanja ka upravljanju (Hejvud 2004, 193–196).

Od post-fordističkih radnika se očekuje da budu „fleksibilni“ u pogledu dužine radnog vremena, plate, beneficija, zdravstvenih i sigurnosnih standarda. „Fleksibilni“ poslovi su često neredovni, obavljaju se sa pola radnog vremena, sa malo ili bez ikakvih beneficija, izuzev (uglavnom niskih) ponuđenih plata. Angažovanim radnicima često nedostaju kolektivni ugovori i sindikalna zaštita. Pod ovim uslovima, mnogim domaćinstvima je potrebno više od jedne plate kako bi sastavila kraj s krajem (Šolte 2009, 301).

Ovaj trend trasira prostorna „mobilnost“, tj. erozija fiksnog radnog mesta koja se odnosi na nestalnost posla i njegove lokacije, a sve to zajedno predstavlja novi kulturni obrazac objedinjen u formuli 24/7 (spremnost da se radi 24 sata svih sedam dana u nedelji).

U pitanju je neoliberalni projekat koji je zasnovan na kompeticiji i individualizmu, liberalizaciji svetske trgovine i masovnoj privatizaciji, kao i fleksibilizaciji tržišta radne snage uz redukovanje i komercijalizaciju programa države blagostanja. Pored privatizacije i komercijalizacije, ključni instrumenti su premeštanje proizvodnje rada i usluga u druge zemlje, snabdevanje radnom snagom putem posredničkih agencija ili kol centara – dakle jeftino, fleksibilno, bez dodatnih obaveza, uz smanjivanje minimalnih nadnica i lakoću otpuštanja (Ružica 2015, Symor 2012).

Slobodnotržišna pravila „...postišu tako upravo ono čemu su i namenjena: pretvaraju ionako bogate u superbogataše, a organizovanu radničku klasu u potrošnu sirotinju“ (Klajn 2009, 506).

U osnovi trenda redukovanja dostignuća socijalne države nalazi se, interesima krupnog kapitala saobražen i vođen, proces globalizacije. Endru Hejvud (Andrew Heywood) uočava dve različite, ali jednako neprihvatljive verzije globalizma: prva teži izgradnji globalne kapitalističke ekonomije koja znatno smanjuje moć države, naročito njenu moć da transformiše socijalnu strukturu. Globalizacija je u tom okviru mehanizam pomoću koga će se ostvariti „kraj istorije“ u smislu konačne pobede neoliberalnog kapitalizma.

Posledično, umesto socijalno odgovorne države nastaje latentno represivna **preduzetnička država**. U nastojanju da u konkurentnom okviru globalnog svetskog ekonomskog poretka dostigne što veću rentabilnost i kompetitivnost, preduzetnička država postupno obara dostignute socijalne standarde i odustaje od brige za sopstvene građane.

Drugi pravac među teoretičarima globalizaciju shvata pre svega kao formu **države sigurnosti** koja nastaje kao odgovor na paralelno stvoreni globalni terorizam. Međutim, globalizam države sigurnosti ima, bar potencijalno, redukujuće delovanje po korpus ljudskih prava. Globalizam se stoga posmatra kao odbrana liberalno-demokratskih vrednosti i humanističkih ideala, pred čijim se ugrožavanjem treba svrstati u bojne redove, ali i kao pokušaj SAD da, kao jedina preostala sila, uspostavi globalnu ekonomiju pod svojom suprematijom (Hejvud 2005, 341).

Za branitelje socijalne Evrope globalizacija u formi „produžetka moći i uticaja malog broja dominantnih nacija nad celinom nacionalnih berzi“ (Buridie 1999, 43) devastira solidarnost, vodi padu kvaliteta života, ruši socijalnu državu i ujedno marginalizuje levicu i sindikate.

DEMOKRATIJA POD UPITNIKOM

U međuvremenu, „brak iz računa“ demokratije i kapitalizma, tačnije njegovog neoliberalnog modela, doveo je do odumiranja demokratskih vrednosti u korist kapitalističkih, što je ostavilo veliki prostor za razvoj postdemokratije kao novog oblika onoga što Habermas naziva „fasadnom demokratijom“.

Ogroman tehnološki inovativan razvoj koji je doveo do praktičnog ukidanja vremenskih i prostornih granica nije iskorišćen za smanjivanje siromaštva i nejednakosti, poboljšanje kvaliteta života i oslobađanje od nekreativnog, rutinskog i repetitivnog rada. Suprotno tome, došlo je do ogromnog rasta nejednakosti i stanja u kome u uspostavljenoj planetarnoj klasnoj hijerarhiji 1% najbogatijih raspolaže polovinom svetskog bogastva.

Nejednakost je tako globalni fenomen, koji ima sve veći značaj i uticaj na politike u Evropi i svetu. Izazovi koji se tiču različitih aspekata nejednakosti su poslednjih godina, između ostalih, prisutni u radovima Piketija (2014), Štiglica (2012) ili Branka Milanovića (2012). I studija OECD-a o socijalnoj koheziji (2011) upozorava da je rast nejednakosti zvono na uzbunu. Trajno stanje nejednakosti „iscrpljuje“ društva i smanjuje sve pozitivne efekte ekonomskog razvoja. Osim toga, trajna visoka nejednakost stvara povišen nivo nepoverenja u društvu, upozoravaju Vilkinson i Piket (2010), niži nivo pripadnosti društvu i manji socijalni kapital. Razvojno posmatrano, krajnje smisleno je Milanovićevo poređenje dobrog i lošeg holesterola sa dobrom i lošom nejednakošću – dobra stimuliše postignuća i kompeticiju, loša cementira postojeće razlike, frustrira i obeshrabruje, a i razvojno je neupešna.

Uprkos javnim proklamacijama, dalje narušavanje jednakosti posledica je činjenice da pod kapitalističkim sistemom demokratski izabrani političari, čak i oni sa leve, ne mogu uspešno da sprovedu mere koje smatraju najboljim i da pritom zadrže moć bez saradnje privatnih investitora i međunarodnih finansijskih organizacija. Tužna sudbina Sirize i Ciprasa ili pak naglašeni pragmatizam, čak politički makijavelizam, Blera u Britaniji ili Matea Rencija u Italiji, dovoljno su dobre ilustracije.

Kapital može da odgovori na restriktivne protivmere tako što će jednostavno otići negde drugde. Zamisao da bi svrha politike trebalo da bude zajedničko rasuđivanje o javnim problemima unutar moralnog okvira koji svi delimo, sa posvećenošću osnovnim principima pravde, sve više se vidi kao utopijska fantazija. Za mnoge sklone kako levici, tako i desnici, politika je inherentno korumpirana i uvek služi interesima najmoćnijih.

Robert Rajh u *Spasavanju kapitalizma* dokazuje da povećanje nejednakosti nije nikakav efekat tehnološkog diktuma, već se u velikoj meri radi o strategiji krupnog kapitala. Jačanje tržišne moći odraz je nepoštovanja antimonopolskih zakona, koje vremenom postaje sve manje održivo. U međuvremenu su oslabili oblici tržišne kontramoci od kojih koristi ima veliki broj radnika, a ne mali broj plutokrata. Slabljenje sindikata ima velike posledice koje se ne tiču samo direktnog uticaja na zarade članova: čak su i istraživači Međunarodnog monetarnog fonda ustanovili da postoji bliska veza između opadajućeg sindikalnog organizovanja i rastućeg udela prihoda onog procenta ljudi koji su na vrhu (1%), što pokazuje da jak sindikalni pokret doprinosi obuzdavanju snaga koje stvaraju visoku koncentraciju prihoda na vrhu (Peščanik 2015).

U svakom slučaju, uzroci i posledice slabljenja sindikata, kao i uzroci i posledice jačanja moći monopola, veoma dobro ilustruju ulogu politike u porastu nejednakosti. Kao i mnogi drugi, Rajh tvrdi da postoji povratna sprega između političke i tržišne moći. Veće bogatstvo na vrhu kupuje veći politički uticaj – putem davanja priloga kampanjama, lobiranjem i premeštanjem zaposlenih na visokim položajima iz privatnog u javni sektor i obrnuto (fenomen „obrnutih vrata“).

Ono što najviše impresionira je lista koju je sastavio časopis *Fortune* o prvih 100 ekonomija sveta. Zasnovana na podacima koje je dala Svetska banka, ona stavlja na istu rang listu bruto domaći proizvod različitih država i ukupne prihode najvećih multinacionalnih kompanija. U ovoj klasifikaciji su se 2012. godine među prvih 100 svetskih ekonomija pojavile čak 44 multinacionalne kompanije, što jasno pokazuje kako najveće multinacionalne kompanije poseduju veće ekonomske resurse od većine država. Cifre nisu jedine koje ilustruju moć multinacionalnih kompanija. Naime, one poseduju i svoj *know-how* i neophodne resurse za razvoj fleksibilnih i diverzifikovanih investicionih strategija, koje im omogućavaju da se slobodno kreću unutar raznih zemalja u potrazi za najpovoljnijim socioekonomskim i pravnim kontekstima. Reč je o gotovo neograničenoj slobodi kretanja koja multinacionalnim kompanijama daje, prema Martineliju, „moć sa ograničenom odgovornošću“ (citirano u Betarini 2016, 10–11).

Dakle, globalni korporativni kapitalizam ima svoj centar, ali i poluperiferne zone i devastiranu periferiju koje se kroz modele zavisnog razvoja, kreiranje poslušničkog mentaliteta i instaliranje podobnih lokalnih elita uključuju u međunarodnu klasnu hegemoniju.

Naravno, ne radi se o nekonfliktnom procesu. Primera radi, i unutar korporativnog vrha i zemalja centra dolazi do sukoba oko kontrole nad resursima i teritorijama. Uzajamno podsticanje i jačanje terorizma i „humanitarnih intervencija“ rukovodjenih motivima širenja uticaja ili zgrtanja profita, aktuelna migrantska kriza u Evropi ili zamrznuti konflikt u Ukrajini neki su od brojnih primera.

Globalna kriza sasvim sigurno menja i konstelaciju globalne ekonomske moći. Preraspodela ekonomske moći je uzela i političku formu kroz G20 (najvećih 19 ekonomija sveta, plus EU) i BRIKS, koje delimično preuzimaju ulogu

G7 kao foruma za globalno kreiranje politike. Procena je da bi u narednih deset godina američka dominacija, uz laganu disperziju globalne moći, mogla opstati, iako je ekonomska supremacija razvijenih ekonomija značajno umanjena u odnosu na zemlje u razvoju, posebno Kinu. Kapitalistički tržišni model, sada sa povećanom ulogom države, za sada nastavlja da dominira. Kao glavni uzrok krize neretko se navodi krah tržišta hipotekarnih kredita u SAD i dužnička kriza perifernih zemalja evrozone. Međutim, finansijska i ekonomska kriza dominantno je posledica pogoršanja stanja u realnom sektoru ekonomija razvijenih zemalja, što govori da ona neće lako proći (Nikolić 2012, 86).

Po neokejnzijancu Polu Krugmanu, radi se o psihološkom efektu paradoksa štednje: kada svi – potrošači, bankari, preduzetnici – štede i niko ne traži i ne kupuje dobra, onda ih u sledećem krugu niko neće ni proizvoditi (Krugman 2012).

Istovremeno, kroz transfer kapitala u zemlje sa rastegljivijom radnom i socijalnom regulativom i jeftinijom radnom snagom, ali i kroz dolazak migrant-ske radne snage, i u zemljama centra oslabljena je pozicija radništva i srednjih slojeva, njihovih sindikata i profesionalnih udruženja.

Tom izazovu nisu odolele ni institucije i vrednosti evropskog socijalnog modela zasnovanog na socijalnoj koheziji, solidarnosti i nediskriminaciji. Manja socijalna zaštita, decentralizacija nivoa pregovaranja, kao i napuštanje socijalnog dijaloga, postaju glavni pravci na kojima razne evropske vlade rade kako bi destrukuirale ono što su sindikati postigli u prošlosti. Reč je o procesu transformacije društva koji se definiše kao konvergencija ka neoliberalnom modelu. U polju industrijskih odnosa stručnjaci su izdvojili četiri pokazatelja postepenog redefinisanja odnosa snaga između kapitala i rada na štetu sveta rada: pad stope sindikalizovanosti, progresivno smanjenje stepena zaštite na osnovu kolektivnih ugovora, decentralizacija i dekoordinacija sistema kolektivnog pregovaranja i smanjena štrajkačka aktivnost (Betarini 2016, 5).

„Trkom nadole“, spremnošću da se u potrazi za investicijama u odnosu na konkurente stalno obaraju radni i socijalni standardi, došlo je do univerzalnog procesa širenja nesigurnog i neugovorenog rada, kako u zoni nekvalifikovanog, fizičkog rada, tako i u „kreativnim“ industrijama i medijima.

Istraživanja pod okriljem UNDP-a o razvoju po meri čoveka (*Human development*) svedoče da nije baš svaki rast poželjan. Rast može da se ostvaruje bez novih radnih mesta (*Jobless growth*). Rast može biti okrutan (*Brutal growth*), da sa sobom nosi izrabljivanje i nejednakost i da od njega korist uglavnom imaju samo bogati. Takođe, rast može biti bezglasan (*Voiceless growth*) – da ga ne prati rast demokratije i osnaživanje građanskog društva. Rast može uništavati društvene korene (*Rootless growth*), da se ostvaruje na štetu kulturnog identiteta i tradicije, ili može biti rast bez budućnosti (*Futureless growth*) – kada se aktuelni rast ostvaruje na uštrb mogućnosti budućih generacija, uz otuđivanje ili nekontrolisano iskorišćavanje prirodnih resursa, kao i stvaranje dodatnog tereta zaduženosti (Đurić 2014, 50).

POSTDEMOKRATIJA KAO (NE)POREDAK

Demokratija se u tako kreiranom okviru suočava sa brojnim preprekama: institucije demokratije postaju fasada; političke odluke potiču od nekontrolisanih centara, privatnih učesnika i anonimnih tržišta; novac i lobiji se kamuflirani ulažu u stranke i izborne kampanje; dolazi do medijalizacije i manipulacija politike i razmaha političkog pokroviteljstva i klijentelizma.

Posledično, gotovo zakonomerno na delu imamo i: ravnodušnost prema izbornim procesima i ograničeno učešće građana u političkom životu, neodgovornost stranaka prema zahtevima birača, kršenje ljudskih prava, koncentrisanje moći u elitističkim grupama, centralizaciju vlasništva, kontrolisanje masovnih medija i korupciju.

Postavlja se zapravo ključno pitanje: da li upravo prazan prostor tek proceduralno shvaćene demokratije o kome govori Kanningam (2003) ostavlja dovoljno prostora za upliv ideologijama koje vremenom nastoje da poruše same temelje onoga što demokratija predstavlja i za šta se zalaže?

Primeru radi, liberalna demokratija od svog nastanka u sebi nosi kontradiktornost. Ona se zalaže za masovnu participaciju na izborima kao ključnu političku aktivnost, širok prostor za lobi grupe i, istovremeno, što manje mešanja u ekonomske tokove kapitalizma. Ona, po Krauču, predstavlja elitistički model koji ne podstiče širu participaciju građana, a to su upravo uslovi u kojima demokratske vrednosti izumiru (Krauč 2014, 10).

Pozitivni pogledi na liberalnu demokratiju zanemaruju jedan od suštinskih, a to je **sve jača i raširenija moć korporativne elite. Demokratija više nije samo sputavana, ona je i izbegavana.**

Takva vrsta demokratije poseduje autoritarne primese i predstavlja poredak u kome se ljudi proteruju iz političkog života. Krauč je definisao **postdemokratiju** kao poredak u kom su interesi moćne manjine mnogo važniji od interesa građana i u kom je prisutno manipulisanje sa potrebama građana. Šeldon Volin ih je definisao kao „političko sazrevanje korporativne moći i politička demobilizacija građana“. Označio ih je kao „izvrnuti totalitarizam“³.

3 Zbog svoje složenosti postdemokratija doživljava različita tumačenja i interpretacije – ovde ću izneti neka od njih, oslanjajući se na rad Tončija Kursara (Kursar & Vukojević 2013, 24–26). Prvi tip gledišta Kursar pronalazi u radu Ričarda Rortija, koji je postdemokratiju video kao **proces pojačavanja bezbednosnih mera** nakon islamističkih terorističkih napada na SAD 11. septembra 2001. godine. Ovo je ne tako nepoznata premisa o remećenju vladavine prava, narušavanju slobode i privatnosti građana u cilju njihove zaštite, ali i na njihovu štetu. On smatra da se demokratske ustanove koje se u SAD ogledaju ponajviše u instituciji predsednika ne mogu nametnuti vojsci i vojnoj mašineriji, kao ni sigurnosnim agencijama, već sa njima moraju pregovarati. Demokratija u takvom stanju nema autoritet, te je Rorti zabrinut za njen dalji opstanak i predlaže, u stilu liberala, veću transparentnost odluka koje se donose van demokratskih institucija, a koje su važne za čitavo društvo. ▶

O postdemokratijama bi se, u skladu sa Diveržeovom kovanicom moglo govoriti i kao o „demokratijama bez naroda“, ali i kao o procesu pražnjenja i rutinizacije demokratskih političkih institucija i seljenju moći odlučivanja u neformalne, „anonimne“ i praktično neodgovorne centre moći. U praksi se o postdemokratijama može govoriti kao o pluralnim aranžmanima i tendencijama obeleženim populističkim (dominantno desnim, ali i levim poput Čaveza u Venecueli) stilom upravljanja, koji ima za cilj da izbegne institucionalna ograničenja. Primera radi, personalizacija i komercijalizacija politike ukazuju i na **nemogućnost građana da samostalno artikulišu svoje interese, ali i na dalje srozavanje rasprave kao jednog od važnih obeležja demokratije.**

U korenu ovih demokratskih insuficijencija, prema Wolfgangu Štreku, kapitalizam i demokratija se nalaze u disharmoničnom odnosu zbog toga što dolaze sa dva sukobljena ekonomska viđenja: **prvi se rukovodi marginalnom produktivnošću, odnosno mera svega je „slobodna igra tržišnih snaga“, dok se drugi vodi društvenom potrebom za pravima koja su prethodno odobrena kolektivnim izborom kroz demokratske politike** (Streeck 2011, 7).

SLUČAJ SRBIJA

Prethodno izloženo je posebno vidljivo na prostoru Srbije, gde je proces restauracije kapitalizma i demokratije obavljen u uslovima „kapitalizma katastrofe“ (Naomi Klajn) – kroz rat, sankcije i bombardovanje razorene ekonomije i osiromašene većine društva.

Traumatičan raspad bivše Jugoslavije, u kome je tadašnji režim Srbije imao vrlo naglašenu, negativnu ulogu, utisnuo je vrlo dubok pečat u sve pore života. Još je Benžamen Konstan reljefno definisao stanje u kome je „nepotreban rat najveći zločin koji jedna vlast može počiniti; on uzdrjava sve socijalne garan-

-
- ▶ Sledeće viđenje jeste viđenje Šeldona Volina. Ono što je karakteristično za Volina je da on ne razdvaja u većoj meri pojmove postdemokratije i postmoderne demokratije. U centru njegove interpretacije stoje kultura kao promena i fluidni pojedinac. Međutim, on iznosi stanovište o korporacijskom ponašanju, prema kome korporacija nastoji da sve oko sebe modeluje prema sopstvenom „kalupu“ čineći da se ekonomski principi šire dalje od svog uobičajenog polja delovanja (takva ekonomija nudi konzumerizam kao surogat za demokratsku participaciju).

Na poslednjem mestu, Kursar sumira i teoriju o postdemokratiji koju donosi Kolin Krauč u svom istoimenom delu. Kraučova teza o vraćanju demokratije u stanje predemokratije ili barem nekih njenih suštinskih obeležja opisuje se *modelom parabole* (za šta su kao najbolji primer uzete SAD). Parabola demokratije podrazumeva kretanje demokratije i prelazak iz jednog njenog oblika/stanja u drugo, pri čemu se krajevi parabole međusobno približavaju – predemokratija nalikuje, bliža je po svojim svojstvima, postdemokratiji. Krauč objašnjava to kroz činjenicu da su forme demokratije ostale na svome mestu (neke su čak i unapredene), ali je polje politike, pa i sama vlada, pod direktnom kontrolom privilegovanih elita, upravo kao u fazi predemokratije (Krauč 2014, 14).

cije, bez nadoknade za to. On dovodi u opasnost svaku vrstu slobode, povređuje sve interese, uznemiruje svaku sigurnost, pritiska sve sudbine, kombinuje i odobrava sve vrste unutrašnje i spoljašnje tiranije“ (Pavlović 2009, 205).

Posledično, socijalna i ekonomska devastacija Srbije tokom 1990-ih je bila dvostruka: unutrašnja uzurpacija finansijskih i ekonomskih prihoda ojačana je spoljašnjim pritiscima i intervencijom. Težina ekonomske situacije Srbije u momentu započetih ekonomskih promena teško se može porediti sa bilo kojom drugom zemljom u tranziciji.

U ovom okviru neupitna je gotovo isceliteljska uloga petooktobarskih promena 2000. u izlasku Srbije iz (samo)izolacije i njenom „povratku u svet“.

No, liberalizacija, privatizacija i deregulacija su vršene uz pomoć „selektivno slabe“, lukave države. Država je nesposobna da privatizaciju, doduše u okviru stvorene krajnje neravnoteže između ponude i tražnje, obavi unutar zakonskih, nekoruptivnih i razvojno-efektivnih okvira, ali opet dovoljno sposobna da unutar sinergije tržišne i političke moći kreira novu kapitalističku klasu. Iako izgleda kao burleska, ovaj proces u Srbiji, i ne samo u njoj, ima groteskne, socijalno nakazne efekte.

I u Srbiji i u regionu su i dalje prisutne erozija demokratskih vrednosti i prava i erozija političke kontrole i odgovornosti. Obe društvene pojave vuku ka autokratskim i populističkim karakteristikama vladanja, slično Orbanu u Mađarskoj ili braći Kačinski u Poljskoj. Posledično, na delu je sukob između neformalnog javnog mnjenja i servilnog političkog ponašanja, a politička odgovornost je upitna zbog toga što izborni proces ne garantuje kontrolu građana nad političkim procesom. Cinično rečeno, građani su suočeni sa izborima bez pravog izbora, odnosno sa (pre)obilnom ponudom jednog te istog. Brojne partije i koalicije koje, suprotno očekivanjima svojih birača, omrknu na opozicionoj, a osvanu nakon izbora na vladajućoj lokaciji, ili pak drastičan jaz između predizbornih obećanja i (sumorne) postizborne stvarnosti, samo su neki od ogoljenih primera tek protodemokratske prakse. Uostalom, čija će se imena naći na izbornim listama zavisi od partijskih oligarhija, a ne od volje birača.

Civilno društvo praktično je isključeno iz donošenja važnih državnih odluka. Državni vrh pacifikuje svoje prioritete strogo kontrolišući i marginalizujući participativne forme „nagledanja demokratije“ poput javnih rasprava i zakonodavnih inicijativa.

Istini za volju, slab doprinos demokratiji, koji dolazi iz (samo)organizovanog društva, uslovljen je i demokratski deficitarnom, dominantno poslušničkom i na državni intervencionizam (a ne na samoorganizovanje građana) oslonjenom podaničkom političkom kulturom (Stojiljković 2016).

Nalazi CESID-a (2014) i drugih istraživanja pokazuju da za demokratiju dolaze bolji dani, odnosno da će se krug pristalica demokratije širiti tek sa jačanjem neautoritarnosti, nacionalne i verske tolerancije, nonkoformizma i sklonosti ka decentralizaciji i regionalizmu.

Država se u formiranom, „evropskom“ imitativnom obrascu predstavlja jakim, ali je njena struktura slaba i upravljanje ne zadovoljava visoke kriterijume. Nezadovoljavajuće upravljanje se ogleda u nesposobnosti regulisanja hronične ekonomske krize. U socijalnom smislu prisutni su problemi siromaštva i nejednakosti, ali i nizak kvalitet obrazovanja.

Kao jedna od brojnih podvarijanti, a istovremeno i determinanti slabe države označava se i **predatorska (grabežljiva) država**, u kojoj su oni koji kontrolišu državni aparat potpuno distancirani u odnosu na sopstvene građane – za njih imaju interes kao grabljivica za svoj plen.

Dodajmo ovome i shvatanje „mekih država“ Karla Gunara Mirdala, po kome one predstavljaju države sa niskim stepenom društvene discipline. Četiri jahača apokalipse „mekih država“ su: niska disciplina, utaja poreza, „crno“ tržište i sveprisutna korupcija (Myrdal 1968, 277).

Značajan problem je i sistemska, politička korupcija koja je vrlo izražena i koja predstavlja jednu od glavnih prepreka za prevazilaženje krize.

Srbiju danas možemo odrediti kao slabu državu i „manjkavu demokratiju“ nastalu kao efekat sinergije delovanja poluperiferijskog statusa i kompradorskog, poslušničkog mentaliteta sa praksom održanja političkog/partijskog kapitalizma.

Partokratija predstavlja „fuziju partije, države i ekonomskih elita u političko-ekonomske mreže karakteristične po patronaži, klijentelizmu i korupciji“ (Kitschelt 1995, 155). Dolazi do okupiranja države od strane vladajuće partije koja monopoliše artikulisanje političke volje. Državna uprava, javna preduzeća, javni servisi, upravni odbori, obrazovne i kulturne ustanove, mediji, pa čak i sudstvo postaju podređeni vladajućoj partiji. Političke partije se ponašaju kao patroni, a individue i organizacije kao kliijenti.

Partokratija zapravo implicira vladavinu položajima i sinekurama (spoils system), jer se ljudi mogu zaposliti samo zahvaljujući partijskoj knjižici, a ne ličnim kvalifikacijama i sposobnostima. Partokratija u stvari uništava meritokratiju – vladavinu sposobnih. Građani se ne učlanjuju u partije jer veruju u njihove ideologije i programe, već zarad zapošljavanja; „zaposliće se ako unutar stvorenog patronažnog sistema putem izbora dovedu svog vođu na rukovodeći položaj, da bi on zatim poveravao druge službe svojim pristalicama“ (Veber 1976, 456).

Na drugoj strani, u Srbiji i drugim postkomunističkim zemljama koje pristupaju EU instalirani su elementi neoliberalne doktrine. Jože Menciger kao ključne navodi: fleksibilizaciju tržišta rada, urušavanje moći sindikata, postojanje niskih, linearnih poreza i glorifikaciju stranih direktnih investicija (Mencinger, 2012).

Šanse da se na tako kreiranom klijentelskom prostoru probude demokratski prkos i solidarnost i pobede strah i poslušnost na jednoj, a cinizam i pohlepa na drugoj strani socijalne piramide, svakim danom sve su manje.

Možda je to i zbog toga što Srbija još uvek nije dospela do obale liberalne demokratije, a zemlje uzori su tu obalu napustili. Date okolnosti se mogu obja-

sniti tako što smo iz preliberalnog odmah krenuli u postliberalni, odnosno post-demokratski razvoj.

Šta bi u tom kontekstu značio govor o konsolidovanju demokratije? Ili, primera radi, kako do ispunjenja misije i vizije sindikata kao tvrđave za odbranu demokratije i socijalne pravde u uslovima strateške, gotovo ljubavne veze vlasti sa investitorima, koja ne poznaje (pravne) granice u siromašnom društvu u kome partije kreiraju partijsko zapošljavanje i posledično mogu više da učine nego sindikati? Činjenica da vladajuća stranka ima članova koliko svi sindikati zajedno samo je logična posledica izvrnute realnosti.

TAČKE PREOKRETA

Posledično, umesto da je neka vrsta Robina Huda koji uzima bogatima da bi pomogao siromašnima, država je Super Hik, lik iz stripova koji uzima siromašnima da bi dao omiljenim privatnicima i partijskim komesarima na čelu javnih preduzeća i ustanova.

Dakle, loš položaj u kome su se našli zaposleni i sindikati daje se u velikoj meri objasniti kumuliranjem aktuelne recesione krize i primenjenog neoliberalnog obrasca ukomponovanog sa „političkim kapitalizmom“ i privatnim i javnim monopolima.

Međutim, otvara se pitanje: da li su slabljenje sindikata i povećanje nesigurnosti zaposlenih uspešna izlazna strategija iz krize?

Mogla bi se braniti suprotna teza o tri konstitutivna elementa strategije za uvećanje moći sindikata i civilnog društva od koje bi koristi imala (post)krizna društva.

I Prvi element čini definisanje pregovaračke platforme. Po mom sudu, četiri osnovna identifikacijska cilja platforme su: (1) dosledna, „ljubomorna“ odbrana korpusa ljudskih prava pred izazovima njihove „fleksibilizacije“, (2) ekonomski i ekološki održiv razvoj sa solidarnošću i kohezijom kao ključnim razvojnim socijalnim ciljevima, a ne tek „ceđenje“ profita i rasprodaja resursa da bi se vratili dugovi, (3) podruštvljavanje predstavničke demokratije i participacija u odlučivanju o sopstvenoj sudbini i (4) ispravljanje neopravdanih društvenih nejednakosti.

Šta treba učiniti? Mislim da je najvažnije ući u proces **podruštvljavanja predstavničke demokratije** – njene odbrane od stoglave hidre partokratije i „braka iz računa“ partijskih oligarha, tajkuna i finansijskih magnata, zasnovanog na očuvanju monopolske pozicije.

Odbrana mora polazno uključiti izmenu izbornog sistema koja će omogućiti da izabrani odgovaraju građanima, a ne partijskim vođama koje odlučuju o njihovim karijerama i pozicijama. Pored monopola nad političkim procesom,

osnovna obeležja partokratije su i kolonizacija javne administracije, pravosuđa, javnih preduzeća, medija i javnog prostora.

Iz tog razloga bi proces departizacije prvo morao da obuhvati proterivanje političkih partija iz prostora koji je nepartijski (npr. pravosudna vlast, mediji, javna preduzeća i uprava, obrazovanje i kultura, u kojima bi trebalo isključiti nedozvoljen partijski uticaj i prisustvo).

U javnom sektoru je najvažnije definisanje optimalnog broja zaposlenih u institucijama, strogo kontrolisanje procesa zapošljavanja, izbor direktora javnih preduzeća na osnovu ponuđenog programa, kao i paralelna kontrola, interna i eksterna, rezultata poslovanja. Nužno je i paralelno isključivanje partijskog uticaja na javne nabavke, rad nezavisnih kontrolnih i inspeksijskih organa, prostorno planiranje, raspolaganje budžetskim grantovima za podsticaje, subvencije, dodelu koncesija i druge poslove u javnom, ali i privatnom sektoru.

Departizacija bi nužno uključivala i smanjenje partijskog monopola u „njihovom“ političkom prostoru, koji obuhvata kreiranje javnih politika i donošenje najznačajnijih razvojnih odluka.

II Veliki, gotovo presudan uticaj na konačan rezultat ima sudbina „EU eksperimenta“, odnosno privlačnost Evropske unije kao imitativnog uzora. Evropska unija, sa imidžom uređenog prostora i visokih standarda, modelom snažne, socijalno-tržišne privrede, kredibilnom tradicijom i, još konkretnije, svojim *acquis communautaire*, vršila je i vrši na zemlje Jugoistočne Evrope uticaj „kome se ne može odoleti“.

Zato unutar otvorene krize smisla i svrhe EU integracija pred demokratskim civilnim, ali i političkim akterima stoji zadatak jasnog diferenciranja sopstvene kritičke pozicije prema „Evropi bankara i birokrata“ u odnosu na evrofobiju klaustrofobičnog nacionalizma.

Burdije, recimo smatra da snaga odgovora leži u mobilizaciji socijalnih kapaciteta „evropskih radnika“ koji tek okupljeni u širi socijalni pokret mogu biti protivteža svetskoj hegemoniji transnacionalnih korporacija. „Samo jedna evropska socijalna država bila bi kadra da se odupre dezintegracionom delovanju monetarne ekonomije“ (Burdie 1999, 47).

Međutim, sindikati, nasuprot globalizovanom terenu po kome se kreće kapital, još uvek pretežno igraju na nacionalnim poljanama i nemaju zadovoljavajući odgovor na sve veće i složenije izazove. Socijalna kohezija i odbrana javnih dobara i interesa, uključujući i zabranu kratkoročnih, špekulantskih operacija i kontrolu „poreskih rajeva“, a ne tek odbrana trenutnog posla, jesu ciljevi i pozicija reformisanih sindikata.

Strateški izbor je koalicija sa srednjim slojevima, nezaposlenima, pa i nemonopolskim preduzetnicima u sferi realne ekonomije, uz zajednički zahtev za napuštanje logike restrikcija i preživljavanja koja ne donosi zapošljavanje, praćen zahtevom da se ponište lihvarske kamate.

Na ovom tragu i drugi autori, poput Ilija, konstatuju da je, „ako je globalizovani kapitalizam onemogućio nacionalni kejnzijanizam, moguće stvoriti evropski kontekst za regulativnu intervenciju“ (Ili 2007, 667).

Posledično, u zoni ekonomskih i socijalnih prava, četiri konkretna cilja modifikovane, „preventivne“ socijalne države, odnosno društva blagostanja su:

- a. Produktivno zapošljavanje i sa njim usko povezano kvalitetno i upotrebljivo obrazovanje;
- b. Socijalna sigurnost i osiguranje u slučaju nezaposlenosti kao ključni elementi borbe za socijalnu koheziju i redukovanje siromaštva. Ovaj cilj posebno dobija na značaju u kontekstu aktuelnog procesa restrukturiranja (i privatizacije) javnog i javno-komunalnog sektora;
- c. Radna prava – zagovaranje, umesto fleksibilnosti koja samo olakšava derogiranje radnih prava i otpuštanje koncepta **fleksigurnosti**, koja fleksibilnost formi rada kombinuje sa visokim stepenom radnopravne zaštite;
- d. Odbrana prava na sindikalno organizovanje, štrajk, kolektivno pregovaranje i participaciju u odlučivanju, odnosno efektivan socijalni dijalog koji nadilazi nacionalne granice.

III Na drugoj strani, rasta nema bez obimnijeg akumuliranja, kao i uvećane konkurentnosti i produktivnosti rada. Ovo po pravilu ide uz socijalno regulisanu privatizaciju i dalje restrukturiranje i oslobađanje od viškova neproaktivno zaposlenih, ali i prestanak pomaganja i subvencionisanja *uspešnih preduzetnika* koji su se obogatili uz pomoć i podršku vlasti“.

Najkraće rečeno, izlaz iz krize je na putu povratka revolucionarnom „svetom trojstvu“ – idejama slobode, jednakosti i bratstva/solidarnosti.

Ovo trojstvo je i u funkcionalnom odnosu sa principima dobre vladavine. Jedna „revolucionarna organizacija“ poput Svetske banke u svojim analizama polazi od sledećih šest dimenzija (sa 35 indikatora) dobre vladavine (Šunderić 2015, 94):

I – slobodni izbori i odgovornost vlasti (uključujući i slobodu izražavanja, udruživanja i medija),

II – politička stabilnost i odsustvo nasilja (i terorizma),

III – delotvornost vlade (kvalitet usluga, javne uprave, autonomija u odnosu na vlast, posvećenost usvojenim politikama),

IV – kvalitet zakonodavstva,

V – vladavina prava (poverenje u pravila, poštovanje ugovora i vlasničkih prava),

VI – kontrola korupcije, odnosno korišćenja javne vlasti u privatne svrhe.

Posebno važnim smatram postojanje delotvorne, efikasne i demokratski nadgledane vlasti. Uspešno izbegnute „zamke korumpiranosti i neefikasnosti“ i ostvarena očekivanja građana u pogledu distribucije kvalitetnih dobara i usluga stvaraju poverenje i socijalnu koheziju. Stvoreni osećaj uključenosti, integracije i jednakosti, kao i osećaj pripadanja, dalje, povratno, u spirali rastućih očekivanja jačaju poverenje i participaciju.

Stiglic potencira značaj efikasne vlasti konstatujući da slaba vlada ne može da spreči moćne i obezbedi prosperitetno i inkluzivno društvo, dok jaka vlada može da postane previše moćna i krši građanska prava (Šunderić 2015, 122).

Borba za pravo da se živi u svetu bez političkog pokroviteljstva, klijentelizma i korupcije važna je za efektuiranje jednakosti i kvaliteta života ne samo na nivou političkih visova, već i na nivou „ulične birokratije“. „Ulične birokrate“ (Lipski 2010) – policajci, lekari, sudije, nastavnici, carinici, socijalni radnici – svi koji osiguravaju pristup programima ili nude javne usluge prva su linija vlasti prema građanima i od njihove nepristrasnosti i pruženog kvaliteta usluga zavise u velikoj meri životne šanse svakoga od nas.

Zaključak se nameće sam po sebi: jaka, ali odgovorna i kontrolisana vlast koja vodi računa o javnom interesu, odnosno monitoring i evaluacija javnih politika, važan su (pred)uslov za izlazak iz zone krize demokratije.

Legitiman je samo onaj demokratski proces koji brine „o primerenom opremanju pravima i fer raspodeli prava“. Habermas sa pravom ističe da „da bi ostao izvor solidarnosti, **status građanina određene države mora očuvati upotrebnu vrednost i isplatiti se u valuti socijalnih, ekoloških i kulturnih prava**“ (Habermas 2002, 81; bold ZS).

Habermas pri tom konstatuje da se funkcije socijalne države u dosadašnjim razmerama mogu ispuniti još jedino ako se sa nacionalnih država pređe na postnacionalne političke zajednice koje bar u određenoj meri sustižu transnacionalnu privredu. Pozivajući se na Heldov koncept „globalne demokratije“, Habermas izlaže **tezu o „kolektivno umreženim sudbinama**“, koje će voditi tome da države i građani shvate da postoji nužnost kosmopolitske solidarnosti (Habermas 2002, 58–61; bold ZS).

Mogli bismo zaključiti da je u 21. veku efektivna socijalna država, kao i transnacionalna socijalna država, moguća tek kao miks lokalnih, nacionalnih i regionalnih inicijativa i regulatornih praksi – aktuelna svetska finansijska i ekonomska kriza ovu tezu čini krajnje uverljivom, čak urgentnom.

Obrise takve prakse, nagoveštene u radovima autora poput Beka, Gidensa ili Helda, čine: (1) uspostavljanje demokratskog kosmopolitskog prava; (2) reformisanje i uvođenje demokratske odgovornosti regionalnih i transnacionalnih organizacija regionalnim i globalnim skupštinama i sudovima; (3) stvaranje globalnih ekonomskih organizacija za koordinaciju i kontrolu, čiji je cilj pravedna ekonomska raspodela i stvaranje dovoljnog nivoa standarda i kvaliteta života na globalnoj ravni; (4) demilitarizacija država i prebacivanje vojne moći na nadnacionalnu političku organizaciju i (5) uspostavljanje globalnog civilnog

društva, odnosno jačanje uloge globalnih civilnih mreža i društvenih pokreta u rešavanju „glokalnih“ problema.

S ONU STRANU (NEOLIBERALNOG) KAPITALIZMA?

Ključno pitanje koje se postavlja je dilema da li se te promene mogu ostvariti unutar neoliberalnog, pa i „mekšeg“ kapitalizma koji bi se vratio na neke forme redistribucije prihoda i progresivnog oporezivanja.⁴ Uz uvažavanje povratka redistributivnim strategijama i politici progresivnog oporezivanja unutar (neo)liberalne leveice, u traganju za odgovorima treba se vratiti radovima Džona Rolsa. U svojim poznim spisima on nije smatrao da kapitalizam može ostvariti njegovu teoriju pravde. Rols je tvrdio da u pravednom društvu politička ekonomija mora biti organizovana sa eksplicitnim ciljem bilo *zajedničkog*, bilo *široko raspedeljenog* bogatstva i kapitala. Prva opcija odgovara onome što Rols naziva „**liberalni socijalizam**“: shemama za tržišni socijalizam u kojem je veći deo kapitala u kolektivnom vlasništvu, na ovaj ili onaj način. Opcija sa širokom raspodelom bogatstva i kapitala odgovara „**sistemu demokratski regulisanog vlasništva**“ (*property-owning democracy*): političko-ekonomskom sistemu usmerenom ka raspodeli bogatstva i kapitala što šire među građanima, držeći ih u najvećoj mogućoj meri u privatnom vlasništvu. Pri izboru između ova dva moguća puta ka pravdi, on je smatrao da treba da razmotrimo pitanja kulture, istorije i političke ostvarivosti (Martin O’Neill i Thad Williamson, 2012).

Realno ostvarivi sistem demokratski regulisanog vlasništva, **umesto da pokušava da ispravi rezultate unapred izgubljene bitke između tržišnih pobednika i gubitnika *post festum*, cilja na pravednije širenje dobiti od ekonomske aktivnosti na samom izvoru** (<http://pescanik.net/s-onu-stranu-drzave-blagostanja-3/>).

Pouzdati se preterano u redistribuciju je naivan optimizam, čak i u društvima sa snažnim osećajem za društvenu pravdu. Još gore od toga, zavisnost od mehanizama preraspodele, oporezivanja i transfera otvara vrata za konzervativce da povuku crtu između radničke klase koja je jedva iznad granice siromaštva i totalne sirotinje, što podriva osećaj solidarnosti neophodan za održavanje pravednog društva.

4 Levice po mome sudu pripada svako zalaganje za političko uokvirenje tržišta koje za cilj ima razvoj, ali i solidarnost i socijalnu koheziju – uključujući i preventivno socijalno delovanje i redistributivne funkcije države. Minimalan (socijaldemokratski) projekat tako, ovoga puta na planetarnoj ravni, uključuje rektifikaciju (ispravljanje) društvenih nejednakosti: naglašavanje značaja javnih dobara, kao što su obrazovanje, zdravstvo, transferi i usluge socijalne politike; redistribuciju rizika, bogatstva i društvene moći u cilju stvaranja egalitarnijeg društva; priznavanje rodne jednakosti; politiku nediskriminacije i jednakih mogućnosti i poštovanje razlika među rasama, religijama i kulturama.

Kako bi se Rolsova uopštena vizija **da društvena pravda zahteva pravedniju pre-poresku preraspodelu produktivnog bogatstva, a ne samo preraspodelu prihoda**, mogla prevesti u progresivni politički program? **Univerzalni bazični dohodak (UBD)** je ideja koja ima sve više pristalica. UBD bi morao da bude adekvatan za društveno prihvatljiv životni standard i bez dodatnih transfera iz plaćenog rada; dakle, doneo bi osnovnu sigurnost i nudio zaštitu u šokovima koje nestabilnost i nesigurnost u poslu i životu donose svakodnevno. Takođe, što je radikalna novina, ovaj i drugi predlozi eksplicitno zahtevaju da se rad/posao napusti kao jedini izvor socijalne sigurnosti (Martin O’Neill i Thad Williamson, 2012).

Na drugoj strani, brojni autori su se fokusirali na razvijanje oblika **socijalne ekonomije** – proizvodnog kapitala sa širokim vlasništvom, bilo od strane radnika, lokalnih organizacija i samouprava ili drugih hibridnih oblika vlasništva, poput kooperativa, zadruga i drugih oblika socijalnog preduzetništva. Pri tom se neretko predlažu promene vlasničke strukture proizvodnog kapitala u mnogo većim razmerama. Džon Remer, na primer, predlaže efektivno podružtvljavanje vlasništva nad akcijama korporacija, dajući svakom građaninu trajni udeo u vlasništvu nad korporacijama.

NOVI MODELI, METODE I IGRAČI

Posledično, u nekim zemljama evrozone (Italija, Španija i Grčka) dolazi do radikalizacije sindikata, kao i političkih partija leve (Syriza, Podemos), koje, uz pomoć novih socijalnih pokreta, traže i dobijaju podršku i prekarijata i nezaposlenih, institucionalno i programski se otvaraju ka njima i pokušavaju da ih uključe u svoje strukture. Borba za dostojanstven, pristojan posao i borba za čoveka dostojan kvalitet života i njihovi akteri se konačno moraju sliti u jedinstveni pokret. Primera radi, politički stil Indignadosa i njenog naslednika Podemosa dijametralno je suprotan dosadašnjoj političkoj praksi: *asambleas* – javna okupljanja na gradskim trgovima i organizovanja preko interneta umesto iza zatvorenih vrata; *marchas* – masovne šetnje; *escraches* – glasni protesti ispred stanova ili radnih mesta pojedinih političara umesto uobičajenih institucionalizovanih demonstracija; svesna konfrontacija kao najviši cilj umesto *concordia y moderación* (pristojnosti i umerenosti) (Stojiljković 2014, 208).

Okupacija prostora takođe ponovo **postaje važan način delovanja; tiče se ne samo okupiranja objekata i javnih prostora sa velikim simboličkim značajem kako bi se izrazio nekakav protest, već predstavlja i način na koji bi se omogućili kooperativni i alternativni projekti**, zaštita nekog javnog dobra (napuštena fabrička hala ili soliter) ili zagovaranje i/ili zaustavljanje neke javne akcije (recimo, zaustavljanje privatizacije gradskog vodovoda ili bioskopa, kao u slučaju beogradskog bioskopa Zvezda).

Na kraju da se vratimo i odgovorimo na početnu dilemu iz naslova teksta – svest da postoji alternativa i da neoliberalno sivilo ne mora biti naša sudbina je početak njegovog kraja.

BIBLIOGRAFIJA

- Atkinson, Anthony. 2015. *Inequality: What Can Be Done?*. Harvard: Harvard University Press.
- Betarini, Umberto. 2016. *Za obnovu sindikta u Evropi*. Beograd: Dedalus and Ariana projekt.
- Burdije, Pjer. 1999. *Signalna svetla*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Đurić, Dragan. 2014. *Javne politike, javna uprava i razvoj*, u: *Javne politike*. Podgorica: Institut Alternativa.
- Habermas, Jirgen. 2002. *Postnacionalna konstelacija*. Beograd: Otkrovenje.
- Husson, Michel. 2013. *Izlaz ili glas? Europska strategija raskida*, u: *Kriza, odgovori, levi-ca*. Beograd: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Hejvud, Endru. 2004. *Politika*. Beograd: Clio.
- Hejvud, Endru. 2005. *Političke ideologije*. Beograd: Clio.
- Ili, D. 2007. *Kovanje demokratije: Istorija levice u Evropi 1850–2000*. Beograd: Fabrika knjiga.
- Jessop, Bob. 1990. *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. www.polity.co.uk/book.asp?ref=9780745602905%20
- Kaningham, Frank. 2003. *Teorije demokratije*. Beograd: Filip Višnjić.
- Kitschelt, Herbert. 1995. *Formation of Party Cleveages in Post – Communist Democracies (Theoretical propositions)*. *Party Politics* Vol.1 No. 4.
- Klajn, Naomi. 2000. *No Logo*. Beograd: Samizdat B92.
- Klajn, Naomi. 2009. *Doktrina šoka – Uspon kapitalizma katastrofe*. Zagreb: VBZ.
- Krauč, Kolin. 2014. *Postdemokratija*. Beograd: Karpos.
- Krugman, Pol. 2012. *Okončajte ovu depresiju. Odmah!*. Beograd: Helix i Interkomerc.
- Kursar, Tonči, 2014. *Kriza demokracije i mogućnosti njenog razrešenja*. U: Podunavac, M., Đorđević, B. *Ustavi u vremenu krize: Postjugoslovenska perspektiva*. Beograd: FPN i Udruženje za političke nauke Srbije, str. 59-72.
- Kursar, Vukojević. 2013. *Varijante postdemokracije. Političke perspektive*, br. 1. Beograd: FPN/FPZ.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. London: The Russel Sage Foundation.

- Mencinger, Jože. 2012. The Economics of Enlargement. In *EU Enlargement ANNO 2012: A Progressive Approach*. Ed. By Hannes Swoboda, Ernst Stetter and Jan Marius, Wiersma, pp.155-162.
- Myrdal, G. K. 1968. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. London: Penguin Books.
- Milanović, Branko. 2012. *Bogataši i siromasi: kratka i neobična istorija globalne nejednakosti*. Beograd: Službeni glasnik.
- Nikolić, Goran. 2012. *Globalna privredna stagnacija i rebalansiranje ekonomske moći: položaj Srbije, u: Lavrint tranzicije*. Beograd: FES, Centar za demokratiju, FPN.
- OECD. 2011. *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*. OECD Publishing.
- Offe, Claus. 2011. The Vanishing Shadow of the Future. *European Journal of Sociology*, Vol 52 (3).
- O'Neill, Martin, Williamson Thad. *S onu stranu države blagostanja*. Boston Review. Peščanik.net.
- Pavlović, Vukašin. 2009. *Civilno društvo i demokratija*. Beograd: Službeni glasnik i Zavod za udžbenike.
- Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard: Harvard University Press.
- Reich, Robert B. 2009. *How Capitalism is killing Democracy?*. Foreign Policy: <http://foreignpolicy.com/2009/10/12/how-capitalism-is-killing-democracy/>
- Rols, John. 1999. *A Theory of Justice*. Harvard: Harvard University Press
- Ružica, Miroslav. 2015. *Prekarizacija i prekarijat u Evropi, u: Od novinara do nadničara*. U: Mihajlović, S. *Prekarni rad i život*. Beograd: Centar za sindikalizam, Fond za otvoreno društvo, Dangraf.
- Seymour, Richard. 2012. *We are all precarious – On the concept of the 'Precariat' and its Missuses*. www.newleftproject.org, pp. 1-9.
- Streeck, Wolfgang. 2011. *The crisis of democratic capitalism*. *New left review*, (sept/oct), pp. 5-29.
- Streeck, Wolfgang. 2013. *Kriza demokratskog kapitalizma*. U: *Kriza, odgovori, levica*. Beograd: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Stiglitz, Joseph E. 2012. *The Price of Inequality*. New York and London: W.W. Norton.
- Varoufakis, Yanis. 2013. *The Global Minotaur*. Zed Books.
- Vuković, Đorđe, Čolović, Ivo, Stojiljković, Zoran. 2014. *Stanje demokratije u Srbiji: demokratija, poverenje i participacija*. Beograd: CeSID/NDI.
- Šolte, Jan Art. 2006. *Globalizacija: kritički uvod*. CID.
- Šunderić, Žarko. 2015. *Uloga institucija u stvaranju socijalne kohezije*. Beograd: Fefa.

Zoran Stojiljković (ur.). 2014. Politička sociologija savremenog društva. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.

Wilkinson, Richard, Pickett, Kate. 2009. The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better. London: Allen Lane.

World Happiness Report. 2013. Colombia University, The Earth Institute.

Zoran Stojiljkovic

POST(LIBERAL) DEMOCRACY, CAPITALISM AND STATE CRISIS

SUMMARY

In this text, author argues that (post)liberal democracy has democratic deficit which includes “devaluation” of nation-state as well as involution of social, entrepreneurial and state security. Within this framework, the alluring image of European social model pails and ends in growing inequality that serves only to the capitalists. On this course, the crisis solving processes represent a problem in states such as Serbia, where the transition to capitalism is manifested through recession and increasing poverty. The root of this problem in Serbia is in “disaster capitalism” (Naomi Klein) which converges the neoliberal narrative with crony capitalism and/or party capitalism.

KEY WORDS: *crisis, state, capitalism, democracy, participation.*

Cirila Toplak*

*Univerzitet u Ljubljani
Fakultet političkih nauka*

Alternative predstavničkoj demokratiji: paralelizacija sustavne paradigme skroz heterotopije

SAŽETAK

Liberalna predstavnička demokratija predstavlja se kao najmanje loš i zato jedini prihvatljivi politički sustav za suvremene globalne društvene okolnosti. Ali, u suštini je svaki diskurs koji poriče bilo kakvu alternativu konzervativni diskurs. U kontekstu izvanrednog demografskog, ekonomskog i tehnološkog razvoja u moderno doba trebaju nam inovacije i napredak i na polju političkog, gdje prevladavaju institucije i sustavna rješenja ispred 200 godina. Pošto je dosta očito da su se koncepcija i praksa predstavničke demokratije ispraznile i kompromitirane su u kontekstu posve izmenjenih, a i sve brže izmenjujućih društvenih okolnosti, treba preispitati i alternative predstavničkoj demokratiji – iako je za zemlje Zapadnog Balkana to relativno novi sustavni eksperiment.

Brojni suvremeni predstavnički sustavi, a pogotovo tamo gdje su bili uvedeni relativno nedavno, zapravo su više ili manje autoritarne oligarhije koje predstavljaju jedan stupanj tranzicije tek do „istinskog“ demokratskog sustava. Ali, na drugoj strani, i konsolidirane demokratije tonu pod tendencijama oligarhije, koja se čini najpogodnija za (globalnu) vladavinu kapitala. Drugim riječima,

* Kontakt: cirila.toplak@fdv.uni-lj.si

neka društva nisu još dospjela do funkcionalnog predstavničkog demokratičnog sustava u svom političkom razvoju i za sada su oligarhije, dok su neka društva već prevazišla zenit optimalnog funkcionisanja predstavničkog sustava i pervertiraju se po Michelsovom „železnom zakonu“ u oligarhije.

Pošto bi nas dilema oko više-manje ili bolje-lošije predstavničke demokratije opet zatvarala unutar suviše uskog ideološkog okvira, barem za akademsku raspravu, i pošto očito nije realno ni zalagati se za potrebne promjene skroz sustavne reforme niti čekati na (nasilnu) revoluciju, ovaj će tekst u svrhu traženja puta do harmoničnog društva optimalnog prosperiteta analizirati nekoliko heterotopija ili „drugih (političkih) prostora“ gde se, po Michelu Foucaultu, stvaraju druge institucije i društveni odnosi i živi se pod nehegemonskim uvetima.

KLJUČNE REČI: *predstavnička demokratija, heterotopija, Vevčani, Inicijativa gradsko veće, Staroverci.*

Svaki od nas je sigurno barem jednom već upotrebio slavnu Churchillovu, a u osnovu Aristotelovu rečenicu: demokratija je najbolji od svih loših sustava. Možda doista i nema dobrih političkih sustava pošto se svaki, iako odličan u teoriji, pretvori pod uticajem takozvanog ljudskog faktora u lošu praksu dominacije, iskorištavanja i više ili manje sofisticirane represije – lošu praksu u smislu otklona od nekog opšteg cilja i svrhe bilo kojeg sustava društvene organizacije, koji bi trebao po mom mišljenju biti harmonično društvo optimalnog prosperiteta za svakog pojedinca uz podržavanje prava i dužnosti svih živih bića. Ljudski faktor može imati mnogo lica, više ili manje subjektivnih i zavisnih od političke kulture u najširem smislu tog koncepta. Nije predstavnička demokratija baš idealna za sve političke zajednice, a pogotovo ne za one kojim je bila bezuvetno usiljena putem zapadnog kolonijalizma i imperijalizma. Neke političke zajednice mogu biti suviše malobrojne ili suviše velike za efikasnu predstavničku demokratiju: kod prvih se onda pojavljuje problem nepotizma i korupcije, a kod drugih se vlast suviše udalji od građana.¹ Na jedan ili drugi način, demokratija erodira.

Predstavnički demokratski sustavi u regionu Balkana danas su kompleksna kombinacija oligarhija, plutokratija i strankokratija. Mogli bi u jednoj reči govoriti i o anokratijama koje su po Marshallu i Colu sustavi inherentne političke

1 Neko bi se mogao suprotstaviti ovoj tezi primjerom Njemačke, ali posleratna Njemačka prošla je skroz takvu ideološku i institucionalnu katarzu da je njen funkcionalan federalni predstavnički sustav rezultat specifičnog vremena i prostora, koji se baš sada već izmjenjuje pred našim očima u nešto manje predvidljivo.

nestabilnosti i neefikasnosti, pa i nekoherentne mešavine demokratskih i autokratskih praksi. Dakle, rezultatima tranzicije nikako ne možemo biti zadovoljni, pogotovo ako se setimo velikih izvornih očekivanja. Imenovati stvari njihovim pravim imenom mogao bi biti početak mobilizacije za efikasnu promjenu, ali to nije dovoljno. Potrebna je i alternativna vizija društva koje će nastati umjesto aktualnog, koja treba da bude dovoljno uverljiva da se ljudi ne uplaše da će riskirati svoje egzistencije za više istog ili nešto još lošije (Žižek 2012, 473-475). Možda bi bilo više konstruktivno da prestanemo sanjati o nedohvatljivom predstavničkom demokratskom idealu na bazi preživelih političkih institucija, pa da ne odbijemo *a priori* oligarhiju i autokratiju u smislu političke moći manjine ili jednog pojedinca u kombinaciji sa vladavinom ljudstva, što je ionako naša stvarnost, nego da razmišljamo o mogućim institucionalnim okvirima unutar kojih bi odlučujuća manjina ili pojedinac morali prioritarno raditi u javnom interesu. Trebali bi onda uspostaviti neki oblik meritokratije u kojoj bi još uvek svako mogao učestvovati na izborima, ali ne bi više svako mogao biti izabran. Dakako ni sada nije svakome dostupna kandidatura na izborima, ali bi trebali barem sprečiti da stranke u svojoj volji do moći o tome odlučuju. Da nam se takva meritokratija ne degeneriše u plutokratiju ili tehnokratiju, ovakav eksperiment trebao bi da se bazira na konsenzualnom sustavu vrednosti kojeg ne bi diktirao samo kapitalizam. Možda bi ovakvu meritokratiju mogli kombinirati i s lotokratijom i s izbornom dužnošću da bi stekli širu participaciju i političku savjest. Druga moguća, pa i verovatnija alternativa pruža nam se u direktnoj demokratiji koja bi morala biti zbog obima većine političkih zajednica skoro sigurno i e-demokratija, što nam danas suvremene tehnologije i omogućavaju.

Ali, ne fale toliko moguće alternative kod kojih nam je samo mašta ograničenje koliko efikasni pristupi k izmjenama postojećeg sistema koji ne bi doveli do nasilja i destrukcije. „Revolucija“ se često izrodi u pokušaj preuzimanja vlasti od strane nestrpljive opozicije koja se ne može nadati pobjedi na izborima (Hazan 2015, 14). Čini se da nema smisla ni pokušavati uvoditi promjene putem postojećih sustavnih institucija – one uspješno apsorbiraju sve, pa i antisustavni otpor. Naime, marginalni i neutralizovani otpor je i dobrodošao kao dokaz koliko je postojeći sistem liberalan.

Dakle, ako nasilje dolazi u obzir samo u odbrani, a razni Syriza, Podemos i Udružena ljevica jasno pokazuju da boriti se protiv sustava njegovim vlastitim legalnim sredstvima je u najboljem primeru donkihotovstvo, koje zbog razočarenja očekivanja građana dovodi do još veće depolitizacije, potreban je neki „treći put“ – još jedna fraza koja se u suvremenoj politici već uveliko zloupotrebila. Što onda preostaje?

HETEROTOPIJE

Preostaje opcija ignoriranja vlasti kao što ona ignoriše građane između dva izbora i da se zamisle i ostvare paralelne društvene institucije koje će s vremenom dovesti do gubljenja legitimiteta vlasti. To znači subverziju koncepta aktivnog građanstva – kojeg je isto tako vlast uzurpirala za svoje potrebe – do te mere da građani više ne učestvuju u ispražnjenim ritualima vlasti nego se aktiviraju na sporednoj, samoorganizovanoj razini. Paralelizacija struktura vlasti naravno da nije ništa novo. Svaka uspešna revolucija donela je nove institucije koje su se prvo morale izboriti za prepoznavanje i podršku; za vreme oktobarske revolucije bio je i zvaničan period takozvane Dvovlasti prije nego su Boljševici doista prevladali. Eric Hazan u komparativnoj povjesnoj analizi revolucionarnih pokreta upozorava koliko je važno da se za vreme preokreta ne dozvoli da se u postojećim institucijama samo izmijene ljudi na nekim izvanrednim izborima u imenu odvratanja kaosa jer se ništa neće izmijeniti (Hazan 2015, 49). Potrebne su nove institucije, novi okviri društvene organizacije. Pokušaji paralelizacije struktura vlasti i danas se događaju širom sveta, a pogotovo ima zanimljivih eksperimenata u Latinskoj Americi. Fouretski je u najširem smislu takve društvene fenomene obradio već Michel Foucault u tekstu „Drugi prostori, Heterotopije“ (1984), a pogotovo se Robert Schehr (1997) fokusirao na heterotopiju u političkom redu – nazvao ju je „intencionalna zajednica“ i postavio ju je u kontekst teorije novih društvenih pokreta. Političke heterotopije je nedavno temeljito analizirala i ljubljanska sociologinja Marta Gregorčič (2011). „Potencija“ Gregorčičevoj je izraz kojim je istaknula potencijal heterotopija kao uglednog primera ili pak virusa koji se može širiti od jedne zajednice do druge i kontaminirati većinski politički prostor do njegove tranzicije na heterotopijski način funkcioniranja. Potencija time, naravno, nije više to, nego ona ostvaruje svoj potencijal tako da postane prevladajući način društvene organizacije. Da bi se to moglo dogoditi, potencija mora da se prilagođava, menja i stalno samoreflektira putem takozvanog militantnog ili aktivističnog istraživanja njenih aktera, barem nekih od njih koji su istovremeno i njeni teoretičari (Toplak 2016).

Foucault je predavanje *Des espaces autres, Hétérotopies* napisao 1967. godine u Tunisu, a dozvolio je objavu tek 1984. godine. Po Foucaultovoj definiciji „heterotopija“ je (društveni) prostor koji funkcioniše pod nehegemonskim uvetima, koji se na prvi pogled čini sličan drugima, ali je drukčiji. Ako je utopija imaginarni prostor gde je sve dobro, a distopija prostor gde je sve loše, heterotopija je realni prostor gde se živi promjena. Uvodno Foucault opisuje svet kao što ga je doživio o 1960-im godinama; sa gotovo proročanskom lucidnošću ova tadašnjica već uključuje elemente naše sadašnjice: „Mi živimo u vremenu simultanosti, živimo u epohi jukstapozicije, u epohi bližnjeg i udaljenog, jednog uz drugo, disperzije. ... današnje polemike teku između pobožnih naslednika vremena i žestokih stanovnika prostora.“ Posledično „vreme je valjda samo jedan mogući način podele elemenata koji sastavljaju prostor.“ To vodi u „praktičnu

desakralizaciju prostora“ izništavajući opozicije koje su nekad bile svete: između privatnog i javnog prostora, između familijarnog i društvenog prostora, između kulturnog i utilitarnog prostora ili pak između prostora za slobodno vreme [sic!] i radnog prostora. Živelo se, a i danas se itekako živi „unutar cjeline odnosa koji definišu mesta nesvodljiva jedna od druge i koje apsolutno nije moguće postavljati jedno na drugo.“ Ali, Foucault uvažava unutar ove postmoderne prostorske paradigme i mesta „koja imaju zanimljivu odliku da su u odnosu sa svim drugim mestima, ali na način zbog kojeg je suspendirana, neutralizovana ili obrnuta cjelina odnosa koje ova mesta stvaraju, odražaju i misle.“ To su, dakle, heterotopije koje su, prema Foucaultu, za razliku od utopija koje su imaginarna mesta bez realnog prostora, „neki oblik stvarno realizovane utopije“. Foucault razvija i takozvanu heteropologiju koja se bazira na nekoliko principa: 1) heterotopije su prisutne u svim kulturama u različitim oblicima; 2) heterotopije mogu menjati funkcije s vremenom; 3) u heterotopiji je moguća jukstapozicija mesta koja su u realnom prostoru nekompatibilna; 4) unutar heterotopije postoji heterokronija, što znači da njeni stanovnici žive po nekoj drugoj kronologiji posle raskida s realnim vremenom; 5) heterotopije uvek imaju sistem otvaranja i zatvaranja zbog kojeg su istovremeno i izolirane i probojne; 6) heterotopije imaju funkciju u odnosu na ostali prostor kao prostor iluzije ili prostor perfekcije/kompenzacije. Ovim poslednjim principom, za kojeg Foucault predlaže brod na moru kao odličan primer, navodi nas i na neka slična izvođenja koja su bliže političkim naukama nego ovaj Foucaultov, u suštini arhitekturni esej. To su, pored Schehrovih intencionalnih zajednica ili potencija Gregorčičeve i privremene autonomne ocene anarhističkog autora Hakima Beya (Bey, 1991) ili pak „ne-mesta“ (*non-lieux*) francuskog antropologa Marca Augéja (Augé, 1992). Foucault kao ekstremni primer političkih heterotopija ispostavlja kolonije u Južnoj Americi, pogotovo kolonije jezuita. Danas bi u tom istom geografskom prostoru mogli prepoznati heterotopije u pokretima meksičkog zapatizma ili FARC-a u Kolumbiji. Heterotopija je po analogiji (bila) i svaka anarhistička komuna ili skvot, pa i religiozne zajednice kao što su ašrami, kibuci, mormonska ili amiška naselja, itd.

Ako pokušam Foucaultov tekst direktno aplicirati na (nekada) postojeće heterotopije u polju politike u našem prostoru, čini se da je najviše bitan onaj njegov poslednji princip koji zapravo omogućava i taksonomiju heterotopija. Foucault tim principom deli heterotopije na zajednice koje nastoje realizirati barem u teoriji postojeći ideal (demokratskog) društva (prostor kompenzacije), zajednice koje su razvile posve svojstvena pravila i institucije koje nisu nadgradnja ili optimizacija postojećih institucija i pravila nego pokušaj života i prosperiranja na radikalno drugačiji način (prostor iluzije). Pogledajmo prvo prostore kojima se nastoji kompenzirati kaos i suprotnost od potpunosti većinske zajednice pošto takvih heterotopija ima daleko najviše. Takve povjesne heterotopije bile su SAD, ali i Sovjetski Savez. Danas su to socijalističke države, od kojih ostaje samo još nekoliko usamljenih otoka u močvari neoliberalizma. Prostor navod-

ne kompenzacije za perverziju marksističke ideologije u Varšavskom bloku bila je i socijalistička Jugoslavija čiji je bitni koncept – samoupravljanje – isto tako postao predmet kompenziranja zbog svoje nepotpunosti i, na kraju, zbog svog propadanja. Takvu heterotopiju moguće je pronaći i u vreme kad je Jugoslavija još postojala, a postoji i danas kao neka perfekcionista revizija povjesti. Dakle, zajednička dimenzija prva dva primera heterotopije je SFRJ.

VEVČANI 1987-1991

Do 1987. godine jedva su i Jugosloveni znali za Vevčane.² To pravoslavno selo u blizini Ohrida bilo je poznato samo po svom starodavnom karnevalu sa strašnim maskama, koji se održavao u februaru da bi se oterala zima i priroda pobrinula za opstanak vrednih seljaka. Ali 1987. Vevčani su postali glavna politička tema unutar, pa i izvan zemlje i kasnije, i politička referenca pokušaja perfekcije samoupravne demokratije. U Vevčanima se dogodio prvi žestoki i direktni sukob s komunističkom vlašću koji je istakao činjenicu da se Jugoslavija borila ne samo s nacionalističkim tenzijama, nego i sa sustavnim i ideološkim problemima koji nisu bili vezani samo za Jugoslaviju. U Vevčanima su se ljudi suprotstavili nameri vlasti da im odvede bogate izvore vode i tako se svrstali među najranije evropske protagoniste u globalnom „ratu za vodu“ koji je sada u punom pogonu.³ Lokalna vlast je tamo po prvi put upotrebila električne pendreke protiv žena i staraca na barikadama i uzdigla protiv sebe dio jugoslovenskih medija, pogotovo slovenačkih, koji su o sukobu u Vevčanima prvi pisali. Vevčanci su se onda samoorganizovali tako da su sledeće tri godine mogli pružiti kontinuiran otpor. Za to vreme bilo je stalno aktivnih oko 80-100 aktivista, a u tom procesu veoma je aktivno surađivala i lokalna omladina, koja je organizovala i štrajk glađu već 1987. godine. Vevčanci su zahtevali svoju autonomnu lokalnu zajednicu putem borbe „kulture protiv nekulture vlasti“ i stalno izvodili kulturne projekte od svog tradicionalnog karnevala do filmskih i operskih predstava i svakojakih kulturnih manifestacija na koje su dolazili umetnici, pa i liberalni političari iz čitave Jugoslavije – Vevčani su postali politički brend pošto je suprotstavljanje vlasti bilo „in“. Vevčani su ubrzo bili mitologizirani širom Jugoslavije kao nemoćni David običnih građana koji pasivnim i inkluzivnim otporom hrabro ratuje s nasilnim Golijatom vlasti. Pošto nisu uspeali da ispune svoj zahtev da postanu autonomna zajednica, Vevčanci su izveli referendum o nezavisnosti Vevčana i počeli štampati svoje pasoške, čak i upotrebljavati vlastitu lokalnu va-

2 Informacije sabrane u intervjuu sa gradonačelnikom Vevčana Vasilom Radinoskim (u razdoblju 1996-2009) 3.11.2016.

3 Slovenija je zbog pritiska multinacionalnih korporacija u novembru 2016. uključila vodu u Ustav kao ustavno pravo.

lutu ličnik. Iz retrospektive, Vevčanci su tim procesom na mikro razini najavili ono što se kasnije odvilo na makro razini cele Jugoslavije. Vevčanci su zauzvrat slovenačke potpore javno poduprli antikomunističke krugove u slovenačkoj aferi JBTZ, a u Vevčanima je osnovan i prvi odbor za zaštitu ljudskih prava u SFRJ u 1988. U 1989. organizovali su protestni marš iz Vevčana do Skoplja, nalik protestu indijanskih starosedeoaca u Južnoj Americi. Inače, imali su i svoju lokalnu tradiciju otpora koju su detaljno proučavali. Finansirali su se na način dosta sličan zvaničnoj legitimaciji potrošnje javnih sredstava – samodoprinom za svaki projekt. Gradonačelnik i ostali uticajni lokalni voditelji održavali su stalnu motivaciju ljudi znanjem političke psihologije, ali i podsticanjem neke vrste agore gde su u središtu sela pod velikim drvetom svi mogli da raspravljaju i donesu odluke. Albanski susjedi nisu učestvovali u tim procesima, a nisu im se ni protivili. Posle proglašenja nezavisnosti Makedonije, Vevčani su dobili svoju opštinu u 2002. godini i uključili se u novi politički život na lokalnoj razini sa sve manje posebnosti. U početku su u opštinskom svetu žene bile u većini, što je verovatno bio unikat u Makedoniji, ali u 2009. godini „protestni“ gradonačelnik Vasil Radinoski izgubio je izbore protiv predstavnika vladajuće stranke VMRO i od tada su Vevčani lokalna politička zajednica kao sve druge. Na nezavisnu republiku Vevčana podseća još samo pompezni kameni ulaz u selo s natpisom *Vevčani*, koji obaveštava da stupamo na suvereni teritorij, kao i turistički suvenir u obliku poroča i zastava (Radinoski 2016).

Foucault nalazi da su heterotopije dio svake kulture. Pogotovo je za tradicionalna društva tipično da stvaraju heterotopije koje Foucault naziva „krizne“ da bi zaštitili neki segment populacije koji je u nekom izvanrednom biološkom stanju kao trudne žene ili umirajući starci, a u modernim društvima umesto i pored tih (danas imamo bezbedne kuće za žrtve obiteljskog nasilja ili pak hospice) sve više je heterotopija „devijacije“ kamo se sklanjaju pojedinci čije ponašanje jeste devijantno u poređenju s većinom – zatvori, psihijatrijske bolnice, pa i domovi umirovljenika (zbog devijantnosti neaktivnosti). Vevčani su bili posledica i krize i devijacije (političkog) ponašanja, ali samo posredno, kao i produkt većiinske zajednice pošto je ona dopustila da Vevčani izvedu svoj autonomizacijski projekt. Makedonska vlast u tadašnjim razmerama nije mogla Vevčane tek tako pregaziti silom, iako je to mogla, jer bi to uzdiglo još više javnog nezadovoljstva širom Jugoslavije. Naravno, vlast je Vevčane maltretirala, ljudi su bili izbačeni iz partije, izgubili su posao, pretili su im i tukli ih na prosvjedima; ali, to selo ipak ima 2.500 stanovnika, te, i kad bi svi izginuli, ostalo bi selo kao prostorski svjedok njihovog opstanka.⁴ Funkcija Vevčanske heterotopije, prema drugom Foucaultovom principu, bila je dakle da se održava privid jugoslovenske demo-

4 Zauzvrat su Vevčanci posle 2002. godine ispred opštinske zgrade uklesali u kamen imena svih onih lokalnih voditelja koji su bili direktno odgovorni za represiju u selu u razdoblju 1987-91. Nova lokalna vlast ove natpise je posle 2009. odstranila.

kratije i sustavne stabilnosti. Doista je tamo došlo i do jukstapozicije lokalne političke tradicije (seoske župe), jugoslovenske političke realnosti i samoupravne utopije, koju su Vevčanci živeli kao „realnu“, za razliku od one u okolini kod koje je bio suviše veliki raskorak između teorije i prakse. Barem je na neko vreme u Vevčanima nastupila i heterokronija, dakle neko drugo vreme po kojem se živelo u selu u poređenju sa okolinom pošto se vreme u Vevčanima merilo od protesta do protesta, a ne od radnog dana do praznika (Radinoski 2016). Možda se doslovno najviše prepoznaje peti Foucaultov princip pošto su Vevčanci fizički sprečavali pristup selu i izolovali su se u njemu, a na drugoj strani su stigli sve do Skoplja da bi zahtevali svoja prava. U pogledu poslednjeg Foucaultovog principa Vevčanci su bili heterotopija kompenzacije pošto Vevčanci ništa nisu inovirali u institucionalnom ili proceduralnom smislu nego su nastojali da optimiraju većinske institucije i postupke. Pogrešili su u onome čemu su nas naučili nedavni protesti i „revolucije“: ako se izmjene samo ljudi koji će poboljšati sustav, a sustav ostaje isti, sustavna dinamika će nadvladati „ljudski faktor“ i na kraju od poželjnih promjena ne ostaje ništa. Mogli bi Vevčance definirati kao samoupravne fundamentaliste, pa i konzervativce, pošto je cilj njihove aktivacije bila samo veća autonomija unutar postojećeg sustava i to putem konvencionalne institucije lokalne opštine. I sami su znali da je „nezavisna republika Vevčanci“ prije svega efikasan PR potez u potrazi što više prepoznatljivosti, što je bio uvet da vlast ipak ne upotrebi sva sredstva za njihovu neutralizaciju.

MARIBORSKA INICIJATIVA GRADSKO VEĆE 2012–2016

Pogledajmo sada za poređenje sličnu heterotopiju u nekadašnjem jugoslovenskom prostoru koja i sada postoji i funkcioniše. Posle masovnih protesta u mom rodnom Mariboru u 2012. godini prvo se činilo da je sila brojki zaista donela neku promjenu. Gradonačelnik Franc Kangler morao je da odstupi, a na preliminarnim lokalnim izborima pobedio je Andrej Fištravec, profesor sociologije bez političkog iskustva i takozvani „ustanički gradonačelnik“. U 2013. je odstupila i konzervativna vlada Janeza Janše, a ljudi su se vratili na kauče pred TV ekrane zadovoljni što su nešto postigli (mnogi su se prvenstveno odlično zabavljali). Ali, onda je došla još štedljivija i štetnija vlada od Janševe, a novi mariborski gradonačelnik se brzo pokazao kao totalna marioneta lokalnih lobija koji su anonimno i organizirali proteste preko Facebooka. Mislim da narod u mom gradu neće skoro na ulice zbog bilo kog ili čega, a definitivno više nikada na anonimni poziv, tako da je ovom manipulacijom bila naneta velika šteta konvencionalnoj građanskoj participaciji.

Novi gradonačelnik održao je riječ da će uspostaviti i paralelni organ odlučivanja, takozvano Ustaničko veće, u kojem će surađivati osam civilnih inicijativa koje su bile aktivne u protestima. Velika većina tih grupa nije bila spremna za prelaz na birokratski način funkcioniranja, pa su prestale sa aktivnostima ili

se prodale lokalnoj vlasti, a gradonačelnik je s olakšanjem raspustio Ustaničko veće. I anarhisti „29. oktobar“ vratili su se u ilegalu posle sudskog oprostjenja ustanika kojima je pretio zatvor zbog sukoba s specijalcima za vreme protesta. Sada je aktivna još samo Inicijativa Gradsko veće (IGV), koja je odmah posle protesta počela „samoorganizovati“ zainteresirane građane po gradskim četvrtima u autonomna građanska veća koja su identificirala javne probleme o svojoj okolini, dogovarala se o rješenjima, pa i implementirala ta rješenja u suradnji sa gradskom vlašću, ali i samoinicijativno. Bezimena kolektiv moderatora IGV samo moderira ova veća i uči građane efikasnoj komunikaciji i dovođenju do konsekvencijalnih odluka, ali bez nametanja sadržaja. Od 17 mariborskih gradskih četvrti IGV je do sada uspostavio ovu paralelnu vlast u desetim, a ove godine započeo je i pilotni projekt Participativnog gradskog budžeta u okviru kog građani sami predlažu u koje projekte u javnom interesu će se investirati javni resursi. Ova paralelizacija institucija ide polako i to je veliki dobrovoljni napor, ali entuzijastični moderatori IGV su svesni da trče maraton, te im nije do instant rezultata. Važno je da paralelne institucije proističu iz istinskog interesa građana i da nisu kopija postojećih institucija, nego rezultat stvarnih potreba. Nadalje je važno da se IGV javno obavezao da će prestati da organizira gradska veća kad će ljudi sami preuzeti organizaciju; zato stalno i obrazuju nove moderatore. Možda je najvažnije da se gradska veća u Mariboru direktnom akcijom napokon efikasno suprotstave onome što nazivam prividnim pluralizmom – nominalnoj mogućnosti učestvovanja javnosti u procesima odlučivanja koja je pravilima unapred neutralizovana. Na kraju krajeva, samoorganizovana gradska veća mogla bi preuzeti vlast od postojećih vlasti koje će izgubiti legitimitet i svrhu.

Opet možemo ustanoviti da je heterotopija IGV heterotopija i krize i devijacije. Većinsko društvo je trebalo neki način trajnog sklanjanja nezadovoljnih građana i okvir stalnog otpora, koji je, iako marginalizovan i bez neposrednog efekta, prikladno rešenje. Na ovakav način neutralizuje se devijantno ponašanje pobunjenika, a sustavne strukture se prepoznavaju kao liberalne i tolerantne pošto dozvoljavaju takvu aktivnost. Ova heterotopija tvori jukstapoziciju samoupravnog (anarhističkog) ideala i neoliberalne realnosti koje nisu kompatibilne. Ovakva situacija stvara nekakvu individualnu, pa i kolektivnu šizofreniju koja bi vremenom, kad dovoljno ljudi to osjeti, ipak mogla doprineti akumulaciji kritičke mase energije za istinsku pobunu. Još više, doslovna jukstapozicija odražava se u upotrebi fizičkog prostora za potrebe funkcioniranja IGV pošto se građanska veća u pitanju služe javnim prostorima, koji su u svakoj gradskoj četvrti namenjeni nekim komunalnim aktivnostima kao što su sastanci različitih udruženja, javna predavanja ili neki dobrotvorni događaji. U fizičkom smislu heterotopija IGV je mreža prostora koji kao teatarske bine samo privremeno postaju „drugi prostori“, a inače mogu u kronološkoj sekvenci služiti i svrhamo potpuno nekompatibilnim s projektom IGV (kao što je sastanak od župana imenovanog vodstva pojedine četvrti ili prezentacija najnovijeg usisivača za domaće). Pojedinci angažovani u inicijativi IGV ipak ne žive Foucaultovske

heterokronije, pošto je IGV i za njegove moderatore i za zainteresovane građane samo hobi poslepodne, kad privremeno suspendiraju rad i život prema većinskim pravilima i većinskom vremenu. Pošto ova heterotopija hoće biti superiorno demokratska, otvorena je svim zainteresiranim ne samo u horizontalnom smislu angažmana građana, nego i u vertikalnom smislu osposobljavanja tih građana za moderatore. Na drugoj strani, neki moderatori i sami priznaju da je ipak zatvorena zbog drugačijih razmišljanja i postupaka u odnosu na onaj dosta rigidni kodeks komunikacije za koji se IGV odlučio na početku ovog eksperimenta (IGV 2014: 2-4). Nedvoumno IGV je opet primer heterotopije kompenzacije. Iako su oni „grupa čiji je cilj promocija nepartijske političke samoorganizacije na razini gradskih četvrti Opštine Maribor“ i koja nastoji da uvede „nove, kreativne i dalekosežne korake prema razvoju koji će nas osposobiti za sprovođenje promjena“, gradska veća su nekakve samoupravne interesne zajednice na prostorsko-razrednom osnovu. Samoorganizacija je pametno preimenovanje demoniziranog samoupravljanja. IGV se zalažu za direktnu demokratiju u skladu sa teorijom jugoslovenskog samoupravljanja pošto „moramo vratiti so-odlučivanje i so-upravljanje koje nam je bilo oduzeto na lokalnoj i nacionalnoj razini“ da bi „kritično, direktno i kreativno naslovili degeneraciju našeg političkog i društvenog sustava“ (Initiative for Citywide Assembly 2014, 2-4).

HETEROTOPIJA POSOŠKIH STAROVERACA ?–2016

Heterotopije iluzije puno su rjeđe od heterotopija kompenzacije; ali, u slovenačkoj povijesti ima nekoliko primera uspostavljanja paralelnih vlasnih struktura na ograničenom fizičkom prostoru, koje bi mogli definirati kao heterotopije iluzije. Nakratko ću spomenuti Mursku republiku i oslobođene teritorije u toku Drugog svetskog rata, a glavnu pozornost usmeriti na zajednicu posoških staroveraca.

Murska republika je postojala na krajnom severoistoku današnje Slovenije samo od 29. maja do 6. juna 1919., kad su je zauzele jedinice mađarske Crvene armije. Lokalni voditelj Vilmoš Tkalec iskoristio je vlasni vakuum zbog raspada Austrougarske i proglasio nezavisnu republiku u kojoj bi pod vodstvom sovjeta i predsednika trebali da se udruže svi Slovenci u regiji reke Mure. Murski sovjet je odmah imenovao komandira vojničkih snaga i proglasio praznikom Dan nezavisnosti. Planirao je razvoj vezan na agrarnu reformu i rješenje nacionalnog pitanja – dakle, najbitnijih političkih tema dugog 19. veka. U odnosu na okolinu u političkom smislu Murska sovjetska republika predstavljala je dosta drsku iluziju: temeljila se na pravu samo-odluke naroda i internacionalnoj socijalnoj demokratiji, a želela je izgraditi „socijalistički društveni život“ uz potporu novonastale Mađarske sovjetske republike, koja je Mursku republiku bez pregovaranja nasilno anektirala. Na kraju je ova slovenačka regija pripala državi SHS sa Trianonskim dogovorom, a Mađarska se vratila monarhiji pod Hortyjevom diktaturom (Murska republika 2016).

Oslobodene teritorije u Drugom svetskom ratu isto tako odgovaraju definiciji heterotopije iluzije sa svojom posve suprotnom ideologijom, institucijama i društvenim procesima nego tadašnja fašizirana i nacizirana okolina. Već 1942. na tim teritorijama formirale su se prve škole, a sledeće godine bilo ih je nekoliko stotina. Posle kapitulacije Italije počela su i osposobljavanja za učitelje i roditeljski sastanci. Do kraja rata bilo je skoro trista partizanskih bolnica u kojima su pomogli i neprijateljskim ranjenima. Na oslobodjenim teritorijama odvijao se bogat kulturni život i sportski događaji; međutim, na okupiranim teritorijama OF je zapovedala bojkot kulturnih i sportskih manifestacija. Ta heterotopija bila je toliko potpun drugi prostor da je za vreme rata tamo funkcioniralo i profesionalno pozorište (heterotopija unutar heterotopije, rekao bi Foucault), pa i naučni instituti.

Oslobodene teritorije su još rjeđi primer ionako rjetke heterotopije iluzije koja se doista proširila i na kraju nadvladala kao nova većinska društvena paradigma socijalističke Slovenije, i čija se funkcija, prema drugom Foucaultovom principu, bitno izmenila u 45 godina, dok je ta iluzija potrajala. Postupno je izgubila atribute heterotopije do tačke na kojoj danas mariborska IGV živi potrebu po heterotopiji kompenzacije ove heterotopije iluzije (Prunk 2002, 148-149).

Heterotopija je takav politički eksces kao što je revolucija (još jedan fenomen privremene heterotopije) i kao što kod revolucije ne bi smeli meriti njen uspjeh po konačnom rezultatu nego po samom opstanku i trajanju (Hazan 2015, 38). Daleko najveće dostignuće u tom smislu je heterotopija iluzije zajednice staroveraca na severozapadu Slovenije na području oko reke Soče, koje se naziva Severna Primorska. Za ovu zajednicu slovenačka javnost saznala je tek u 2015. godini putem objave etnografskog gradiva iz 1960-ih godina, koje dokazuje njen opstoj u kontinuitetu od antičkog doba do kasnog 20. veka. Ta zajednica od nekoliko hiljada ljudi još na početku 20. veka bila je prava država u državi, za koju većinska okolina jedva da je znala, a javno niko nije priznavao njen opstoj.

Zajednica posoških staroveraca je bila administrativno podeljena na teritorijalne jedinice sa oko sto seljačkih obitelji, *hoste*, a svaku hostu vodio je apsolutni autoritet *dehnar*. Vlast dehna bila je politička i duhovna u jednom. Svaki deh nar zalagao se do smrti za dobro svoje hoste i pomoću povezivanja s drugim svetom u kojem je bivala jedina božica staroveraca, Velika majka Nikrmana; u tome i drugim svojim funkcijama deh nari su odgovarali definiciji šamana u tradicionalnim društvima (Medvešček 2015, 24; Harvey 2003, 1-20). Dehnari su izvodili verske obrede, odlučivali o lokacijama izgrade kuća i postavljanja „zmij-skih glava“ ili svetih kamena koji su štitili prostor naseljen starovercima, savje-tovali, sudili, interpretirali, posredovali i zdravili ljude i životinje (Medvešček 2015, 45-46). Dehnari su učili mlade u zajednici i birali svoje naslednike. Niko se nije rodio deh nar, nego je to mogao postati dugim učenjem – ako ga je deh nar izabrao. Svaki deh nar je uzeo u učenje, koje je moglo trajati i 20 godina, tri najpametnija dečaka. Kad bi odlučio ko će ga naslediti, preostala dva postajali su savetnici novog deh nara ili „zakleti“. Deh nar je izabrao i tri muškarca koji su

tvorili „crnu vahtu“ ili zaštitnike pojedinačne hoste. „Crna vahta“ štitila je staroverce od nasilnih kršćana terorističkim napadima, ali samo na ukaz dehnara (Ibidem, 60-65). Iako je dehnar imao svoje savjetnike, a ponekad je i staroverska zajednica predlagala svog „zakletog“, dehnar je preuzimao svu odgovornost za svoje odluke za dobro zajednice i zauzvrat imao poštovanje i moć kao najbolji čovek u zajednici (Ibidem, 65-66). Pored ovog meritokratskog pristupa izboru voditelja staroverci su se često služili i lotokratijom u odlukama, koje su donosile etičke dileme, i verovali su da tim putem umesto ljudi zapravo odlučuje Nikrmana (Ibidem, 67-68). Dehnari su vodili samostalnu ekonomsku politiku koja je uključivala banku sjemena, zajedničku štedionicu za kredite bez kamata i solidarnu podjelu resursa u zajednici kada bi došlo do neke ugrožavajuće prirodne nesreće (Ibidem, 234, 85). Kad je neki lokalni feudalac tražio suviše visoki porez u brašnu, dehnar bi naredio da se na njegovom posjedu tajno izgradi dodatan mlin gde su staroverci dobivali dodatno brašno (Ibidem, 124). U dolini pritoke Soče, reke Kneže, naseljenoj već od antike, nikad nije bio postavljen nijedan kršćanski verski objekt jer je lokalni dehnar naredio stanovnicima da bojkotiraju zahtev katoličkog svećenika da izgrade crkvu. Dehnari su se među sobom i koordinirali pod vođstvom vrhovnog dehnara, *dajbera*, putem godišnjih sastanka i obreda na tajnoj lokaciji (Ibidem, 502).

U stalnoj borbi za opstanak sa nasilnom dominantnom katoličkom zajednicom staroverci su preživeli tako što su se pretvarali da su katolici, a kod kuće su živeli po staroj veri. Petsto godina posle dolaska kršćanske vere u ove krajeve bilo je tu još uvek toliko pagana, pa je u 1331. godini Katolička crkva organizovala pravi križarski rat protiv staroveraca u okolini Kobarida (Šmitek 2011, 64). Mora da je tada ta zajednica ušla u potpunu ilegalu jer je kasniji povjesničari više ne pominjaju (Rutar 1882). Pogotovo niko izvan zajednice nije smeo znati ko je dehnar da mu ne bi naudili (Medvešček 2015, 45). Ionako je mnogo dehnara stradalo i iz tog razloga je hosta, koja se ispovedala Pavlu Medveščeku, ostala bez voditelja posle Drugog svetskog rata. Pošto nije bilo moguće slediti meritokratska pravila izbora dehnara, ta hosta je radije odlučila da ga više nema nego da se izabere neoptimalna osoba (Medvešček 2015, 527). Staroverci su dolazili u odnos i s drugim strukturama većinskog društva. Uvažavali su postojanje staroslovenske župe ili *dvanajstije* pod lipovim drvetom (Ibidem, 563), što sa njihovim institucijama nije imalo nikakve veze, to su upotrebljavali njihovi kršćanski susjedi. Nije još dokazano, ali čini se verovatno da su staroverci organizovali seljačke pobune u Tolminu 1713. godine pošto su imali stabilnu društvenu organizaciju i efikasnu komunikaciju.⁵ Prvi svetski rat naneo im je strašan udarac jer ih je

5 To je tek jedna tema koju treba da razmotrimo ponovno u slovenačkoj historiografiji posle otokrića posoških staroveraca. Autor slovenačkog ustava France Bučar (2007, 241) ustanovio je da je Katolička crkva u Sloveniji „pobedila povjest“ jer komunizma više nema, a ona je još uvek odlučujuć politički akter. Ta totalna ideološka pobjeda izgleda relativnija u svetlu činjenice da

mного poginulo i postalo izbeglicama, a modernizacija u obliku industrijalizacije i urbanizacije je uništala njihov životni prostor i prirodna svetišta. Naime, što se tiče religije te zajednice, više bi se moglo govoriti o životnoj filozofiji koja je (bila) biocentrična i ekološka, pa bi zato danas ova zajednica bila u potpunoj suprotnosti s većinskom paradigmom. Koncept Velike majke prirode išao je kroz brojne transformacije od neolitskog početka do frigijske Kibebe, starogrčke Meter, starorimske Magne Mater i onda kršćanske Bogorodice (Roller 1999), a činjenica da staroverci nisu častili ništa drugo ukazuje na izvanrednu arhaičnost njihovog verskog života. Nažalost, posoški staroverci iz bezbednosnih razloga nam nisu ostavili pisane izvore, ali i danas ima stanovnika udaljenih gorskih farmi u regiji koji se sećaju staroverskih obreda i običaja svojih roditelja. Nije isključeno da na toj opsežnoj teritoriji ipak još žive aktivni staroverci koji će ubuduće biti subjekt sve intenzivnijih istraga. U tom pogledu najveća je moralna dilema kako pristupiti ovoj izvanredno dragocjenoj baštini, a da se ne komercijalizira u još jedan turistički produkt.

Ako još i ovu heterotopiju iluzije pogledamo iz perspektive Foucaultove koncepcije, u ovom primeru teorija potpuno je skladna sa stvarnom praksom. Heterotopija posoških staroveraca je sklonište devijantnog ponašanja u poređenju s kršćanskom većinom koja je mogla opstajati samo u okolnostima ako većina za njega i nije znala. U etičkom smislu devijacija je bila na strani ponašanja većinske zajednice, tako da je ta heterotopija istovremeno i heterotopija iluzije zbog svojih posve originalnih institucija i društvenih odnosa, ali i heterotopija kompenzacije pošto su staroverci odbijali netolerantnost, hipokriziju i pohlepu Katoličke crkve koja je imala najveći uticaj na društvene norme. Većinska zajednica je primorala staroverce da se pritaje, da ništa o sebi ne zapišu i da ne materijaliziraju Velike majke, da bi preživeli (drugi Foucaultov princip). U savjesti svojih kršćanskih susjeda bili su neprijatna svakodnevna manifestacija etičkog korektiva većinskih normi, i tu funkciju su mogli održavati samo snagama zajednice i vlastitim represivnim aparatom. Staroverci su davno definirali granice svog prostora svetim reljefnim elementima kao što su reke, planine i jame, koji su im pružali zaštitu. Za kršćanske susjede isti prostor imao je posve drugo značenje, ili bolje, nije imao posebnog značenja. Ova heterotopija je dakle dovela do jukstapozicije posve nekompatibilnih koncepcija fizičkog prostora, jednog biocentričnog i harmoničnog s prirodom, a drugog antropocentričnog i ekstraktivističnog. Unutar tog prostora staroverska zajednica živela je kao mreža povezanih otoka, koji su predstavljali obiteljske kuće staroveraca. Ova mreža je slična mreži privremenih prostora heterotopije IGV u Mariboru, samo da fizički prostori/tačke u ovoj mreži imaju fiksni sadržaj. Van kuće je bila potrebna ko-

na početku 20. veka nekoliko hiljada Slovenaca još uvek nije bilo ni konvertirano u kršćanstvo. Za evropsku historiografiju slično je upitna dosadašnja „činjenica“ da je konverzija iz paganizma u kršćanstvo u Evropi završila uz Baltik do prve polovine 13. stoljeća (Bartlett 1994, 18).

habitacija s većinom, a unutar kuće je vladala isključivo stara vera u celoj svojoj kompleksnosti. Četvrti Foucaultov princip se isto tako doslovno ostvario u ovom primeru pošto su staroverci nastavili živeti po svom davnom luninom kalendaru sa vlastitim praznicima, a većinski kalendar sledili samo toliko da su izbegavali direktan sukob. Staroverska zajednica bila je više zatvorena nego otvorena heterotopija, što je bilo logično zbog konfliktnog odnosa s većinom. Njena vitalna tajnovitost ipak se relativizirala zbog fizičke blizine kršćanskih susjeda i njihovog neminovnog uvida u život staroverskih obitelji. Možda još važnije, staroverska kuća bila je otvorena drugim dimenzijama interakcije pošto je imala svoje zaštitno drvo, svoju zaštitnu zvezdu, svoj izvor vode i svoj „žar kamen“ kojeg je iz svog doma doneo i u novo ognjište tajno ugradio gospodar nove kuće. Staroverska zajednica je tako iznutra bila otvorena posvećenima preko stvarnih i transcendentnih komunikacijskih puteva; za ustup u nju trebala je dozvola (dehnara) i doživotna inicijacija, a najbolja inicijacija bila je rođenje u staroverskoj obitelji. Zbog stoljeća progona zajednica se sve više zatvarala u ilegalu, dok se na kraju 20. veka nije snašla u nemogućoj situaciji složene egzistencijalne paranoje: potencijalni novi posvećeni bili su nužni izgled, a i neminovna pretnja. I danas zakletva tajne stvara od terenske istrage staroveraca veoma zahtevan izazov, ali dopušta i nadu da još uvek postoje.

Da oni, koji još slave uspomene na staru veru, tu baštinu brane na tako ekstremne načine, ukazuje na još jednu heterotopiju: mentalni prostor u kojem nešto još ima vrednost, ne samo cenu, što je u neoliberalizmu ne samo nehegemonsko, nego i subverzivno. Ideološki i kohezivni potencijal posoške stare vere za stvaranje neke nove ekološke političke stranke⁶ je očit, ali je početna teza ovog teksta baš besmislenost stvaranja novih konvencionalnih institucija kao što su stranke. Treba nam direktno oživljavanje staroverske heterotopije na način „oslobođenih teritorija“ u Drugom svetskom ratu, a obrazovanje većine kroz primer. Seljačka zadruga Tolmin je i danas najuspešnija zadruga u regiji, kažu zavidni seljaci iz susjedstva kojima fale solidarnost, povezanost i otpor do pohlepe staroveraca.

6 Slovenija je jedna je od manjine država članica EU gde su „zeleni“ politički posve marginalizovani. Na prvim parlamentarnim izborima dobili su 9% glasova, a posle 1996. godine se više nikad nisu vratili u parlament, ponajviše zbog internih sukoba. Suprotni stav bi mogao biti (pošto je Slovenija jedna od najčistijih zemalja na planeti) da su svi Slovenci nekakvi nesvesni „zeleni“; ali, i Slovenija ima mnogo ekoloških problema za koje bi trebali politička rešenja.

BIBLIOGRAFIJA

- Augé, Marc. 1992. *Non-lieux, introduction à une anthropologie de la surmodernité*. Paris: Seuil.
- Bartlett, Robert. 1994. *The making of Europe. Conquest, Colonization and Cultural Change 950-1350*. Princeton: Princeton University Press.
- Bey, Hakim. 1991. *T.A.Z.: The Temporary Autonomous Zone*. New York: Autonomedia.
- Bučar, France. 2007. *Rojstvo države: izpred praga narodove smrti v lastno državnost*. Radovljica: Didakta.
- Foucault, Michel. 1984. „Des espaces autres, Hétérotopies” *Architecture, Mouvement, Continuité*, n° 5, octobre 1984, pp. 46-49. <http://desteceres.com/heterotopias.pdf>. Dostupano 3.12.2016.
- Gregorčič, Marta. 2011. *Potencia: samoživost revolucionarnih bojev*. Ljubljana : Založba /*cf.
- Hazan, Eric. *La dynamique de la révolte*. Paris: Editions La fabrique.
- Harvey, Graham (ed.). 2003. *Shamanism, a Reader*. London & New York: Routledge.
- Initiative for Citywide Assembly. 2014. *Building a Better City! Self-organized Districts and Local Communities*. Maribor: Initiative for Citywide Assembly.
- Michels, Robert. 1915. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: The Free Press.
- Marshall, Monty G.; Cole, Benjamin R. (July 23, 2014). *Global Report 2014 – Conflict, Governance and State Fragility*. Center for Systemic Peace. <http://www.systemicpeace.org/vlibrary/GlobalReport2014.pdf>. Dostupano 3.12.2016.
- Medvešček, Pavel. 2015. *Iz nevidne strani neba*. Ljubljana: ZRC SAZU.
- Murska republika. 2016. http://www.murskarepublika.com/nastanek_republike.htm. Dostupano 3.12.2016.
- Prunk, Janko. 2002. *Kratka zgodovina Slovenije*. Ljubljana: Založba Grad.
- Schehr, Robert, C. 1997. *Dynamic Utopia: Establishing Intentional Communities as a New Social Movement*. Westport, Connecticut, London: Bergin & Garvey.
- Šmitek, Zmago. 2011. *Mitološko izročilo Slovencev*. Ljubljana: Študentska založba.
- Radinovski, Vasil. 2016. *Intervju u Vevčanima* 3.11.2016.
- Roller, Lynn E. 1999. *In search of god the mother : the cult of Anatolian Cybele*. Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press.
- Rutar, Simon. 1882. *Zgodovina Tolminskega*. Gorica: J. Devetak.

Toplak, Cirila. 2016. „Crisis of Representation and Redefinition of Citizenship in the Aftermath of the 2012 Maribor Protests“ *Teorija in praksa* 6 (Decembar).

Žižek, Slavoj. 2012. *Living in End Times*. New York: Verso.

Cirila Toplak

ALTERNATIVES TO REPRESENTATIVE DEMOCRACY: PARALELISATION OF SYSTEMIC PARADIGM THROUGH HETEROTOPIAS

SUMMARY

Liberal representative democracy is considered the least bad and therefore the only acceptable political system in contemporary global social conditions. However, any discourse that denies alternatives is essentially a conservative discourse, while extraordinary demographic, economic and technological developments of modernity require innovations and progress in the field of political where institutions and systemic solutions of 200 years ago still prevail. As it appears rather obvious that the concepts and practices of representative democracy have been largely hollowed out and compromised in the context of transformed and rapidly transforming social conditions, alternatives to representative democracy also need be considered although this system is a rather recent systemic experiment for the Western Balkan societies.

Numerous contemporary representative systems and especially those recently introduced, are actually more or less authoritative oligarchies representing a stage of transition to a „true“ democratic society. On the other hand, consolidated representative democracies also tend to turn into oligarchies, deemed the most suitable political framework to the (global) rule of capital. In other words, some societies have not yet developed a functional representative democratic system and are oligarchies for now, while other societies have gone past the peak of optimal functioning of the representative system and are being perverted into oligarchies according to Michels's „iron law of oligarchy“.

Since the dilemma around more or less or better or worse representative democracy would keep the academic discussion inside narrow ideological confines, and since it appears idealistic to work toward systemic reforms or wait for a (violent) revolution, this paper will seek for a path to a harmonious so-

ciety of optimal prosperity through analysis of heterotopias or „other (political) spaces“ where, according to Michel Foucault, alternative institutions and social relations are being formed and life is conceived under non-hegemonic conditions.

KEYWORDS: *representative democracy, heterotopia, Vevčani, Initiative for Citywide Assembly, the Old Believers.*

Milorad Đurić*

Univerzitet EDUCONS

Problem legitimacijskog deficita u savremenoj demokratiji

SAŽETAK

Ideja da dobrovoljna/autonomna saglasnost većine građana daje validnost i legitimnost vlasti u upravljanju političkim životom ima centralno mesto u našem razumevanju demokratije. Dobrovoljna/autonomna saglasnost se izražava putem izbora sa unapred poznatom procedurom, koji se periodično održavaju na definisanoj teritoriji i u kojima može da učestvuje unapred poznat broj građana/biračko telo. Definisana teritorija i unapred poznat broj građana/biračko telo predstavljaju relevantnu zajednicu (zapravo, nacionalnu državu) u čijem okviru se sprovode demokratske procedure. Međutim, impresivni hod demokratije kroz drugu polovinu dvadesetog veka ukrstio se sa sve većim stepenom globalizacije, odnosno sve većom međuzavisnošću i povezanošću na planetarnom nivou. Budući da globalna povezanost stvara i globalne probleme, njihovo rešavanje se nužno nameće kao globalno. Time se problemi transferišu u prostore koji zapravo ne poseduju sopstveni politički poredak, koji su lišeni konzistentne normativne i institucionalne utemeljenosti. Suspenzija normativne i institucionalne dimenzije događaja nužno proizvodi strukturne napetosti koje ne mogu biti prikrivene nikakvim *ad hoc* uspostavljenim ekvilibrijumima. Zbog toga i ne bi trebalo potcenjivati frustracije građana zatečenih u sistemima koji su postali disfunkcionalni, jer je njihova suštinska politička dimenzija dobrim

* Kontakt: miloraddjuric1@gmail.com

delom izmeštena u prostor nad-državne suverenosti. U tom smislu naša osnovna pretpostavka je da problem legitimacijskog deficita nastaje kao posledica strukturne nemogućnosti nacionalnih država/demokratija da kroz uobičajene procedure odgovore na izazove koji nadilaze nacionalne granice i koji zahtevaju koordinaciju nadnacionalnih organizacija. Drugim rečima, smatramo da je moderna demokratija – demokratija nacionalne države, sa kojom se i u kojoj konstituiše i funkcioniše; da globalni procesi proizvode i globalne probleme, čije rešavanje nadilazi kapacitete pojedinačnih nacionalnih država; da su samim tim izmenjeni uslovi funkcionisanja demokratskih poredaka, odnosno da se pojavljuje legitimacijski deficit, jer se krugovi onih koji donose odluke ne poklapaju sa krugovima onih na koje se te odluke odnose.

KLJUČNE REČI: *demokratija, nacionalna država, globalizacija, suverenost, legitimnost, legitimacijski deficit.*

„Do rasta dolazi“, kaže Arnold Tojnbi u svom čuvenom *Istraživanju istorije*, „kad (...) društvo reaguje na neki izazov putem odgovora koji ne samo što je kao takav vezan za izazov, nego takođe izlaže subjekta koji reaguje još jednom, novom izazovu, koji opet zahteva dalji odgovor tog subjekta“ (Tojnbi 2002, 211). Društveni i politički procesi su, prema tome, neprekidan niz izazova, gde svako rešavanje problema zapravo stvara nove. Ova struktura izazova i odgovora predstavlja unutrašnju dinamiku situacije, generalni mehanizam neprekidnog pulsiranja društvenih i političkih sistema.

Nema nikakve sumnje da se i moderna demokratija, u svojoj relativno kratkoj istoriji, suočavala sa brojnim izazovima i da ih je uspešno prevazilazila¹. Takođe, nema nikakve sumnje da je demokratski sistem i danas suočen sa brojnim problemima. Već minimalna evidencija aktuelnih indikatora krize morala bi da obuhvati antiglobalističke proteste protiv institucija *de facto* svetske vlade (MMF-a, Svetske banke, Svetske trgovinske organizacije, Transatlantskog trgovinskog i investicionog partnerstva), rast popularnosti desničarski orijentisanih političara kao što su Marin Le Pen ili Geert Vilders, (ne)očekivano izglasavanje Bregzita, očigledan porast nacionalizma, sve češće isticanje suvereniteta, mi-

1 Semjuel Hantington sumira dosadašnju istoriju moderne demokratije i njen nesumnjivi rast u tri talasa: od američkih predsedničkih izbora 1828. godine, kada je prvi put glasalo više od 50% građana, preko drugog talasa demokratizacije neposredno po završetku Drugog svetskog rata, pa do trećeg talasa demokratizacije koji je započeo 1974. godine portugalskom Revolucijom karanfila. Pri tome, svaki talas je uvećavao broj demokratskih režima (Hantington 2004).

grantsku krizu i podizanje zidova, Donalda Trampa i njegov slogan „Učinimo Ameriku ponovo velikom“, itd.

Međutim, kakva je zaista priroda ovog širokog, sveobuhvatnog konsenzusa o stanju savremene demokratije? Šta je zajedničko pristalicama pokreta Occupy, predstavnicima krupnog biznisa, LGBT aktivistima, ekolozima zgroženim Trampovim poricanjem globalnog zagrevanja i sledbenicima autoritarnih lidera? Svi oni, na svoj način, predstavljaju izraz ozbiljnog nezadovoljstva društvenim i političkim stanjem. Bilo da dolaze sa leve, kao zahtevi za socijalnom pravdom, bilo da dolaze sa desnice, kao zahtevi za poštovanjem nacionalnog suvereniteta, ovi prigovori su simptom problema sa kojim su se suočili demokratski sistemi ispresecani globalno uspostavljenim zonama odlučivanja, koje više ne korespondiraju sa nacionalnim granicama.

Naime, ideja da dobrovoljna/autonomna saglasnost većine građana daje validnost i legitimnost vlasti u upravljanju političkim životom ima centralno mesto u našem razumevanju demokratije. Dobrovoljna/autonomna saglasnost izražava se putem izbora sa unapred poznatom procedurom, koji se periodično održavaju na definisanoj teritoriji i u kojima može da učestvuje unapred poznat broj građana/biračko telo. Definisana teritorija i unapred poznat broj građana/biračko telo predstavljaju relevantnu zajednicu u čijem okviru se sprovode demokratske procedure. Relevantna zajednica je zapravo nacionalna država, politička sfera sa kojom se i u kojoj se konstituisao demokratski poredak. Prostor nacionalne države postao je prostor u kojem se odvija proces legitimisanja političke moći. Mada novovekovna država, u svojoj liberalnoj varijanti, podrazumeva osnovna prava kao individualne slobode, odnosno kao prava na odbranu od te iste države, činjenica je i da su neophodni uslovi za realizaciju tih prava. Drugim rečima, nacionalna država je istovremeno i uslov mogućnosti demokratskog poretka.

Međutim, više je nego očigledno da taj „uslov mogućnosti“ i sam doživljava ozbiljne promene. Nacionalne države sa svojim obrascima demokratskog odlučivanja ne mogu više da proizvode odgovore na globalnu društvenu kompleksnost, već sve više zaostaju u rešavanju problema koji su za njih, kako je to već konstatovao Danijel Bel, ili suviše veliki, ili suviše mali. Ali, svet je još uvek organizovan kao svet nacionalnih država, što proizvodi neminovne napetosti između realnih društvenih i političkih procesa i postojećih institucionalnih okvira. Imajući u vidu tu vrstu problema, naša osnovna pretpostavka je da se u današnjem funkcionisanju demokratskih sistema javlja legitimacijski deficit, i to zbog toga što je: a) moderna demokratija – demokratija u okviru nacionalne države; b) zbog toga što globalni procesi proizvode globalne probleme, čije rešavanje nadilazi kapacitete političkih infrastrukture pojedinačnih nacionalnih država; c) time se menjaju uslovi funkcionisanja demokratskih poredaka, odnosno krugovi onih koji učestvuju u donošenju odluka se ne poklapaju sa krugovima onih koje te odluke dotiču. Pukotina koja se na taj način produbljuje između postojeće institucionalne infrastrukture i realnih političkih odluka

ozbiljno relativizuje normativni poredak i dovodi u pitanje poverenje građana u demokratske procedure.

Da bismo jasnije obrazložili ovu tezu rad ćemo podeliti u tri dela. U prvom delu ukratko ćemo rekonstruisati istorijski kontekst – politički ambijent u kojem se pojavljuje nacionalna država kao politička infrastruktura za slobodno individualno i kolektivno delanje, infrastruktura koja obezbeđuje procedure koje priznaju svi i iz kojih proizilazi konsenzus u vezi sa asocijacijom slobodnih i jednakih građana – asocijacijom u kojoj, kantovski rečeno, zakonodavstvo proističe samo iz međusobne saglasnosti svih volja, kada svako donosi istovetne odluke o svima i kada svi donose istovetne odluke o svakom. Drugim rečima, nacionalna država postaje okvir u kojem se i sa kojim se konstituiše i legitimizuje moderna demokratija. U drugom delu rada analiziraćemo konsekvence komunikacijske revolucije. Pojava satelitskih komunikacija i interneta suštinski menja način proizvodjenja društvene kompleksnosti. Dinamika ove revolucije nužno vodi raspadu prethodnog poretka, u kojem se proizvodjenje društvenosti većinom poklapalo sa okvirima nacionalnih granica, i stvaranju novog, u kojem se suočavamo sa društvenom kompleksnošću na globalnom nivou. U trećem delu biće analiziran politički aspekt ove nove situacije, koju smo sagledali kao jedinstvo tri momenta – činjenice da globalno društvo proizvodi globalne probleme, činjenice da globalni problemi nadilaze kapacitete nacionalnih država, kao i činjenice da se stvaraju različite nadsacionalne organizacije i režimi kako bi se ti problemi rešili. Budući da su ovi transnacionalni akteri lišeni normativne utemeljenosti i da se njihovo delovanje ne doživljava kao izraz nekog poretka, već kao realizovanje akcionih programa, najveća pažnja će, u ovom delu rada, biti posvećena pitanju legitimnosti onih koji u takvom kontekstu donose političke odluke.

DEMOKRATIJA I NACIONALNA DRŽAVA

Vratimo se, dakle, za trenutak u istoriju – tridesetogodišnjem ratu (1618–1648. godine) i Vestfalskom miru kao polaznim osnovama za konstituisanje jedne nove epohe. Rekonstruišući njihov objektivni istorijski značaj, mi istovremeno aktuelizujemo momenat velikog preokreta u dotadašnjoj političkoj i društvenoj konstelaciji. Na političkim, moralnim i intelektualnim ruinama verskih ratova i nakon urušavanja „večnog“ poretka srednjevekovne Evrope, oslonjenog na Boga i katoličku crkvu, stvorene su pretpostavke za transformaciju predmodernih tipova vladavine u moderni politički poredak. Ukidanjem doktrine i prakse dvojnog suvereniteta vladari su postali suvereni, bez obaveze da priznaju bilo kakvu višu vlast. Dakle, Vestfalski mir je objavio epohalni događaj ukidanja dotadašnjeg političkog ustrojstva i najavio novi sistem, novi oblik poretka u kojem će odlučujuću relevantnost imati teritorija, građanin i nacija. Svet politike je tako postao samostalan i samozakonit.

Proces transformacije političkog poretka odvijao se, dalje, u interakciji sa snažnim filozofskim previranjima. Osnovno pitanje bilo je pitanje odnosa građanina i političke zajednice, odnosno problem koordinacije slobode pojedinca i prisile društvenih pravila. Odgovor je ponuđen u obliku teorije društvenog ugovora – politička zajednica se konstituiše društvenim ugovorom, kojim se uspostavljaju norme restrikcije privatnih interesa u zamenu za sigurnost pojedinačnih egzistencija. Sloboda i samostalnost, koju individuumi žrtvuju ulazeći u građansko društvo, ponovo oživljavaju učešćem individua u opštoj volji, mogućnošću učestvovanja u zakonodavstvu zajednice. Dok se „osnovni“ društveni ugovor bazira na saglasnosti svih, „dodatni ugovor“, kojim se određuje ko će i kako upravljati društvom, počiva na saglasnosti većine.

U ovoj tački se, međutim, razilaze koncepcije društvenog ugovora Džona Loka i Žan-Žak Rusoa. Uprkos zagovaranju ideje da je akt većine – akt celine, Lok uvodi razliku između demokratske vlade i tiranije. U slučaju da vlada krši uslove postavljene „izvornim ugovorom“ i sprovodi tiraniju, pojedinci nisu u obavezi da joj se pokoravaju, već imaju pravo (i obavezu) da pruže otpor. Time je Džon Lok neopozivo stao na stranu individualizma i suvereniteta pojedinca. S druge strane, Ruso ostaje u organskom razumevanju političke zajednice, u kojoj je autoritet opšte volje neosporan i nadređen svakoj pojedinačnoj volji. Razlikovanje ove dve koncepcije je, po našem mišljenju, od izuzetne važnosti jer će one imati i različite praktično-političke konsekvence u budućnosti. Principi na kojima je utemeljena američka demokratija izvedeni su najvećim delom iz engleske liberalne tradicije, pre svega iz Lokove koncepcije (Fukujama 1997). Nasuprot tome, Hana Arent će praktične posledice Rusoovog učenja prepoznati ne samo u Francuskoj revoluciji, već u svim budućim revolucijama i autoritarnim sistemima u kojima se pojedinačni interes označavao kao najveći neprijatelj društva (Arent 1991).

Bez obzira na jedan ili drugi pravac u kojem se praktično manifestovala teorija društvenog ugovora, politička zajednica se, posle razaranja „starog režima“, svakako suočila sa problemom integracije. Zajednički jezik i zajednički simbolički istoricitet su se ispostavili kao najvažnija sredstva za postizanje tog cilja. Politička zajednica se, kroz reflektivnu obradu jezičko-etničkog nasleđa uobličila u narod, a narod koji teži da se artikuliše u državi postaje – nacija. Time je proces konstituisanja nacionalne države, kao osnovne forme političke integracije modernih društava, postao očigledan: određena teritorija udružena sa principom građanstva i nacionalizmom. Na ovim osnovama je nastala nacionalna država, koja time postaje i politička infrastruktura za individualno i kolektivno delanje, okvir u kojem se i sa kojim se konstituiše i legitimiše moderna demokratija.

Demokratija je, kao ideal praktičnog delanja, nastajala kao rezultat različitih teorijskih i praktičnih iskustava: od demokratije antičkog polisa, preko rimskog republikanizma i italijanskih renesansnih gradova-republika, pa do Američke i Francuske revolucije; od direktne demokratije do predstavničkog republikanizma. Dug i složen put razvijanja ovih različitih političkih pojmova i principa

doživeće svoju sintezu polovinom devetnaestog veka u liberalnoj demokratiji. U suštini, liberalno-demokratska sinteza je imala istorijski zadatak da pomiri protivrečnosti između slobode (liberalizam) i jednakosti (demokratija). Težnje da se premosti provalija između visokih ideala liberalizma i široke egalitarnosti demokratije razrešene su koncepcijom liberalne demokratije. Mada širenje demokratije nije bilo pravolinijsko, činjenica je da je svaki novi talas demokratizacije brojnošću prevazilazio tranzicije u suprotnom smeru, tako da je kraj dvadesetog veka nesumnjivo pripao liberalnoj demokratiji. Suparničke ideologije nacizam i komunizam su pobeđene, a liberalna demokratija, uokvirena nacionalnom državom, stekla je planetarnu dominaciju. „Demokratija je“ kaže Otrfid Hefe, „međutim, barem verbalno nadaleko priznata kao poželjni osnovni oblik, a put do nje, napredujuće demokratizovanje, važi kao politički napredak“ (Hefe 2016, 77). Većina država u svetu ima, ili teži ka tome da uspostavi, demokratski sistem². Pored toga, nije se pojavila nijedna ideologija sa univerzalističkim pretenzijama koja bi, u ovom trenutku, mogla da ospori liberalnu demokratiju. Osim nominalnog uvećanja demokratskih režima, posebno je važna činjenica da je demokratski model prihvaćen i u društvima koja sa Zapadom ne dele istu političku, religioznu i kulturnu tradiciju. Danas čak i nedemokratski lideri pokušavaju da svojoj vladavini obezbede demokratski legitimitet. To primećuje i Farid Zakarija: „Kad neprijatelji demokratije deklamuju njenu retoriku i podržavaju njene rituale, znate da je ona dobila rat“ (Zakarija 2004, 13).

Međutim, nesumnjivo je da savremena demokratija podrazumeva jedino legitimnost koja potiče „odozdo“ kao manifestaciju suverene narodne volje. Kao što bi Sartori rekao: „Kažemo demokratija da bismo aludirali uglavnom na slobodno društvo, koje nije pod presijom diskrecione i nekontrolisane političke vlasti, niti je pod dominacijom neke zatvorene i uske oligarhije u kojoj oni kojima se vlada odgovaraju vladacima“ (Sartori 2001, 102). Dakle, demokratija postoji samo u otvorenom društvu u kojem je država u službi građana, a ne građani u službi države, u kojem vlast postoji zbog naroda, a ne narod zbog vlasti.

GLOBALNA DRUŠTVENA KOMPLEKSNOŠĆ

Ipak, impresivni hod demokratije kroz drugu polovinu dvadesetog veka ukrstio se sa sve većim stepenom globalizacije, odnosno sve većom međuzavisnošću i povezanošću na planetarnom nivou. Ovakva povezanost posledica je razvoja sredstava komunikacije. Tehnološke revolucije u načinu prenošenja informacija nužno su kao konsekvence imale i društvene i političke promene. Način distribucije informacija neposredno utiče na uspostavljanje različitih oblika organi-

2 Fukujama je tako konstatovao „da se saglasnost o legitimnosti liberalne demokratije kao sistema izuzetno proširila svetom tokom nekoliko poslednjih godina“ (Fukujama 1997, 19).

zovanja zajednice; elektronska trenutnost komunikacija suštinski je izmenila dotadašnje linearno ustrojstvo naše civilizacije – sada je sve centar i, istovremeno, sve je periferija. Svet je postao manji, poručio je Mekluan, objavljujući kako „...elektronski zbijena, Zemljina kugla nije veća od kakvog sela“ (Mekluan 1971, 38). „Globalno selo“ će, uostalom, postati opšte prihvaćena metafora jedne nove epohe – epohe sveopšte, globalne povezanosti.

Fizička teritorija društva/države do tada je bila i potencijalna granica komunikacije. Međutim, sa uvođenjem satelitske tehnologije prostor više nije prepreka. Granice, prirodne ili veštačke, više nisu problem. Entoni Gidens ukazuje na izuzetan značaj tehnološke revolucije u oblasti komunikacije: „Jednom kada uspostavite mrežu komunikacija preko satelita, znači da sa bilo kog dela Zemlje možete uspostaviti komunikaciju s drugim delom, čime je, bar u principu omogućena trenutna globalna komunikacija. Po meni, ovo je u ogromnoj meri izmenilo svetsko društvo, a i u naše lične živote unelo mnoge promene“ (Gidens 2003, 148). Komunikacija socijalnih aktera, zahvaljujući informatičko-komunikacijskoj revoluciji, nije više uokvirena nacionalnom državom. Komunikacija je postala globalna, što znači da se i proizvođenje društvene kompleksnosti sada odvija na globalnom nivou.

Očigledno je da promene koje su se dogodile pod uticajem razvoja nauke i tehnologije stvaraju snažan diskontinuitet u odnosu na tradicionalne društvene poretke. Gidens smatra da su „životni oblici koje je donela modernost uklonili sve tradicionalne tipove društvenog poretka, na način koji nikada ranije nije bio zabeležen. I po svojoj širini i snazi, preobražaji koje donosi modernost dublji su od većine promena koje su se događale tokom ranijih perioda. S obzirom na širinu, oni su doveli do uspostavljanja oblika društvenih odnosa koji zahvataju čitavu zemaljsku kuglu; kada je reč o snazi, oni menjaju neke od najintimnijih i najličnijih karakteristika naše svakodnevne egzistencije“ (Gidens 1998, 16). Dakle, mnogo toga se izmenilo u svetskom društvu, jer je mogućnost trenutne komunikacije snažno izmenila ne samo kvalitet našeg individualnog iskustva, već i mnoge aspekte suvereniteta i politike.

Samim tim se izmenila i uloga nacionalne države. Nacionalna država više nije u stanju da bude ekskluzivni kontrolor društvene proizvodnje komunikacija, odnosno da posredstvom selekcije tema, u okviru svojih granica, simbolički kontroliše proces društvenog samokonstituisanja. Nacionalna država je teritorijalna država i njena moć je zasnovana određenim mestom. Globalizacija nesumnjivo potkopava značaj nacionalne države zato što se njenoj definisanoj teritorijalnosti suprotstavlja mnoštvo društvenih krugova i komunikacijskih mreža kojima nije svojstven bilo kakav lokalitet. Globalizacija predstavlja totalnost društvenih odnosa koji više nisu u potpunosti integrirani u politiku nacionalne države – niti je to, u suštini, moguće.

Sažimanjem, implozijom vremena-i-prostora prekida se veza između „kada“ i „gde“, tako da lokalitete potpuno zaposedaju i oblikuju društveni događaji koji su od njih veoma udaljeni. „Tamo“ postaje – „ovde“. Komunikacija obuhvata

celu planetu i postaje trenutna i globalna. Globalna komunikacija nužno proizvodi globalno društvo, a u globalnom društvu nastaju globalni izazovi. Novi, globalni izazovi (ekološke krize, bezbednosni problemi, transnacionalna ekonomija, satelitske komunikacije i dr.) zahtevali su odgovore drugačije od onih koje su mogle da pruže „stare“ države. Na to ukazuje i Jirgen Habermas, smatrajući da je izmenjena istorijska konstelacija u kojoj su država, društvo i privreda koegzistirale unutar granica nacionalne države: „Internacionalni sistem privrede, u kojem država postavlja granicu između unutrašnjeg privređivanja i spoljnih trgovačkih veza, sa globalizacijom tržišta se preobražava u transnacionalnu privredu. Za to su relevantni, pre svega, ubrzanje cirkulacije kapitala širom sveta i, putem globalno umreženih finansijskih tržišta, čvrsto determinisanje vrednosti nacionalnih ekonomija. Ove činjenice objašnjavaju zašto državni akteri više nisu čvorovi koji globalnoj mreži razmenschkih odnosa daju strukturu međudržavnih, odnosno internacionalnih odnosa“ (Habermas 2002, 140). Efekat brisanja granica prati i ostale oblasti: klimatske promene, unutrašnju politiku, bezbednost, nove medije i nove komunikacione mreže, ukrštene forme kulture i sl. Habermas smatra i da trendovi označeni pojmom *globalizacija* ne predstavljaju pretnju samo unutar nacionalnih država. Postnacionalna konstelacija ukida konstruktivno povezivanje politike i pravnog sistema s privrednim ciklusima i nacionalnim tradicijama unutar granica državne teritorije. Za njega je od ključnog značaja okolnost da država, koja je sve više upletena u sistem međuzavisnosti svetske privrede i svetskog društva, u suštini gubi na autonomiji i suverenoj moći, kao i na demokratskoj supstanci.

Samim tim se pojavljuju i novi izazovi koji zahtevaju odgovore drugačije od onih koje su mogle da pruže „stare“ nacionalne države. Globalizacija ekonomije, saobraćaja, informacija, medija, bezbednosti, bolesti, i dr., u značajnoj meri menja karakter i prirodu savremene države. Promene u međunarodnom pravu, koje su pojedince i grupe učinile legitimnim akterima u međunarodnim odnosima, uzdrmale su dotadašnji neprikosnoveni suverenitet nacionalnih država. Pored toga, ekološki problemi, kao što su oštećenja ozonskog omotača, globalno zagrevanje i efekat staklene bašte, uništavanje tropskih šuma, nedostatak vode za piće, proizvodnja zdrave hrane, deponovanje otpada, upotreba nuklearne energije i sl., takođe prevazilaze okvire nacionalnih država. Konačno, neujednačen ekonomski razvoj i siromaštvo mnogih država suočavaju razvijene i bogate zemlje sa velikim brojem imigranata, a samim tim aktuelizuju i pitanja multikulturalizma i kulturne integracije.

KO ODLUČUJE?

Nužnost regionalne i globalne koordinacije, u cilju rešavanja ovih problema, relativizovala je razliku između spoljne i unutrašnje politike i, istovremeno, prouzrokovala umnožavanje nadnacionalnih institucija i režima putem kojih se

upravlja određenim skupovima globalnih problema. Ovi transnacionalni akteri u sferi politike, prava, bezbednosti, socijalne sigurnosti i ekonomije ubedljiv su dokaz postojanja svetskog poretka u kojem nacionalne države sve manje bivaju subjekti, a sve više objekti unutar globalizacijskih procesa. Takođe, transnacionalni akteri su indikator činjenice da svetsko društvo zapravo nema sopstveni politički poredak, tako da svi ovi akteri lebde u jednom specifičnom, neobičnom prostoru, lišenom konzistentne normativne utemeljenosti. Odsustvo normativne utemeljenosti nužno proizvodi situaciju u kojoj delovanje transnacionalnih organizacija (kao najvidljivijeg dela globalne scene) manje izgleda kao izražavanje i reprodukovanje bilo kakvog poretka, a više kao sprovođenje akcionih programa. Drugim rečima, pomenuti tip delovanja nije smešten u unapred poznate normativne okvire, već gotovo isključivo počiva na određenim vrednostima za koje se akteri zalažu. Zbog toga i ne čudi što se ovakav tip reprezentovanja različitih interesa od oponenta interpretira kao ideološki. Ali, to nas i dalje ne lišava sledećeg pitanja – ko odlučuje? Gde je sublimirana politička dimenzija različitih akcija na globalnom nivou? Suspenzija institucionalne dimenzije događanja u globalnom prostoru nužno proizvodi strukturne napetosti koje se ne mogu prikriti nekakvim poluspontanim ekvilibrijumom između nacionalnih država i globalnih aktera.

Tenzija između transnacionalnih organizacija i suverenih država se intenzivira utoliko što neke od ovih organizacija kontinuirano šire svoja ovlašćenja tako što utvrđuju standarde, koji postaju obavezujući, a da tome nisu prethodile odluke suverenih država. Desuverenizacija nacionalne države u eksplicitnoj je vezi sa mehanizmom demokratskih procedura unutar svake države pojedinačno. Izmeštanje političkog odlučivanja izvan nacionalnih država nužno proizvodi deficite i u sferi legalnosti (stalno zaostajanje i potreba da se nacionalni zakoni harmonizuju sa međunarodnim sporazumima, režimima, uredbama) i u sferi legitimnosti. Legitimacijski deficit se tako pojavljuje u slučajevima kada se krugovi onih koji odluke donose ne poklapaju sa onima na koje se te odluke odnose.

Prema oceni Jirgena Habermasa, problem sa legitimnošću nastaje upravo usled ovakvog izmeštanja procesa donošenja odluka iz postojećih nacionalnih institucionalnih okvira (Habermas 2002). Po njegovom mišljenju, demokratskoj legitimaciji izuzetno šteti kada se, zbog nesumnjive potrebe za koordinacijom među državama, ali bez pažljivo razrađenih procedura, odlučivanje prepušta uskom krugu ljudi, čak i ako su oni demokratski izabrani u svojim zemljama. „Institucionalno smeštanje nacionalne države u mrežu transnacionalnih sporazuma i režima“, kaže Habermas, „stvara, doduše na nekim političkim poljima, ekvivalente za kompetencije koje su izgubljene na nacionalnoj ravni. Ali, što su brojnije i važnije materije koje se uređuju međudržavnim pregovorima, utoliko više političke odluke izmiču demokratskom obrazovanju mišljenja i volje, koje je vezano samo za nacionalne arene“ (Habermas 2002, 142). Upečatljiv primer pruža potpuno birokratizovan proces odlučivanja briselskih eksperata u Evropskoj uniji. Prema Habermasovom mišljenju premeštanje odlučivanja sa nacionalnog

nivoa na nivo međudržavnih komisija u Briselu, u kojima sede predstavnici vlada, svakako sadrži deficit legitimnosti. Čak i tamo gde je suverenitet neke države formalno u potpunosti održan, nesumnjiva je zavisnost od spoljašnjeg sveta u odnosu na delokrug samostalnog odlučivanja i delanja.

Transformacija politike, koja je postala više nego očigledna, dovodi u pitanje sve ono što je ideju savremene države činilo tako privlačnom – to je, pre svega, obećanje zajednice koja počiva na pravednom poretku. Dovodi u pitanje ideju samoodređenja, autonomije, ideju da građani slobodno biraju uslove u kojima će živeti. Individualna i kolektivna autonomija su sastavni delovi liberalno-demokratske kulture: „Načelo autonomije je“, kaže Dejvid Held, „u središtu modernog liberalnog demokratskog projekta koji je zaokupljen mogućnošću pojedinaca da odrede i opravdaju vlastito delanje, njihovom sposobnošću da biraju između alternativnih političkih programa i nužnošću uvođenja pravila na osnovu kojih će se ograničiti demokratski proces“ (Held 1997, 178). Privrženost principu autonomije u liberalnoj demokratiji rezultirala je i povećanom osetljivošću javnosti na situacije u kojima se čini da postoji ozbiljan jaz između društva i države, na situacije u kojima su dovedeni u pitanje kontrola i domašaj demokratske vladavine. Zbog toga ne bi trebalo potcenjivati frustracije koje se javljaju kao odgovor na delovanje iz ovog amorfnog globalnog prostora. Frustracije su reakcije građana različitih društava zatečenih u političkim sistemima koji objektivno više nisu funkcionalni, jer je njihova suštinska politička dimenzija dobrim delom izmeštena u prostor nedržavne suverenosti.

ZAKLJUČAK

U tom smislu, i antiglobalistički protesti i ponovno tematizovanje nacionalnog suvereniteta potiču zapravo iz istog izvora – iz osećaja građana da su isključeni iz važnih političkih procesa, iz osećaja gubitka kontrole i gubitka poverenja u demokratsku praksu, iz uznemiravajućeg osećaja da opada moć glasačkih listića, odnosno iz osećaja da ne postoji veza između odluka koje se donose na nacionalnoj ravni i onoga što se dešava na nadnacionalnom nivou³. Zigmund Bauman smatra da „stari oprobani načini da se suočimo sa izazovima života više ne funkcioniraju, dok se na horizontu ne vide ili su sramno oskudni novi načini, koji bi bili efikasni“ (Bauman 2012, 178). Za njega je osnovna kriza našeg doba kriza legitimnih i efikasnih instrumenata akcije. Otuda potiče intenzivan osećaj da smo ostali sami pred zajedničkim opasnostima. Pošto je izgubljena nada u parlamente i u ostale vladine ustanove, u potrazi za alternativnim instrumentima ljudi ponovo izlaze na ulice ili se okreću izrazito autoritarnim liderima.

3 Jedan od antiglobalističkih demonstranata je ovaj problem efektno izrazio transparentom na kojem je pisalo: „Oni koje smo izabrali nemaju moć, a one koji imaju moć nismo izabrali“.

Dakle, u ovom tematskom okviru pojam krize obuhvata drastično opadanje sposobnosti savremenih demokratskih sistema, uokvirenih nacionalnom državom, da na adekvatan način odgovaraju na izazove okoline, čija kompleksnost neprestano raste. S druge strane, načini kojima se ovi izazovi realno rešavaju lišeni su elementarne normativne utemeljenosti. Može se čak reći da je stepen efikasnosti rešavanja ovih problema obrnuto proporcionalan stepenu legitimnosti. Međutim, razlog ovog procepa ne leži u pukom političkom volontarizmu, već u objektivnim promenama u načinu proizvodjenja društvene kompleksnosti. Ove promene nisu ništa drugo do promene u načinu proizvodjenja komunikacije. Budući da je osnovni proces društvenih sistema koji proizvodi elemente iz kojih se sistemi sastoje proces komunikacije (Luman 2001), onda je logično da globalno uspostavljena komunikacija neizbežno proizvodi globalno društvo – koje u sebi uključuje sve komunikacije. Ukupan horizont tih operacija je svet koji može da komunicira sam u sebi i kroz sebe, i na taj način realizuje sopstvenu aktuelizaciju. Ova aktuelizacija društvene evolucije događa se sa svakom operacijom sistema kojom se učvršćuje iskustvo globalnog. Ali, time se istovremeno uspostavljaju zahtevi da se i institucionalni sistemi za donošenje političkih odluka grade analogno pojmu globalnog – kao institucionalno sumiranje sveobuhvatnih socijalnih dimenzija, ukupnosti svih dešavanja. Celina ovih procesa prosto nadilazi normativne pretpostavke starog sistema država. Odgovor nacionalnih država se svodi na permanentno isključivanje određenih tema za koje se proglašavaju nekompetentnim, prepuštajući ih transnacionalnim akterima. Ovo redukovanje nadležnosti kontinuirano proizvodi legitimacijski vakuum u kojem stvarni akteri sveta politike uspostavljaju konstelacije bez uobičajenih mehanizama demokratske kontrole. Suspenzija kontrolne dimenzije lišava nas minimuma pretpostavki neophodnih za demokratsko funkcionisanje nekog poretka, otvoreno nas dovodeći u opasnu zonu političke entropije.

U svakom slučaju, pitanja demokratije su danas neodvojiva od globalizacijskih procesa. U svom samopouzdanom pobedničkom pohodu liberalna demokratija, udružena sa procesima globalizacije, probila je svoju logiku i svoje granice – kriza je proizašla iz pobeđe. Liberalna demokratija i nacionalna država se nalaze na svojevrsnoj raskrsnici. Nekada čvrsta legura nacionalne države i demokratije je prevaziđena. Sveukupna povezanost savremenog sveta proizvodi nove, globalne izazove koji nisu bili prisutni u prethodnim epohama i koji nužno zahtevaju globalne odgovore. Da bi ti globalni odgovori bili demokratski, moraćemo da pronađemo novu političku infrastrukturu. Povratak u prošlost, uprkos povremenom oživljavanju nacionalnih perspektiva, po svemu sudeći, nije moguć. To prosto nije stvar izbora, već imperativ budućnosti. Po svemu sudeći, jedini način da globalizacija u budućnosti bude demokratska jeste da buduća demokratija bude – globalizovana.

BIBLIOGRAFIJA

- Bauman, Zigmund. 2012. Bauk pobune. Razgovor sa Đulijanom Batistonom. Novi plamen. [http://noviplamen.net/2012/04/12/intervju-sa-zygmunom-baumanom-bauk-pobune/\(datum-posete:17.08.2013\)](http://noviplamen.net/2012/04/12/intervju-sa-zygmunom-baumanom-bauk-pobune/(datum-posete:17.08.2013)).
- Fukujama, Frensis. 1997. Kraj istorije i poslednji čovek. Podgorica: CID.
- Gidens, Entoni. 1998. Posledice modernosti. Beograd: Filip Višnjić.
- Gidens, Entoni. 2003. „Svet koji nam izmiče: prvo predavanje“, u: ur. Vladimir Vuletić. Globalizacija – mit ili stvarnost? Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, str. 143-154.
- Habermas, Jirgen. 2002. „Građanstvo i nacionalni identitet: neka razmišljanja o budućnosti Evrope“, u: Nacija, kultura i građanstvo, Beograd: Službeni list.
- Hantington, Semjuel. 2004. Treći talas. Beograd: Stubovi kulture.
- Hefe, Otrfid. 2016. Da li je demokratija sposobna za budućnost? O modernoj politici. Novi Sad: Akademska knjiga.
- Held, Dejvid. 1997. Demokratija i globalni poredak. Beograd: Filip Višnjić.
- Luman, Niklas. 2001. Društveni sistemi. Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Mekluan, Maršal. 1971. Poznavanje opština – čovekovih produžetaka. Beograd: Prosveta.
- Sartori, Đovani. 2001. Demokratija – šta je to? Podgorica: CID.
- Tojnbi, Arnold. 2002. Istraživanje istorije. Beograd/Podgorica: JP Službeni list SRJ/CID.
- Zakarija, Farid. 2004. Budućnost slobode. Beograd: Dan graf.

Milorad Djurić

THE PROBLEM OF LEGITIMACY DEFICIT IN CONTEMPORARY DEMOCRACY

SUMMARY

The idea that voluntary/autonomous consent of the majority of citizens gives validity and legitimacy of government in the management of political life, is central to our understanding of democracy. Voluntary/autonomous consent is expressed through elections with a known procedure, which are held periodically in the defined territory, and where can participate known in advance the

number of citizens. Defined territory and known in advance the number of citizens are relevant community (in fact, the nation-state) within which to implement democratic procedures. The impressive stroke of democracy throughout the second half of the twentieth century crossed, however, with the increasing level of globalization, that is, the growing interdependence and connections on a planetary scale. Since the global association creates and global problems, solving them is necessarily imposed as globally. In this way, the problems are transferred to places that does not have their own political system, who are deprived of a consistent normative and institutional merits. The suspension normative and institutional dimensions of events necessary to produce the structural tensions that cannot be hidden by any ad hoc established equilibrium. Therefore, it should not underestimate the frustration of citizens caught up in systems that have become dysfunctional because their intrinsic political dimension largely relocated to the area above-state sovereignty. In this sense, our basic assumption is that the problem of legitimacy deficit is the result of the structural inability of national states/of democracy that the usual procedure respond to the challenges that transcend national borders and which require coordination of transnational organization. In other words, we believe: that modern democracy – a democracy of the nation state, with whom and which constituted and functioning; that global processes products and global problems, whose resolution exceeds the capacity of individual nation states; they are, therefore, changing the terms of the functioning of democratic systems, and that the legitimacy deficit occurs because the circles of those decisions are not consistent with the circles of those affected by these decisions

KEY WORDS: *democracy, nation-state, globalization, sovereignty, legitimacy, legitimacy deficit.*

Alpar Lošonc*

Univerzitet u Novom Sadu
Fakultet tehničkih nauka

Postoji li nova (mađarska) paradigma autoritarnosti? Polit-ekonomski osvrt

SAŽETAK

Rad tematizuje novu paradigmu autoritarizma u Mađarskoj. Sastoji se iz tri dela: prvi deo se bavi kontekstom finansijske krize iz 2008. godine i efektima iste krize u pomenutoj zemlji; drugi deo se odnosi na fenomenologiju autoritarizma podrazumevajući funkcije ustavnog suda i modifikacije *check-balance* sistema; treći deo opisuje nastanak nacionalnog kapitalizma u Mađarskoj sa takvim merama kao što je *flat tax*. Spram standardnih analiza rad pokazuje: a) navedeni autoritarizam kao odgovor na krizu utkanog neoliberalizma u Mađarskoj, b) umesto prečesto korišćenog pojma populizma insistira na strogim vezama između neoliberalizma, autoritarizma i neokonzervativizma. Relativno specifičan nacionalni neoliberalizam posredovan obrascima autoritarizma naročito u polju radne sfere baca svetlo na iliberalne tendencije u sklopu paradigme koja je obeležena političkom figurom Viktora Orbana.

KLJUČNE REČI: *neoliberalni autoritarizam, finansijska kriza, utkani neoliberalizam, iliberalizam.*

* Kontakt: alpar@uns.ac.rs

Umnožavaju se kritički članci u odnosu na konstelaciju postsocijalističkih političkih sistema: počev od publicističkih ispoljavanja do naučnih studija primjećujemo postojanje kritičkog raspoloženja. Neke argumentacije izlažu kritici „isušivanje“ elemenata liberalizma, podsećajući nas na nekadašnju prospektivnu dijagnozu Farida Zakarije (Fareed Zakaria) povodom potencijala iliberalizma u današnjim uslovima. Po tome, tek konstitucionalni aspekti i nepartijnost relevantnih odluka osiguravaju kontinuitet liberalne spram masovno-plebiscitarne demokratije. Druge kritike lamentiraju s obzirom na deficite demokratije koji obznanjaju zamiranje demosa i koji bi, oslanjajući se ovde na poznatu trijadu Alberta Hiršmana (Albert Hirschman) – na izlaz/glas/lojalnost – trebalo da obezbeđuje visok stepen participacije u javnim domenima. Neki alarmantni članci slikaju sliku o vajmarskoj situaciji kada je opadanje snage liberalne samoodbrane otvorilo vrata u odnosu na upliv desnog ekstremizma. Čak se oglasio i nekada uticajni Fukujama koji je ugradio fenomen imanentnog nazadovanja u istorijsko-filozofsku argumentaciju (Fukuyama 2014).

Važno je setiti se ipak toga da je strepnja nad ishodima tranzicije pratila odgovarajuće tokove od samih početaka; u tom pogledu možemo beležiti stanoviti kontinuitet u pogledu sagledavanja stanja u Srednjoj i Istočnoj Evropi. Naime, postojali su strahovi da su iz različitih razloga (elementi socijalističke tradicije koji onemogućavaju realizaciju tranzicije sa liberalno-demokratskim elementima, tzv. lenjinističko nasleđe, stvaranje žrtava u toku tranzicije koje mogu sa viktimizacijskom retorikom da blokiraju razvoj kapitalizma) tranzicijske šanse srazmerno male (Jowitt 1996, 409-19). I Klaus Ofe (Claus Offe) je iznio pesimističke ocene: po njemu date zemlje treba da pređu nekoliko komplikovanih staza odjednom, a da pri tome između istih staza ne postoji nikakva zagarantovana kompatibilnost (Offe 1991, 865-92).

Kasnije su pominjane nade da napredovanje evropske unifikacije, odnosno proširenje Evropske unije sa postsocijalističkim zemljama može da donese pozitivne impulse za definitivnu stabilizaciju liberalne demokratije u pomenutim zemljama (Plattner, Diamond 2007). No, situacija se iznova menja nakon izbijanja finansijske krize, kada su se mnoge vlade u datom regionu suočile sa nagomilanim teškoćama, što je izazvalo „nazadovanje“: zabeležene su intencije da se ograničavaju medijske slobode ili da se relativizuju pravni mehanizmi; nadalje, govorilo se o „dijalektici integracije i dezintegracije“, odnosno, tvrdilo se da *asimetrična kriza* u Evropi posebno pogađa postsocijalističke zemlje (Becker, Jäger 2010, 5-27).

Utoliko je nedvosmisleno da nastala kriza, koja još uvek nije prestala da proizvodi posledice, predstavlja neizostavnu perspektivu za tematizaciju našeg predmeta. Drugačije rečeno, razvijanje autoritarne politike posmatramo kao izvesnu *repliku* u odnosu na pomenutu krizu.

Naravno, različite studije nas opominju da uvažavamo značajne različitosti između pomenutih zemalja: heterogenosti ne dozvoljavaju previše laka uopštavanja. Tako pristup koji se bazira na varijetetu kapitalizma (koji uzima-

mo u obzir u radu) upozorava da su razlike konstitutivne (Anheier & Greskovits 2016, 28-37).

Ipak, u kritičkim razmatranjima posebno se naznačava da Mađarska zauzima izvanredno mesto, da zaslužuje poseban tretman u pogledu analize situacije u Srednjoj i Istočnoj Evropi (eksplicitno, Csillag, Széleányi 2015, 18-48). Ova situacija se zapravo može nadovezati na činjenicu da mađarski premijer Viktor Orban pokazuje ambiciju da i ideološki konceptualizuje nastalu situaciju, odnosno da razvija ideološki diskurs na način koji u nekim elementima odudara od nastupa političara u drugim zemljama Srednje i Istočne Evrope. Orbanovi ideološki profilisani nastupi, njegova ekspresivnost i spremnost da diskurzivno artikuliše svoju orijentaciju odista zaslužuju pažnju. Najzad, njegova intencija da permanentno reflektuje svoju sopstvenu praksu ga čini predmetom čestih i žestokih kritika: u nekim razmatranjima prepoznajemo nameru da se Orban identifikuje kao stvarni nosilac iliberalizma u postsocijalističkim zemljama sa mogućnostima da se time i cela Evropa uvlači u „loše krugove“. Orban se tako pojavljuje kao tipični destruktork liberalnog *raison-a* (Barber 2015).

Personalizacija autoritarizma koja sugerise da se radi tek o ličnoj stranpući problematićna je zbog redukovanja stanja na apstraktno-personalna ispoljavanja, što otupljuje analitićku oštricu. Ono što je taćno jeste da nas Orbanovi konceptualno formulisani nastupi vode ka uvaŹavanju *određenih* personalnih momenata. Zapravo, njegovi nastupi nas pozivaju da ponovo razmišljamo o ulozi politićkog vođe koja se analizira na reprezentativan naćin, barem u XX veku, kod Maksa Vebera (Max Weber; *Führerdemokratie*) i kod Jozefa Šumpetera (Schumpeter, 1987, 263). Zadnjepomenuti, kao što znamo, pledira za pojam *politićkog preduzetnika* koji se odvaja od rutinske realizacije politićkih poslova, jer kreira takve situacije koje iziskuju odgovore od strane drugih aktera politićke scene. Dakle, on(a) se ne prilagođava, nego kreira situaciju u demokratiji spram koje su drugi akteri tek replikanti – radi se, dakle, o *diskurzivnom inicijatoru*. Njegov nastup se ne odvija u datim okvirima nego je usredsređen na dinamiziranje i na promenu postojećih okvira, što se ne moŹe izvesti na osnovu obrazaca racionalizma: kada govori o preduzetništvu koje se preliva u politiku, Šumpeter čak poseŹe za militarnim terminima – on govori o „momentu osvajanja“. Preduzetnik stvara *konstitutivnu razliku* u odnosu na druge, on je kreator nerutinske razlike, a kod Šumpetera je to posebno odrećeno elementima *Vitalpolitik*.

Ipak, da bismo razumeli naš problem vaŹno je odrediti još jednu bitnu dimenziju. Naime, personalizacija, koju smo fiksirali povodom Vebera i Šumpetera i najzad povodom Orbanovog nastupa, mora se kontekstualizovati i u širim okvirima koji posreduju odrećene determinacije. Integralni deo krize koju smo pomenuli je i krizom pogoćeni obrazac „demokratskog kapitalizma“, koji je krojiio socioekonomska pitanja posle 1945. Umesto šireg izvođenja samo navodimo da postoje relevantne analize koje iznose da je kriza „demokratskog kapitalizma“ poseban aspekt već pomenute krize iz 2008. godine (Streeck 2013, 1-23). Time se neminovno otvara i više puta tretirano pitanje ambivalentnog odnosa izmeću

kapitalizma i demokratije (Wagner 2011), ali se situacija izoštrava u smislu da finansijalizovani kapitalizam dospeva u *perpetuirani* protivrečni odnos sa demokratskim intencijama, čime se dovodi u pitanje tok socioekonomske dinamike posle II svetskog rata. Kriza koja pogađa „demokratski kapitalizam“ očituje se u različitim fenomenima koji su ionako bili detaljno tematizovani u različitim studijama: „depolitizovana demokratija“, „demokratija bez demosa“, „izborna entropija“, opadanje zainteresovanosti za politiku, odnosno zamenjivanje političke zainteresovanosti sa članstvom u potrošačkim zajednicama (zamena građanina sa potrošačem), neartikulisanost preferencija potrošača-građana koje postaju predmeti medijskih intervencija. Naglašava se da partije cementiraju konfiguraciju moći osnažujući njihovu upravljačku ulogu umesto reprezentativne, čime nastaje separacija partija od društva¹ (Mair, 2013). Sumorne dijagnoze o erodiranju opozicije kao osnove *check-and-balance* sistema su stare već pola veka; partije postaju mesta transfera moći za vladajuću klasu, dok je model masovne partije na zalasku (Dahl 1966). To se može nazvati *ispražnjenjem* participativne demokratije koja prvenstveno opisuje izuzimanje političkih elita od demokratske legitimacije: time se zaokružuje kriza reprezentativne demokratije. Opisivanje udaljavanja partija od civilnog društva ka upravljačkim strukturama homogenizuje vladajuću klasu koja pacifikuje ono što ovde već pomenuti Hiršman tretira kao „glas“ – participaciju u javnoj sferi.

Ukoliko je ovaj opis tačan (mada, dakako, ne iscrpljuje sve; naročito mislimo na supranacionalne političko-ekonomske tokove koji predstavljaju determinaciju za ovde pomenute pojave), tada se mora naglasiti da on predstavlja okvir i za razmatranje mađarske paradigme. Razlike koje bismo mogli naći između mađarskog slučaja i Zapadne Evrope postoje, ali su one *diferencije na jednoj skali ili tek gradualne razlike*. Držimo na umu asimetričnost između zapadnog, srednjeg i istočnog dela Evrope, uzimajući u obzir heterogenosti između postsocijalističkih zemalja. No, smatramo da navedena fenomenologija „ispražnjenja“ demokratije pogađa i naš specifični predmet, odnosno Mađarsku, makar *mutatis mutandis*. Postupaćemo na sledeći način: prvo ćemo tematizovati izabrane političko-ekonomske karakteristike Mađarske kako bi definisali konstitutivne elemente date situacije, zatim ćemo opisati fenomenologiju nastupa sadašnje mađarske vlade, i na kraju ćemo analizirati spoj između neoliberalnog komunitarizma i autoritarizma.

1 Mer čak opisuje situaciju kao „upravljanje pomoću kartela“.

KRIZA KAO PERSPEKTIVA ZA ANALIZU

Shodno anticipiranoj metodologiji polazimo od krize 2008. Uoči rasplamsavanja globalne krize javljaju se znaci posruća postsocijalističkih ekonomija, a za dve godine dolazi do drastičnog srozavanja makroekonomskih indikatora. Posle kratke stabilizacije 2012. dolazi do recesije, ali ovde više ne pratimo dinamiku događaja. Za našu temu je bitnije da u istom kontekstu Mađarska zauzima posebnu poziciju i da zavređuje posebnu pažnju. Navodimo neke reprezentativne podatke: 2007. je njen rast u Mađarskoj jednak nuli, 2012. je rast još uvek niži u odnosu na istu stopu iz 2005. godine – zapravo je četiri godine u kontinuitetu zabeleženo usporavanje investicija, nivo finalne potrošnje pre krize je bio niži u odnosu na zapadnoevropske zemlje za razliku od drugih postsocijalističkih zemalja, postoji visoka stopa nezaposlenosti u toku prve dekade trećeg milenijuma (u pogledu podataka vidi: Becker 2014, 13-30). Čak i ovako kratko navođenje empirijskih podataka ukazuje na visok stepen krize u Mađarskoj koja *prethodi* nastupu Orbanove vlade.

Važno je setiti se i činjenice da je ocenjivanje Mađarske i njenih učinaka danas potpuno suprotno u odnosu na nekadašnje procene. Naime, ona je bila primerni đak tranzicije koji je uspeo da bez većih društvenih lomova savlada prepreke koje su se javljale na trnovitom putu: čak je u mnogim analizama ona označena kao nosilac dobre paradigme postepene tranzicije. Očigledno je da su nekadašnje visoke pozitivne ocene koje su adresirale Mađarsku deo prošlosti.

U sklopu pristupa koji se zove „varijeteti kapitalizma“ Mađarska se (zajedno sa Češkom i Poljskom) često opisuje sintagmom „utkani neoliberalizam“. Pojam „utkani liberalizam“ je svojevremeno lansirao Džon Radži (John Ruggie) sa ciljem da opiše transformaciju liberalizma u posleratnom kontekstu. Zapravo, „utkanost“ je pojam koji vodi poreklo od Karla Polanjija, pisca značajnog dela *Velika transformacija* i, najkraće rečeno, izveštava o odbrambenim potencijalima društva da se odupre prodoru tržišnih normi, tj. logici kvantifikacije i kalkulacije. „Utkani neoliberalizam“ sugeriše konstelaciju u kojoj se prihvata logika neoliberalno određene logike konkurentnosti, ali se upriličavaju institucionalni naponi u cilju smirivanja nastalih socijalnih napetosti, odnosno realizuje se kanalizacija problema usled stvorenih modusa nejednakosti. Naime, posle „velike transformacije“ koja se odigrala u trećoj trećini XX veka, nekadašnja država blagostanja više nije u mogućnosti da osigurava osnovne poluge društvene kohezije. Drugačije rečeno, Mađarska je primenila promenjenu logiku *à la* Polanji: pretpostavka politike je da usled neoliberalizacije nastaju razorne posledice u odnosu na društvo, ali politika ne redukuje fatalističko prihvatanje istih posledica nego pospešuje ugroženu društvenu koheziju. Država i odgovarajući aparati rade na balansiranju između osnaženja društvene kohezije, uvažavanja neoliberalno određene kompetitivnosti i različitih oblika kapitalizma, odnosno generira svojim nastupima različite kombinacije između afirmacije društvene kohezije i pospešivanja neoliberalne kompetitivnosti. U Mađarskoj su „levo-liberalne“

partije na vlasti pokušavale da sa redistributivnim aktivnostima u sferi blagostanja obezbeđuju ravnotežu između kompetitivnosti i društvene kohezije, ali, kako vidimo na osnovu podataka, sa sve manjim uspehom (Ferge 1997, 20-44). Redistributivna aktivnost „levih liberala“ je stvarala budžetske deficite, te su oni morali da zatraže nove kredite od međunarodnih institucija.

Pitanje je da li je „utkani neoliberalizam“ koji kapitalizam definiše iz političke perspektive adekvatan izraz Polanjijevih nastojanja („politički kapitalizam“ odista odgovara Polanjijevoj logici, ali ne i promišljanje toga kako je moguć „dobar kapitalizam“, to je bilo van okvira njegovog rezona); ali, nama ovde nije bitna analiza lojalnosti prema piscu *Velike transformacije* koliko potvrđivanje činjenice da se sa pojmovnom kovanicom „utkanog neoliberalizma“ mogu sagledavati odista neke bitne tendencije koje opisuju nastojanja političkih elita Mađarske.

Na osnovu toga dolazimo do tvrdnje da je Mađarska 2008. bila pogođena dvostrukom krizom. Prvo, radilo se o globalnoj krizi čiji su se impulsi prevaljivali preko različitih transfernih mehanizama na zemlje centralne i istočne Evrope. Kriza jeste bila globalna, ali pripada logici manifestacije krize po kojoj su se određeni impulsi javljali kasnije, odnosno da je postojala neistovremenost u pogledu ispoljavanja kriznih fenomena. Postojala je i kriza koja je iznutra generirana i koja se vezivala za politiku „levog liberalizma“ i za njegov koncept neoliberalizovane države blagostanja: prema tome, Mađarska je i *pre* izbivanja velike krize stupila u kolotečinu kriznih procesa. Različiti oblici otpora i manifestacije nezadovoljstva su se ispoljavale nezavisno od svetske krize i od tokova svetske ekonomije. O mađarskoj destabilizaciji političkog polja se mnogo pisalo nezavisno od pomenute globalne krize, sa naznakama da je došao „kraj strpljenja“ – aludirajući na paradigmu „političke ekonomije strpljenja“ koja je na početku devedesetih godina XX veka projicirala strpljenje kao politički preduslov za uspešnu tranziciju (Beissinger, Sasse 2012).

Žak Rupnik (Jacques Rupnik) je još 2007. postavljao pitanje u vezi sa „nazadovanjem“ demokratije u Srednjoj i Istočnoj Evropi; inače se eksplicitno nazovezivao za mađarsku situaciju promišljajući je kao „izazov liberalnoj paradigmi“. U svakom slučaju upozoravao je da je pretpostavljena linearna veza između tranzicije i demokratske konsolidacije *krhka*, da je situacija bremenita sa mnogobrojnim mogućnostima i sa nazadovanjem, podrazumevajući eroziju konstitucionalnog poretka i liberalnih prava (Rupnik 2007, 17-25). Sam Rupnik koji je aktivan posmatrač srednjoevropske i istočnoevropske scene samo je godinu dana ranije iznosio mnogo povoljniju dijagnozu (Rupnik 2006, 121-37), ali su ga određeni događaji naveli na promenu mišljenja.

No, ako idemo još dalje, pokazuje se da već nekoliko godina kasnije više nema nikakvih dilema: međunarodni instituti koji pomno prate dinamiku političkih događaja davali su pregnantno negativne ocene i jednoznačno su potvrđivali da je u toku izvesna „regresija“ (Walker, Habdank-Kolaczowska 2012). Drugačije rečeno, „*krhkost*“ je pretvorena u stanje „*nazadovanja*“. Ako se vratimo

još malo do Rupnika, relevantno je da je on već 2007. smatrao da su potencijali demokratizacije postsocijalističkih zemalja na osnovu evropske unifikacije iscrpljeni, tako je sumorno predskazivao nadiranje „populističkih sentimentata“ spram Evropske unije koja je bazirana „na principu prava“ i na „*corps intermediaires*“. Njegova ipak svetleća nada se odnosila na korigujuće-disciplinirajući nastup Evropske unije spram „nadolazećeg populizma“, kao što se to desilo u Austriji 2000. No, Rupnik nije zalazio u konflikt između demokratije i liberalizma i nije predočavao žrtvovanje liberalizma na oltaru demokratije; za njega postoji većito mobilizovana ravnoteža između liberalizma i demokratije. Ali, nećemo pogrešiti ako kažemo da je i Rupnik mogao imati na umu činjenicu da se nazire „iliberalna država“ u odnosu na Mađarsku. (Doduše, u upotrebi su i drugi nazivi: „upravljana demokratija“, „upravljani iliberalizam“, itd.)

Jasno je da kod Rupnika 2007. kriza još nije mogla zauzeti odgovarajuće mesto u argumentaciji; ipak, kod njega je приметно odsustvo svakog političko-ekonomskog razmatranja. Na osnovu Rupnika (kao i na osnovu sličnih argumentacija) u određenoj meri će se razumeti kako je Orban uopšte mogao da dođe na vlast sa toliko ubedljivom većinom. Rupnikova argumentacija opisuje određene pojavne fenomene, ali, u nedostatku analitičnijeg zahvata, ona zakazuje u artikulaciji. Videli smo da je 2008. mađarski obrazac utkanog neoliberalizma izložen dvostrukoj krizi, *i* egzogenoj *i* endogenoj, i da je isti obrazac determinisan mnogobrojnim faktorima političkog i ekonomskog karaktera – ubedljivu izbornu pobjedu Viktora Orbana 2010. ne možemo razumeti bez iste činjenice. Osim toga, kod Rupnika, koga smo izabrali kao paradigmatičnog komentatora Srednje i Istočne Evrope, neoliberalizam (a samim tim ni kriza „utkanog neoliberalizma“) nije ni primećen kao relevantan momenat.

Mi smatramo da bez određene artikulacije neoliberalizma u Mađarskoj ne možemo da se približimo našem predmetu. Čak i ako držimo do toga da je opravdana (sada već mnogo puta ponavljana) analogija sa Putinom u Rusiji i sa Erdoganom u Turskoj (uostalom, sam Orban se nekoliko puta pozitivno pozivao na pomenute političare), ne možemo da bacimo svetlo na mađarski slučaj ako ne uzimamo u obzir *mehanizam transformacije* utkanog neoliberalizma, kao i mehanizme transformacije koji vode u *neoliberalni autoritarizam*. Dakle, naša tvrdnja ne odražava česte kvalifikacije da je Orban dobitnik jedne ranije situacije koja se može karakterisati kao politički vakuum. Ukoliko postoji personalizovani autoritarizam koji se vezuje za premijera Mađarske (čak se operira sa pojmom kvaziharizme), onda ga moramo radi objašnjenja prepoznati u dramaturgiji krize, to jest u oblicima prevazilaženja krize prethodno postojećeg utkanog neoliberalizma. Osim toga, moramo objasniti način povezivanja autoritarnih struktura i neoliberalizma u mađarskom slučaju.

FENOMENOLOGIJA AUTORITARIZMA

U 2010. godini Orbanaova partija, koja već tada nastupa kao neprikosnoveni lider desnice, osvaja 2/3 glasova na izborima i zapravo već drugi put pobeđuje na izborima posle 1998. Približno isti uspeh se ponavlja na izborima za četiri godine. Doduše, ovaj uspeh se može pripisati i činjenici da je vladajuća partija 2012. izmenila izborni zakon. Pri tome, valja napomenuti da Orban, koji je sklon samorefleksiji, nije tumačio sopstveni nastup kao rutinsku promenu u vladanju: naprotiv, nagoveštavao je da se povodom njegovog vladanja radi o autentičnoj sistemskoj transformaciji koja je ravna tektonskim promenama, a koja je započeta 1989. Time je ideološki artikulisao ionako postojeće nezadovoljstvo u Mađarskoj u odnosu na rezultate tranzicije i najavio stratešku ambiciju dubinskog preinačenja datog političkog prostora – iz perspektive desnice.

Doziranje kombinacije ideoloških artikulacija (sa ciljem da se politika ne spusti na tehnokratski nivo) i pragmatiskih poteza u snažnoj meri karakteriše Orbanovu politiku. Nedavno je Orban tvrdio da protivnici njegove politike nisu liberali koliko sadašnji predstavnici nihilizma: drugačije rečeno, on želi da drži pod kritikom liberalizam koji se završava u nihilizmu. Postoje reprezentativni liberali u prošlosti koji zaslužuju svako divljenje, ali današnji liberalizam zastranjuje u nihilizam. No, eksplikacija veze liberalizma sa nihilizmom bi nas daleko odvela i našli bismo se na terenu koji je krajnje komplikovan. Ipak, ova situacija sa nihilizmom plauzibilno pokazuje ambicije Orbana da konceptualizuje svoj nastup: greši se ako se njegova politika svodi na bezočnu instrumentalizaciju vlasti. Štaviše, Orbanove transformacije su sezale i dalje od političkog sistema: u ime „prostora sile centralnog partijskog polja“ (Orban) prekrojio je mnoge segmente društvenog sistema (npr. zdravstveni sistem), realizovao je promene u ustavnom zakonu, proširio je manevarski prostor vlade u odnosu na parlament, inicirao je čitav sistem mera u vidu prezidencijalizacije (Sedelmeier 2014, 105-21, u pogledu pozicije Orbana u kontekstu partijskog takmičenja možemo navoditi poznati pojam prezidencijalizacije). I tu stoji ranija, no još uvek relevantna, naznaka povodom prezidencijalizacije: Piter Mer i Ričard Kac iznose da lider postaje partija, a partija postaje lider (Mair, Katz 1995, 5-28.). Sužen je manevarski prostor za ustavni sud (štaviše, prekrajanje prostora mogućnosti za ustavni sud je predstavljalo i početak pomenutih transformacija; ukinuto je i paritetno imenovanje sudija ustavnog suda), različitim merama je smanjen broj ombudsmana, ukinuta je funkcija poverenika za informacije od javnog značaja. Na delu je restriktivni medijski zakon koji favorizuje interpretaciju stvarnosti od strane vladajuće partije i institucionalno obezbeđuje preimućstvo reprezentanata vladajuće partije u odgovarajućim ustanovama koje su određene pečatom sile (ovo je samo kratki rezime mnogobrojnih opisa, Bánkuti, Halmai, Scheppele 2012, 138–46; neka se pogleda i kritička lamentacija poznatog ekonomiste, Kornai 2015, 34-47; nešto drugačije, a u cilju deskripcije, Juhász, László, Zgut 2015).

Nudi se zaključak da se sprovedi politika koja u ime vladajuće većine suspenduje elemente konsenzusa. Neki interpretatori su Orbana kvalifikovali kao nosioca „konstucionalne krize“ sa mogućnostima da se isti impulsi prošire i na druge zemlje Evrope (Von Bogdandy, Sonnevend 2015). Činjenica da Orban u postojećoj kriznoj situaciji sa migrantima nastupa i na osnovu diskurzivne pozicije odbrane postulirane nepatvorene Evrope nagoni mnoge tumače da prepoznaju opasnosti u njegovom nastupu koje idu i van mađarskih okvira, čak sa rasističkim momentima (Hungarian Free Press 2015, Fekete 2016, Balibar 2015, 153-61). Skreće se pažnja sa unutrašnjih konflikata na rasne relacije i realizuje se prebacivanje težišne tačke na spoljne opasnosti.

Bez sumnje, Orbanova retorika seže daleko u pogledu ostvarivanja političkih ambicija. Razvijanje konfrontativnog nastupa sa „birokratizovanim Briselom“ zarad odbrane suvereniteta nacionalne države spada u borbeno polje ideološke artikulacije. Orban izoštrava alternativu između nacionalne države kao još uvek postojećeg kolektivnog nivoa stvaranja identitetskog obrasca sa Evropskom unijom u kojoj postoji „višak“ nadnacionalnih sadržaja, a koji se oportunistički reprezentuju od strane upravljačkog aparata u Briselu. Kako je već primećeno u jednom poređenju između Silvija Berlusconija i Orbana, mađarski premijer drži distancu i spram transatlantskih horizonata, pa je njegova vlada s vremena na vreme dolazila u konflikt i sa različitim predstavnicima vlade SAD (u pogledu poređenja neka se vidi, Körösényi, Patkós 2014). Ali, beležimo i konflikte između Orbane vlade i Evropske komisije koja je iznosila negativne ocene povodom stanja ljudskih prava u Mađarskoj (Tavares Report 2012).

Orbanova politika se često karakteriše kao *populizam*; zapravo, malo koja interpretacija izbegava korišćenje ovog pojma. Ovde već pominjani Rupnik ili Ivan Krastev kategorički su izjavljivali da je populizam određujući momenat u blokiranju stabilizacije liberalizma u Srednjoj i Istočnoj Evropi: umiranje liberalnog konsenzusa se može pripisati prodoru populizma (Krastev, 2007, 56). Jedva da treba dodati da su ove kvalifikacije izrečene u kritičkoj nameri: na osnovu njih se može govoriti o iliberalnom populizmu koji caruje u Mađarskoj.

Ali, mi mislimo da je situacija drugačija: termin „populizam“ treba koristiti sa oprezom. Zapetljanje u izvesne oblike „iliberalnog populizma“ se pre mora tretirati kao *posledica*, a ne kao načelo objašnjenja. Ne može se sporiti da je Orban posegnuo za nekim mobilizacijskim tehnikama koje se obeležavaju kao „populističke“, odnosno da je u nekim karakterističnim situacijama iskorišćavao mobilizaciju populističkog tipa. Tako je spram „levo-liberalne“ vlade nekoliko puta mobilizovao referendum, u određenim situacijama je intencionalno preskakao „posredujuće institucionalne instance“ zarad neposredne komunikacije sa „narodnim težnjama“. Nije sporno da je Orban koristio plebiscitarne mehanizme radi dolaženja na vlast i zadržavanja na vlasti, što ga može svrstavati u red populističkih političara. Nije beznačajan momenat da se Orban i pozicionira u svojim diskursima tako da je spreman da osluškuje i da čuje glasove širih masa. Njegov nastup sadrži i recipiranje straha srednje klase koja na

poznat način strepi od deklasiranja u tokovima krize. Daleko od toga da se radi o simulativnoj retorici: kompleksnosti situacije doprinosi i to da su troškovi reprodukcije života sniženi, smanjene su i cene za korišćenje različitih oblika energije. Ali, sve to ne dozvoljava da se služimo terminima populizma, naročito ne na nekritički način, kako se to često sreće u literaturi. Prihvatamo zapravo naznaku Pitera Mera koji govori o populizmu kao određenom komunikacijskom metodi (*process and linkage*), a koji dovodi lidera i „delove naroda“ u neposrednu vezu, ali *ne govorimo o populizmu kao o supstantivnoj ideologiji* (Mair 2002, 81-97, Körösenyi, Patkós ibid. 32). To mnogo više pogađa suštinu Orbanovog nastupa; osim toga, nama je stalo do toga da isti komunikacijski populizam dovodimo u vezu sa kriznim strategijama, odnosno da podredimo obrazac populizma aplikovanoj formi neoliberalizma.

Za nas je, naime, od krucijalne važnosti kako se Orbanova politika razvijala u toku prevazilaženja krize, što dovodi u pitanje da se bezrezervno možemo pridružiti u izricanju ocena o populizmu. Populizam se interpretira kao manipulativni nastup koji iskorišćava sentimente-afekte „naroda“ protiv poslovnih elita ili različitih frakcija „velikog kapitala“. Međutim, Orbanova politika se uopšte ne može opisati u tom smislu (istini za volju, postoji mobilizacijska retorika protiv finansijskog kapitala kod njega). Čim je stupio na vlast, on je sproveo ono što današnja ortodoksna ekonomska politika sugeriše kao jedinu uspešnu „nepopulističku“ ekonomsku strategiju – nasilnu štednju. Ekonomska politika u Mađarskoj je, dakle, u velikoj meri odražavala ortodoksnu ekonomsku politiku, to jest politiku redukcije budžetskog deficita, redukovanja inflacije i smanjenja izdataka za blagostanje: to je štednja kao ideološka matrica koja se nametala i od strane merodavnih međunarodnih institucija. Nije bilo povećavanja nacionalnog duga zarad prevazilaženja recesije.

Čak bi se moglo reći da je Mađarska ponovo postala primerni đak, ali sada ne postepene tranzicije nego uspešno sprovedene nasilne štednje. Treba dodatno uvažavati da postoje snažne kritike nasilne štednje kao ekonomsko-političke paradigme koje bi se teško mogle okarakterisati kao „populističke“ (Blyth, 2013). One govore o tome da je žrtva koja se traži od strane onih koji moraju prihvatati nasilnu štednju zapravo uzaludna: pomenuta ideologija jednostavno ne funkcioniše. Međutim, ni govora o tome da bi mađarska vlada uvažavala takve i slične argumentacije – ona se mogla opisati upravo pomoću „pro-austerity“ politike.

Daleko od toga da se radi tek o provizornom momentu Orbanove vladavine: elementi ekonomske politike koji se vrednuju kao neoliberalni jesu immanentni deo njegove politike u celosti. To nas poučava da sačekamo sa krajnjom karakterizacijom Orbanovog političkog sistema. *Naša argumentacija se zasniva na tome da je neoliberalno razumevana kompetitivnost neizostavni momenat vladanja u Mađarskoj.* Kao vrh ledenog brega pominjemo postojanje tzv. *flat tax*, što podrazumeva istu poresku stopu za različite slojeve stanovništva – drugačije rečeno, primenjuje naglašenu homogenizovanu meru na nejednake subjekte. *Flat tax* je bio uveden i u nekim postsocijalističkim zemljama, kao i u Bugarskoj, sa veoma

problematičnim rezultatima. Nije potrebno da se detaljno udubimo u poresku materiju ili da budemo stručnjaci za tehničke finese: *flat tax* je značajan element u procesima kompetitivnosti – kompetitivnost se u značajnoj meri nadovezuje na konkurentnost na osnovu politike poreza. Kada je mađarska vlada uvodila pomenuti oblik poreza, ona ga je opravdavala na osnovu standardnih neoliberalnih načela koja dovode u pitanje da je celishodno/opravnano *srazmerno i pravedno* oporezovati bogatije i manje imućne; ogoljeno, data argumentacija dovodi u pitanje da je racionalno oporezovati u srazmerno većoj meri bogatije članove društva, jer, barem tako se tvrdi, to dovodi do slabljenja šanse za perpetuiranje rasta. Bogati ljudi troše svoja sredstva i time se obezbeđuju neophodni uslovi za neprekidan rast.

No, uz ostale probleme jedno je očigledno: *flat tax* jeste strategija za održavanje visoke nejednakosti – bogati će postati bogatiji, a siromašni siromašniji, kako to mnogobrojne i odgovarajuće studije dokazuju. Pri tome, mađarska vlada planira i dalja usavršavanja na poreskom sistemu do 2018. godine, ali na osnovu *istog* oblika poreza, čime se najavljuje intencija reprodukcije nejednakosti. Ovo se događa uprkos tome što su čak i neki ekonomisti, inače bliski vladajućoj partiji, izrazili sumnju u delotvornost datog oblika poreza – da ne govorimo o izveštajima u pogledu ambivalentnih međunarodnih rezultata uvođenja *flat tax* (Erdős 2012, 109-138, Pires 2011).

Kako vidimo, Orbanova politika je prožeta najsnažnijim elementima neoliberalne ekonomske politike: polazimo li od toga da između danas aktuelne teme nejednakosti i procesa neoliberalizacije postoji kauzalna veza, onda ne iznenađuje kritički stav mnogih posmatrača socioekonomske strukture u Mađarskoj da je posredi intenzifikacija nejednakosti i da je oko tri miliona (u nekim argumentacijama se javlja brojka od četiri miliona u zavisnosti od korišćenja kriterijuma) građana ispod socijalnog minimuma, ili da je minimalna najamnina srazmerno niska, ili da 4/5 građana nema materijalne rezerve – utoliko je Orbanova vladavina izložena jakim socijalnim kritikama od strane organizacija civilnog društva. Orban je ionako još za vreme svoje prve vladavine (1998–2002) oslabio moć kako neokorporativnih struktura, tako i sindikata. Njegova strategija je nedvosmisleno antiegalitarna, a *flat tax* jeste samo jedan izraz istog nastojanja, mada se radi o reprezentativnom momentu.

Ipak, naznaka o neoliberalnoj sazdanosti Orbanove vladavine iziskuje još neka izvođenja. Naime, izvesno je da postoje i takvi elementi u njegovoj retorici koji izazivaju sumnju i štaviše nalažu dodatno razmišljanje: kako se može dokazati involviranost Orbana u neoliberalnu provenijenciju ako retorički nastupa *protiv* neoliberalizma ili protiv određenih elemenata neoliberalizma? Kako je moguće klasifikovati sistem koji je obeležen njegovom političkom strategijom ako on izlaže kritici ideal slobodnog tržišta, neke tokove globalnog kapitalizma ili međunarodne finansijske institucije? U svakom slučaju, ne možemo komotno da određujemo Orbana u perspektivi neoliberalizma, barem ne možemo to raditi bez dodatnih argumentacija. Osim toga, i činjenica da se u međuvreme-

nu menjala i svojinska struktura zavređuje pažnju: istraživači su upozorili da je porastao volumen državne svojine, da je vladajući FIDESZ nalazio za shodno da podržavljuje određene domene (energetika, telekomunikacije, energetski sektor) – nacionalizacija se ne može lako uvrstiti u ideološki repertoar neoliberalizma bez dodatnih objašnjenja. Najzad, Orban je eksplicitno istakao strateški zahtev da se u određenim domenima promeni srazmera između mađarskog i transnacionalnog kapitala, a to su sledeći domeni: energetika, bankarski sektor, mediji i mala trgovina. Nedavno je Orban tvrdio da je njegova vlada zasad neuspešna u pogledu prekrajanja srazmera u maloj trgovini, ali se u ostalim domenima orijentacija pokazala uspešnom: istraživači tvrde nešto drugo, u sferi male trgovine je napravljen prodor, a finansijska sfera je još uvek pod dominacijom transnacionalnog kapitala (Index.hu/gazdasag, 2016).

Time su projektovani obrisi *nacionalnog* političkog kapitalizma: često ponavljanje tvrdnje da je od izuzetnog značaja distribuirati šanse onom delu visoke srednje klase koja se ponaša poput kapitalista moraju se razumeti upravo u ovom kontekstu. Inače, nije Orban jedini političar u postsocijalističkom razdoblju koji je istakao dotične ambicije: i ranije se moglo beležiti zagovaranje stvaranja *nacionalne* kapitalističke klase. Dakle, može se pokazati da su slične tendencije postojale i u drugim zemljama, ali su iste orijentacije postepeno jenjavale. Mađarska, koja je, kako smo to već rekli, važila kao primerni đak tranzicijske škole, bila je poznata po tome da je privlačila velike volumene stranog kapitala: ako se to uzme u obzir, tada se Orbanova politika može razumeti i kao izvesna vrsta odgovora u odnosu na stepen prisustva stranog kapitala u Mađarskoj (Bohle, Greskovits, 2009).

Značajan momenat nastalog autoritarizma jeste *politika prema radu*. Od druge Orbanove vlade razvija se široka retorika o „društvu koje se zasniva na radu“ – to se događa u situaciji kada se na svetskom nivou raspravlja o tome da li je poželjno projektovati društvo koje se u sve manjoj meri oslanja na rad. Deo svega toga jeste državno posredovana *moralizacija* rada u Mađarskoj: subjekti društva se u diskursima državnih aparata raspoređuju u kontinuumu između kapitala i rada, a svi koji ispadaju iz tog kontinuumu se proglašavaju manje vrednim članovima društva. Država igra aktivnu ulogu u promovisanju društva rada, ali je ovde pogrešno misliti na prisustvo ili povratak kejnzijanističke države blagostanja. Naime, i ovde se tendira ka ostvarenju *pune zaposlenosti* kao u slučaju države blagostanja koja se stabilizovala posle II svetskog rata: Orban je mnogo puta izjavljivao da je jedan od najznačajnijih ciljeva njegove politike puna zaposlenost. To, dakako, opet izaziva potrebu da upriličimo dodatna objašnjenja, jer standardni neoliberalni scenario *ne* sadrži cilj pune zaposlenosti – naprotiv, inklinira ka tome da objašnjava nužnost određene prirodne stope nezaposlenosti („naturalna stopa nezaposlenosti“). Ali, treba primetiti da ovde nije reč o postizanju egalitarnih obrazaca ili o redistributivnim transferima od strane države, a u cilju korekcije tržišnih rizika, nego o *autoritarnom privođenju nezaposlenih subjekata u sferu rada*. Pre bismo mogli da govorimo o *resocijaliza-*

ciji/reintegraciji onih koji nisu članovi kompleksa rad/kapital posredstvom rada. Odbija se (moralna, politička) zasnovanost transferisanja pomoći za vreme nezaposlenosti; zapravo, pojedinac se resocijalizuje putem *javnog* rada iza kojeg stoji država. Istovremeno, u nedostatku jakog sindikata moguće je donositi zakone o radu koji odgovaraju kako poslodavcima, tako i logici moralizacije rada.

Prema tome, država koja se stara o srednjoj klasi i integriše one subjekte koji ispadaju iz kontinuuma rad/kapital pomoću javnog rada reprodukuje obrasce antiegalitarizma. Već smo videli postojanje *flat tax* u Mađarskoj kao elementa antiegalitarizma, ali možemo dodati i oporezivanje minimalnog dohotka ili izvlačenje određenih resursa iz zdravstva koji isto tako generiraju nejednakost. Nadalje, treba pomenuti da je nivo najamnine u Mađarskoj mnogo niži od zapadnoevropskog: kritički raspoloženi ekonomisti upozoravaju da se i u ovom slučaju mađarska vlada podređuje neoliberalnim zamislama: niska najamnina privlači investitore, a visoka najamnina ih odvraća od odgovarajućih ekonomskih aktivnosti. Isti ekonomisti iznose zapažanja da bi se nivo najamnine mogao podići bez ikakvih „populističkih“ posledica (Pogátsa 2015). No, nivo najamnine se održava na niskom nivou u stanju zaostalosti u odnosu na Zapadnu Evropu: takve mere ipak održavaju date oblike nejednakosti. Ovde se može povesti rasprava u pogledu još uvek postojeće divergencije između zapadnog i istočnog dela Evropske unije, ali je nama bitnije da se radi o simptomu koji odražava antiegalitarizam kao pravac kretanja u Mađarskoj.

Neki istraživači su na osnovu intenzivne aktivnosti države u mađarskom poretku počeli da govore o etatizmu. Po tome, autoritarni etatizam bi bio termin koji pogađa situaciju u Mađarskoj, ali mislimo da se radi o pogrešnoj ili nedovoljno preciznoj argumentaciji. Određene intervencije države su imanentne svim savremenim političko-ekonomskim porecima, ali je od značaja koji su ciljevi datih intervencija – da li se pospešuju obrasci nejednakosti ili jednakosti. Mi smo videli da je u Mađarskoj reč o generiranju pune zaposlenosti, ali uz reprodukciju nejednakosti, što je mnogo bitnije određenje za kvalifikaciju državnog nastupa nego apstraktni pojam etatizma.

AUTORITARIZAM U KONTEKSTU NEOLIBERALNOG KOMUNITARIZMA

Relevantni element opisa konstelacije u Mađarskoj je prisustvo neokonzervatizma. Tako je ovde već pominjani Selenji sa koautorom zaključio da upravo ovaj momenat povlači za sobom analogiju sa Putinovom Rusijom, gde primećujemo intenzivnu ideologizaciju nacionalnog identiteta (Csillag, Szelenyi ibid, 43) – pitanje je koliko je ova naznaka tačna. Ričard Sakva (Richard Sakwa), jedan od najsuptilnih tumača ruske političke scene, traži opreznost povodom predmeta (Sakwa 2011, 233-235, 250-251). On smatra da je pogrešno prebrzo baratati pojmom autokratizma u ruskom slučaju, kao što je netačno videti u oblicima ruske

vlasti *soft* varijantu bivšeg sovjetskog sistema: radi se zapravo o *dualnom sistemu* – s jedne strane postoji legalno-konstitucionalni poredak, a s druge strane je diskreciono-administrativni sistem. Ulog je održavanje istih poluga političkog sistema u ravnoteži.

Mislimo da je naznačena argumentacija uputna i za Mađarsku, a istraživanje koje bi pokazivalo primese istog dualnog sistema u Mađarskoj bi tek trebalo da se razvija. No, neosporno je da u Mađarskoj prepoznajemo značajne primese neokonzervativizma koji je izrastao iz politike sećanja posle pada socijalizma. Isti neokonzervativizam je naglašeno antikomunistički – postuliranu istorijsku regresiju izvodi iz posleratne situacije i namerava da rehabilituje određene dimenzije konstelacije između dva svetska rata. Shodno tome, primećuje se restaurativna politika koja priziva elemente pomenutog perioda, koji je bio određen prisutnošću intenzivnih oblika antiegalitarnosti, čak i sa primesama feudalno-kapitalističkih aspekata. Prodiranje socijalizma se tretira kao skretanje se normalnog koloseka teleološki shvaćene istorije, a povratak na napušteni kolosek kao integracija u predodređeni tok istorije.

Videli smo da se Orbanov komatantni retorički ton u odnosu na glavne institucije EU opravdava pretpostavkom da se brani suverenitet nacionalne države spram prenapetih supranacionalnih ambicija odgovarajućih institucija EU. Ali, barem da pomenemo da je odnos između pomenutih institucija i nacionalnih država daleko komplikovaniji: mnogobrojne studije pokazuju postojanje kompleksnih nedihotomnih situacija (Serfati 2011, 155-180, Ellinas, Suleiman 2011, 923-947.). Idemo li dalje, odnosno pokušavamo li rekonstruisati genezu EU, pre će se pred nama pojaviti slika EU koja se javlja i kao spasilac oronulih nacionalno-državnih konstrukcija u II svetskom ratu (više o tome, Milward 2000). Odnosi su mnogo kompleksniji no što retorika mađarskog premijera anticipira. Dakle, Orbanova retorika dihotomizacije između nacionalne države i EU služi ideološkim ciljevima.

Naše mišljenje je da se politika koju analiziramo može opisati kombinacijom neoliberalnog komunitarizma i autoritarizma. Kako objasniti utkanost politike koju Viktor Orban personalizuje sa dotičnom kombinacijom? Nije teško objasniti da se sistematični animozitet neoliberalizma prema socijalizmu, ili prema različitim oblicima „društvene pravednosti“, ili, „društvene racionalnosti“, može prepoznati i u Orbanovom diskursu: izricanje moralnih osuda i tretiranje socijalizma kao civilizacijske opasnosti nije daleko ni od Orbana ni od neoliberalizma. Ali, kako objasniti povezivanje neoliberalizma i komunitarizma? Nije li tako da je neoliberalizam u sprezi isključivo sa individualističkim filozofijama? Osim toga, kako uklopiti Orbanov personalni autoritet sa elementima harizme u kontekstu neoliberalnih tokova kada Maks Veber govori o harizmatičnom političkom autoritetu, a on se tematizuje kao „tipična neekonomska sila“ (Weber 1978, 145). Naime, i za neoliberalizam je bitno da uvažava, rečeno terminima teorije igara, „*positiv-sum*“ igru tržišta u odnosu na „*zero-sum*“ igru političke konkurencije (Spieker 2012, 1-18).

No, ne treba zaboraviti da između neoliberalizma i nacionalno-državnih strategija ne zjapi provalija. Gubimo značajne perspektive ako istrajavamo na prikazivanju odnosa neoliberalizma i nacionalizma kao apriori sukobljavajućih orijentacija. Čak i oni istraživači neoliberalizma koji se nisu eksplicitno bavili dotičnom temom naglašavali su da neoliberalizam nije moguć bez stanovitih oblika nacionalizma i nacionalno-državnih strategija (Harvey 2005, 85, Harmes 2012, 59-96, ali se može razvijati i argumentacija na liniji „ekonomsko-liberalnog nacionalizma“, Helleiner 2002, 307-29). Nacionalni komunitarizam sadrži u sebi supstantivne političke pretpostavke, ali nije nemoguće da ulazi u simbiozu sa neoliberalizmom koji ima tendenciju da raščarava politiku na osnovu sveopšte ekonomizacije (sličnu formulaciju upotrebljava Davies 2014, 132). Nacionalni komunitarizam projektuje određene vrednosne obrasce i sadržinski određene ciljeve: u slučaju neoliberalnog komunitarizma ovi obrasci i ciljevi se stapaju sa neoliberalizacijom. Tržište, ekonomizacija različitih segmenata, kalkulatивne strategije, strateški savezi sa različitim oblicima transnacionalnog kapitala kao u slučaju Mađarske, dobijaju smisao u kontekstu nacionalnog identiteta: ovi momenti imaju značenja u smislu povezivanja sa pitanjem „ko smo mi“ (neki istraživači su to, makar delom, primetili: tako rasprave o „finansijskom nacionalizmu“ u Mađarskoj sigurno spadaju u ovu problematiku, Johnson, Barnes 2015, 535-569). Tržišna racionalnost postaje smisljena kao izraz kolektivnog nasledstva, kao izraz utkanosti u tradiciju; utoliko ni autoritarni vođa ne predstavlja suprotnost u odnosu na nacionalnu strategiju kompetitivnosti. Autoritarni vođa, „politički preduzetnik“ u Šumpeterovom smislu, prepoznaje i afirmiše nacionalnu različitost i unikatnost (i ne karakteriše se na osnovu pozivanja na transcendentalnu ideju pravednosti): on/ona razvija autoritet u sklopovima ekonomskog racionalizma neoliberalizovanog poretka, predvodi članove nacionalne zajednice u međunarodnom takmičenju ili stvara okvire kompetitivnosti u sklopovima nacionalne države. Pojedinci donose svoje utilitarne ekonomske odluke u perspektivi nacionalnog samoodržavanja i nacionalnog komunitarizma. Najzad, donosiocu strateških odluka pripisuju se autoritativne karakteristike, jer može da predvodi naciju u tokovima beskonačne kompeticije. To obezbeđuje autoritarnom vođi, strateškom lideru, da moralizuje govor o kapitalizmu i da razvija uslove za nacionalni kapitalizam.

Važno je reći da su diskursi koji su razmatrali genezu neoliberalizma od samog početka naznačavali potencijale autoritarizma. Postoje značajni analitički učinci povodom kovanice „neoliberalni autoritarizam“ – tako je povodom tačerezma pomno razmatran pojam autoritarnog populizma (Hall 1985, 115-24.) ili je tematizovan pojam „autoritarnog statizma“ (*authoritarian statism*), koji nastoji da objašnjava favorizovanje određenih frakcija kapitala od strane državnih aparata. Oba pojma se mogu, uz određena dodatna objašnjenja, primenjivati na mađarski slučaj; ali, bitnije je da se osnaženje neoliberalnog autoritarizma razvija u kriznom razdoblju kada su se menjali odnosi između konsenzusa i prinude, i kada je neoliberalna legitimacija kapitalizma pretrpela različite udarce. Ukratko

rečeno, to jeste situacija kada se mora objašnjavati da se „dobrom kapitalizmu dešavaju loše stvari“ (Amable 2011, 12).

Uprkos još uvek postojećoj krizi neoliberalizam nije ustuknuo; naprotiv, u određenim segmentima je pojačao svoj nastup. Različiti pokreti nisu uspjeli da uzdrmaju osnovne dimenzije neoliberalizma. Prestrojavanje neoliberalizma kao nužna replika u odnosu na krizne tokove zasad ne rezultira slabljenjem neoliberalnih matrica; ali, prestrojavanje je neminovno povezano sa autoritarnim obrascima *u situaciji kada su zbog krize pogođene osnove legitimacije*.

Orbanova retorika koja s vremena na vreme „grmi“ protiv neoliberalizma daleko je od toga da dovodi u pitanje neoliberalnu ideologiju – njegova kritika tretira samo određene forme finansijskog kapitala. Takođe, njegovo strateško liderstvo se mora razumeti na talasima neoliberalnog autoritarizma: povezivanje supstantivnih nacionalnih vrednosnih obrazaca sa etosom neoliberalno razumevane kompeticije je imanentan deo njegovog nastupa. Prema tome, ne mislimo da je mađarski slučaj unikatan uprkos tome što sadrži određene elemente autohtonosti, na čemu se može zahvaliti, između ostalog, konceptualno-ideološkoj sklonosti mađarskog premijera. Ali, konstitutivne primese ovog slučaja se mogu razumeti tek u širem kontekstu, što smo pokušavali da pokažemo u ovom radu.

Najzad, autoritarizam slabi supstancu *i* liberalizma *i* demokratije. Orbanovo konceptualno skretanje prema iliberalizmu izvlači energiju iliberalizma iz neoliberalnog autoritarizma.

BIBLIOGRAFIJA

- Amable, B. 2011. Morals and politics in the ideology of neo-liberalism. *Socio-Economic Review*, 9 (1): 3-30.
- Anheier, H. K., B. Greskovits 2016. The Hollowing and Backsliding of Democracy in East Central Europe. *Global Policy*, 6: 28-37.
- Balibar, É. 2015. Europe et Réfugies: L'élargissement. *Multitudes*, 4, 61: 153-61.
- Bánkúti, M., G. Halmi, K. L. Scheppele. 2012. Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution. *Journal of Democracy*, 23, July: 138-46.
- Barber, T. 2015. Illiberalism takes root in the fertile centre. <https://www.ft.com/content/7d1aff0e-18f0-11e6-b197-a4af20d5575e>, otvoreno, 23.10.2016.
- Becker, J. 2014. Osteuropa in der Krise: Ökonomische und politische Dynamiken. *WISO*, 37(2): 13-30.
- Becker, J., Jäger, J. 2010. Development Trajectories in the Crisis in Europe. *Debate. Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 18(1): 5-27.
- Beissinger, M. R., G. Sasse 2012. An End to "Patience"? The Great Recession and Economic Protest in Eastern Europe. In (ed.) Bermeo, N. and Bartels, L. M., *Mass Politics in*

- Tough Times: Opinions, Votes and Protest in the Great Recession, Oxford: Oxford University Press, 334-70.
- Blyth, M. 2013. *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Bohle, D., Greskovits, B. 2009. *Wirtschaftswunder und Staatsverschuldung*. Osteuropa, 2-3: 349-56.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. 2014. *A New EU Framework to strengthen the Rule of Law'*, 3 November 2014, COM, 158 final.
- Csillag, T., Szelényi Iván. 2015. *Drifting from Liberal Democracy: Traditionalist/Neo-conservative Ideology of Managed Illiberal, Democratic Capitalism in Post-communist Europe*. *Intersections, EEJSP*, 1(1): 18-48.
- Dahl R. eds. 1966. *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press.
- Ellinas, A. E., Suleiman, E. N. 2011. *Supranationalism in a transnational bureaucracy: The case of the European commission*. *Journal of Common Market Studies*, 49(5): 923-47.
- Erdős T. 2012. *Egykulcsos jövedelemadó és gazdasági növekedés*. *Közgazdasági Szemle*. LIX. évf., február: 109-38.
- Fekete L. 2016. *Hungary: Power, Punishment and the Christian-national Idea*. *Race and Class*, 57, 4: 65-93.
- Ferge, Zs. 1997. *The Changed Welfare Paradigm - The Individualization of The Social*. *Social Policy and Administration*, 31, 1: 20-44.
- Fukuyama, F. 2014. *Political Order and Political Decay*. New York: Farad, Straus and Giroux.
- Hall, S. 1985. *Authoritarian populism: A reply to Jessop et al*. *New Left Review*, 151, May-June: 115-24.
- Harmes, A. 2012. *The rise of neoliberal nationalism*. *Review of International Political Economy*, 19, 1: 59-86.
- Harvey, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Helleiner, E. 2002. *Economic nationalism as a challenge to economic liberalism? Lesson from the 19th century*. *International Studies Quarterly*, 46(3): 307-29.
- Hungarian Free Press. 2015. *Viktor Orbán on Defending Europeans and The Invasion of the Outsiders* (18 November), <http://hungarianfreepress.com/2015/11/18/viktor-orban-on-defending-europeans-and-the-invasion-of-the-outsiders/>.
- Index.hu/gazdasag/2016/10/10/orban_multi_hazai_ceg_bankszektor_kiskereskedelem_energia_media, otvoreno, 23.10.2016
- Johnson, J., A. Barnes. 2015. *Financial nationalism and its international enablers: The Hungarian experience*. *Review of International Political Economy*, 22, 3: 535-69.

- Jowitt, K. 1996. „Undemocratic Past, Unnamed Present, Undecided Future“, *Demokratizatsiya*, 4(3): 409-19.
- Juhász A., L. Róbert, Zgut E. 2015. Egy illiberális vízió eddigi következményei, Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/12523.pdf>, otvoreno, 23.10.2016.
- Kornai, J. 2015. Hungary's u-Turn: Retreating from Democracy. *Journal of Democracy*, 26, 3: 34-47.
- Körösényi A., V. Patkós. 2014. Liberális és illiberális populizmus, Berlusconi és Orbán politikai vezetése. *Politikatudományi Szemle*, XXIV/2: 29-54.
- Krastev I. 2007. The Strange Death of the Liberal Consensus. *Journal of Democracy*, 18, 4: 56-63.
- Mair P. 2013. *Ruling the Void*. London: Verso.
- Mair, P. 2002. Populist Democracy vs. Party Democracy. In: ed. Y. Mény, Y. Surel *Democracies and the Populist Challenge*, London: Palgrave, 81-97.
- Mair, P., R. Katz. 1995. Changing Models of Party Organisation and Party Democracy. *Party Politics*, 1: 5-28.
- Milward, A. 2000. *The European Rescue of the Nation-State*, London: Routledge.
- Offe, C. 1991. Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe. *Social Research*, 58: 864-902.
- Pires, A. J. G., Jensen, T. S. 2011. Effects of flat Tax Reforms on Economic Growth in the OECD Countries. SNF Working Paper No 12/11. Institute for Research in Economics and Business Administration.
- Plattner, M. F., Diamond, L. 2007. Is East-Central Europe Backsliding?. *Journal of Democracy*, 18 (4): 5-6.
- Pogátsa, Z. 2015. No Convergence in the Central and Eastern European Member States: A Multiple Indicator Analysis. In R. Jamilov, & Y. Akbar (eds.), *Neo-Transitional Economics*, London: Emerald Publishers.
- Rupnik, J. 2006. La crise de l'Union européenne vue d'Europe centrale. *Esprit*, 6: 121-37.
- Rupnik, J. 2007. From Democracy Fatigue to Populist Backlash. *Journal of Democracy*, 4: 17-25.
- Sakwa R. 2011. The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism and the Medvedev Succession. Cambridge, XI–XIV; Transition as a Political Institution: Toward 2020, In ed. M. Lipman and N. Petrov, *Russia in 2020: Scenarios for the Future*, Washington, 233-35, 250-51.
- Schumpeter, J. 1987. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Umwin.
- Sedelmeier, U. 2014. Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession. *Journal of Common Market Studies*, 52(1): 105-21.

- Serfati, C. 2011. La logique financiero-rentière des sociétés transnationales. *European Journal of Economic and Social Systems*, 1-2: 155-80.
- Spieker, J. 2012. Defending the open society: Foucault, Hayek, and the problem of biopolitical order. *Economy and Society*, 42, 2: 1-18.
- Streeck, W. 2014. The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State. *German Economic Review*, 1: 1-23.
- Tavares Report. 2012. Report of 25 June 2013 on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary - pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012 (2012/2130, INI) 23.10.2016.
- Von Bogdandy, A., Sonnevend, P. (eds.). 2015. *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. Oxford/Portland: Hart Publishing.
- Wagner P. 2011. The Democratic Crisis of Capitalism: Reflections on Political and Economic Modernity in Europe. LEQS Paper n° 44, décembre, <http://www2.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper44.pdf>, otvoreno, 23.10.2016.
- Walker, Ch., S. Habdank-Kolaczowska. 2012. *Fragile Frontier, Democracy's Growing Vulnerability in Central and S Freedom House Nations*. In *Transit 2012*. <https://www.freedomhouse.org/.../Release%20Booklet>, otvoreno, 23.10.2016.
- Weber, M. 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, CA, University of California Press.

Alpar Lošonc

IS THERE A NEW (HUNGARIAN) PARADIGM OF AUTHORITARIANISM? A POLITICO-ECONOMIC ACCOUNT

SUMMARY

This work thematises the new paradigm of authoritarianism in Hungary. It contains three parts. The first part is dealing with the context of financial crisis in 2008, and the crisis-ridden ramifications regarding Hungary. The second part concerns the phenomenology of authoritarianism including the transformation of the functions of Constitutional Court or the modifying of the check-balance system of politics. The third part depicts the phenomenology of the national capitalism in Hungary with the account of such political measures as flat tax. In contrast to the usual analysis this work develops an argumentation

that: a) explains the authoritarianism as a response to the crisis of embedded neoliberalism in Hungary during the last decade, b) instead of the frequently used populism emphasizes the strong connection amongst neoliberalism, authoritarianism, and neoconservatism. The relatively specific national neoliberalism burdened with the authoritarian patterns of employment and work could throw light on the illiberal tendencies within the paradigm connected to the political figure of Victor Orbán.

KEY WORDS: *neoliberal authoritarianism, financial crisis, embedded neoliberalism, illiberalism.*

Boris Varga*

Vojvođanska politikološka asocijacija

Globalna demokratska recesija i stanje političkih režima na prostoru bivšeg SSSR-a

SAŽETAK

U članku autor istražuje stanje političkih režima na prostoru bivšeg Sovjetskog Saveza u uslovima buđenja multipolarnog sveta. Analiza je fokusirana na dve oblasti: prva je teorijska rasprava o kompleksnim okolnostima, koje se generalno prikazuju kao „pad“ demokratije i „oporavak“ autoritarizma u svetu; drugi fokus istraživanja je analiza režima 12 bivših sovjetskih republika.

Autor zaključuje da demokratija na globalnom nivou prolazi kroz svojevrsnu krizu, što se odražava i na zonu država u tranziciji. Jake autoritarne države, poput Rusije i Kine, u svetu sve aktivnije šire svoj politički i ekonomski uticaj, posebno na tranzicione postsovjetske države, što utiče i na njihove političke režime.

Stanje režima u bivšim državama SSSR-a skoro da prati i njihove geopolitičke težnje prema ekonomsko-političkim blokovima na koje je podeljena Evroazija. Države koje su u demokratskoj tranziciji i čiji režimi su hibridni teže integraciji sa Evropskom unijom, dok države koje su (polu)konsolidovale autoritarizam teže Rusiji ili integraciji u Evroazijski ekonomski savez.

KLJUČNE REČI: *politički režimi, demokratija, autoritarizam, demokratska recesija, Evropska unija, Rusija, Evroazijski ekonomski savez.*

* Kontakt: boris.varga@gmail.com, www.borisvarga.com.

Poslednjih godina teoretičari vode polemiku u vezi sa tim da li je demokratija u svetu u fazi recesije, odnosno „pada“ ili je na snazi novi uspon autoritarizma. Geopolitičke ambicije država u razvoju, od kojih su ključne autoritarne Rusija i Kina, te slabljenje uticaja Sjedinjenih Američkih Država na međunarodnom planu, stvorilo je novo globalno okruženje. Takođe, posledice ekonomske krize 2008. i sve veće pogoršanje odnosa između Zapada i Rusije utiču na novu međunarodnu političku klimu koja ne doprinosi kvalitetu demokratije i demokratizacije država, posebno onih u tranziciji. Tenzije na Starom kontinentu koje su eskalirale nakon ukrajinske krize 2014. (aneksije Krima i hibridnog rata u Donbasu) potisle su u drugi plan diskurs o demokratiji na prostoru bivšeg Sovjetskog Saveza. Tu raspravu je u ravan politike posebno usmerilo stvaranje Evroazijskog ekonomskog saveza, oko kog je Moskva 2014–15. godine veoma ambiciozno okupila trećinu bivših sovjetskih republika (Varga 2015).

Stoga ovo istraživanje ima za cilj da pokuša da odgovori na dva osnovna pitanja: (1) Kakvo je stanje političkih režima na prostoru bivšeg SSSR-a? (2) U kojoj meri se teza o globalnoj demokratskoj „recesiji“ odnosi na stanje režima na prostoru bivšeg Sovjetskog Saveza? Odnosno – kakav je uticaj Rusije na post-sovjetsko okruženje?

Ovo istraživanje obuhvata korpus od 12 postsovjetskih država (bez tri baltičke države Estonije, Litvanije, Letonije), koje su podeljene geografskim principom u tri regiona: evropski – Rusiju, Belorusiju, Ukrajinu i Moldaviju, kavkaski – Gruziju, Jermeniju i Azerbejdžan, i centralnoazijski – Kazahstan, Uzbekistan, Kirgiziju, Tadžikistan i Turkmenistan. To je prostor koji je, posebno nakon ukrajinske krize, podeljen u dve političko-ekonomske i vojne sfere interesa: na države koje aktivno saraduju sa programom Brisela „Istočno partnerstvo“ i realizuju Sporazum o asocijaciji sa Evropskom unijom (dalje u tekstu: EU) (Ukrajina, Moldavija, Gruzija) i države koje su ušle u novostvoreni Evroazijski ekonomski savez (dalje u tekstu: EES) (Rusija, Belorusija, Kazahstan, Jermenija, Kirgizija).

Istraživanje obuhvata vremenski period od 2008. do 2016. godine, odnosno period od početka svetske finansijske i ekonomske krize do danas. Takođe, koristiće se i istraživanja od raspada SSSR-a do 2008. godine, radi poređenja podataka o stanju režima, da bi se utvrdilo kakva je bila situacija na prostoru bivših sovjetskih republika pre ekonomske krize.

Metodologija se u definisanju političkih režima oslanja na kvalitativne metode, koje se pozivaju na teoriju strukture režima, i kvantitativne, odnosno istraživanja percepcije stanja režima, svesno prihvatajući činjenicu da se radi isključivo o percepciji i trendovima, a ne o egzaktno potvrđenim vrednostima. Za te potrebe korišćene su percepcije iz istraživanja organizacija *Freedom House*, *Transparency International*, *Reporters Without Borders*, kao i egzaktni podaci o stanju ekonomije istraživanja koja je sprovela *World Bank*.

KRIZA DEMOKRATIJE ILI METODOLOGIJE?

Portugalska Revolucija karanfila pre četiri decenije, 1974. godine, predstavljala je početak Hantingtonovog „trećeg talasa“ demokratizacije u svetu. Tada, u doba Hladnog rata, smatralo se da svega 30% država u svetu ima izbornu demokratiju, odnosno sistem u kom građani na slobodnim i fer izborima biraju svoje lidere. Kako primećuje Leri Dajmond (Diamond 2015, 141-148), od 1974. pa sve do 2007. godine zabeležen je rast broja demokratskih država kao nikad do tada u istoriji. Broj izbornih demokratija 2006. godine, prema istraživanju *Freedom House*, iznosio je između 114 i 119, odnosno oko 60% država u svetu. Nakon 2006. godine broj izbornih i liberalnih demokratija počeo je da opada, čime je počeo trend blage, ali ustaljene demokratske recesije. To znači da od 2006. do 2013. godine, prema istraživanju *Freedom House*, više zemalja u kategoriji „sloboda u svetu“ beleži pad od broja onih koje u istoj kategoriji beleži napredak.

Stiven Levitski i Lukan Vej smatraju da su slaba empirijska utemeljenja za potvrdu navodnog kvantitativnog trenda globalnog pada demokratije (Levitsky&Way 2015, 48-53). Vej je u svojim prethodnim studijama bio zastupnik teze da su veze (jačina ili slabost) sa Zapadom (eng. *the strength or weakness of links to the West*) veoma važna varijabla u uspehu konsolidacije demokratije ili autoritarizma u tranzicionim državama (Way 2008, 55-60). Prisustvo demokratske recesije Levitski i Vej objašnjavaju opadanjem međunarodnog uticaja Sjedinjenih Američkih Država i EU na tranzicione države, kao i porastom geopolitičkog uticaja autoritarnih država Rusije i Kine, ali i drugih regionalnih nedemokratskih država, posebno na prostoru bivšeg Sovjetskog Saveza, Azije i Afrike (Levitsky&Way 2015, 48-51).

Međutim, Levitski i Vej (Levitsky&Way 2015, 49-50) upozoravaju na metodološki problem u istraživanjima definisanja i brojanja demokratskih i autoritarnih država u svetu. Analitičari često mešaju pad autoritarnih režima sa demokratizacijom, te se nakon pada autoritarnih vladara i dolaska opozicije na vlast tranzicija odmah karakteriše kao „demokratizacija“, a novi režim kao – „nova demokratija“. Ovi teoretičari smatraju da su momenti autoritarne slabosti i nestabilnosti često izjednačavani sa demokratizacijom, odnosno demokratskom tranzicijom. Čim su u postkomunističkim i drugim postautoritarnim državama bili održani prvi višepartijski izbori, režim je bio okarakterisan kao neka vrsta „nove demokratije“ ili neki umanjeni tip demokratije (izborne, iliberalne, nekonsolidovane). U takve kategorije je i *Freedom House* početkom devedesetih godina svrstao nekadašnje autokratije u Gabonu, Jordanu, Kazahstanu, Uzbekistanu, pa čak i nekad totalitarni Turkmenistan u „delimično slobodne“ režime.

Levitski i Vej (Levitsky&Way 2015, 50-53) smatraju da su nakon Hladnog rata okolnosti mnogo više išle na ruku demokratiji, te da su rane 90-e u stvari bile faktički „savršena oluja za diktatore“. Prema njihovom mišljenju, to su bili samo „demokratski momenti“ (eng. *democratic moments*), ali ne i istinska težnja

država demokratiji i demokratskim vrednostima, sa jakim političkim pokretima. Dotadašnje autokratije su pale u krizu: bankrotirane, bez spoljnih saveznika, resursa i prinudnog aparata. To je bio „pluralizam po difoltu“, odnosno konkurentnost koja je stvorena zato što autoritarne vlade nisu imale snage da izvrše pritisak na opoziciju. Takva situacija je bila u Albaniji, Belorusiji, Beninu, Centralnoafričkoj Republici, Kongo-Brazavile, Gruziji, Madagaskaru, Malivima, Maliju, Moldaviji, Ukrajini i Zairu.

Slična situacija, prema Levitskom i Veju (Levitsky&Way 2015, 53-55), bila je i nakon 2000. godine. Sporeći sa Dajmondom, oni smatraju da su od 2000. godine oko dve trećine država od 25 demokratskih režima koji su pali bile samo prividne demokratije, odnosno efemerni „demokratski momenti“. Levitski i Vej smatraju da su dva faktora uticala na ne sasvim utemeljene sumnje da je demokratija u recesiji. Prvi je činjenica da je „talas“ demokratizacije, koji je zahvatio bivše sovjetske republike nakon pada komunizma, na neki način postao iscrpljen. Drugi – da je odbacivanje klasičnih strukturnih teorija, koje su dominirale 60-ih i 70-ih godina, i koje su u demokratizaciji država u razvoju i komunističkom svetu naglašavale društvene, ekonomske i kulturne prepreke, potpuno odbačene. Na njihovo mesto postavljene su teze da se „demokratizacija može odigrati bilo gde u svetu“, bez obzira na strukturne faktore, kao što su bogatstvo, mala primanja, slabo civilno društvo. Međutim, volunteristički pristup analitičara odveo je u zabludu da će „demokratizacija neophodno bilo gde da se i odigra“.

Stoga, prema Levitskom i Veju (Levitsky&Way 2015, 54) stabilna demokratija je teško ostvariva, između ostalog u veoma siromašnim i slabim državama (većina podsaharskih država Afrike), dinastijskim monarhijama bogatim naftom i sa podrškom Zapada (države Persijskog zaliva) i u državama koje imaju slabe veze sa Zapadom (Centralna Azija i većina Afrike).

Dajmond (Diamond 2015, 146-148) ima dilemu kako dalje klasifikovati režime u takozvanoj „sivoj zoni“ (eng. *gray zone*), odnosno da li te dvolične, hibridne režime i dalje treba smatrati demokratijama. Dajmond postavlja i pitanje kojim se bave Levitski i Vej – da li su takvi režimi uopšte ikad bili barem malo demokratski? Dajmond primećuje da ti hibridni režimi iz takozvane „sive zone“, koja se nalazi između minimalne demokratije i početnih stadijuma autoritarizma, poslednje decenije beleže eroziju u kvalitetu izbora, političkoj pluralnosti i građanskom prostoru za opoziciju i odmeravanje. Takvi uslovi prate zloupotrebe izvršne vlasti, koncentraciju lične moći i uspostavljanje hegemonije vladajućih partija. Najbolji primer takvih režima od 1999. godine je Putinova Rusija i Čavezova Venecuela, zatim Ortegina Nikaragva, Moralesova Bolivija i Koreov Ekvador.

Tezu Frensisu Fukujame o ruiniranju demokratije kroz „loše upravljanje“ (eng. *bad governance*) podržavaju Dajmond (Diamond 2015, 148) i Mark Plattner (Plattner 2015, 7); suština je u tome da legitimnost mnogih demokratija u svetu zavisi manje od njihovih demokratskih institucija, a više od sposobnosti da se

sprovodi visokokvalifikovano i kvalitetno upravljanje državom. Nekvalitetno upravljanje dovodi do usporavanja ekonomskog rasta, loših javnih službi, nedostatka lične sigurnosti, prožimajuće korupcije; građani u takvim državama postaju razočarani u demokratiju.

Razloge regresije u slobodama, odnosno demokratiji i Dajmond (Diamond 2015, 148-149) vidi u lošem upravljanju državom, odnosno u slabljenju vladavine prava i širenju korupcije. Dajmond smatra da problem lošeg upravljanja državom postaje uočljiv kada se iz istraživanja *Freedom House*, koje sadrži osnovne kategorije „politička prava“ (eng. *political rights*) i „građanske slobode“ (eng. *civil liberties*) izvuku podkategorije – „vladavina prava“ (eng. *rule-of-the-law*) i „indeks transparentnosti“ (eng. *transparency score*). Na osnovu ovih podataka iz istraživanja *Freedom House*, demokratskom recesijom je zbog lošeg upravljanja državom pogođen skoro svaki region u svetu i zabeležen pad rezultata u vladavini prava i borbi protiv korupcije; od sredine 2000-ih posebno su pogođene Afrika, Subsaharska Afrika, Latinska Amerika, postkomunistička Evropa i Azija. Pojedine afričke države su zahvaljujući skoku cene nafte postajale sve autoritarnije, poput Gane. Ali tu su i države sa veoma niskim i srednjim primanjima, poput Argentine, koje polako tonu u stanje koje Fukujama naziva „neopatrimonijalne tendencije“ (eng. *neo-patrimonial*). To su režimi u kojima pojedinci na vlasti, njihove porodice, prijatelji, partneri i partije akumuliraju bogatstvo i političku moć. Oni demoniziraju, zatvaraju, a ponekad i fizički uklanjaju opoziciju i svoje oponente.

Fukujama (Fukuyama 2014, 4-7) smatra da je problem savremene nefunkcionalne države u preslaboj ili prevelikoj institucionalizaciji. Dok je nedostatak demokratskih institucija karakterističan za tranzicione nerazvijene države i postkonfliktna društva, nefunkcionalne institucije, odnosno „isuviše institucionalizovane“ (eng. *too institutionalized*) države takođe predstavljaju problem za politički sistem, poput Sjedinjenih Američkih Država poslednjih godina.

PAD AMERIČKE MOĆI I USPON AUTORITARNIH DRŽAVA

Slabljenje uticaja SAD-a kao globalnog lidera i buđenje multipolarnog sveta stvara novu geopolitičku dinamiku. Antiamerikanizam je bio jedan od glasnika takvog sveta. Američki novinar Farid Zakarija (Zakarija 2009, 247) smatra da je antiamerikanizam najbolji način da se ispolji zadrta kineski ili ruski patriotizam, odnosno da se suprotstavlja Americi. Zakarija daje primer Indije iz 70-ih godina kad je na vlasti bila Indira Gandhi. Mnoge njene odluke na planu domaće politike bile su nepopularne; međutim, protivljenje Americi bi uvek izazivalo odobravanje tokom kampanje. Iako su Indiju i tada, a i sada, fascinirali Amerika i „američki san“, ipak je to što je gospođa Gandhi mogla snažno da se usprotivi hegemonu u očima mnogih Indijaca bio znak njene hrabrosti.

Paradoksalno zvuči, ali Platner (Plattner 2015, 9) primećuje da je upravo unipolaran svet pod hegemonijom Amerike i njenih saveznika od 1990. godine, nakon Hladnog rata, bio veoma pogodan za proboj demokratije. Prema njegovom mišljenju, bez tih povoljnih međunarodnih okolnosti demokratija ne bi mogla da prosperira.

Nakon 2000-ih godina autoritarizam je dobio novu šansu. Manje ranjivi na međunarodni pritisak, sa oporavljenim državnim kapacitetom, ekonomijama sa visokim primanjima uglavnom od prirodnih resursa (gas i nafta), sa boljim platama za predstavnike aparata sile i birokratiju – autoritarni lideri su se ponovo vratili na svetsku pozornicu. Posebno su takvi režimi prisutni na prostoru bivšeg SSSR-a – u Rusiji, Jermeniji, Azerbejdžanu i Tadžikistanu. Države koje je *Freedom House* devedesetih godina ocenio kao „delimično slobodne“, tokom 2000-ih su degradirane u „neslobodne“, a posebno države: Azerbejdžan, Belorusija, Kambodža, Centralnoafrička Republika, Kongo-Brazavile, Gabon, Gvineja-Bisau, Jordan, Kazahstan, Kirgizija, Rusija, Tadžikistan, Turkmenistan i Uzbekistan (Levitsky&Way 2015, 52).

Levitski i Vej (Levitsky&Way 2015, 52) smatraju da se tranzicija iz slabih ili nestabilnih autoritarnih u stabilne autoritarne države često pogrešno ocenjuje kao demokratski pad i smatra dokazom demokratske recesije. Kao što krizu autoritarizma ne bi trebalo izjednačavati sa demokratskom tranzicijom, tako – prema njihovom mišljenju – i autoritarnu (re)konsolidaciju ne bi trebalo izjednačavati sa demokratskim padom.

Dajmond (Diamnod 2015, 152) smatra da je lošija strana demokratske recesije zapravo pad demokratske efikasnosti, njene energije i samouverenja Zapada, a posebno Sjedinjenih Američkih Država kao države koja je demokratski lider u svetu. Utisak je da demokratija u SAD ne funkcioniše dovoljno efektivno da prevaziđe probleme efikasnog upravljanja državom. Usporeni rad zakonodavne vlasti, nesposobnost američkog Kongresa da usvoji budžet i kriza federalne vlade u 2013. godini samo su neki od primera da je njihov politički sistem veoma polarizovan i sputan. Prisutan je i neviđeni pad poverenja u Kongres i američku vladu. Netransparentno trošenje sredstava u politici i slaba participacija birača na izborima su dokazi da demokratija u ključnoj državi nije „najzdravija“. Ni međunarodna promocija demokratije u svetu nije više među prioritetima spoljne politike SAD-a.

Zbignjev Bžežinski (Bžežinski 2013, 53) smatra da američki „napukli“ finansijski sistem predstavlja veliki problem koji može da ugrozi ne samo američku, već i globalnu ekonomiju. Prema njegovom mišljenju, ekscenost, neuravnoteženost i nemar američkih investicionih banaka i trgovačkih kuća – što je omogućeno kongresnim neodgovornim odnosom prema deregulaciji i finansiranju vlasništva nad nekretninama i podsticanjem pohlepnih špekulanata na Volstritu – uzrokovali su finansijsku krizu 2008. godine, a potom i recesiju, nanoseći milionske štete ekonomiji.

POSTSOVJETSKI REŽIMI

Jedna od kompleksnijih strukturalnih teorija o stanju političkih režima jeste teorija Linca i Stepana (Linc&Stepan 1998, 20-29) o pet arena konsolidacije političkog režima, koje uključuju: *političko društvo*, *građansko društvo*, *vladavinu prava*, *državnu administraciju* i *ekonomsko društvo*. Prema njihovoj metodi u konsolidaciji režima, bez obzira na to da li je u pitanju demokratski ili autoritarni režim, pet interaktivnih arena utiču jedna na drugu. Prva arena je *političko društvo*, čiji kvalitet zavisi od relativne autonomnosti, za šta su u ovom istraživanju korišćeni podaci *Freedom House Nations in Transit*¹ i *Freedom House Freedom in the World*². Druga arena stanja režima je *građansko društvo*, čiji su uslovi za razvoj slobode i njihove aktivnosti vidljivi na osnovu istraživanja *Freedom House Freedom in the World*, kategorija „civilne slobode (eng. *civil liberties*) i istraživanje slobode medija *Reporters Without Borders – World press Freedom Index 2008–2016*³. Organizacija *Reporters Without Borders*, preko *Press Freedom Index* istraživanja prati nivo slobode medija u 180 država, u oblastima *pluralizam*, *nezavisnost medija*, *samocenzura* i *medijsko okruženje*, *zakonski okvir*, *transparentnost*, *infrastruktura* i *zloupotrebe*. Treća arena konsolidacije je nivo *vladavine prava*, a za analizu razvoja pravnog sistema su od pomoći podaci percepcije korupcije istraživanja *Corruption Perceptions Index*⁴ organizacije *Transparency International*. Četvrta arena je efikasnost *državnog administrativnog aparata*, kategorije koju takođe obuhvata istraživanje *Freedom House Nations in Transit* (dalje skraćeno *NIT*). Peta arena je institucionalizovano *ekonomsko društvo*, a nivo bogatstva tih država predstavljen je kroz podatke *World Bank World Development Indicators (GDP) Gross Domestic Product Per Capita*⁵. Podatke o ekonomskim vezama kroz remitence radnika objavila je takođe *World Bank Group Migrations and Remittances*⁶.

Istraživanje *Freedom House Freedom in the World* razlikuje tri ocene političkih režima: „slobodne“, „delimično slobodne“ i „neslobodne“. Leonardo Morlino (Morlino 2008, 1) široko definiše tranzicione režime kao *hibridne*, odnosno mešane – one koje imaju neslobodne izbore i snažne autoritarne tendencije. On takvim smatra sve tranzicione režime koji, oslanjajući se na istraživanja *Freedom House NIT*, imaju na skali *Democracy Scores* broj bodova između 3 i 6. Morlinova

1 <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016> (pristupljeno 15. oktobra 2016).

2 <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> (pristupljeno 15. oktobra 2016).

3 <https://rsf.org/en/ranking> (pristupljeno 15. oktobra 2016).

4 <https://www.transparency.org/cpi2015/> (pristupljeno 15. oktobra 2016).

5 <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD> (pristupljeno 15. oktobra 2016).

6 <http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues> (pristupljeno 15. oktobra 2016).

definicija hibridnih režima, prema istraživanju *NIT*, obuhvata polukonsolidovane demokratije, hibridne režime i polukonsolidovane autoritarne režime. U manje preciznom istraživanju *Freedom in the World*, hibridni režim bi bio onaj sa ocenama od 3,0 do 5,5 (od 2003. 3,0 do 5,0), odnosno bile bi to „delimično slobodne“ države (Varga 2012, 45).

Publikacija *Freedom House NIT* za 2016. godinu ocenjuje da je sedam od 15 postsovjetskih država, odnosno od 12 koje mi analiziramo, konsolidovalo autoritarni režim (Rusija, Belorusija, Azerbejdžan, Kazahstan, Tadžikistan, Uzbekistan, Turkmenistan), dotakavši skoro najniže ocene na skali. U tim državama živi preko 224 miliona ljudi, odnosno oko 77% od ukupne populacije sa bivšeg prostora SSSR-a. Dve države (Jermenija, Kirgizija) imaju polukonsolidovani autoritarizam, dok su tri države (Ukrajina, Moldavija, Gruzija) u stanju hibridno-tranzicionog režima (Nations in Transit 2016, 16).

Nikako ne može biti reči o autonomnom i cenjenom *političkom društvu* u državi gde su dve-tri decenije na vlasti „lični“ režimi, personalizovani u figura-ma postsovjetskih predsednika, koji su, uglavnom, bivši funkcioneri komunističkih struktura SSSR-a, te njihove porodice i bliski saradnici. Region Centralne Azije prednjači po dugoročnosti takvih režima: u Kazahstanu su Nursultan Nazarbajev, a u Uzbekistanu Islam Karimov na vlasti 27 godina; Emomali Rahmon Tadžikistanom vlada 24 godine; u Turkmenistanu Saparmurat Nijazov je bio na vlasti 17 godina, da bi ga nakon iznenadne smrti 2006. godine zamenio Gurbanguli Berdimuhamedov. U Centralnoj Aziji posebno je izražena (neo)patrimonijalnost tih personalnih režima, a u vlasti i biznisu aktivno učestvuju deca Nazarbajevi, Karimovi i Rahmonovi. Na Kavkazu oko 23 godine Azerbejdžanom vlada porodica Alijevi, prvo otac Gejdar, a od 2003. sin Iljham. U evropskom delu bivšeg SSSR-a po stažu i stabilnosti prednjači predsednik Aleksandar Lukašenko, koji je u Belorusiji na vlasti 22 godine, kao i Vladimir Putin koji je na čelu Rusije 16 godina. Nebojša Vladislavljević opisuje te režime kao „takmičarski autoritarizam“ s neopatrimonijalnim obeležjima, odnosno tendencije ka porodičnoj i dinastijskoj vlasti, koje su manje represivne i isključive od čistog neopatrimonijalnog ili sultanističkog režima. Takav režim je u suštini nestabilan, posebno kada je suočen sa građanskim protestima, jer ne predstavlja interese širih društvenih slojeva, već se oslanja na porodicu, prijatelje i poslovne saradnike; takav je u određenim fazama bio i režim Slobodana Miloševića tokom 90-ih godina (Vladislavljević 2010, 13-22).

Analizirajući stanje režima od 2008. do 2016. godine, prema istraživanju *NIT*, centralnoazijski region, osim Kirgizije, u potpunosti je konsolidovani autoritarizam. U tom periodu u Kirgiziji preovladava polukonsolidovani autoritarizam, osim u periodu između 2009. i 2012. godine, kada se u Biškeku odigrao oružani prevrat (2010. godine) u kom je nasilno i uz desetine ljudskih žrtava smenjen predsednik Bakijev i kirgijska vlada (Varga 2012, 353). Međutim, kad je o Centralnoj Aziji reč, tu je sasvim prepoznatljiva pomenuta teza Levitskog i Veja o „demokratskim momentima“ i „savršenoj oluji za diktatore“ (Levitsky&Way

2015, 50-53). Prema istraživanju *Freedom House Freedom in the World*, do 1994. godine Kazahstan je ocenjen kao „delimično slobodna“, da bi nakon toga bio ocenjen kao „neslobodna“, odnosno autoritarna država. Izuzetak je Kirgizija, koja je uglavnom „delimično slobodna“, ali je od 2000. utonula u „neslobodne“ trendove. Međutim, nakon „revolucije lala“ i uličnih protesta u kojima je smenjen predsednik Askar Akajev 2005. godine, Kirgizija se vratila uglavnom na ocene „delimično slobodna“. Istraživanje *Freedom House Freedom in the World* je Turkmenistan, Tadžikistan i Uzbekistan ocenio kao „delimično slobodne“ države jedino 1991. godine, nakon „oluje“ raspada SSSR-a.

Prema istraživanju *NIT* o stanju režima od 2008. do 2016. godine, kavkaski region je mnogo „šareniji“. Osim Azerbejdžana, u kome tokom poslednjih osam godina vlada konsolidovani autoritarizam, Jermenija, a posebno Gruzija, govore o postojanju procesa demokratizacije na tom veoma trusnom prostoru. U Jermeniji je od 2008. do 2016. polukonsolidovani autoritarizam, dok je u Gruziji tranziciono-hibridni režim. I u periodu od raspada SSSR-a do 2008. godine, prema istraživanju *Freedom House Freedom in the World*, taj region je imao oscilacije u stanju režima, pre svega zbog državnih udara, prevrata, lokalnih konflikata i separatističkih težnji u Abhaziji, Južnoj Osetiji i Nagorno Karabahu. Loše rezultate, između „delimično slobodne“ i „neslobodne“, imao je Azerbejdžan, dok su Gruzija i Jermenija ocenjene kao „delimično slobodne“, odnosno kao hibridni režimi.

U evropskom regionu bivšeg SSSR-a, prema istraživanju *NIT*, najpovoljnije ocene demokratizacije za period od 2008. do 2016. godine ima Ukrajina, koja je hibridno-tranzicioni režim sa nešto gorim ocenama u periodu dok je na vlasti bio predsednik Viktor Janukovič (2010–2014). Osciliranje između polukonsolidovanog autoritarizma i hibridno-tranzicionog režima ima Moldavija. Autoritarizam su u potpunosti konsolidovale Belorusija i Rusija, s tim da je Moskva još 2008. bila polukonsolidovani autoritarni režim. Ako na osnovu istraživanja *Freedom House Freedom in the World* analiziramo situaciju sa aspekta vremena od raspada SSSR-a, situacija je u evropskom delu bila mnogo povoljnija po demokratsku tranziciju. Ukrajina i Moldavija su uglavnom „delimično slobodne“, s tim da je Ukrajina od „narandžaste revolucije“, od 2005. do 2010, svega pet godina bila ocenjena kao „slobodna“. Rusija je sve do 2003. godine bila ocenjena kao „delimično slobodna“. Belorusija je ocenjena kao „neslobodna“ već od 1996. godine i dolaska Lukašenka na vlast.

Druga interaktivna arena stanja režima je *građansko društvo*, čiji su trendovi izraženi u pomenutim istraživanjima *Freedom House Freedom in the World* kao njegova potkategorija „građanskih sloboda“ (eng. *civil liberties*). S obzirom na to da je ta potkategorija deo arene političkog društva, zbog neslobodnih, odnosno prethodno konstatovanih autoritarnih trendova izdvajamo samo države sa razvijenim građanskim društvom. Reč je pre svega o Ukrajini, koja prema tom istraživanju ima najrazvijenije građanske slobode ocenjene kao „slobodne“, posebno u periodu nakon „narandžaste revolucije“, od 2005. do 2009. godine.

Nakon 2010. godine iza Ukrajine su Moldavija i Gruzija. Jermenija i Kirgizija ne prelaze više od ocene „delimično slobodne“.

Mediji i medijske slobode deo su ukupnih građanskih sloboda. *Reporters Without Borders* od 2013. godine beleži stalni pad slobode medija na globalnom nivou, koji iznosi oko 14% u odnosu na prethodna istraživanja. Najdrastičniji pad slobode govora imale su Južna i Severna Amerika – čak za skoro 21%. Kada je reč o regionu Istočne Evrope i Centralne Azije, loše ocene koje su bile i pre ekonomske krize, posebno u autoritarnim državama, pogoršane su u periodu 2013–2016. za još 5%.⁷

Za period koji je predmet ovog istraživanja, od 2008. do 2016. godine, najgore ocene slobode govora na prostoru bivšeg SSSR-a ima centralnoazijski region, posebno Turkmenistan, koji je skoro u samom dnu lestvice monitorovanih država. Odmah pored Turkmenistana je Uzbekistan, a od 2009. rezultate je pogoršao i Kazahstan. Veliko iznenađenje u ocenama nivoa slobode štampe je Tadžikistan, koji je sve do izveštaja 2016. bio među pet najboljih na prostoru bivšeg SSSR-a. Izveštaj *Reporters Without Borders* ocenjuje da je drastičan pad Tadžikistana sa 116. mesta u 2015. na 150. mesto u 2016. godini povezan sa pojačanom autoritarizacijom društva.⁸ Prosečno, veoma povoljne ocene slobode medija u Centralnoj Aziji ima Kirgizija, koja je jedino u 2010. godini imala veoma loše rezultate – što je bilo povezano sa međuetničkim konfliktima na jugu države. Veoma loše ocene slobode štampe konstantno ima Azerbejdžan u kavkaskom, kao i Belorusija i Rusija u evropskom regionu.

U periodu od 2008. do 2016. od svih postsovjetskih republika sloboda štampe je najbolje ocenjena u Moldaviji, iako je rezultat dosta pogoršan tokom poslednje dve godine zbog političke krize koja tu zemlju potresa. U kavkaskom regionu sloboda medija je veoma dobro ocenjena u Jermeniji i Gruziji, s tim da Jerevan učestvuje u EES, dok je Tbilisi veliki entuzijsta EU integracija na Kavkazu. Kijev se 2016. oporavlja, pre svega od pada slobode govora u uslovima odbrane vlastitog suvereniteta, kao i loših ocena koje je ta država počela da dobija nakon dolaska na vlast predsednika Viktora Janukoviča 2010. godine.

Treća arena konsolidacije je nivo *vladavine prava*, a za procenu razvoja pravnog sistema korišćeni su podaci percepcije korupcije istraživanja organizacije *Transparency International Corruption Perceptions Index*. U tom istraživanju, za period od 2008. do 2015. praćeno je oko 170 država. Među analiziranim postsovjetskim državama, lider borbe protiv korupcije prema *Transparency International* je – Gruzija. Uz konstantno popravljanje percepcije korupcije, Tbilisi je 2015. godine dospao na 48. mesto. Iza Gruzije su Jermenija i Moldavija na 95. i 103.

7 <https://rsf.org/en/deep-and-disturbing-decline-media-freedom> (pristupljeno 15. oktobra 2016).

8 <https://rsf.org/en/2016-world-press-freedom-index-leaders-paranoid-about-journalists> (pristupljeno 15. oktobra 2016).

mestu. Gruzija je 2003. godine imala „revoluciju ruža“ u kojoj se smenjena korumpirana elita predsednika Edvarda Ševarnadzea, a koja se u tom periodu nalazila na 133. mestu u svetu. Kada je reč o korupciji, primetno je poboljšanje stanja u 2015. godini u odnosu na 2014. u svim državama Evroazijskog ekonomskog saveza. Tako se Rusija sa 136. popela na 119. mesto, Belorusija sa 119. na 107. mesto, Kirgizija sa 136. na 123. mesto, a Kazahstan sa 126. na 123. mesto. Popravio se i rezultat država koje ne spadaju ni u jedan od ta dva političko-ekonomska bloka – Azerbejdžana, Tadžikistana i Turkmenistana. Među državama koje imaju proevropske ambicije u borbi protiv korupcije Ukrajina ima veoma loše rezultate i njena pozicija varira između 130. i 152. mesta. Od borbe protiv korupcije zavise dalja spoljna finansijska podrška Zapada Ukrajini, opšti ekonomski razvoj, pa i demokratske reforme.⁹

Četvrta arena je efikasnost *državnog administrativnog aparata*, kategorije koju takođe obuhvata istraživanje *Freedom House Nations in Transit*, ocene kapaciteta na dva nivoa – nacionalnom (eng. *National Democratic Governance*) i lokalnom (eng. *Local Democratic Governance*) (Nations in Transit 2016). Prema kategoriji ocene kapaciteta državne administracije na lokalnom nivou, nijedna od 12 država, praćenih u periodu između 2008. i 2016. godine, nema zadovoljavajuće ocene – najbolje je ocenjen polukonsolidovani autoritarizam u Ukrajini, Moldaviji, Gruziji i Jermeniji; sve ostale države imaju autoritarne karakteristike. Kada je reč o nacionalnom nivou efikasnosti državnog administrativnog aparata, trendovi su slični, ali nešto bolji što se tiče istih država (Ukrajine Moldavije, Gruzije i Jermenije) (Nations in Transit 2015).

Peta arena je institucionalizovano *ekonomsko društvo*, sa otvorenim i transparentnom tržišnom ekonomijom i jednakim pravima za sve učesnike. O razlikama između bogatijih i siromašnijih država, kao i o mogućoj povezanosti blagostanja sa stanjem režima, govore egzaktni podaci *World Bank World Development Indicators GDP per capita* od 2008. do 2015. godine, izraženi u američkim dolarima. Najveći prihod imaju najmanje slobodne države, oko 6–10 hiljada dolara po glavi stanovnika, a to su Belorusija, Azerbejdžan, Turkmenistan, Kazahstan i Rusija. Ujedno, to su države koje imaju energetske resurse (gas i naftu) ili u velikoj meri uzimaju prihode od tranzita energenata. Najsiromašnije imaju i do deset puta manji *GDP per capita*, poput Tadžikistana, Kirgizije, Uzbekistana i Moldavije. Ukrajina, Gruzija i Jermenija imaju srednji *GDP per capita*, oko 3-4 hiljade dolara.¹⁰

Ovi podaci potvrđuju tezu o korelaciji između bogatstva i demokratije – manje su šanse da siromašnije zemlje krenu putem demokratske tranzicije, kao i da

9 http://www.bbc.com/ukrainian/business/2015/12/151209_london_sammit_review_ms; http://www.bbc.com/ukrainian/business/2016/02/160210_lagarde_ukraine_reforms_az (pristupljeno 15. oktobra 2016).

10 <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD> (pristupljeno 15. oktobra 2016).

do demokratske tranzicije dolazi prevashodno u ekonomski srednje razvijenim zemljama (Huntington 2004, 64-65).

Iako se ekonomija i životni standard u novoj teoriji o demokratizaciji iz perioda „trećeg talasa“ smatraju manje uticajnim varijablama, novija istraživanja pokazuju da slabi učinci ekonomije i rast nejednakosti utiču na zloupotrebu političke moći, nameštanje izbora i kršenje demokratskih normi i pravila. Te države postaju slabe, njihove strukture su porozne, ne mogu da obezbede siguran poredak, ne mogu da zaštite prava građana i njihove socijalne potrebe, ne mogu da sprovedu borbu protiv korupcije i klijentelizma, kao ni da obuzdaju predatorske impulse pojedinaca (Diamond 2015, 149-150). I Plattner (Plattner 2015, 8) upozorava da i napredne demokratije imaju problem sa ekonomskim i političkim učinkom; posebno je ekonomska kriza 2008. imala za posledicu recesiju i veliku nezaposlenost u Evropi.

Važan momenat u pogoršanju stabilnosti političkih režima u državama bivšeg Sovjetskog Saveza, posebno onih koje su sa Rusijom ušle u EES, nastao je pogoršanjem ekonomskog stanja nakon pada vrednosti nafte. Ruska ekonomska recesija i pad vrednosti rublje, a posebno pad vrednosti energenata za koju je ruska ekonomija naročito vezana, uticao je i na ekonomije u regionu kroz krizu i pad vrednosti njihovih lokalnih valuta u Azerbejdžanu, Turkmenistanu i Kazahstanu. Pad ekonomske stabilnosti je pogodio i države sa privredama koje nemaju enerģente, posebno one koje zavise od direktne finansijske podrške Rusije i remitenci radnika iz inostranstva, poput Belorusije, Kirgizije, Tadžikistana i Uzbekistana. Transferi novca radnika u pojedinim državama, kao što je Tadžikistan, čine i do polovine bruto domaćeg proizvoda (BDP) države. Studija *Freedom House Nation in Transit* smatra da, ukoliko cena nafte ostane niska i tokom 2016. godine, „često hvaljena evroazijska autoritarna stabilnost može dramatično da se završi“ (Nations in Transit 2016, 3).

AUTORITARIZAM I SLABE VEZE SA ZAPADOM

Prema teoriji Veja (Way 2008, 55-60), spoljni faktor, odnosno jačina veza sa zapadnim i demokratskim državama, utiče na demokratizaciju tranzicionih režima, posebno onih sa hibridnim režimima. Vej i Levitski (Levitsky Way 2015, 54) smatraju, kako je već navedeno, da je stabilna demokratija gotovo nemoguća u državama koje imaju slabe veze sa Zapadom (Centralna Azija). Stoga bi se u uslovima demokratske recesije moglo postaviti pitanje da li jačina veza sa auto-kratskim državama takođe utiče na tranziciju režima prema autoritarizmu.

Ako tržišno-ekonomske veze smatramo delom kompleksnih veza između država, a protok finansijske, roba i ljudi (posebno radne snage) svojevrsnom geopolitičkom orijentacijom, onda su ekonomski savezi – Evropska unija i Evroazijski ekonomski savez – centri koji za sebe vežu određene države. U uslovima „sank-

cijskog“ rata sankcijama između Brisela i Moskve zbog ukrajinske krize, takve finansijske veze dobijaju politički, odnosno geopolitički kontekst.

Prema podacima Svetske banke, u 2015. godini u regionu Evrope i Centralne Azije remittance, odnosno sume novca poslate legalnim finansijskim tokovima iz inostranstva u prvih deset država po visini deviznih doznaka, sedam su države bivšeg SSSR-a (preostale tri su sa Balkana); najviše sume su poslate u Ukrajinu – 6 milijardi dolara, na četvrtom mestu je Tadžikistan – sa 3,1 milijardom, na petom je Uzbekistan – sa 2,6 milijardi, na sedmom i osmom su Moldavija i Kirgizija – sa 1,7 milijardi; na devetom i desetom su Jermenija i Gruzija – sa remitencama od 1,6 milijardi dolara (Migrations and Remittances 2016).

Slična je situacija i kada je reč o procentima doznaka u BDP-u postsovjetskih država. Prema podacima Svetske banke, Tadžikistan skoro da u potpunosti zavisi od nadničarskih doznaka uglavnom iz Rusije, koje poslednjih godina pokrivaju oko 36,6% BDP-a te države. Iza Tadžikistana je Kirgizija sa 30,3%, zatim na trećem mestu Moldavija sa 26,2%, četvrta je Jermenija sa 19,1%, šesta je Gruzija sa 12%, a deveti je Uzbekistan sa 9,3% (Migrations and Remittances 2016).

Nisu objavljeni detalji o tome odakle su tačno dostave iz navedenih 6-7 postsovjetskih država; međutim, postoje načelni podaci. Sezonski radnici iz Ukrajine i Moldavije su više okrenuti Zapadu i državama EU, dok su države koje su ušle u EES (Jermenija i Kirgizija) okrenute Rusiji.

Svetska banka navodi da je najveći migracioni koridor, nakon meksičko-američke, ukrajinsko-ruska granica. Revolucija na Majdanu 2014. godine nije bila samo borba između apstraktnog Zapada i Istoka, koja je bukvalno rastrgla Ukrajinu. Na proteste protiv proruskog Janukoviča u Kijevu je dolazila i ekonomska migracija koja živi i radi u EU, njihovi rođaci i prijatelji, kojima geopolitički vektor na Brisel i liberalizacija viznog režima mogu da znače i poboljšanje lične egzistencije.

Ukrajinski mediji pišu da je za dve decenije udeo gastarbajterskih doznaka u Ukrajinu povećan za više od 600 puta, pa u 2016. godini iznosi oko 7% BDP-a te države. Takođe, doznake iz inostranstva su veće i u odnosu na procenat finansijske delatnosti i osiguranja u toj zemlji, koja iznosi oko 3%, ili građevine koja je 2,2% BDP-a. Prema oceni lokalnih eksperata, novčane doznake ukrajinskih inostranih nadničara veće su od inostranih investicija uložениh u tu državu u 2016. godini.¹¹

Ukrajinski list „Sevodnja“ piše da to ipak nije realna slika na terenu i da se radi o mnogo većim sumama, jer se novac ne prenosi samo legalno, putem doznaka, već radnici oko 40% novca prenose nezvanično, odnosno direktno u kešu, kako bi zaobišli usluge i procenite na dostavu. Ovaj ukrajinski list dalje navodi da oko 1,5 miliona ukrajinskih radnika ima dozvolu za rad, najviše u Poljskoj

11 http://www.bbc.com/ukrainian/press_review/2016/08/160801_ukr_press_ms (pristupljeno 15. oktobra 2016).

(skoro polovina od svih gastarbajtera), Bugarskoj, kao i u Turskoj – u državama zapadne orijentacije, odnosno orijentacije prema članicama NATO.¹²

MEKA AUTORITARNA MOĆ

U publikaciji *Freedom House Nation in Transit* za 2016. godinu Nejt Šenken smatra da u regionu bivšeg Sovjetskog Saveza od 2007. godine preovladava regresija demokratije. Prema toj studiji, Rusija, koja se nakon pada SSSR-a vratila u stanje režima konsolidovanog autoritarizma, jedna je od važnih nosilaca autoritarnih tendencija u celom regionu (*Nations in Transit* 2016, 1).

Autoritarne države pomno prate sve trendove. Ključne autoritarne države – Rusija i Kina – skoro po uzoru na Zapad počele su da ulažu mnogo u takozvana sredstva „meke moći“ (eng. *soft power*) kako bi se suprotstavile demokratskim normama, stvarajući svoje vlastite norme i modele (Diamond 2015, 151-152). Aleksader Kuli (Cooley 2015, 50-51) tu Dajmondovu tezu detaljno razrađuje i izdvaja *izvore* iz kojih su razvijene demokratske kontranorme, gde ogromnu odgovornost snose vodeće demokratske države, i *razvoj* kontranormi na račun demokratske recesije, koje uspostavljaju autoritarne države. Kada je reč o uslovima demokratske recesije, demokratske kontranorme su, pre svega, ušle u američku demokratiju paralelno sa merama vlade u borbi protiv terorizma nakon 11. septembra 2001. godine. To se odrazilo i na bezbednosne mere u mnogim državama sveta i imalo je loše posledice po ljudska prava, posebno u državama sa autoritarnim režimom i nerazvijenom vladavinom prava, koje su odmah krenule u obračun sa svojim političkim neistomišljenicima i protivnicima.

Drugi izvor koji doprinosi demokratskim kontranormama jeste apel od strane svake od autoritarnih država za podršku „civilizacijskoj raznolikosti“, odnosno uvođenje principa nemešanja u unutrašnje stvari suverenih država (Cooley 2015, 51). Takve manire međunarodnog „nemešanja“, koji kontriraju zapadnom liberalnom demokratskom univerzalizmu pre svega nameću Kina i Rusija. Rusija razvija i svoj koncept takozvane suverene demokratije, koja je nepoznata u zapadnoj tipologizaciji režima, te se smatra da je taj termin samo pokušaj da se pred ruskim biračima prikrije činjenica da je u državi već duže vreme uspostavljen režim suprotan onom za koji se Moskva opredelila početkom devedesetih godina prošlog veka i koji je u svetu jedini legitiman demokratski režim. „Suverena demokratija“ se zasniva na sprečavanju mešanja Zapada u politiku drugih država, ali navodno i na postojanju određene vrste demokratije koja je bazirana na autoritetu lidera i jedinstvu nacije, bez prisustva demokratskog pluralizma u zapadnom smislu značenja te reči (Hassner 2008, 5-15).

12 *Ibid.*

Kina i Rusija sprovode norme „poštovanja civilizacijske različitosti“ na geopolitičkom planu kroz Šangajsku organizaciju za saradnju (ŠOS) osnovanu 2001. godine, a koju uz njih čine postsovjetske centralnoazijske države Kazahstan, Kirgizija, Tadžikistan i Uzbekistan. U njihovim zvaničnim saopštenjima govori se o uspostavljanju „šangajskog duha“ koji će, uz poštovanje suvereniteta učesnika, podržavati „demokratizaciju međunarodnih odnosa“ i ograničavanje nametanja političkih i ekonomskih normi koje navodno trenutno nameću međunarodne organizacije predvođene Zapadom. Takve kontranorme „šangajskog duha“ polako potiskuju norme liberalne demokratije „od Lisabona do Vladivostoka“, koje kao platformu principa međunarodnih odnosa promoviše OEBS (Cooley 2015, 52).

Treći izvor demokratskih kontranormi, prema Kuliju, jeste promocija i odbrana „tradicionalnih vrednosti“, čiji je glavni promoter Rusija. Takozvana filozofija neoevroazijanizma, koja se bazira na glorifikovanju nacionalne kulture, istorije i religije, za pad moralnih vrednosti optužuje zapadni individualizam i liberalizam. Pobornici neoevroazijanizma su najveći protivnici podrške seksualnim manjinama (LGBTI). Zakon o zabrani homoseksualne propagande u Rusiji usvojen je 2011. godine, a slične zakone usvojile su i bivše sovjetske Kirgizija i Kazahstan (Cooley 2015, 52).

Razvoj kontranormi, prema Kuliju (Cooley 2015, 53), vidljiv je u četiri međunarodna razvojna trenda. Prvi je *ograničavanje uticaja organizacija civilnog društva (OCD)* i njihovo stavljanje pod kontrolu države, odnosno „zombiranje“. Nakon „izbornih revolucija“ u Slovačkoj (1998), Hrvatskoj (2000), Srbiji (2000), Gruziji (2003), Ukrajini (2004) i Kirgiziji (2005), OCD su viđene kao kontrolori izbornog procesa i glavni mobilizatori uličnih protesta (Varga 2012). Štaviše, ostala je percepcija u mnogim tranzicionim državama da je Zapad (SAD i EU) iskoristio OCD kao svoje političko oružje za rušenje režima. Postrevolucionarne političke elite, a posebno one autoritarnije, počele su da tretiraju sprovođenje aktivnosti OCD kao ugrožavanje vlastite bezbednosti, naročito nakon „Arapskog proleća“ 2011. godine. Počelo se i sa primenom „meke moći“ od strane autoritarnih država tako što su ograničili delovanje stranih OCD i ograničili finansiranje domaćih OCD; potom se počelo sa stvaranjem vlastitih organizacija kroz koje su „na svoj način“ one vršile monitoring izbornog procesa i u svojim društvima kontrolisale protestne potencijale. Autoritarne vlasti su krenule i u kontrolu domaćih i stranih medija. Kuli primećuje da „zombi-monitori“, koje su stvorile autoritarne države, samo liče na nezavisne posmatrače, ali služe da predstavljaju lažnu sliku o prisustvu demokratskih izbora. Jedna od takvih organizacija je Posmatračni izbor iz Zajednice nezavisnih država – zajednice postsovjetskih država koju je stvorila Rusija (Cooley 2015, 53-57). Njihovi rezultati posmatranja često se dijametralno razlikuju od rezultata kvaliteta izbora do kojih su došli posmatrači OEBS-a.

Drugi međunarodni razvojni trend demokratskih kontranormi je *stvaranje regionalnih organizacija* koje, pod izgovorom da se uspostavlja okvir za aktivnosti i unapređenje regionalne bezbednosti i stabilnosti, kao i za borbu protiv teroriz-

ma, sve te metode koriste kako bi se ojačale domaće autoritarne političke elite i smanjio spoljni uticaj sa Zapada. Na primer, države okupljene u pomenutoj Šangajskoj organizaciji za saradnju (ŠOS) potpisale su 2009. godine Sporazum za borbu protiv terorizma, a države okupljene u Savetu za saradnju država Persijskog zaliva 2012. godine su sklopile zajednički bezbednosni sporazum. Ti dokumenti daju mogućnost i dodatna ovlašćenja vlastima i tajnim službama na domaćem planu, kao i mogućnost da se zaobiđu međunarodne obaveze vezane za ljudska prava. Uz pomenute OCD – „monitore-zombije“, koje daju lažnu sliku o regularnosti izbora, Rusija i evroazijske države članice OEBS-a se zalažu za smanjenje budžeta i ovlašćenja posmatrača iz te misije (ODIHR). Slabljenje primene demokratskih normi na globalnom nivou uvod je u regionalne autoritarne trendove manjih država koje jednostavno ne žele da se zameraju regionalnim silama u svom susedstvu, koje te norme ne sprovode (Cooley 2015, 56-58).

Ljilja Ševtsova (Shevtsova 2015, 26-27) smatra da je Rusija stvorila EES pre svega kao jedinstveno slobodno postsovjetsko tržište, odnosno svojevrsni „kontrabalans EU“. Međutim, Ševtsova smatra da je EES imperijalistička ideja sa autoritarnim državama, kojima je cilj da sačuvaju personalne režime u svakoj od postsovjetskih članica. Pomenutu ŠOS Ševtsova smatra organizacijom koja veoma različite interese Rusije i Kine u Centralnoj Aziji čuva od uticaja Zapada – posebno štiti one autoritarne režime u tom delu sveta koji se spremaju da budu odbranjeni ukoliko budu, na neki način, spolja ugroženi.

Treći Kulijev trend demokratskih kontranormi je *alternativna raspodela međunarodnih javnih dobara*, imajući najviše u vidu stvaranje novih regionalnih i međunarodnih finansijskih organizacija koje postaju alternativa Svetskoj banci (eng. *World Bank*) i Azijskoj banci za razvoj (eng. *Asian Development Bank*), a koje za cilj imaju finansiranje velikih infrastrukturnih projekata u zemljama u razvoju. Finansijska kriza 2008. godine znatno je poljuljala pozicije dominantnog ekonomskog zapadnog obrasca neoliberalnog tipa. Uz to, pomoć Zapada nerazvijenim državama bila je uslovljena nekom vrstom demokratskih standarda i reformi, kao što su efikasno upravljanje državom, koliko toliko uticajno pravosuđe i borba protiv korupcije. Međutim, druga ekonomija u svetu, Kina, kako bi parirala monopolu Zapada, 2014. godine podržala je dve nove svetske organizacije koje su spremne za „jednostavnije“ pozajmice, a to su – Nova banka za razvoj (eng. *New Development Bank*, NDB) i Banka BRIKS¹³ (Cooley 2015, 58-59).

I pojedinačno, vodeće evroazijske države sa razvijenim autoritarnim režimom, poslednjih nekoliko godina aktivno finansijski podržavaju zemlje u razvoju. Iz antikriznog fonda Evroazijske ekonomske unije (Evrases, prethodnica EES), u okviru kog polovinu sredstava pokriva Rusija, „antikrizne“ kredite dobile su 2011. godine Belorusija i 2009. godine Kirgizija (Varga 2013, 178). Peking je od 2011. godine dao više pozajmica Latinskoj Americi od Svetske ban-

13 BRIKS – akronim za Brazil, Rusiju, Indiju, Kinu i Južnoafričku Republiku.

ke i Banke za razvoj američkih država (eng. *Inter-American Development Bank*) zajedno (Cooley 2015, 59).

I na kraju, četvrta zapadna monopolija koja je poslednjih godina bila prevažidena od strane nedemokratskih država je – *globalni mediji*. I u ovom segmentu Rusija i Kina prednjače – uz pomoć budžetskih sredstava razvijaju medije na engleskom i lokalnim jezicima. Rusija je nakon TV i internet portala na engleskom jeziku *Russia Today* (RT) u novembru 2014. godine lansirala lokalne medijske projekte u 34 države pod jedinstvenim nazivom – *Sputnik*. Kineska *China Central Television* (CCTV) uspostavila je 70 međunarodnih biroa, od kojih je 20 u Africi i znatan broj u Latinskoj Americi, sa ciljem da emituju vesti na lokalnim jezicima u zemljama u kojima Peking ima velike investicije (Cooley 2015, 59-60).

Ruska „meka moć“ doseže i do Balkana, gde Moskva ulaže značajne resurse u pokretanje desetine medija, portala, fondacija, neformalnih udruženja građana i OCD. Njihov sadržaj i poruke, posebno u Srbiji, u značajnoj meri utiču na jačanje antizapadnih (nacionalističkih, ksenofobičnih) i proruskih raspoloženja u društvu, kao i na odvratanje od evropske agende (Bešlin 2016, 133).

ZAKLJUČCI

Kvalitativno, u strukturalnom smislu, demokratija prolazi kroz krizu, recesiju, odnosno svojevrzni „pad“. Jedan od osnovnih razloga je loše izvođenje demokratije, a izdvaja se problem „lošeg upravljanja“ državom; vladavina prava je oslabljena svugde u svetu, a demokratske sisteme prožima korupcija. Ekonomska kriza iz 2008. godine je faktor koji je uticao na pogoršanje okolnosti u kojima se sprovodi demokratija.

Skoro dve trećine od 12 postsovjetskih republika konsolidovale su autoritarni tip režima (Rusija, Belorusija, Azerbejdžan, Kazahstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Tadžikistan). Tri države su u procesu demokratske tranzicije (Ukrajina, Moldavija, Gruzija), a dve su u stanju poluautoritarnih režima sa stalnim trendom naginjanja prema punoj konsolidaciji autoritarizma (Jermenija, Kirgizija).

U areni političkog društva dominiraju autoritarni režimi, često sa neopatri-monijalnim obeležjima u kojima vladaju, akumuliraju bogatstvo i političku moć pojedinci, njihove porodice, prijatelji i partneri. Ti režimi su inače nestabilni, a jedan od izvora njihove nestabilnosti mogle bi biti posledice ekonomske krize, koja je poslednjih godina zahvatila isključivo postsovjetski prostor zbog niske cene energenata i zapadnih sankcija – što se negativno odrazilo na njihove finansijske sisteme. Posebno siromašne postsovjetske centralnoazijske države (Tadžikistan, Kirgizija, Uzbekistan) skoro su u kolonijalnoj zavisnosti od remitenci iz Rusije. U evropskom delu najsiromašnija je Moldavija. S druge strane, i pored ekonomske krize, najbogatije su najautoritarnije države koje raspolazu energentima ili njihovim tranzitom (Rusija, Belorusija, Kazahstan, Turkmenistan, Azerbejdžan).

Tranzicija prema demokratiji opstaje u ekonomski srednje razvijenim državama koje teže integraciji sa EU, kao i u Jermeniji koja je deo EES. Stoga će stabilnost autoritarnih režima zavisiti u velikoj meri od ekonomskih okolnosti u Rusiji i EES. Međutim, iako je globalna finansijska i ekonomska kriza 2008. bez sumnje imala uticaj i na bivše sovjetske republike, sudeći po ranijim istraživanjima, te države bi se u svakom slučaju kretale prema autoritarizmu – mnoge od njih su taj režim konsolidovale još ranih devedesetih godina.

Drugi izvor nestabilnosti tih autoritarnih režima mogli bi biti građansko nezadovoljstvo i protesti. Međutim, razvijeno građansko društvo imaju samo one države koje su potpisale Sporazum o asocijaciji sa EU (Ukrajina, Moldavija, Gruzija). Sloboda štampe je veoma ugrožena u Centralnoj Aziji. Međutim, i tu ima svetlih tački, a to su Kirgizija i Tadžikistan. Na Kavkazu visoke ocene slobode medija imaju Gruzija i Jermenija, iako učestvuju u dva različita ekonomsko-politička bloka, EU i EES. U evropskom delu Moldavija je dobro ocenjena, dok Ukrajina ima prilično loše ocene slobode medija, što se povezuje sa dramatičnim političkim zbivanjima od Majdana do rata u Donbasu.

Kad je u pitanju pravna država, borba protiv korupcije je primetna u državama koje teže saradnji sa EU, osim Ukrajine koja ima veoma loše ocene u borbi protiv korupcije – što je jedan od najvećih neprijatelja njenih reformi. Poboljšanje stanja, kada je reč o borbi protiv korupcije, imaju i države EES, posebno u godinama utemeljivanja tog postsovjetskog tržišnog saveza (2014–15). Efikasnost državnog administrativnog aparata je kod svih postsovjetskih država ocenjena veoma loše, što je opšti globalni trend. Ocene administrativne funkcionalnosti su takođe u skladu sa svetskom krizom „lošeg upravljanja“ državama; jedino ocene su nešto bolje jedino kod država koje teže ka EU, kao i kod Jermenije.

Generalno, razlika u stanju režima između država koje teže EU i EES veoma je vidljiva. U demokratskoj tranziciji („blaži“ hibridni režimi) su države koje realizuju Sporazum o asocijaciji sa EU (Ukrajina, Moldavija, Gruzija), dok su (takmičarski, neopatrimonijalni) autoritarizam konsolidovale uglavnom države članice i potencijalni kandidati EES. Jedina država u fazi demokratske tranzicije među državama EES je Jermenija.

Kad je reč o demokratskoj tranziciji, od analiziranih regiona najbolje rezultate i izglede za demokratizaciju ima evropski (Ukrajina, Moldavija) i kavkaski region (Gruzija, Jermenija). Centralnoazijski region nema skoro nikakve šanse za demokratizaciju, niti joj na bilo koji način teži (osim Kirgizije).

Za proces demokratizacije bivših sovjetskih republika (Ukrajina, Moldavija, Gruzija) presudne su veze, političke (vojne) i ekonomske sa zapadnim državama, pre svega sa EU i SAD-om. Produžetak demokratske tranzicije i integracije sa zonom interesa EU zavisice od unutrašnjih reformi u državama koje su potpisale Sporazum o asocijaciji (Ukrajina, Moldavija, Gruzija), ali u najvećoj meri i od političke volje Brisela da nastavi sa procesom integracije (slobodna trgovina, bezvizni režim, vojna saradnja). „Izborne revolucije“ na prostoru SSSR-a – „revolucija

ruža“ 2003. u Gruziji, „narandžasta“ 2004. u Ukrajini i „revolucija lala“ 2005. u Kirgiziji – usmerile su transformacije režima u pravcu demokratizacije.

Sklonost prema autoritarizmu prisutna je kod preostalih postsovjetskih republika, koje su ostale pod uticajem Rusije. Međutim, i spoljni faktor jačine političkih (vojnih) i ekonomskih veza sa autoritarnim državama utiče na utemeljenje autoritarnih tendencija na tom prostoru, posebno preko integracije tih država u EES. Male su šanse da putem demokratske tranzicije krenu najsiromašnije centralnoazijske države, kao i države sa autoritarnim (neopatrimonijalnim) režimima, bogate energentima koje imaju podršku Moskve (Kazahstan, Turkmenistan), ali i one autoritarne koje „kuketiraju“ i sa Zapadom (Azerbejdžan).

Ključne autoritarne države – Rusija i Kina – po uzoru na Zapad poslednjih godina ulažu mnogo u sredstva „meke moći“ kako bi se suprotstavile demokratskim normama. To je podrška „civilizacijskoj raznolikosti“, odnosno uvođenje principa nemešanja u unutrašnje stvari suverenih država, promovisanje tradicionalnih vrednosti i ograničavanje uticaja na region međunarodnih organizacija, posebno prozapadnih. Važan trend demokratskih kontranorma je stvaranje novih alternativnih regionalnih i međunarodnih političkih, vojnih, ekonomskih i finansijskih organizacija, sa autoritarnim državama na čelu, kao i globalnih medija, preko kojih se ostvaruje politički uticaj. Rusija i Kina ne reflektuju anti-demokratske modele i norme samo kroz regionalne ambicije (postsovjetski prostor, Centralna Azija), već ih primenjuju svuda u svetu gde se projektuju njihovi interesi, uključujući i Zapadni Balkan.

BIBLIOGRAFIJA

- Bešlin, Milivoj. 2016. „Nova istorija za novi identitet.“ In ed. Sonja Biserko. Potka srpskog identiteta – antizapadnjaštvo, rusofilstvo, tradicionalizam... . Ogledi knjiga br. 17. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji. str. 133–147.
- Bžežinski, Zbignjev. 2013. Amerika – Kina i sudbina sveta: strateška vizija. Beograd: Albatros Plus.
- Cooley, Alexander. 2015. „Countering democratic norms“, *Journal of Democracy*, Volume 26, Number 3 (July): 49-63.
- Diamond, Larry. 2015. „Facing up to the democratic recession“, *Journal of Democracy*, Volume 26, Number 1 (January): 141-155.
- Fukuyama, Francis. 2014. *Political order and Political Decay: From the Industrial Revolution to Globalization od Democracy*. London: Profile Books.
- Hantington, Semjuel P. 2004. Treći talas. Beograd: Stubovi kulture.
- Hassner, Pierre. 2008. „Russia’s transition to autocracy“, *Journal of Democracy*, Volume 19, Number 2 (April): 5-15.

- Levitsky, Steven, Way, Lucan A. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven, Way, Lucan. 2015. „The myth of democratic recession“, *Journal of Democracy*, Volume 26, Number 1 (Januar): 45-58.
- Linc, Huan, Stepan, Alfred. 1998. *Demokratska tranzicija i konsolidacija: Južna Evropa, Južna Amerika i postkomunistička Evropa*. Beograd: Filip Višnjić.
- Morlino, Leonardo. 2008. „Hybrid Regimes or Regimes in Transition?“. *Fride Fundacion Para Las Relaciones Internacionales Yel Dialogo Exterior (Working Paper)*.
- Plattner, Marc F. 2015. „Is democracy in decline?“, *Journal of Democracy*, Volume 26, Number 1 (January): 5-10.
- Shevtsova, Lilia. 2015. „The Authoritarian Resurgence“, *Journal of Democracy*, Volume 26, Number 2 (April): 22-36.
- Varga, Boris. 2012. „Izborne revolucije“ u bivšim socijalističkim državama. Novi Sad: Vojvođanska akademija nauka i umetnosti.
- Varga, Boris. 2013. *Farbanje demokratije*. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.
- Varga, Boris. 2016. „Šta bi sa demokratijom – demokratska recesija i (re)konsolidacija autoritarizma“, *Politikon*, Br.13: 18-31.
- Vladislavljević, Nebojša. 2010. „Mešoviti režimi, protesti i 5. oktobar.“ In ed. Dušan Pavlović. *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle*. Beograd: Fondacija Fridrich Ebert. str. 13-23.
- Way, Lucan, „The Real Causes of the Color Revolutions“, *Journal of Democracy*, Volume 19, Number 3, July 2008, pp. 55-69.

ISTRAŽIVANJA

- Migrations and Remittances – Recent Developments and Outlook. World Bank Group/ Global Knowledge Partnership on Migration and Development. Migration and Development. Brief 26. April 2016
- Nations in Transit 2015 – Democracy on the Defensive in Europe and Eurasia. Freedom House.
- Nations in Transit 2016 – Europe and Eurasia Brace for Impact. Freedom House.
- Reporters Without Borders – World press Freedom Index 2008–2016.

Boris Varga

THE GLOBAL DEMOCRATIC RECESSION AND TYPES OF POLITICAL REGIMES IN FORMER SOVIET COUNTRIES

SUMMARY

In this article the author analyses types of political regimes in states of former Soviet Union. The analysis is twofold: firstly – on discourse of global “democratic recession”; and “raise of authoritarianism”, and secondly – on political regimes in 12 post-soviet states.

The author concludes that global democracy is going through a specific type of crisis. That crisis is also reflected in the zone of transition states. Strong authoritarian countries, such as Russia and China, increase their political and economic influence in the transitional post-Soviet states, which also influences their political regimes.

The state of regimes in ex-soviet states is followed by their geopolitical tendencies to merge in political and economic alliances which cut-across Eurasia. States that are in a process of democratic consolidation and whose regimes are hybrid are inclined to EU, while the (semi)consolidated authoritarian states are more inclined to Russia or integration to Eurasian economic block.

KEY WORDS: *regimes, democracy, authoritarianism, democratic recession, European Union, Russia, Eurasian Economic Union.*

II DEO

SLABLJENJE
INSTITUCIJA
U EVROPSKOM
KONTEKSTU



Roozbeh (Rudy) B. Baker*

*University of Surrey
School of Law*

Direct democracy and european union foreign policy: Lessons from California

SUMMARY

Beginning from humble roots linking portions of the manufacturing industries and wider economies of France, Germany (the Federal Republic), Italy, Belgium, Luxemburg, and the Netherlands, the European Union (EU) has grown to become one of the more unique and important supra-national institutions in the world. It is only within the past twenty years however that the EU has only begun to focus attention on developing its own independent foreign policy. Although one of the key pillars of the EU's emerging foreign policy capacity has been its Enlargement Policy, the past few years have seen the limitations of this approach. This failure points to a need for a fundamental rethink of the EU's strategic vision towards the countries on its periphery and a reorganization of the ways in which it targets its considerable "soft power". In place of a focus on varied and widely ambitious political, social, and economic targets that seek to "build up" capacity for democratic reform and the rule of law, the EU should instead refocus its Enlargement Policy along more simple lines that seek to set up alternative centers of democratic engagement. Corrupt and compromised local elites and the institutions they inhabit need to be passed altogether. History can perhaps point the way forward for the EU. The American state of California in

* Correspondence: R.Baker@surrey.ac.uk

the early 1900s was a corrupt polity wholly owned and operated by the Central Pacific Railroad which bought and sold local politicians of all major ideological and party stripes. The hold of the Central Pacific over California state politics was only broken when crusading campaigners succeeded in passing a sweeping set of amendments to the state's Constitution to completely destroy the influence of the Central Pacific over the state's politics. The lessons from California, though almost a century old, still have resonance today and point to important lessons for the EU in its emerging foreign policy capacity.

KEYWORDS: *European Union, foreign policy, Enlargement Policy, California, direct democracy.*

Beginning from humble roots linking portions of the manufacturing industries and wider economies of France, Germany (the Federal Republic), Italy, Belgium, Luxemburg, and the Netherlands, the European Union (EU) has grown to become one of the more unique and important supra-national institutions in the world. Today encompassing twenty-eight member states with a combined population of half a billion people, the EU has emerged as an important global actor. It is only within the past twenty years that the EU has only begun to focus attention on developing its own independent foreign policy – an unsurprising fact given its original roots as an engine of economic integration amongst its member states. This move has not been without its problems, especially given the EU's unique position as a supra-national institution made of nation-states, some very leery about surrendering too much of their own independent foreign policy making ability. Nevertheless, despite these difficulties, the EU has had several genuine foreign policy successes within the past decade, including playing a key role in the Balkans through its military deployment force in Bosnia-Herzegovina (EUFOR Althea) since 2004; and its mediation of the Belgrade-Priština normalization negotiations since 2011.

One of the key pillars of the EU's emerging foreign policy capacity has been its Enlargement Policy. The Enlargement Policy is focused on a core group of countries, mainly in the Balkans, identified as candidates for future inclusion into the EU. The majority of these countries have either started accession negotiations with the EU or, at a minimum, have signed and/or initialed Stabilization and Association (SAA), that have committed them to a process of internal reform in line with EU standards. Unfortunately, the past several years have seen the clear limitations of the Enlargement Policy: democratic backsliding in Macedonia, Montenegro, and Serbia, chronic instability in Kosovo, and potential state implosion in Bosnia-Herzegovina. All of these black marks point to a need for a fundamental rethink of the EU's strategic vision towards the countries on its

periphery and a reorganization of the ways in which it targets its considerable “soft power”. In place of a focus on varied and widely ambitious political, social, and economic targets that seek to “build up” capacity for democratic reform and the rule of law, the EU should instead refocus both its Enlargement Policy along more simple lines that seek to set up alternative centers of democratic engagement, and indeed power, in these periphery states. Corrupt and compromised local elites (both within the government and the opposition) and the institutions they inhabit – be they in Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Serbia, and beyond – need to be bypassed altogether.

History can perhaps point the way forward for the EU. The American state of California in the early 1900s was a corrupt polity wholly owned and operated by the Central Pacific Railroad, which bought and sold local politicians of all major ideological and party stripes. The corrupt and damaging hold of the Central Pacific over California state politics was only broken in the Progressive Era (c. 1900-1924), when crusading campaigners succeeded in passing a sweeping set of amendments to the state’s Constitution to completely destroy the influence of the Central Pacific over the state’s politics and usher in an era of democratic accountability and rule of law which, despite a few warts, the state enjoys to this day. Realizing that the state’s institutions and political actors had been completely compromised, the progressive campaigners worked to enshrine into the State Constitution the ability to both propose/pass new legislation and indeed amend the Constitution itself through direct democracy citizen initiatives. The lesson one can learn from the California case – by-passing corrupt and compromised elites in favor of establishing alternative centers of power – is that a simple and effective tool does exist for creating the right environment for democratic accountability and the rule of law, i.e. direct democracy. This tool is a powerful one that could be used to great effect by transnational and domestic actors in the Balkan states, should they so choose.

Part I of this article presents a brief note about the methodology used to identify the diverse group of countries surveyed for analysis. Part II of this article will provide a brief overview of the historical development of the EU and the recent growth of its independent foreign policy capabilities. Part III will discuss the Enlargement Policy in detail and highlight some of the drawbacks of the current approach of this key EU foreign policy pillar. Using the experiences of California during the Progressive Era as a case study, Part IV will examine the background and significance of the California approach to reforming its compromised institutions at the turn of the last century. Part V shall propose what lessons the EU can learn from the California case and how these lessons can be integrated into a newly invigorated Enlargement Policy. This article will conclude with an argument for why the lessons proposed from the California case matter not only for the EU in invigorating its foreign policy approach, but for over-all democratic development as a whole.

THE COUNTRIES UNDER ANALYSIS: COMPARISONS, TYPOLOGIES, AND DEMOCRATIC ENGAGEMENT

The countries covered by the Enlargement Policy taken together represent a large and diverse data set for analysis. The seven countries covered by the Enlargement Policy (Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo,¹ Macedonia, Montenegro, Serbia, and Turkey) are similar in some ways, especially given the fact that five of them were formerly part of a single country (Yugoslavia) not that very long ago, and thus share a similar set of political, social, and economic institutions. This being said, key differences remain amongst these countries, especially as the collapse of Yugoslavia fades more and more into the historical distance. Given the wide variation found in these very diverse countries, the question of how to best organize a typology to assist in the analysis of the successes and/or failures of EU foreign policy becomes all the more important.

Building a Typology: The Importance of Comparison

Why should one engage in the science of comparing things? The idea behind using comparisons in the social sciences is that it serves as a method of “control” (Sartori 1970, 1035). By having control, however imperfect, over the things one compares, the researcher is, theoretically, able to draw out generalizations for the purposes of inference and general knowledge (Sartori 1970, 1035); (Collier 1993). This is all to the good, but a related issue that then emerges is how to group the things one wishes to compare, for a standard of parameters is necessary (Sartori 1970, 1035-1036; Lijphart 1971). In regards to the objects of study this article is concerned with – i.e. the large group of diverse countries covered by the Enlargement Policy – this concern takes center stage. The main policy solution that will be advocated by this article for a set of deficiencies it will identify² in the EU’s Enlargement Policy, involves establishing alternate centers of

1 The status of Kosovo as a state is disputed. Formerly a province of Serbia, Kosovo was brought under international (United Nations monitored supervision) in 1999. In February 2008 the Assembly of Kosovo, the domestic legislative body, declared independence. The status of Kosovo as an independent state is disputed by Serbia, although since 2011, both governments have been engaged in normalization negotiations under the mediation of the EU (the so-called Belgrade-Priština normalization negotiations). These negotiations are on-going, but culminated in 2013 with the landmark Brussels Agreement which pledged the two sides to mutual cooperation (though Serbia was not required, nor has it since, recognized Kosovo’s 2008 declaration of independence). Within the EU itself, recognition of Kosovo’s 2008 declaration of independence has been mixed. Though a majority of the twenty-eight member states have recognized and accepted Kosovo’s declaration, five key holdouts remain: Spain, Slovakia, Cyprus, Romania, and Greece.

2 See *infra* § III.

power.³ In place of a focus on varied and widely ambitious political, social, and economic targets that seek to “build up” capacity for democratic reform and the rule of law in targeted countries, the EU should instead refocus its efforts along lines that seek to set up alternative centers of democratic engagement through encouraging the spread and use of direct democracy through citizen initiatives (i.e. the ability of citizens to both propose/pass new legislation directly through the ballot box). As the key words here are “democratic engagement,” it makes sense to unpack how to best identify and measure these concepts.

Putting the Typology in Place

The debate over what web of attributes come together to form a definition for the concept of “democracy” is largely resolved, at least within the discipline of political science.⁴ Political scientists of all stripes have largely, since the 1970s, adhered to a standardized definition of democracy which, using the work of scholars Joseph Schumpeter (1947) and Robert A. Dahl (1971) as jumping off points, has set the minimum set of attributes that are needed for a political system to be characterized as a democracy: these are contestation (the degree to which political power is open for competition) and participation (the degree to which the citizenry participates, or indeed is allowed to participate, in the political process).⁵ Armed with a working definition of democracy (contestation and participation), the next question that emerges is what factors one is to use in order to measure these attributes?⁶ How is one to move from the abstract level of concepts to the concrete level of observations? Scholars Gerardo L. Munck and Jay Verkuilen have proposed a solution to this problem that uses levels of abstraction, from the more specific to the more general, moving downwards in order to identify observable factors to assist in “measuring democracy” (Munck & Verkuilen 2002, 7-14).

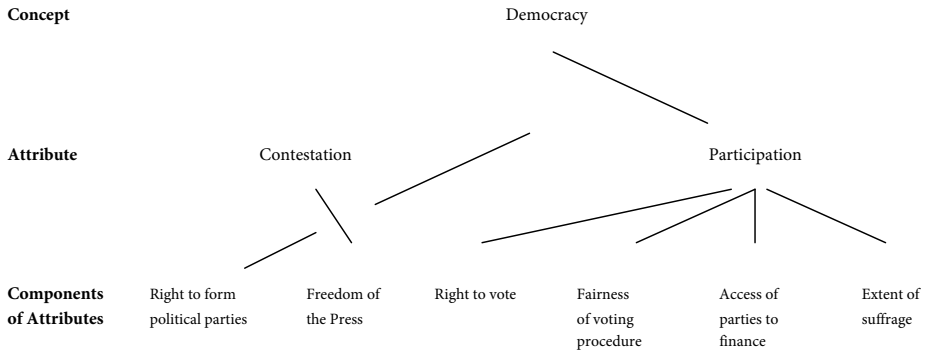
3 See *infra* § V.

4 See e.g. Collier & Levitsky 1997, 431-432 (Where the authors discuss this standardization within the political science literature.).

5 Indeed, so successful has this standardization of the definition of “democracy” been amongst political scientists, that the main debates in the democratization literature have been over differentiating between sub-types of democratic regimes. See Collier & Levitsky 1997.

6 In the language of social science this process is called “operationalization.”

FIGURE 1.
Measuring Democracy through Levels of Abstraction



In figure 1 above we see Munck and Verkuilen’s approach in detail. Contestation is measured through a set of factors that are more or less observable, as is participation. With a set of tools now in place to measure observable levels of democracy in identified countries, the next step is to use these tools in order to begin to construct a typology that identifies the democratic shortcomings of the seven countries covered by the Enlargement Policy. Looking at the most recent history (within the past ten years), a picture emerges of a group of countries facing profound pressures to their status as full and complete democracies and the abilities of their citizenry to fully engage in the democratic process.

FIGURE 2.
A Typology of Countries Covered by the Enlargement Policy (c. 2005-2015)

COUNTRY	PROBLEM	EXPLANATION
Albania	Corruption Compromised Opposition	Large-scale corruption amongst political elites (Transparency International Corruption Perceptions Index Rank 110 in 2014). Corruption involves active political parties and players (government and opposition) who almost all allegedly share ties to organized criminal groups. ⁷
Bosnia-Herzegovina	Corruption Compromised Opposition	Large-scale corruption amongst political elites on all levels of society (Transparency International Corruption Perceptions Index Rank 80 in 2014). Ethnically charged politics in the wake of the 1995 Dayton Peace Treaty and numerous layers of state administration have led to general dysfunction in all layers of governance. ⁸
Kosovo	Corruption Compromised Opposition	Large-scale corruption amongst political elites (Transparency International Corruption Perceptions Index Rank 110 in 2014). Corruption has been so widespread that it has allegedly permeated into the EU's Rule of Law Mission (EULEX) with allegations of collusion with local politicians and elites. ⁹
Macedonia	Corruption Compromised Opposition	Corruption amongst political elites remains a problem (Transparency International Corruption Perceptions Index Rank 64 in 2014). Corruption by the ruling party has, per recently revealed wiretap recordings, permeated every level of society with ruling party exercising undue influence on almost every sector, from the universities and banks, to the judiciary. ¹⁰ Opposition is itself tainted by allegations of corruption. ¹¹

7 See e.g. Research Institute for European and American Studies 2013; *Balkan Insight* 2015.

8 See e.g. United Nations Office of Drugs and Crime 2011; United Nations Office of Drugs and Crime 2013.

9 See Commission of the European Union 2015.

10 See International Crisis Group 2015.

11 See e.g. *The New York Times* 2015.

Montenegro	Corruption Compromised Opposition	Corruption amongst political elites remains a problem (Transparency International Corruption Perceptions Index Rank 76 in 2014). Unbroken rule by the ruling party since 1991. Weak and disorganized opposition still tainted (in parts) by its opposition to Montenegrin statehood. Accusations of wide-spread corruption around the long ruling prime minister. ¹²
Serbia	Corruption Compromised Opposition	Corruption amongst political elites remains a problem (Transparency International Corruption Perceptions Index Rank 78 in 2014). Current government stands accused of several questionable privatization and foreign investment deals. ¹³ Weak and disorganized opposition, with the majority of the country's political parties highly susceptible to corruption. ¹⁴
Turkey	Corruption Compromised Opposition	Corruption amongst political elites remains a problem (Transparency International Corruption Perceptions Index Rank 64 in 2014). Former long ruling prime minister (and now current President) stands accused of stifling civil society and long divided opposition parties. ¹⁵

What the typology presented above in figure 2 makes clear is that corruption and compromised elites are presenting serious challenges to the abilities of the analyzed countries to function in a truly democratic manner. Entrenched corruption within the institutions of the state, and the tendency of such a state of play to affect both governing and opposition political parties, leads to serious pressures on both the ability of ordinary citizens to contest political power and participate in the political process itself – problematic as contestation and participation are the founding pillars upon which democracy is built. Within such an environment, the citizenry goes through the processes of contestation (i.e. forming political parties, establishing a press that can broadcast opinion), but finds the process itself eventually reduced to a mere sham. Parties are formed, politicians elected, newspapers and the like established, but sooner or later (usually sooner) the corrupt body politic takes the day. Parties and politicians

12 See e.g. *Organized Crime and Corruption Reporting Project* 2009.

13 See *Biro za društvena istraživanja* 2015.

14 See *Biro za društvena istraživanja* 2014.

15 See e.g. *The National Post* 2015.

are bought off, newspapers starved of advertising revenues, and the contestation begins to look more and more like contestation between compromised group A or compromised group B. Participation then suffers, as apathy sets in and the citizenry turns away from the elected process. With the very institutions of the state corrupted, and both the governing and opposition parties complicit in that corruption, truly democratic engagement within these bodies becomes next to impossible. In such a state of affairs, the challenge becomes not how to reform the institutions of the state – they are the problem – but rather how to bypass them altogether.

THE EUROPEAN UNION: HISTORICAL BACKGROUND

Before a detailed discussion can begin on the growing independent foreign capacity of the EU and the successes and drawbacks of the Union's current approaches in this area, some background must be presented on both the historical origins of the present-day EU and the complex matrix of political and legal institutions that comprise it. The EU in its present form did not begin as a fully formed international actor – the Union was rather the result of a decade's long process of compromise and incremental change amongst its growing member states. The first few decades of the EU were devoted to its founding principle of developing a common market amongst its member states and in many ways the institutions that the Union created within itself were designed mainly with this goal in mind. The creation of an independent foreign policy capability has only been a recent phenomenon that is still in its infant stages.

From European Coal and Steel Community, to European Economic Community, to the European Union

Today's EU can trace its roots directly to 1951, when France, Germany (the Federal Republic), Italy, Belgium, Luxemburg, and the Netherlands came together to form the European Coal and Steel Community (ECSC) with the signing of the Treaty of Paris. The idea behind the ECSC was to place the control of the coal and steel production of the member states at a supranational level of pooled sovereignty, an understandable impulse given the necessity of coal and steel to wage war and the destruction Europe had just emerged from in the wake of the Second World War. Deciding to go further and seek to establish economic integration beyond just coal and steel production, the six original member states of the ECSC came together again in 1957 to establish the European Economic Community (EEC) with the signing of the Treaty of Rome. The creation of the EEC set up a customs union between the member states and sought to create a single common market (Treaty Establishing the European Economic Community, art. 2). Responding to the new realities unleashed by the end of

the Cold War and fall of the Berlin Wall, the members of the EEU (now numbering twelve) dramatically reorganized the EEC into the newly named European Union (EU) with the signing of the Maastricht Treaty in 1992. Maastricht and the new EU it created was founded on what became known as the “pillar system.” The first pillar was composed of the EEC and its long established legal and political institutions,¹⁶ which was now called the European Communities (EC) (Treaty Establishing the European Community, title II). The second pillar, the Common Foreign and Security Policy (CFSP), was a new creation by Maastricht and the embryonic formation of the independent foreign policy capability the EU enjoys today (Treaty Establishing the European Community, title V). The third and final pillar, Justice and Home Affairs (JHA), was also a new creation and was established to help foster law-enforcement cooperation amongst the police and judicial institutions of the member states (Treaty Establishing the European Community, title VI). The constitutional foundation of the EU today lies in the Treaty of Rome as amended (renamed the Treaty Establishing the European Community)¹⁷ and the Maastricht Treaty as amended (renamed the Treaty on European Union)¹⁸.

The EU Post-Maastricht:

The Lisbon Treaty and Building an Independent Foreign Policy Capacity

The Lisbon Treaty in 2007 restructured the EU further into the present constitutional configuration it enjoys today. Amongst the more important changes made by the Lisbon Treaty was the ending of the “pillar system” and the creation of a genuine independent foreign policy capacity for the Union. Lisbon replaced the pillars with three forms of “competencies” (apportioned by issue area) to be divided between the Union and its member states. These forms of competency were: exclusive EU competence, shared competence between the EU and the member states, and supporting competence, where the EU would act in a supplementary capacity to the member states (Treaty on the Functioning of the European Union, arts. 2-6). The Common Foreign and Security Policy (CFSP), formerly part of the second pillar, was now categorized as an issue of shared com-

16 These institutions include: (1). The European Court of Justice (ECJ), the judicial arm of the EU, whose role it is to interpret the treaties establishing the Union and fostering the common market. (2). The Commission, the hybrid executive-legislative arm of the EU, whose role is to guide independent Union policy-making. (3). The European Council and Council of Ministers, the highest decision-making body of the EU, where the direct interests of the member state governments are represented. (4). The European Parliament, the legislative arm of the EU, whose role it is to (usually in concurrence with the Commission) guide Union legislation and lawmaking.

17 See *Treaty on the Functioning of the European Union*, Mar. 30, 2010, 2010 O.J. (C 83) 47.

18 See *Treaty on European Union*, Mar. 30, 2010, 2010 O.J. (C 83) 13, 18.

petence, where the Union could act to coordinate member states policies and additionally act to implement its own complementary common policies (Treaty on the Functioning of the European Union, art. 2). In support of this new capacity, Lisbon created both a High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (HR) – in effect an EU foreign policy chief – and a European External Action Service (EEAS) – in effect an EU diplomatic corps.

The HR is appointed by the European Council¹⁹ (Treaty on European Union, art. 18) to a five-year term, and wears a second hat as a vice-president of the Commission²⁰ (and it is in this second role as a member of the Commission that the HR is also subject to confirmation by the European Parliament). The HR is charged with enforcing the CFSP, whose provisions in turn are articulated by the European Council (in broad strokes), and fleshed out in further detail by the Council of Ministers through “joint actions” and “common positions” (Treaty on European Union, art. 26). Joint actions refer to specific policy actions that the Union has deemed necessary to undertake, while common positions are sets of loose guidelines that the Union has articulated (on a particular issue), to which the member states are expected to conform (Treaty on European Union, arts. 28-29). The work of the HR is assisted by the EEAS, the Union’s nascent diplomatic corps, which contains senior management level officials working to assist the HR and a set of EU diplomatic missions around the world.

THE ENLARGEMENT POLICY IN DETAIL: DISAPPOINTING RESULTS

One of the more important foundations of the EU’s emerging foreign policy capacity has been the Enlargement Policy. The Enlargement Policy is focused on a core group of countries, mainly in the Balkans, identified as candidates for future inclusion into the EU. The majority of these countries have either started accession negotiations with the EU (Albania, Macedonia, Montenegro, Serbia, and Turkey), or, at a minimum have signed and/or initialed Stabilization and Association (SAA) with the EU that have committed them to a process of internal reform (Bosnia-Herzegovina and Kosovo). While they are each at very different stages, these countries have all begun the process aligning their institutions and legislation with the *acquis communautaire*.²¹

19 See *supra* note 17.

20 See *supra* note 17.

21 The *acquis communautaire* is the collection of treaty provisions, legal acts/legislation, and court decisions that together constitute EU law.

As figure 2 presented earlier makes sadly clear, any close reading of the Enlargement Policy in detail points to key failings. The strategy of setting ambitious political, social, and economic standards in targeted countries and then seeking to “build up” capacity for democratic reform and the rule of law has not produced very many tangible results. This is not to say that there have not been cosmetic successes – almost all the countries surveyed in figure 2 have made some minor strides in the reform and remain in better standards now than they were a few years ago, but the structural problem of entrenched corruption still persistently remains. The flaw here is that the EU is targeting (for reform) the institutions of countries that have been seriously compromised by webs of networks set up by elites to hollow out and twist them for their own ends. This process explains the often interesting phenomena of opposition political parties and groups that are just as compromised and corrupt as the government they oppose. Any “build up” of institutions is problematic because it is the perversion of these institutions that is the real roadblock. If one is to accept this reality, the policy issue then becomes what, if anything, can the EU do in its foreign policy to bring about real change and reform?

THE LESSON OF CALIFORNIA: REFORM THROUGH ALTERNATIVE CENTERS OF POLITICAL POWER

At first glance it would seem that a discussion of the American state of California would have no place in an analysis of the EU’s emerging foreign policy, but first glances can sometimes be deceiving. California at the turn of the 20th century was a corrupt polity wholly owned and operated by the Central Pacific Railroad, which bought and sold local politicians of all major ideological and party stripes. The hold of the Central Pacific over California state politics was only broken when crusading campaigners succeeded in passing a sweeping set of amendments to the state’s Constitution to completely destroy the influence of the Central Pacific over the state’s politics and usher in an era of democratic accountability and rule of law which, despite a few warts, the state enjoys to this day. The California case is important to this discussion because it is an example of how a successful roadmap does exist for successfully promoting democratic accountability and the rule of law in political environments where they are being subverted – an important lesson for the EU should it decide to reevaluate the current disappointing results of its Enlargement Policy.

Corruption and Compromised Elites: California under the Railroads

The Progressive Era refers to a period of time in the United States (US) spanning the early 1890s roughly through to the early 1920s, marked by widespread activism and political reform. This spirit of reform affected both major US political parties, the Democrats and Republicans, and manifested itself mainly through fighting corruption in government. The decades preceding the Progressive Era, known as the Gilded Age,²² had seen the US industrialize and rise to one of the richest countries in the world. Industrialization had created wealthy and powerful corporations in manufacturing and natural resources that had then linked up with elements in both major political parties. This alliance was not always negative and had in fact spurred the continued industrialization of the country. At other points however some of these business interests were able to, through alliances with corrupt politicians and political machines, eliminate competition and create monopolies that were virtually unchallengeable.²³

In the state of California, the rapid industrialization and excesses of the Gilded Age manifested themselves in Central Pacific Railroad slowly gaining dominance over the state's political, economic, and legal institutions. California only became a US state in 1850²⁴ – it had previously been a sparsely populated backwater in the Republic of Mexico under the name *Alta California*. With the outbreak of the US-Mexican War in 1846, a small contingent of US Marines (attached to the Pacific Squadron) combined with local citizens unhappy with Mexican rule (many of them Americans that had immigrated to *Alta California* in the previous decade) to overthrow Mexican authority and proclaim a short lived independent California Republic – the so-called “Bear Flag Republic” – named for the California Grizzly Bear that was on the new republic's flag (a version of this flag still serves as the official state flag of California today). From 1847 to 1850 California was governed by the US Military (under a Military appointed Governor). In 1849 a Constitutional Convention was called, a State Constitution duly written and ratified by the citizens, and on September 9, 1850 California was admitted to the US as the thirty-first state.

22 The term “Gilded Age” had been coined by US writer and humorist Mark Twain in 1873 to refer to the social problems that had emerged during that period in the country, but which had been masked (both figuratively and literally) by “gold gilding.” See Twain 1873.

23 For an excellent history of these events that gave rise to the Progressive Era see Gould 2001.

24 The United States, as the name implies, is a federal republic where governance is divided between a central government and constituent units or states. In addition to the federal constitution, each of the states of the union has its own state constitution which sets up the institutions of the state government and establishes the rights (vis-à-vis the state authorities) of the citizens.

The first few decades of California's statehood saw tremendous changes in the state's economy, society, and politics. The spark of the California Gold Rush in 1849 led to mass immigration leading to a dramatic increase in the state's population. Between 1848 and 1850 alone it is estimated that California's population rose from around 10,000 to 100,000 people (Ellison 1931, 19). Most of the gold claims discovered in the Gold Rush, however, eventually ended up in the hands of large-scale mining interests, which began to take a place of prominence in the state. The mining companies were soon joined by the railroads, which had come to claim a position of vital economic importance, both in California and in the US as a whole, as the new steam railroad technology suddenly made it possible to move people and products across vast geographic distances. Increasingly, the bulk of the railroad track in California came to be owned by one company, the Central Pacific Railroad, which itself was financed and controlled by a handful of powerful men (Swisher 1930, 10; Harvey 1985, 15). By the end of the 1870s, the Central Pacific was both the largest landowner and largest employer in the state. The Central Pacific openly bought and sold politicians, manipulating legislation to suit its needs, and through the monopoly (on freight traffic) it was eventually able to establish, charged arbitrary rates in favor of certain merchants that were allied with it (Swisher 1930, 47, 53). The dominance of the Central Pacific in the state and its open subversion of the democratic process, gave rise to calls of reform. These calls culminated in the growth of a new political reform movement in the state (the so-called "Workingmen" and "Granger" Movements), and calls for a new Constitutional Convention to reform and replace the 1849 State Constitution with a new document (Grodin, Massey, & Cunningham 2011, 14-15).

In 1878 a new Constitutional Convention was called and a fresh document drafted and ratified the following year. Though substantially amended on numerous occasions since, several of such amendments which will be discussed in detail below, the 1879 Constitution has stood the test of time as a remarkably durable document which remains in force in the state to this day. The prime motivation behind the 1879 Constitution was to control the power of the large corporate interests that had gained a dominant position in the state, especially the Central Pacific Railroad.²⁵ On its face, the 1879 Constitution seemed to indicate a victory for the reform movement. The new Constitution established an elected Railroad Commission that would take the control over the setting of rates (CAL. CONST. art. XII, §§ 20-22), thereby in theory breaking the hold of these interests on the state's politics and economy. The reality, however, was much more com-

25 It must be said, however, that an important secondary motivation for the delegates in drafting the 1879 Constitution was anti-Chinese racism and restricting the immigration of Chinese workers into the state (the majority of whom had come to the state drawn by the employment offered by the railroads).

plicated, as the Railroad Commission, by virtue of having its members elected, was soon easily bought off and corrupted by the Central Pacific (Swisher 1930, 112-113); (Mowry 1951, 18). Indeed, it would be no stretch to say that by the turn of the 20th century, the hold of the Central Pacific was stronger in the state than it had ever been (Grodin, Massey, & Cunningham 2011, 23-24). Indeed, by the early 1900s, the Central Pacific was more brazen than it had ever been in buying and selling of state politicians including, but not limited to, legislators, judges, and commissioners (Mowry 1951, 13; Nash 1964, 159).

The Progressive Era Reforms: Delivering Power Back to the People

By the turn of the 20th century the excesses of the Gilded Age had given rise to a mass political movement in the US, a political movement that also swept through California – the Progressive Era. The Progressives, who could be found in substantial numbers in both major US political parties, the Democrats and Republicans, wanted to reform US political institutions in a way that curbed the excesses and monopolistic tendencies of the powerful corporations that had emerged during the Gilded Age.²⁶ In California, the Progressive Era zeal for reform manifested itself in the election of Progressive Republican Hiram Johnson as Governor in 1910. A central strategy of the reformers running Johnson’s campaign was, if elected, to institute a system of “direct legislation” so that when they were eventually defeated and out of office, the railroad interests would never again be able to “have power over the people of California” (Mowry 1951, 139). With Johnson’s successful election, and a large majority of fellow Progressives also elected to the state legislature, the reformers set about to put their plan into action and break the power of the Central Pacific (and its associated interests) over the state once and for all.

The Progressives passed through a series of amendments in 1911 to the State Constitution that would enshrine “direct democracy” as a permanent feature in California politics. Both legislation and indeed, even amendments to the State Constitution itself, could be enacted by direct democracy citizen initiatives – bypassing the elected branches altogether (CAL. CONST. art.II, § 8). The process works in the following manner: (1) an initiative to propose new legislation needs to have the signature of five percent of the total number of votes cast for gubernatorial candidates in the previous election, whereas an initiative to amend the State Constitution requires eight percent (CAL. CONST. art.II, § 8(b)); (2) the signatures are then verified by the Secretary of state (an elected office-holder) and submitted to the voters in the next general election held (CAL. CONST. art.II, § 8(c)). It is important to note that not only can legislation passed

26 For an excellent history of the Progressive Era in California see Mowry 1951.

through initiative *not* be subsequently amended by the legislature (unless the specific initiative in question so provides for this possibility) (CAL. CONST. art.II, § 10(c)), but legislation passed by the legislature itself can be amended or overturned entirely through initiative (CAL. CONST. art.II, § 9).

The Progressive Era reforms to the California State Constitution destroyed the power of the Railroads over the state's institutions once and for all. Correctly understanding the ability of the Railroads to manipulate the institutions of the state as part of the problem, the Progressive reformers sought to create alternative centers of political power by giving the citizenry the direct power of legislation and amendment (to the State Constitution). The Railroad interests could manipulate politicians and hollow out the institutions of the state to serve their purposes, but they could not replicate such manipulation on the entire population as a whole. With the passage of the 1911 amendments to the State Constitution and the end of the perverse influence of the Central Pacific over the state's politics, an era of democratic accountability was introduced to California which, despite a few warts, that the state continues to enjoy to this day.

THE CALIFORNIA CASE AND EU FOREIGN POLICY

One of the most important pillars of the EU's foreign policy today, the Enlargement Policy, is at a crossroads. The EU can either stick with the process that it has been pursuing –concrete and detailed parameters for institutional reforms through the SAA's, or it can augment this approach with something new but proven. The corrupt networks set up in the Enlargement Policy countries have all succeeded, to one extent or another, in hollowing out the institutions of the state and twisting them for alternative purposes. This process is at different stages in different places: in places like Bosnia-Herzegovina (to take just a single example) one sees it at its most advanced and perverted. Voter apathy is at record levels and the state and its institutions are viewed not as complementing and representing the citizenry but rather as predatory. Democratic contestation and participation are increasingly occurring outside of the institutions of the state, as evidenced by the 2014 riots centered in Sarajevo and Tuzla. Bosnia-Herzegovina is an extreme example to be sure, but it represents the direction other Enlargement Policy countries could be headed towards in the future, if the founding pillars of democracy --- citizen contestation and participation are not restored and revitalized. The California case represents an ideal blueprint for the EU to reorientate its considerable "soft power" into an approach that may possibly bear more fruitful results than current strategies.

The California case shows that corrupt institutions are sometimes part of the problem and cannot be sufficiently reformed from within. Time and time again reformers in California tried to counter the power of the Central Pacific by creating and building up institutions only to see these institutions hollowed

out and turned against them. The silver bullet that finally succeeded in breaking the power of the Central Pacific was to bypass the institutions of the state and delegate the legislative, and indeed, constitution making power of governance back to the people. Direct democracy citizen initiatives represented a pathway in California for the Progressive reformers to go above the institutions of the state, by orientating ultimate political power downwards, back to the citizenry directly. This approach was successful in California and could very well be successful in the Enlargement Policy countries as well – the way things are going in some of these places it cannot hurt but to try. The EU need not abandon its current Enlargement Policy strategy altogether, but augmenting it with a clear policy recommendation to the targeted countries that they begin to institute mechanisms for direct democracy in their political systems, can possibly end up being a way forward for both these countries and the EU itself in the way it wishes to influence the countries that surround it for the better.

CONCLUSION

California today is not without its problems and there are legitimate calls in the state today that the current Constitution and the 1911 amendments within it need to be reevaluated and a new Constitutional Convention called. This is fair enough perhaps – the problems that the Constitution successfully overcame are over a century old now in California and the state today faces a spate of issues in its democratic governance that are firmly rooted in the 21st as opposed to the 20th century. None of this, however, is to call into question the very real effect direct democracy and the 1911 amendments had in making California a truly functioning democratic state where the rule of law – the idea that the legal rules in place apply equally to everyone without favoritism – has an unassailable hold. The California case represents a successful roadmap for places facing issues similar to those that faced the Progressive reformers in 1911. Direct democracy is not a cure all for anything, but at times where the institutions of the state themselves are part of the problem, direct democracy can offer a way forward.

REFERENCES

- Collier, David. 1993. "The Comparative Method." In ed. Ada W. Finifter. *Political Science: The State of The Discipline II*. Washington, D.C.: American Political Science Association.
- Collier, David & Steven Levitsky. 1997. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics* 49(3): 430-451.

- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Ellison, Joseph. 1931. "The Struggle for Civil Government in California, 1846-1850." *California Historical Society Quarterly* 10(3): 3-26.
- Gerardo L. Munck & Jay Verkuilen. 2002. "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices." *Comparative Political Studies* 35(5): 5-34.
- Gould, Lewis L. 2001. *America in the Progressive Era*. London: Routledge.
- Grodin, Joseph R., Massey, Calvin R., & Richard B. Cunningham 2011. *The California State Constitution*. London: Oxford University Press.
- Harvey, Richard B. 1985. *The Dynamics of California Government and Politics*. Monterey: Brooks / Cole.
- Lijphart, Arend. 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method." *American Political Science Review* 65(3): 682-693.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Mowry, George S. 1951. *The California Progressives*. Berkeley: University of California Press.
- Nash, Gerald D. 1964. *State Government and Economic Development*. New York: Arno Press.
- Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics." *American Political Science Review* 64(4): 1033-1053.
- Schumpeter, Joseph. 1947. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper.
- Swisher, Carl B. 1930. *Motivation and Political Technique in the California Constitutional Convention of 1878-79*. Claremont: Pomona College.
- Twain, Mark & Charles Dudley Warner. 1873. *The Gilded Age: A Tale of Today*. New York: Harper & Brothers.

Internet Sources

- "Leaked OSCE Document Names 'Corrupt' Albanian MPs," *Balkan Insight*, last modified September 15, 2015, <http://www.balkaninsight.com/en/article/leaked-osce-report-on-albanian-politicians-crimes-makes-waves-09-14-2015>
- "Partije kamen temeljac korupcije," *Biro za društvena istraživanja*, last modified December 8, 2014, <http://www.birodi.rs/partije-kamen-temeljac-korupcije/>
- "Organizacije civilnog društva pozivaju institucije da reaguju na pisanje BIRN-a," *Biro za društvena istraživanja*, last modified January 16, 2015, <http://www.birodi.rs/poziv-institucijama-da-reaguju-na-pisanje-birn-a/>

“Đukanović’s Montenegro a Family Business,” *Organized Crime and Corruption Reporting Project*, last modified June 2, 2009, https://www.reportingproject.net/underground/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=19

“Despite his election losses, Erdogan remains a threat to Turkish democracy,” *The National Post*, last modified June 9, 2015, <http://news.nationalpost.com/full-comment/noah-feldman-despite-his-election-losses-erdogan-remains-a-threat-to-turkish-democracy>

“Macedonia at the Crossroads,” *The New York Times*, last modified June 9, 2015, http://www.nytimes.com/2015/06/09/opinion/macedonia-at-the-crossroads.html?_r=0

Reports

Commission of the European Union (2014). Review of the EULEX Kosovo Mission’s Implementation of the Mandate with a Particular Focus on the Handling of Recent Allegations. Brussels.

International Crisis Group (2015). Macedonia: Defusing the Bombs. Brussels.

Research Institute for European and American Studies (2013). The Albanian Organized Crime: Emergence of a Dynamic Organized Crime Network across the Euro-Land. Athens.

United Nations Office on Drugs and Crime (2011). Corruption in Bosnia and Herzegovina: Bribery as Experienced by the Population. New York.

United Nations Office on Drugs and Crime (2013). Business, Corruption And Crime

In Bosnia And Herzegovina: The impact of Bribery and other Crime on Private Enterprise. New York.

Table of Treaties & Other International Instruments

Treaty Instituting the European Coal and Steel Community, Apr. 18, 1951, 261 U.N.T.S. 140

Treaty Establishing the European Economic Community, Mar. 25, 1957, 298 U.N.T.S. 3

Treaty Establishing the European Community, Feb. 7, 1992, O.J. (C 224) 1

Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Dec. 3, 2007, 2007 O.J. (C 306) 30

Treaty on European Union, Mar. 30, 2010, 2010 O.J. (C 83) 13, 18

Treaty on the Functioning of the European Union, Mar. 30, 2010, 2010 O.J. (C 83) 47

Table of Legislation & Other National Instruments

Constitution of the State of California

Rozebeth (Rudy) B. Baker

DIREKTNA DEMOKRATIJA I SPOLJNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE: LEKCIJE IZ KALIFORNIJE

SAŽETAK

Od skromnih početaka i povezivanja delova industrije i ekonomije Francuske, Nemačke (Savezne Republike), Italije, Belgije, Luksemburga i Holandije, Evropska unija (EU) je izrasla u jedinstvenu i važnu supranacionalnu instituciju. Ipak, tek je u poslednjih dvadeset godina EU počela da posvećuje pažnju svojoj autohtonoj stranoj politici. Iako je proces proširenja jedan od ključnih stubova spoljne politike EU, nekoliko proteklih godina svedoči o ograničenjima tog procesa. Taj neuspeh ukazuje na potrebu za korenitom promenom razmišljanja strateške vizije EU prema zemljama ne njenoj periferiji, kao i za reorganizacijom načina na koji upotrebljava svoju „meku moć“. Umesto fokusiranja na raznovrsne i veoma ambiciozne političke, društvene, i ekonomske projekte koji ciljaju na „izgradnju“ kapaciteta za demokratske reforme i vladavinu prava, EU treba ponovo da se usmeri na politiku proširenja duž osnovnih linija koje teže da postave alternativu centrima demokratskog angažovanja. Korumpirane i kompromitovane lokalne elite, kao i institucije kojima upravljaju, treba da budu isključene iz ovih procesa. Istorija možda može biti korisna vodilja za EU. Američka država Kalifornija je početkom 20. veka bila korumpirana zajednica, u celosti pod kontrolom Centralno-pacifičke železnice koja je kupovala i prodavala lokalne političare svih većih ideoloških i partijskih dresova. Kontrola Centralno-pacifičke železnice nad državom Kalifornijom bila je slomljena onda kada su njeni oštri protivnici uspešno izglasali skup amandmana na državni ustav, čime je u potpunosti uništen uticaj železnice na državnu politiku. Lekcije iz Kalifornije, iako stare jedan vek, i dalje odzvanjaju i ukazuju na važnu lekciju koju spoljna politika EU treba da nauči.

KLJUČNE REČI: *Evropska unija, spoljna politika, politika proširenja, Kalifornija, neposredna demokratija.*

Dušan Pavlović*

*The University of Belgrade
Faculty of Political Science*

Extractive Institutions in the Western Balkans

SUMMARY

The most recent indicators about the state of democracy in the Western Balkans point to the worsening of democratic process and a gradual decay of democratic institutions (human rights, media freedoms, electoral process, division of power, rule of law etc.). Why does this occur? I argue that the major reason for this trend is the nature of public institutions (institutions that allocate public resources). If institutions are extractive and grabbing, they will adversely affect the democratic development; if institutions are inclusive, they will promote it.

Political and economic elites adjust their behavior with respect to the existing institutional nature. Extractive public institutions are understood as a boon for politicians and public officials, because they allow unaccountable use of public resources for private and political purposes. Weak public institutions create incentives for officials to block the access to such institutions for the opposition by making future elite turnover harder (or impossible), rather than easier. As a result, the state of democracy gets worsen as the time goes by. What we should aim at is the change in the nature of public institutions. If political elites are surrounded by controlling institutions—ones that promote accountable behavior in allocating public resources—, elites will have an incentive to promote democracy.

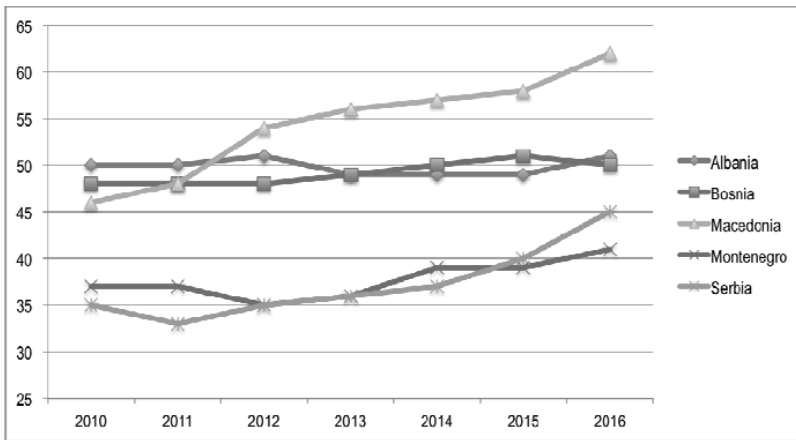
KEY WORDS: *“grabbing hand of the state”, democracy, public institutions, political institutions, extractive institutions.*

* Correspondence: dusan.pavlovic@fpn.bg.ac.rs

The most recent Freedom House indicators show alarming signs concerning the state of democracy in all Western Balkans countries.^{1,2} Media freedoms show a marked decline in countries like Macedonia and Serbia, and a daunting absence of progress in countries like Montenegro, Bosnia and Hercegovina, and Albania (Figure 1). Another study gives numerous examples of media freedoms deteriorations in 2015 in the Balkans.³

As shown by numerous studies on democracy, media freedoms are essential for the democratic process.⁴ Yet, they seem to be on the decline in many parts of the world⁵ (not only in the Western Balkans), and the silence about this progression is worrisome, too.

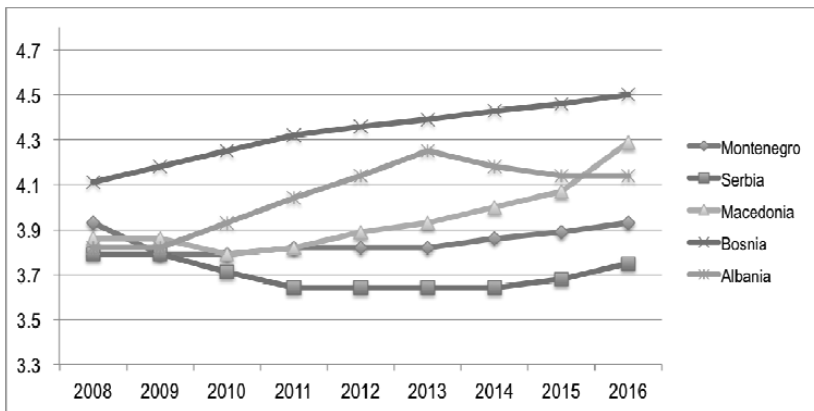
FIGURE 1.
Freedom of the Press (Freedom House)



- 1 A larger version of this paper was published on November 8, 2016 for the European Fund for the Balkan.
- 2 The five countries under scrutiny are known by two names: The Western Balkan countries and Southeast Europe. The former name usually denotes the security risk that connects all six countries. Southeast Europe sometimes is used to denote Romania and Bulgaria, while the term Balkan includes Croatia, Turkey, and Greece. (Gligorov 2012, 16-18).
- 3 Vogel, 2015.
- 4 See: Keane 1991; Curran 2011; Gunther Mughan 2000; Castells 2010; Sukosd Jakubowicz 2008.
- 5 "Press freedom declined to its lowest point in 12 years in 2015, as political, criminal, and terrorist forces sought to co-opt or silence the media in their broader struggle for power." (<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2016>; Accessed: Sept. 30, 2016)

Other indicators, which relate to electoral process and the rule of law, are also either in decline or do not seem to improve over a significant period of time. For example, the electoral process worsened in Macedonia, Montenegro, and Serbia in 2015-2016, and remained unchanged in Bosnia and Albania. According to the FH corruption index, corruption seems to be on the rise in every Western Balkan country. The respective Democracy Score (which is a composite index of seven sub-indices from the Nations in Transit study, and for which a higher number implies less democratic) worsened in all Balkan countries except Albania (Figure 2).

FIGURE 2.
FH's Democracy Index (from Nations in Transit)



Why is this happening?

Most Western Balkan countries suffered troublesome times in the 1990s as a consequence of the armed conflicts in former Yugoslavia, which afflicted the whole region. All countries were slowed down in the process of European integration and democracy building.

After a promising start in the new millennium, some of these countries seem either to have stumbled, or slowed down at best. What happened with these countries? Why did the democratic process get stuck or worsen?

THE CHARACTER OF THE PUBLIC INSTITUTIONS

I offer the following answer to this question. I claim that the major reason for this democratic erosion can be found in the nature of public institutions. I define “public institutions” as a set of rules that determine the allocation of public resources in a country.^{6,7}

Consider several rules. The rules that determine how an agency should distribute subsidies to economic agents; the rules that determine how public enterprises request public tenders; the rules that determine how a public office hires new civil servants; the rules that determine who is qualified for early retirement from the state-run pension fund; the rules that determine what kind of committee a local municipality can form; the rules which give the right to an office to use the resources from the state budget for subsidies to private companies etc. These rules constitute public institutions.

Public institutions may be under the strict surveillance of controlling institutions. We can list some: the agency for the combat against corruption; ombudsperson; commissioners for information of public importance and personal data protection; commissioners for protection of equality etc. This is what is usually called the fourth branch of government.⁸ We should also not forget the third branch, namely—prosecution and judiciary. They also, in a different manner though, control how public institutions allocate public resources.⁹

All these institutions oversee what the first type is doing (Figure 3). Public and controlling institutions may be integrated and harmonised. If they are—in

6 I advance the concept of public institutions from the World Economic Forum’s first pillar, which is named institutions (e.g. property rights, diversion of public funds, irregular payment and bribes, judicial independence, wastefulness of government officials, burden of government regulation etc.). (Detailed explanation of the pillars can be found in the WEF Report (2016)). The concept of public institutions is extracted from the World Economic Forum’s set of institution indices, which can be found in any WEF’s Global Competitiveness Index Report. To proxy the allocation of resources, I extract the following institution’s indices: diversion of public funds, public trust in politicians, irregular payments and bribes, favoritism in decision of government officials, and wastefulness of government spending.

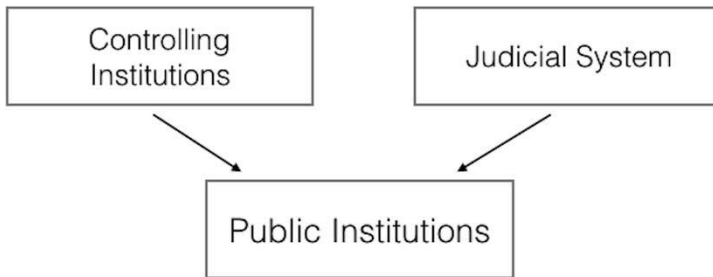
7 I adopt the list of mechanisms and institutions from the World Economic Forum’s first pillar, which is named institutions (e.g. property rights, diversion of public funds, irregular payment and bribes, judicial independence, wastefulness of government officials, burden of government regulation etc.). (Detailed explanation of the pillars can be found in the WEF Report (2016)).

8 See: Schedler 1999.

9 Judiciary and prosecution are not fully controlling institutions, as they are also concerned with protection of property and execution of contract among private agents. They are very frequently engaged in controlling processes of public institutions and public administration. It is this aspect of their role that is relevant for this analysis. To keep things simple, I will not give an analysis of judicial systems here.

that that the latter oversees what the former does with the public money—we talk about inclusive institutions that generate responsible behaviour amongst public officials. If the two are detached (you can spend money, but nobody controls you), we can talk about extractive (grabbing¹⁰) public institutions.

FIGURE 3.
*The Impact of Controlling and Judiciary Institutions
on Public Institutions*



If public institutions are extractive, they will enable a misuse of public resources, generate irresponsible public spending, and, as a consequence, a high level of corruption. In contrast, if they are inclusive, they will promote prudent use of public resources and the accountable behaviour of public officials, which will result in a lower level of corruption.^{11 12}

Public and controlling institutions should be clearly differentiated from democratic institutions. Democratic institutions are related to processes such as human and media freedoms, election, separation of powers, rule of law etc.¹³ These institutions regulate how political actors compete for access to the public institutions in a fair and foreseeable manner. Democratic institutions are fair if they give everyone a chance for access to public institutions. If political agents are treated equally, the turnover of political elites will be possible, because every-

10 Grabbing is a more informal name for extractive institutions, which came into use in some literature. See: Schleifer & Visny 1998.

11 The division on inclusive and extractive institutions is adopted from Acemoglu and Robinson (2012). A game theoretical model of the concept can be found in Acemoglu (2001).

12 Weak public institutions cannot prevent the abuse of public resources, which are then used for private purposes rather than public. Each euro used for some private purposes is one euro less for some public services (Tanzi 2011). This will have repercussions for public wealth. As a consequence, the whole array of public services in which the state is heavily involved – education, health, infrastructure, the legal system, social policy, culture, local services etc. – suffer.

13 See: Diamond 1999.

one will accept leaving the government when they lose the elections, since they know that they will have a chance to return after some future elections. If you knew you would never get a chance to return to office, you may never leave.¹⁴

Let me now explain the causal link between public and democratic institutions. What happens with democratic institutions depends on what kind of public institutions the political elite finds when it wins elections and gets into office. If elites find public institutions that are well-regulated by controlling institutions (you can spend, but there is someone who controls you), they will leave democratic institution intact. If, in contrast, public institutions are extractive (you can spend, and there is no one to control you), the elites will try to insulate the privileged access to public resources and keep it only for themselves. How can they do this? By subverting democratic process. The ruling elite will attempt to block the opposition from accessing public resources. This is precisely what happened in Macedonia and Serbia after 2007 and 2012, respectively. In other cases, such as Bosnia, Montenegro, and Albania, the truly democratic process never got off the ground—democratic institutions seem to have developed up to a point, and then have remained there for a long time. In Montenegro and Bosnia, the ruling elite basically have not changed since the breakdown of communism in 1990. Milo Đukanović, who served interchangeably as Premier and President for the past 27 years, probably understood the meaning of the extractive institutions in Montenegro already in 1990, and never let the opposition (except in a most selective way) get anywhere close to it.

Let me conclude this part of the paper by saying the following: when political officials find themselves surrounded by extractive public institutions, they will try to protect and insulate them from the opposition, which compete for access to the same institutions and the same resources.¹⁵ The most recent history of Western Balkan politics is full of examples which point to direct involvement of government officials in electoral fraud, corruption, abuse of power and authority, conflict of interest, blackmail, wiretapping, and criminal activity, but also in the nomination and appointment of public prosecutors and judges.¹⁶ These are all activities that are directed toward insuring this privileged access. The preference for non-democracy is, therefore, a consequence of the preference for privileged access to extractive public institutions.

14 See: Przeworski 1991; Anderson *et al.* 2005.

15 The analogy can be found in the academic literature on the resource curse (Ross 1999; 2012). The literature examines why some countries which are rich in natural resources (such as oil) end up wealthy and some poor. The major argument is—because of the character of institutions. If they are grabbing friendly, the resources will be spend for a privileged minority. If they are producer friendly, they will raise income of all.

16 http://www.nytimes.com/2015/06/22/world/europe/macedonia-government-is-blamed-for-wiretapping-scandal.html?_r=0 (Accessed: November 2, 2016)

WHAT CAN BE DONE?

There are two things that can be done to reverse such a worrisome trend in the Western Balkans. The first is to directly change some democratic institutions themselves – namely, the institutions that guarantee democratic process. Consider the electoral commissions in the Western Balkans. In no country under consideration is this commission a professional and independent body.¹⁷ In all cases, commissions are composed of party members under a proportional formula, which makes room for various sorts of electoral manipulations.

Only in 2015-2016, the opposition was in the street in three Balkan countries over the electoral process.¹⁸ In Montenegro, the State Electoral Commission has been an object of contestation and mistrust. In 2016, for the first time, the rules have recently been changed to reflect a balance of power¹⁹, which again leaves this body with a high political rather than professional nature. In Macedonia, the opposition was in the streets in 2015, asking for fair political process and free elections. As a solution, Premier Gruevski stepped down by the end of 2015, and agreed to a caretaker cabinet that will prepare free and fair elections. The early elections were scheduled for April 2016, but then were postponed until December 2016, due to Gruevski's party's frequent sabotages of the agreement. One of the reasons for this postponement was weak electoral process and an unreliable electoral commission.²⁰ The commission is divided internally and sometimes blocked from decision-making.²¹

17 Independent from the executive power.

18 In Albania, a similar protest took place after the 2011 elections.

19 “Four SEC members are proposed by the parliamentary majority, four by the parliamentary opposition, one member is appointed from the minority representative who won the highest number of votes in the previous elections, and one member is a representative from the civil society. The chairperson is appointed by the parliament with the majority of votes, while a secretary is appointed from among the SEC members representing the opposition. In line with a previous OSCE/ODIHR recommendation, recent amendments foresee an increased capacity and responsibilities of the SEC. The law also grants the SEC a legal status and increases its operational budget. For the first time, the SEC has established the secretariat and was provided an office space, which was positively assessed by all OSCE/ODIHR NAM interlocutors.” (Montenegro OSCE Report 2016, 5-6).

20 „The SEC worked in a very tense political environment and under criticism from the opposition and many civil society organisations, who were against holding elections on 5 June. It met the administrative deadlines and held regular meetings. Despite legal obligation to meet publicly, the SEC conducted two closed official sessions and regularly also held “working sessions” that were closed to the public. Its decisions were not systematically published on its website, diminishing the transparency of its work. In addition, sessions of the SEC were boycotted by two opposition members.” (Macedonia, OSCE Report on Early Parliamentary Elections 2016, 2).

21 Priebe's Report (2015, 17).

In Serbia, the electoral commission was also an object of protest as a consequence of a rather non-transparent and unaccountable tabulation process, the absence of rules that mandate reporting the results, and discretionary powers in solving the electoral irregularities in 164 cases in an incoherent manner.²² This led to getting one opposition list below the threshold, which brought about the street protest of the opposition and physical conflict between the opposition's members and the members of the commission on April 29, 2016.

Consider the examples of fair media representation. In every Balkan country, national broadcasters allocate televised time for each political agent that participates in elections during the electoral campaign. Judged from this viewpoint, all political actors are represented equally and fairly on national TV stations. Yet, this totally misses the point since the major campaign for the ruling party (coalition) takes place outside this allocated time. Media are not required to differentiate between coverage of state officials (presidents, premiers, ministers etc.) and electoral agents. But presidents, premiers, and ministers frequently take part in the campaign as *electoral* agents rather than as *public* officials, thereby giving indirect or direct support for the ruling party or coalition. When one takes into account this time and calculates the time allocated to the election campaign, one gets a huge disproportion in allocated time and unequal treatment of the government and the opposition.

If we change the institutions that regulate media presentation of political agents, we could ensure a fairer democratic process and directly facilitate democratic outcomes.

THE REFORM OF PUBLIC INSTITUTIONS

There is a second and more critical thing we can do. We can change the character of public institutions. Instead of letting them be extractive, we can transform them to be inclusive: instead of motivating grabbing behaviour, they can motivate responsible behaviour amongst politicians.

Let me now list a few quick examples of extractive public institutions from the Western Balkans countries.

Keal Čaušević is a former head of the Bosnian office for indirect taxation (2003-2011).²³ He was arrested in 2014 for enabling custom and tax evasion for selected Bosnian tycoons. The total damage of this activity, in terms of missing tax revenues that could be used for financing public goods and services, was es-

22 OSCE Report Serbia (2016)

23 Kemal Čaušević's CV can be found here: <http://imovinapoliticara.cin.ba/profil.php?profil=132> (Accessed on October 17, 2016).

timated at 1 million KM.²⁴ While in office, Čaušević bought half a dozen apartments and pieces real estate in Bosnia worth 1.8 million KM.²⁵

Ardian Fullani was a former Albanian central bank governor in 2004-2014. He was arrested in 2014 for embezzling \$6.6 million from the Albanian central bank's vaults. The governor was removed from office, but in October 2015, the court ruled to acquit him.²⁶

In 2007, the officials of the Montenegrin municipality Budva sold a piece of land on the Košljun hill (located above the Budva town) to a company named SP Luna for €1.4 million. The company, however, shortly afterwards sold the land over to an Arabic company for €11 million. This is not all. The municipality issued a bank guarantee to SP Luna to be able to pay the initial €1.4 million. SP Luna has never returned the loan to Prva Banka, and the municipality had to pay the debt. The total loss for the municipality is €12.4 million.

In 2015, the Serbian state audit commission released a report²⁷ about irresponsible spending at the local level. It found that many municipalities set up various types of commissions for administrative work that is usually carried out by a single bureaucrat or specific offices (provided there are clear rules that serve as guidelines). Among them are: stamp and seals extermination commission, commission for the inventory of strayed dogs in dog asylums, commission for establishing the minimal fulfilment of criteria of the beaches, commission for religious matters, commission for billboards, etc. The total amount of public money spent for the operation of these commissions in 2014 amounts to about €500 million. Most of these commissions were under no surveillance by any controlling institution.

I could go on and find more similar examples for any WB5 country. Yet, I believe that the picture is already clear: what unites all these examples are opportunities created by weak public institutions for these people to abuse public office, use public resources, and get off the hook (And these are only some of the known examples. Imagine what would be the total amount of damage if all unknown examples would become known). No wonder then that politicians and public officials jointly work on the undermining of democratic institutions: if you make it more difficult for the opposition to remove you from power in free

24 <https://www.cin.ba/en/uhapsen-kemal-causevic/> (Accessed on October 13, 2016).

25 <http://www.klix.ba/vijesti/bih/kemal-causevic-za-sedam-godina-kupio-devet-stanova-i-poslovnih-prostora/130422030> (Accessed on October 13, 2016).

26 <http://www.balkan.eu.com/court-acquits-governor-bank-albania/> (Accessed on October 19, 2016).

27 <http://www.dri.rs/mediji/Stotine-miliona-dinara-poreskih-obveznika-trosi-se-na-placanje-komisija-bez-jasnih-kriterijuma-i-bez-kontrole-njihovog-rada.n-198.107.html> (Accessed October 19, 2016).

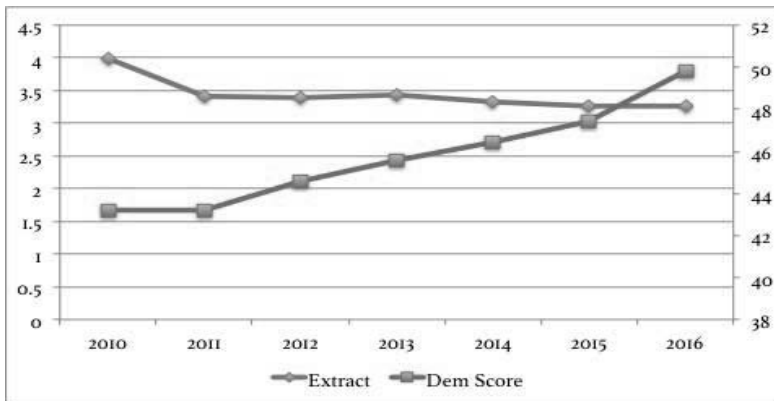
and fair elections, the opportunity for you to continue to exploit public resources will grow larger. This mechanism lies at the heart of the most recent democracy decline in the Western Balkans. The administration continues to collect taxes and contributions, but rather than spending them for public goods and services, a significant amount of state revenue goes into private pockets. Public intuitions allocate public resources in the wrong way. The recent democratic decay in the Balkans is happening in order to ensure this “wrong” way.

Figure 4 shows a clear parallel trend between public and democratic institutions in the WB5.²⁸ We can observe a decline in both public and democratic institutions – when the extractive institutions index is going down (left scale in Figure 4) and the FH’s democracy score index is rising (right scale), it means that both the strength of public institutions and democratic institutions are declining at the same time. Therefore, the weaker the public institutions are, the weaker the democratic institutions.

Can we change public institutions? Yes, if we change the controlling institutions. To accomplish both things, we could be guided by several simple rules that can be made a mandatory component of any public institutional reforms in the Western Balkans. Here is the list of question one could ask anytime public money is used.

FIGURE 4.

WEF extractive institutions (left scale) and FH democracy score (right scale)



28 The left scale in Figure 4 shows the values for my own composite sub-index of extractive institutions extracted from the World Economic Forum institutions index. (The sub-index includes: diversion of public funds, favoritism in government decisions, wastefulness of government spending, burden of government regulations, public trust in politicians, irregular payments and bribes, and transparency of government policy making). The right scale shows Freedom House’s democracy score (Freedom House 2016).

- Is the budget transparent?
- Is the contract public?
- Is the payment overblown?
- Is it sold below market prices?
- Has an inventory been taken?
- Is the private partner the appropriate one?
- Is the given money actually spent?
- Who was fined, a person or an institution?

Transparency of the budget. Many private partners receive money from the state budget. Every such contract should be published and put on websites. This goes for contracts with public and communal enterprises, local municipalities, cultural public institutions as well as funds, agencies, directorates etc. The public should be empowered to know about the manner in which each cent of public money is spent.

Transparency of the contract. Recently, some WB5 governments have signed direct contracts for large world corporations to come to their countries to do business. Some of these contracts are not public. They are usually presented as large direct investments in the local economy, but may contain corruptive clauses, which are only familiar to the contracting parties. If all contracts would be known, such a corruptive practice could be reduced.

Overblown payment. In public tender procedures, the public administration bodies frequently overpay for a service from a private company. If a controlling body had a mandate to look into these procedures and compare the payment with market prices, this problem could be reduced and public funds could be safer.

Sale below market prices. The land on the Košljun hill was obviously sold below the market value. In such a case, a controlling body could block the sale or cancel it.

Is the private partner the appropriate one? Apex Company, which won the tender to do the bus fare system in the city of Belgrade in 2010, was formed several days before the tender. The company obviously had no history, and was most likely formed only for this occasion. If we always insist on the history of the private agents who cooperate with public administration or public companies, we could pick the “right” partners for the public sector, thus reducing corruption.²⁹

Inventory. In the whole Central and East Europe, privatisation was done without proper inventory listing. If you sell a company but you do not know exactly what you are selling, it creates room for corruption.

29 The “right” partners are those companies that have been in business for a longer time. Such firms are more likely to do the job, rather than seek rents.

Is the given money actually spent? Most Balkan countries are today giving out subsidies in order to attract foreign investors. But sometimes these subsidies are not actually spent on production. If there is a body that would keep the spending under surveillance, we could reduce the abuse.

Fine. Sometimes a responsible individual (prime minister, minister, head of agency or public enterprise) is fined for violating anti-corruptive norms. But these payments are paid out of the responsible agency's budget rather than from the responsible individual's own pocket. No responsible behaviour can come out of this practice. If responsible individuals have to pay out of their own pockets, their behaviour would change.

Of course, to be able to ask all these questions, we need to have strong controlling institutions that will oversee what politicians, ministers, and other types of public officials do when they spend public money. These are independent and professional judiciary and public prosecutors, state audit institutions, agency for the fight against corruption, ombudsperson, official for information of public relevance, and so on. We could insure greater independence of these institutions and make them the focus of our attention. Rather than looking at the significant and impressive progress EU candidates ensured in the past year on paper, we could actually look into to what extent these institutions are allowed to do their work.³⁰

REFERENCES

- Acemoglu, Daron and James Robinson 2012. *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty.* Crown Business.
- Acemoglu, Daron and James Robinson. 2001. *A Theory of Political Transitions.* The American Economic Review. Vol 91, no. 4, pp. 938-963.
- Anderson, Christopher et al. 2005. *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy.* Oxford: Oxford University Press.
- Castells, Castels. 2010. *End of Millennium: The Information Age: Economy, Society and Culture.* Wiley-Blackwell (2d edition).
- Curran, James. 2011. *Media and Democracy.* Routledge.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation.* Johns Hopkins University Press.

30 Something similar is exemplified by the World Bank's Doing Business DTF index (DTF=distance to frontier). The index measures changes in regulatory reform without taking into account what is happening in the economy. As a consequence, some WB5 countries are rather high on the list, even if their economies are not performing that well.

- Freedom House 2016. Nations in Transit 2016. Freedom House.
- Gligorov, Vladimir. 2012. Neoclassicism in the Balkans and Other Essays. Belgrade: Civis.
- Vogel, Toby. 2015. "Media freedom and integrity in the Western Balkans: Recent development." European Fund for the Balkans: Belgrade.
- Keane, Jeane. 1991. The Media and Democracy. Polity.
- Gunther, Richard and Anthony Mughan. 2000. Democracy and the Media. Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 1991. Democracy and the Markets. Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas. (ed.) 1999. Self-Restraining State. Lynne Rienner Publishers.
- Schleifer, Andrei & Robert W. Visny. 1998. The Grabbing Hand. Government Pathologies and Their Cures. Harvard University Press.
- Sukosd, Miklos, and Karlo Jakubowicz. 2008. Finding the Right Place on the Map. Intellect.
- Tanzi, Vito. 2011. Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State. Cambridge University Press.
- Ross, Michael L. 1999. The Political Economy of the Resource Curse. World Politics. No. 51. pp. 297-322.
- Ross, Michael L. 2012. The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations. Princeton University Press.
- Ross, Michael L. 2015. What Have We Learned about the Resource Curse? Annual Review of Political Science, no. 18, pp. 239–59.
- OSCE. 2016. – Montenegro Report.
– Macedonia OSCE Report.
– OSCE. 2016. Serbia OSCE Report.
- Priebe, Reinhard. 2015. Priebe's Report. http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf (Accessed: Dec. 12, 2016)
- World Economic Forum 2016. The Global Enabling Trade Report. WEF.

Dušan Pavlović

Ekstraktivne institucije na Zapadnom Balkanu

SAŽETAK

Najnoviji pokazatelji o stanju demokratije ukazuju na pogoršanje demokratskog procesa i postepeno urušavanje demokratskih institucija na Zapadnom Balkanu (ljudska prava, sloboda medija, izborni proces, podela vlasti, vladavina prava, itd.). Zbog čega se to dešava? Glavni razlog ovakvog trenda je priroda javnih institucija (onih koje alociraju javne resurse). Ako su javne institucije ekstraktivne, one negativno utiču na demokratski razvoj; ako su inkluzivne, one ga unapređuju.

Političke i ekonomske elite prilagođavaju svoje ponašanje postojećim institucijama. Ekstraktivne javne institucije su blagodet za političare, jer omogućavaju neodgovorno korišćenje javnih resursa u privatne i političke svrhe. Slabe državne institucije pružaju podsticaj političkim elitama da opoziciji blokiraju pristup takvim institucijama. Kao rezultat se javlja demokratija u sve lošijem stanju. Ako političke elite budu okružene kontrolnim institucijama – institucijama koje nagrađuju odgovorno ponašanje u alociranju javnih resursa – elite će imati podsticaj za širenje demokratije.

KLJUČNE REČI: *„otimajuća ruka države“, demokratija, javne ustanove, političke institucije, ekstraktivne institucije.*

Themis Tzimas*

Aristotle University of Thessaloniki

Faculty of Law

The bending of constitutional norms in times of economic crisis: the Greek case

SUMMARY

The theme of the current article is the impact of the handling of economic crisis within the Euro zone, on the interpretation and potential implementation of Greek constitution. The main argument is that the formation of the European Monetary Union as a specific type of supranational statehood, as well as its policies in the framework of the economic crisis has a structural influence on Greece concerning the quality of democracy in the latter. Apart from the general deterioration of democracy in the framework of economic crisis, it is argued that it is the participation of Greece in the EMU a reason which further breaches its constitutional “integrity”. The article examines the relationship between the EMU as a type of supranational statehood, within the framework of the European Union and the Greek constitutional functions, as a depiction of Greek democracy.

KEYWORDS: *European Union, EMU, Greece, Constitution, statehood, supranational*

* Correspondence: themis.tzimas@gmail.com

Since 2008–2009, Greece experiences a devastating economic crisis. The data of national economy draw a bleak picture: Greek GDP decreased from 354.461 US dollars in 2008 to 195.212 in 2015; GNI per capita from 29.280 in 2009, to 20.290 in 2015; national economy has shrunk since 2008 by more than 30% of the GDP (World Bank data 2016). Greece's deep recession (OECD 2016), is almost a match with those following war periods (Focus Economics 2016). The social and political implications have been cataclysmic too.

The linkage between long, deep economic recessions and the erosion of democracy is not unknown historically (Fromm 1969, 235, 259; Crouch 2003, 19; Startin 2010, 429-430; Bistis 2013, 35-55). The current article focuses on the handling of economic crisis within the Euro zone and its impact on the interpretation and potential implementation of Greek constitution.

The European Monetary Union (EMU) as a specific type of supranational statehood, as well as its policies in the framework of the economic crisis have a structural influence on the quality of democracy in Greece. Apart from the general deterioration of democracy in the framework of economic crisis, the participation of Greece in the EMU constitutes a reason which further breaches its constitutional "integrity".

This impact is exemplified on two types of constitutional distortions: the first is consisted of misinterpretations of constitutional imperatives, of the erosion of welfare state (Matsaganis 2013, 6-20), which is integral part of the Greek constitution, of collective rights in articles 16, 21, 22, 23, 24 and of the over-use of article 76, para. 4 about urgent laws proposed by the Government (The Constitution of Greece 2008)

The second type is consisted of bending the inner core of sovereignty and of the separation of power or in other words of the normative fundamentals of the constitution. That is the case of the latest contingency, fiscal mechanism, which is foreseen in the memorandum of understanding between ESM and Greece, which was signed in June 2016 (Supplemental Memorandum of Understanding 2016, 5-6)

The article examines the relationship, between the EMU as a type of supranational statehood, within the framework of the European Union (EU) and the Greek constitutional functions. It is comprised of a first part explaining the defining characteristics of supranational statehood, its relations with national state and how this template is implemented in the EMU and subsequently in the EU; of a second part referring mainly to the latest fiscal mechanism which was adopted through the third Memorandum of Understanding (MoU) between the ESM and the Hellenic Republic and of a third part debating the constitutional legality and the political legitimacy of the incorporation of this mechanism into Greek legal order.

THE EMU AS A TYPE OF SUPRANATIONAL STATEHOOD

Supranational statehood as a distinct type of statehood

The concept of supranational statehood emerged on the basis of the existence of international community as a distinct community, which is regulated by its own law, the international law (Cassese 1986, 222; Danilenko 1991, 353-361) and encompasses a variety of actors, state and non-state alike (ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* 1996, 270-271). The differentiated nature of the international community actors, necessitates an entity separate and superior, although not alien, to states, safeguarding principles even contrary to their will, constituting therefore some type of statehood. (Tomuschat 1999, 438).

The extensive differentiation and the diversity of the actors within the international community necessitates supranational statehood, because of the intensifying need for regulation of such a complicated community and of the need of the international community to act independently “...from its constituent units” (Ellis 2009, 1-26). It must be stressed that supranational statehood, as the wording indicates, is a concept. That means that it is not a single “state-like” authority acting at a global level in a uniform way but a materializing trend, a sum and a combination of different aspects, of institutional structures or in other words of a type of statehood which is organized and implemented at the supranational level.¹

The concept of supranational statehood refers to the process of legal institutionalization of the international community, through the attribution of sovereignty powers to international organizations (Huntington 1996, 35) or mechanisms (Verdirame 2013, 371-424) and the exercise of state like powers from these institutions, given that it is consisted not of primary sovereignty powers but from sovereign powers which from the state level are transferred at the supranational level, encompassing a variety of fields and issues (Camiller 1998, 344; Esty 2002, 7-22; Esty 2006, 1493-1562; Head 1994, 605-665; Tangney 1996, 395-458; Tzimas 2015, 10).

The exercise of sovereignty powers from supranational statehood though is not identical to the one of traditional national state, (Esty 2006, 1538-1539), among other reasons since in supranational statehood basic functions of the statehood are exercised not only by public institutions but also by semi-public or even private institutions, as well as by institutions which are autonomous from what we comprehend as political authority and its branches, functioning in a gray, semi-public zone (Ochoa 2003, 57-114).

1 The term supranational is adopted because this type of statehood is implemented not only at the international but also at the national level directly. This is the case not only with profound examples such as the EU but also up to some extent with international law through the UN.

Of similar type is the tendency for the expansion of a complex, supranational administrative branch, removing equivalent powers from nation-states, which very often are consisted of ostensibly “a-political” technocrats, while they still promote a specific political agenda (Lindseth 1999, 632).

This “problematic” concerning the transfer of sovereignty intensifies when a double deficit is added: first the democratic deficit, given that supranational statehood lacks a “demos”² as its founding body constituting in this sense a non-democratic type of statehood. (Castoriadis 1997, 275-276); second, the non-existence of a profound and de jure or de facto definite, sovereign.

Concerning the first deficit, while the ellipsis of demos leads to the pursuit of other sources of legitimization, (Esty 2006, 1517-1523; Koskenniemi 2007, 9-36; Habermas 1994, 20-35; Simonovic 2000, 381-404), this ellipsis on the one hand cannot be ignored or substituted while on the other hand intensifies the growing tension between supranational and state sovereignty (Rabkin 2004, 26-35). The tension is expressed in the so-called globalization paradox: on the one hand the need for regulative mechanisms, capable of dealing with issues arising at a global scale and on the other hand the impossible and undesirable of a global government (Slaughter 2000, 8), especially given the traditional and mainstream approach to sovereignty (Bilder 1994, 9-17; Ponzio, 1994, 71-87).

The other crucial component of supranational statehood is the lack of a definite sovereign, in line with supranational statehood “polycentricism”. Polycentricism (Kwiecien 2012, 46) refers to “...a variety of actors...”, to “a shift from more centralized to more diffuse construction of public policy”, to “...overlapping jurisdictions in contrast to the distinct and neatly separated country jurisdictions that marked the statist mode of governance” and to “...a move from sovereign to post-sovereign governance” in the sense that no single entity can claim complete “absolute, supreme, comprehensive, exclusive regulatory control over a given jurisdiction” (Scholte 2008, 318, 320-321).

The double deficit of supranational statehood, leads to a “partial statehood” which re-enforces the imbalance of power among states and different actors. In such a framework, weaker actors, states and non-states alike, which participate in aspects of supranational statehood, experience the latter as a mechanism with possible benefits but also as oppressive or as reproducing an inherent inequality at their expense.

2 A community is not identical to demos. Tracing back to the origins of the term “demos” in ancient Greece, we identify communities without demos. The latter describes not any kind of community or not the whole of a given community within which it exists but that specific political body which possesses and exercises the authority to take all the important and necessary decisions, directly or through representatives, concerning the governing of the community. In such a sense, we can on the one hand identify the existence of the international community and of its statehood and on the other hand describe it as demosless, since there is not any kind of global democracy founded on some global demos.

Summing up, the term supranational statehood describes those conditions and those processes which lead to the exercise of state, like functions by international institutions or organizations, in qualitatively different terms though compared to those of the national state. Its point of reference is the international community (Tzimas 2015, 10) and it constitutes a new form of statehood, breaching traditional national state sovereignty (Teson 1987, 183-187; Stahn 2007, 99-112). Its aspects are organized both at a global and at a regional level, with the fore-mentioned characteristics being more or less common among them, although with significant differentiations. It is in this framework, that the EMU and the EU are positioned and analyzed.

The EMU and the EU as cases of supranational statehood

It is neither uncommon, nor unjustified to approach the EU and the EMU as the most advanced paradigms of statehood at the supranational, regional level. The advance of the EU as a type of supranational statehood can be indicated through both an “outwards” and “inwards” impact: outwards, in the sense that at the level of the international community it acts as a distinct, sovereign entity, given that “the European Union has legal personality and is subject of international law exercising rights and bearing responsibilities” (Cujo 2014; Cremona 2004, 557; Wessel 2016, 8) as well as an international law-producing, entity (Cujo, 2014).

Inwards, by establishing primary procedures of law-making, judicial review, self-legitimization and sustainment (Tzimas 2016), which claim for themselves the authority of direct implementation on its member states, indicating a highly developed level of institutional integration, and of statehood functions. In addition, it expands on a large variety of economic, social and foreign policies, without up to a large extent having to continuously refer to its member-states, for re-legitimization (Lindseth 1999, 631).

The evolution of the EU as a type of supranational statehood was foreseen from the treaty of Rome, which in article 189 provided that: “In order to carry out their task the Council and the Commission shall, in accordance with the provisions of this Treaty, make regulations, issue directives, take decisions, make recommendations or deliver opinions. A regulation shall have general application. It shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States” (The Treaty of Rome 1957).

This same idea is further strengthened in the European citizenship (Treaty on the EU, article 3, para.2) and through a series of other founding provisions as well as Court decisions. It is in this sense that the EU gradually evolved from intergovernmental cooperation to supranational statehood, as is for example indicated through the Common Foreign and Security Policy, as the Preamble

of TEU foresaw.³ Even more indicative was the 29 October of 1993 EU Council decision which directly referred to the EU as a distinct actor in the international community, approaching it in terms qualitatively similar to those of states.

Possibly the most critical component of this procedure of further integration in the framework of further supranational statehood development is the formation of the EMU, as again the Treaty of the EU provided, in its article 3, para. 4, with the EMU constituting the backbone of the EU integration process. There are several reasons explaining the emergence of the EMU, varying from the need to counterbalance the US manipulation of the dominance of dollar (Henning 1998, 537-573), to the need for greater impact in a globalized world. What can be unanimously agreed upon though, is that the EMU emerged as a further step in the process of the internal cohesion of the EU and in this sense as an integral aspect of EU supranational statehood (Sadeh and Verdun 2009, 280).

We could describe the relationship between the EU and the EMU as two circles, with the EMU being the inner circle, within the wider one, of the EU. In such a framework, the already difficult process of transfer of sovereignty, from national states to the EU is further complicated given the fact that another process of transfer is taking place, towards the EMU as well. In order to understand the implications of this duplicated procedure, which is crucial in terms of exemplifying the constraints on the Greek constitutional framework, a further reference must be made to the EU and the EMU as forms of statehood.

The EU is built and is developed on the basis of the attempt for a balance between the national and the supranational as its own organs indicate (Kirman, Widgrén & Faini 1995, 426-427). The EU therefore can be described as the most developed but still hybrid form of supranational organization – statehood, combining the supranational and the national in a delicate often imbalance.

The delicate imbalance between national state and EU statehood emerges out of the ellipsis of a definite sovereign and demos within the EU on the one hand and the transfer of sovereignty from the member- states to the EU level on the other hand. On these conditions, must be added the existence of some type of popular participation, through EU parliament elections, within significantly limited authority though.

Therefore, on the one hand some means of democratic legitimization can be identified but they are still limited, while on the other hand the exercise of direct of authority by the EU over national states has increased at a significantly faster pace than that of the democratic legitimization of the EU development. This situation fuels tension between member states and the EU, especially when

3 “RESOLVED to implement a common foreign and security policy including the progressive framing of a common defense policy, which might lead to a common defense in accordance with the provisions of Article 42, thereby reinforcing the European identity and its independence in order to promote peace, security and progress in Europe and in the world.”

taking into account that beyond legal formalism, the de facto created situations, indicate that especially after the EMU creation, there are persistent “winners” and “losers”, with the primary being mainly Germany (Herz and Roger 1992, 1413-1425).

Through their participation in the EMU, several member states submitted their fiscal authority to the EMU, meaning to a “partial” and limited form of supranational statehood, organized within a wider form of supranational statehood, the EU, in order for the EMU to exercise fiscal authority on their behalf, following the European single market step and with the aims of stopping “... excessive currency fluctuations and protectionist pressures which could jeopardize the single market...” (Risse, Engelmann-Martin, Knopf and Roscher 1999, 50).

In order to comprehend the essence of the EMU within the EU as form of statehood and in relation to the domestic constitutional function of Greece, two absolutely crucial, institutional and political questions must be posed and answered: first, to which type of statehood (and the EMU constitutes indeed a type of statehood since it exercises powers belonging to the inner core of state authority) did the EU member states transfer their fiscal policy power and how this transfer influences the member-states? And second, how extensive are the state-like powers which have been gathered by the EMU given its fiscal policy privilege? These two questions set the framework in order to comprehend how the Greek constitution bent in the course of the economic crisis because, at least up to some extent, of the participation of Greece into the EMU.

Concerning the first question, the EU has an only partially democratic structure compared to the excessive state powers it possesses. The EMU is even less democratically organized and more detached from the public institutional model concerning the exercise of authority. The existence of unofficial organs with no typical but still with highly binding decision-making authority, such as the ECOFIN, the autonomous from political organs central bank- the ECB, which is even more autonomous than the FED (Jabko 2009, 391-406)- that still bears a central “ideology” such as the so-called “credible conservatism” (Franzese 2003, 6) and which is highly influenced by specific member-states at the expense of the rest, the emergence of ESM as a type of European IMF without any control on behalf of the European Parliament, are all parts of a blurry scheme concerning the exercise of sovereignty. The role of the ECB within the greater framework of the EMU has been righteously analyzed as indicative of the “democratic deficit” given the minimal (if at all existing) control of the European Parliament on it (Buiter 1999, 181).

The fore-mentioned conditions are crucial in order to comprehend the structural reason for the bending of Greek constitution within the Eurozone environment in the name of the financial crisis: given that the ECB constitutes the main organ within this type of supranational statehood, its nature, not only depicts but also determines the general framework of statehood within which it evolves (Dyson 2000, 214-217; Hodson and Maher 2002, 391-407;).

A further remark concerning the transfer of authority towards the EMU must be made: the EMU has been shaped in order to achieve specific monetary goals. In this sense, it is structurally and inherently ideologically pre-determined, not only in the somewhat general and more flexible liberal framework, but in a much narrower, fiscally oriented one.

The participation in a form of statehood is a two-way procedure: it goes not only from the national to the supranational in terms of transfer of sovereignty but also from the supranational to the national, in terms of re-endorsement by the national states of the “modified” sovereignty which they exported to the supranational institutions and which they import and incorporate.

In the EMU case, the member states transfer their fiscal authority to the ECB, in order to accept as their own and as binding the fiscal policy which is determined at the supranational level and by distinct organs. Therefore, the EMU member-states through their participation in the euro area do not only transfer authority but also restructure their institutional framework in accordance with the structure of the EMU and its goals. In addition, it must not be taken lightly that the EMU is not ideologically neutral. The prevalence of specific fiscal targets at its foundations necessitates more or less specific policies. In such a sense, not only the constitutional structure but also the economic policies of national states are institutionally determined at a level other than their own.

A logical consequence is that the supranational statehood democratic deficit, will be at least partially exported to national states. In other words: a state cannot maintain its own democratic and constitutional structure intact, after exporting large part of its state authority to a supranational form of statehood and then importing it again, altered according to the functions of the latter. The extensive transfer of sovereignty, to a form of statehood which is sovereign-less or at least of un-clear sovereign is not only disturbing; it is also problematic in terms of democratic theory and practice, since it constitutes a de facto process of “de-democratization”, given the double ellipsis of demos and of sovereign.

Concerning the second question, the importance and the significance of the EMU powers became emphatically apparent in the framework of the contemporary crisis, on the basis of the prevailing argument that the financial crisis of several EU and EMU member-states should be dealt through austerity measures in exchange for loans (Lapavitsas et al 2010, 34-40; De Grauwe & Ji 2013, 2-4).

In order to implement the fore-mentioned strategy, the EMU organs gathered extensive influence on domestic member states policies. In furtherance of fiscal adjustment, the agreements which were concluded, covered practically the whole of economic and social policies, as well as of institutional functions of the states which requested financial help. After all, it must not be forgotten that the ECB has been appointed as “the guardian of the euro area”, possessing the authority to decide “...whether to initiate infringement proceedings against states suspected of violating EMU rules. The ECB may declare void any act of any euro area member state that violates the contract and obligation” (Aziz 2005, 543).

In the name of dealing with the crisis, the hybrid nature of the EMU intensified further: the autonomous from public political control ECB gathered even more authorities which belonged to the core of state sovereignty, through the European System risk Board (ESRB) in 2009 and the emergence of banking union. The ECB in fact acquired the supervision responsibility of the whole EMU member-states banking sector in the framework of the Single Supervisory Mechanism (SSM) by November 2014. The ECOFIN became the political center of the EMU, while the new European Stability Mechanism (ESM) emerged as a type of a euro-area IMF (European Stability Mechanism, 2016).

It is this context that a series of agreements, each of which was named as Memorandum of Understanding (MoU) were concluded between the member-states which were in need of financial help and other EMU member states or institutions – ESM, IMF, ECB. The idea of the MoU's was supposedly simple: austerity measures in exchange for financial help or in other words fiscal adjustment for solidarity. Although constitutionally lawful procedures were followed, the “sword of Damocles” was that if these agreements were not concluded and if austerity measures were not accepted combined with neoliberal reforms, these states would not be financed, their banking sector would meltdown and eventually a “harsh” exit from the Eurozone would take place.

However, the main argument concerning the constitutional distortions in Greece in the name of tackling the financial crisis through its EMU participation does not refer to the enactment of the MoUs but to their consequences.

The three up to now, MoUs reshaped the whole of the economic, social and institutional policies of Greece. Apart from the transfer of authority which in principle all member-states of the euro-area accepted in the name of their participation in the latter, Greece since 2010 gradually committed itself into having concluded all of government decisions with its lenders, the so called “troika” and eventually “quartet”, prior to their enactment. In the following part and after a brief reference to the impact of the MoU's on a vast area of Greek domestic policies and institutions, the influence on the Greek constitutional formation of the fiscal adjustment mechanism which was concluded on June 2016 will be examined, as indicative and characteristic of the bending of constitutional norms in the name of dealing with the financial crisis, in a framework of supranational statehood.

THE FISCAL ADJUSTMENT MECHANISM AND THE GREEK CONSTITUTION: A CRISIS OF DEMOCRACY

The erosion of social rights as a matter of constitutional function

The austerity policies and structural reforms reshaped directly or through side effects the whole of economic and social life of Greece. The width and the depth is so extensive that only partial reference can be made. Apart from the fore-mentioned data in the introduction, several others can be mentioned. Indicatively, unemployment from 6,6% of the labor force in May 2008 (Matsaganis 2008, 3) soared to 23,2% in 2016 (Eurostat 2016), having peaked even more in the meantime. Youth unemployment as well as the substitution of secure forms of labor from insecure ones have been widespread. The rise of unemployment combined with the spread of insecurity has caused a general deterioration of social conditions, such as for example concerning child poverty and fear of social exclusion. This general social deterioration as a result of austerity measures and structural reforms do not have solely political meaning but legal as well.

Article 21 of the Greek constitution provides that “The family, being the cornerstone of the preservation and the advancement of the Nation, as well as marriage, motherhood and childhood, shall be under the protection of the State” (Greek Constitution, article 21). Article 22 in addition provides that “Work constitutes a right and shall enjoy the protection of the State, which shall care for the creation of conditions of employment for all citizens and shall pursue the moral and material advancement of the rural and urban working population” (Greek Constitution, article 21).

Contrary to wrong assumptions, these are not political declarations but binding constitutional norms. While much debate has been raised concerning social rights, the conclusion even at the international level is obvious, as the adoption of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights- ICESCR- proves. Despite the skepticism of some powers (up to some extent) concerning the recognition of the fully binding nature of social rights, no concrete legal ground for the denial of their bindingness can be identified.

On the contrary, rights foreseen into ICESCR are often identified even as *jus cogens* norms. The enactment of other equally or even more significant – in terms of universal acceptance – international treaties, such as of the Universal Declaration of Human Rights, of the European Convention of Human Rights, the European Social Charter, point towards the normative bindingness of social rights.

What differentiates social rights from traditional civil and political rights is that the former requires an active, positive intervention on behalf of governments, while the latter necessitate a negative, attitude an abstention of the government. As Alston and Quinn analyze “...civil and political rights can be realized without significant costs being incurred, whereas the enjoyment of eco-

conomic, social, and cultural rights requires a major commitment of resources... in direct contrast to the obligations attaching to economic, social, and cultural rights those relating to civil and political rights are considered to be capable of relatively precise definition, to be readily justifiable, and to be susceptible of enforcement... Finally, civil and political rights are seen as essentially non-ideological in nature and are potentially compatible with most systems of government. By contrast, economic, social, and cultural rights are often perceived to be of a deeply ideological nature, to necessitate an unacceptable degree of intervention in the domestic affairs of states, and to be inherently incompatible with a free market economy” (Alston & Quinn 1987, 159-160).

Social rights as aspects of the constitutional function have another qualitative differentiation: their fulfillment is determined at large on a factual basis. In this sense and in differentiation from other constitutional rights, their fulfillment cannot be assessed on solely normative grounds and therefore a higher degree of subjectivity is involved.

These existing differentiations are not to be perceived as denial of their normative character though. This is the case with Greek constitution as well. The non-enforceability of social rights through a plaint in front of the courts (at least according to the mainstream theoretical approaches) directly based on constitutional provisions does not deprive them of normativeness, bindingness – in terms of obligations of the legislation to protect them and not to deteriorate their enjoyment – and eventually enforceability, in the sense that they generate obligations towards the state as well as towards other entities and that they must be taken into account in the course of judicial review.

The three of MoU's have been challenged in front of the Hellenic Council of State, which is the supreme administrative court of Greece, on various grounds and instances. In most cases, specific pension or wages cuts were challenged as unconstitutional or the agreements per se, on the basis of way of their ratification by the Greek Parliament.

The Council of State, in its 668/2012 decision rejected the petition against the first MoU, holding on the one hand that the memorandum was not an international agreement and on the other hand that the austerity measures were justified in the face of the greater public interest. (Council of State, Judgment 668/2012) This decision was followed by a series of decisions most of which, during the first years of austerity measures rejected the claims about unconstitutionality of the first MoU. This trend was however partially reversed in the coming years, as for example the decision 4327/2014 of the Court of Audit held, concerning the retroactive pension cuts for judges (Court of Audit, 4327/2014) and several other cases of the Supreme Courts of Greece concerning aspects of the three MoU's, mainly concerning wages or pensions' cuts.

While such Courts' decisions have declared as unconstitutional several aspects of the MoUs, they have not found the latter unconstitutional per se. Up to some extent, this is a depiction of the fact that while the first two MoUs severely

undermined the fulfillment of several constitutional rights, they did not directly breach the fundamentals of the constitution.

The fiscal adjustment mechanism and its constitutionality

This is on the contrary, the case with the Permanent Fiscal Adjustment Mechanism—hereinafter the “fiscal break”, as it is called in Greece, which has been adopted with the latest EU-Greece agreement of May 2016.

In that meeting, among other things, it was agreed that “Greece will implement as part of the prior actions for the first review... an additional contingency mechanism, which will be legislated to ensure that a package of measures, including non-discretionary measures, would be automatically implemented as soon as there is objective evidence of a failure to meet the annual primary surplus targets in the program me (3,5% in the medium-term). If measures are enacted with a temporary nature when the mechanism is triggered, permanent structural measures agreed with the institutions, including revenue measures, should become effective in the year thereafter, as part of the regular budgetary process, in order to bring the budget structurally back on track. Exceptions to the activation of the mechanism will be limited to exceptional events with a major economic impact outside government control. Such exceptions need to be agreed with the institutions” (Eurogroup 2016). The agreement, shortly afterwards, was enacted by the Greek Parliament, in the name of the need of Greece to finish the first review of the third MoU, receive part of the new loan package and remain in the Euro area.

From the wording of the Eurogroup announcement, it becomes obvious that it is an integral part in the third MoU. In addition it appears that the “fiscal break” is designed as a permanent mechanism, given both its incorporation in the MoU and the deliberately unclear provisions about the time limit of the mechanism. In the amendment to the legislation with which the fiscal break was enacted, it is provided that the fiscal break is established in order to contribute to the fulfillment of the fiscal goals of the third MoU, whenever these goals are not reached. In the text of the amendment there is no other, more specific provision.

While in the accompanying report of the Greek State General Accounting Office, there is a reference to a three year- period of the fiscal break, in the actual text enacting the fiscal break, no such reference can be found. On the contrary, the enactment of the fiscal break as means for the accomplishment of the fiscal goals of the MoU, implies a totally different time limit, given that the fiscal goals exceed the years 2017-2019. In the third MoU it is provided that the Greek state is committed in safeguarding “viable” public finance and in achieving significant and viable primary surpluses in the long-term which supposedly will reduce the debt/GDP ratio. In this framework, the provision is that in 2018 the goal for primary surplus peaks to a 3,5% per GDP and that after 2018, the pri-

mary surpluses must be kept at similar ratios respectively. Therefore, the general framework within which the fiscal break has been adopted implies a rather indefinite duration.

The duration of the fiscal break, both in the case of the three-year time limit and more profoundly in the case of the indefinite duration, must be combined with the normative context of its provisions in order to have the full comprehension of its impact on the Greek constitution. The fiscal break mechanism introduces potentially a type of governance based on the continuous issuance of decrees for an extended or even indefinite period of time. Even more, the issuance of decrees is foreseen on the basis of “automatic” procedures, leaving no discretion to the executive branch, as soon as fiscal goals provided in the third MoU are not achieved.

Article 43 of the Greek Constitution, provides that “The President of the Republic shall issue the decrees necessary for the execution of statutes; The issuance of general regulatory decrees, by virtue of special delegation granted by statute and within the limits of such delegation, shall be permitted on the proposal of the competent Minister.”

The issuance of decrees rests on the discretion of the government. In this sense, establishing a mechanism which by-passes them, due to automatic implementation constitutes a profound deprivation of authority granted to them by the constitution, as an exclusive power of the executive. This deprivation takes place in favor of a yet unknown concerning its actual formation mechanism.

In addition, the issuance of decrees must be narrowly, both timewise and subject-wise, regulated by the authorizing legislation or in any other case, i.e. without prior legislative authorization which is not the case with the fiscal break mechanism, a posteriori legitimization must be granted by the Parliament within forty days (Greek Constitution, Article 44). The reasoning behind both articles is that the issuance of decrees must be constrained so that the executive is not uncontrollable in terms of substituting the legislative in its authorities. In the case of the three- year time limit there is an obvious extension beyond constitutional reasonableness, while in the case of the indefinite duration an abolishment of the role of the legislature.

It must be also taken into account that the authorization on the basis of the non-accomplishment of fiscal targets is too wide, since it in principle and necessarily fails to take into account other developments. It is striking that the only exemptions are events which will be regarded as such not only by the government of the Parliament, which have the authority under the constitution to assess the emergence of such situations, but also by the institutions, meaning by external actors as well.

In addition, the prevalence of an institutional type of governance based on the issuance of decrees violates also article 26 of the constitution, providing for the separation of powers, in terms of the executive intruding into the area of the legislature. In addition, a transfer of authority from the Greek legislature

and the executive to foreign institutions, which form an ad hoc form of statehood, since they exercise partially state-like authorities over the Greek state is contrary to the constitutional fundamentals since it violates provisions about exclusive constitutional powers.

The third important issue in terms of the exercise of public authority is the fact that the provisions for the fiscal break, profoundly refer and alter the implementation of the state budget. However, according to article 79, the state budget lies exclusively within the authorities of the Parliament. It is provided that in case the revenues and expenditures are inoperative, a special statute must be enacted. (Greek Constitution, article 79) Any other means of altering the state budget lies outside the boundaries of the constitution and in this sense is unconstitutional.

The enactment by the Greek parliament of the fore-mentioned provisions took place in furtherance of the participation of Greece in the EMU. Three main conclusions can be extracted from this situation: first, the participation in the EMU and the handling of the financial crisis through this participation necessitates the transfer of sovereignty powers not only to the institutions of the EU but also to ad hoc mechanisms which intrude into state functions and authorities. The formation of supranational statehood, with the particularities which were identified in the first part, is re-ascertained in the case of the EMU as well. Not only an extensive transfer of authority takes place but even more it is happening by breaching, in an unconstitutional way, the core of public authority and in addition and towards loosely regulated, unofficial or ad hoc institutions, lying outside the clear authorization of a profound sovereign and of democratic control.

In differentiation from the previous agreements which led to a gradual erosion of constitutional social rights, the fiscal break mechanism reframes the exercise of constitutional powers in Greece. For an extended period of time and potentially indefinitely, it alters essentially the way that sovereignty is exercised, since it re-enforces the executive at the expense of the legislature and on top of that it imposes a potential co-sovereign concerning fiscal matters – and through them concerning economic and social policies – of unclear nature, origin and function.

CONCLUSIONS

The adoption of the “fiscal break” constitutes a critical part in the long process of confronting the financial crisis in the framework of the EMU. While there are quite a lot of studies concerning the financial implications of the EMU and of the participation of Greece in it (although in most cases they reproduce a one sided approach), there is a significant ellipsis in the analysis of the function and

nature of EMU as a type of statehood and for the consequences in institutional terms because of the participation in the EMU.

Greece has experienced a triple erosion of its constitutional norms: the one is the general problematic condition due to the participation in a form of supranational statehood. The second is consisted of the significant deterioration of social and subsequently civil rights on the basis of the commitments it takes on and the third is the direct re-arrangement of sovereignty and public authority in profoundly unconstitutional ways. While it has been up to now underestimated, it is likely that this inner tension on the basis of sovereignty might also determine the fate of the EMU and the EU, on crisis-governance grounds. This is also why the Greek case is so important as a paradigm.

REFERENCES

- Alston, Philip & Quinn, Gerard. 1987. The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly*, 9 (May): 156-229.
- Althusser, Louis. 1976. *Positions (1964-1975)*. Paris: Editions Sociales, Paris.
- Aziz, Nazli. 2005. "Power Delegation and the European Central Bank's Democratic Deficit" *Asia Europe Journal*, 3(December): 537-50.
- Bilder, Richard. 1994. "Perspectives On Sovereignty In The Current Context: An American Viewpoint", *Canada-United States Law Journal*, 20 (January): 9-17.
- Bistis, George. 2013, "Golden Dawn or Democratic Sunset: The Rise of the Far Right in Greece". *Mediterranean Quarterly*, 24 (Summer): 35-55.
- Buiter, Willem. 1999. Alice in Euroland. *Journal of Common Market Studies*, 32 (June): 181-209.
- Camilleri, Joseph. 1998. The UN's Place in the Era of Globalization: A Four-Dimensional Perspective. In ed. Albert Paolini, Athony Jarvis, and Christofer Reus-Smit. *Between Sovereignty and Global Governance: The United Nations, the States and Civil Society*. New York, St. Martin's Press.
- Cassese, Antonio. 1986. *International Law in a Divided World*. Oxford: Clarendon Press.
- Cassese, Antonio. 1995. *Self-determination of peoples, A Legal Reappraisal*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castoriadis, Cornelius. 1997. The Greek Polis and the Creation of Democracy. In ed. David Ames Curtis. *The Castoriadis Reader*. Oxford:Blackwell.
- Greek Council of State, Judgment, 668/2012, (<http://www.dsanet.gr/Epikairothta/Nomologia/668.htm>, access. 27-11-2016).

- Greek Court of Audit, Judgment 4327/2014, (http://www.dsanet.gr/Epikairothta/Nomologia/elsynol4327_2014.htm, access. 27-11-2016).
- Cremona, Marise. 2004. The Union as a Global Actor: Roles, Models, and Identity. *Common Market Law Review*, 41(2): 553-57.
- Crouch, Colin. 2003. *Postdemokratie*, Frankfurt: Edition Suhrkam.
- Cujo, Eglantine. 2014. Legal Adviser, Delegation of the European Union to the United Nations, at the Sixth Committee on Agenda item 78 on Identification of customary international law, (<http://eu-un.europa.eu/eu-statement-united-nation-6th-commission-identification-of-customary-international-law/>, access. 10-8-2016).
- Danilenko, Gennady. 1991. The Changing Structure of the International Community: Constitutional Implications. *Harvard International Law Journal* 32(Spring): 353-61.
- De Grauwe, Paul and Ji Yuemei. 2013. The Legacy of Austerity in Eurozone. Center for European Policy Studies, (https://www.ceps.eu/system/files/PGD_YJ%20Austerity.pdf, access. 21-10-2016).
- Dyson, Kenneth. 2000. *The politics of the euro-zone: stability or breakdown?*. Oxford: Oxford University Press.
- Ellis, David. 2009. On The Possibility of International Community. *International Studies Review*, 11,(February): 1-26.
- ESM- Greece, 2016, Supplemental Memorandum of Understanding, (http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/01_mou_20150811_en.pdf, access. 22-10-2016).
- Esty, Daniel. 2002. The World Trade Organization's Legitimacy Crisis. *World Trade Review*, 1 (January): 7-22.
- Esty, Daniel. 2006. Good Governance At The Supranational Scale: Globalizing Administrative Law. *Yale Law Journal*, 115(January): 1493-1562.
- European Council in Brussels 1993, (<http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1993-2003/>, access. 22-10-2016).
- European Council. 2016. Eurogroup Statement on Greece, (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/09-eg-statement-greece/>, access. 28-11-2016).
- European Stability Mechanism, <http://www.esm.europa.eu/about/index.htm>, access. 9-11-2-16
- Eurostat. 2016. Unemployment Statistics, (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics, access. 23-11-2016).
- Focus Economics. 2016. Greece Economic Outlook, (<http://www.focus-economics.com/countries/greece>, access. 31/10/2016).
- Franzese, Robert. 2003. "Strategic Interactions of the ECB, Wage Bargainers, and Governments, A Review of Theory, Evidence, and Recent Experience". In ed. P. Moo-

- lechner, M. Schuerz, R.Franzese, *Institutional Conflicts and Complementarities*. Netherlands, Kluwer.
- Fromm, Erich. 1941. *Escape from Freedom*, New York: Avon Books.
- Fukuda-Parr, Sakiko. 2008. *The Intellectual Journey Continues: Today's Global Agenda and the New Frontiers of Human Development*. In ed. Khadija Haq and Richard Ponzio. *Pioneering the Human Development Revolution*. Oxford: Oxford University Press.
- Habermas, Jurgen. 1994. *Citizenship and National Identity*. In ed. Bart Van Steenberghe, *The Condition of Citizenship*. London: Sage.
- Head, John. 1994. *Supranational Law: How The Move Toward Multilateral Solutions Is Changing The Character Of "INTERNATIONAL" Law*. *University of Kansas Law Review* 42 (Fall): 605-665.
- Henning, Randall. 1998. *Systemic Conflict and Regional Monetary Integration: The Case of Europe*. *International Organization* 52(July): 537-573.
- Herz, Bernard and Werner Roger. 1992. *The EMS is a Greater Deutschmark Area*. *European Economic Review* 36(October): 1413-1425.
- Hodson Dermot and Maher Imelda. 2002. *Economic and monetary union: balancing credibility and legitimacy in an asymmetric policy-mix*. *Journal of European Public Policy* 9 (February): 391-407.
- Huntington, Samuel. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Touchstone.
- ICJ. 1996. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion)*.
- Jabko, Nicolas. 2009. *Transparency and Accountability*. In Martin Marcussen and Kenneth Dyson ed. *Central Banks in the age of the euro: Europeanization, Convergence and power*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, Erik, Jeffry, Frieden, and Francisco, Torres. 1998. *Joining Europe's Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States*. New York: St. Martin.
- Kennedy David. 2008. *The Mystery Of Global Governance*. *Ohio Northern University Law Review* 34 (January): 827-860.
- Kirman, Alan, Widgrén, Mika and Faini Riccardo. 1995. *European Economic Decision-Making Policy: Progress or Paralysis*. *Economic Policy*, 10(October): 421-460.
- Koskeniemi Martti. 2007. *Constitutionalism as Mindset: Reflections on Kantian Themes About International Law and Globalization*. *Theoretical Inquiries*, 8(January): 9-36.
- Kwicien Roman. 2012. *Does the State Still Matter? Sovereignty, Legitimacy and International Law*. *Polish Yearbook of International Law* 32: 45- 73.
- Lapavitsas, Costas et al. 2010. *The Eurozone Between Austerity and Default*. RMF. (<http://www.economiccritica.net/wp-content/uploads/downloads/2010/11/RMF-Eurozone-Austerity-and-Default.pdf>, access. 21-10-2016).

- Lindseth Peter. 1999. Democratic Legitimacy and The Administrative Character of Supranationalism: The Example Of The European Community. *Columbia Law Review*, 99: 628-738.
- Matsaganis, Manos. 2012. Social Policy in Hard Times: The Case of Greece. *Critical Social Policy*, 32 (August): 1-16.
- Matsaganis, Manos. 2013. The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses. Friedrich Erbert Stiftung, (<http://library.fes.de/pdf-files/id/10314.pdf>, access. 20-11-2016).
- Ochoa, Christiana. 2003. Advancing the Language of Human Rights in a Global Economic Order: An Analysis of a Discourse. *Boston College Third World Law Journal*, 23 (May): 57-114.
- OECD. 2016. Greece- Economic Forecast Summary. *OECD Economic Outlook*, (<http://www.oecd.org/eco/outlook/greece-economic-forecast-summary.htm>, access. 31-10-2016).
- Ponzio, Richard. 1994. Theme Panel Iv: The End of Sovereignty? Roundtable. *American Society of International Law Proceedings*, 88(April): 71-87.
- Rabkin, Jeremy. 2004. *The Case for Sovereignty: Why the World Should Welcome American Independence*. Washington: AEI Press.
- Risse, Thomas, Engelmann- Martin, Daniela, Knopf, Hans- Joachim, Roscher, Klaus. 1999. To Euro or Not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union. *European Journal of International Relations*, 5(June): 147-187.
- Sadeh, Tal and Verdun, Amy. 2009. Explaining Europe's Monetary Union: A Survey of the Literature. *International Studies Review*, 11(June): 277-301.
- Simonovic, Ivan. 2000. State Sovereignty and Globalization: Are Some States More Equal?. *Journal of International & Comparative Law*, 28 (December): 381-404.
- Slaughter, Anne Marie. 2000. Government Networks: The Heart of the Liberal Democratic Order. In ed. Gregory Fox & Brad, Roth, *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stahn, Carsten. 2007. "Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?. *American Journal of International Law*, 101 (January): 99- 120.
- Startin, Nicholas. 2010. Where to for the Radical Right in the European Parliament? The Rise and Fall of Transnational Political Cooperation. *Perspectives on European Politics and Society*, 11(December): 429-449.
- Tangney Patrick. 1996. The New Internationalism: The Cession of Sovereign Competences to Supranational Organizations and Constitutional Change in the United States And Germany. *Yale Journal of International Law*, 21(June): 395- 458.
- Teson, Fernando. 1987. Le Peuple, C'est Moi!: The World Court and Human Rights. *American Journal of International Law*, 81(April): 173-178.
- The Constitution of Greece, 2008, (<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20agglisko.pdf>, access. 20-11-2016).
- The Treaty of Rome. 1956, March 25.

- Tomuschat, Christian. 1999. International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century, *General Course on Public International Law, Recueil Des Cours*, 281, (April): 9-438.
- Treaty of the European Union. 2012. October 26.
- Tzimas, Themistoklis. 2015. International 'public emergency' and Collective Security. *Journal of Conflict and Security Law*, 20(Winter): 1-24.
- Tzimas, Themistoklis. 2016. The EU- Turkey agreement about refugees and its impact on the implementation of international law: turning a blind- eye to international legal norms in the name of securitization?, *European Society of International Law Interest Group The EU as a Global Actor*, Riga.
- United Nations Charter.
- Verdirame, Guglielmo. 2013. A Normative Theory of Sovereignty Transfers, *Stanford Journal of International Law*, 49(2): 371-424.
- Wessel Ramsses. 2016. Flipping the Question: The Reception of EU Law in the International Legal Order, Paper presented at the Annual Conference of the European Society of International Law, Interest Group, The European Union as a Global Actor, (<https://euglobal.files.wordpress.com/2016/08/flipping-the-question-wessel-esil-riga-paper-1.pdf>, access. 28-8-2016), p. 8.
- World Bank data, Greece, (<http://data.worldbank.org/country/greece?view=chart>, access. 31-10-2016).

Themis Tzimas

SAVIJANJE INSTITUCIONALNIH NORMI U VREMENU EKONOMSKE KRIZE: SLUČAJ GRČKE

SAŽETAK

Tema rada je analiza uticaja koji ima upravljanje ekonomskom krizom u evro zoni na interpretaciju i potencijalnu implementaciju ustava Grčke. Osnovi argument je da formiranje Evropske monetarne unije kao specifičnog tipa supranacionalne države, kao i njenih politika u kontekstu ekonomske krize ima strukturni uticaj na Grčku, posebno na kvalitet njene demokratije. Pored opšteg propadanja demokratije u kontekstu ekonomske krize, tvrdi se da je učestvovanje Grčke u EMU argument plus da se prode u njen ustavni „integritet“. Rad istražuje vezu između EMU kao supranacionalne države u kontekstu Evropske unije i ustava Grčke, prikazujući stanje grčke demokratije.

KLJUČNE REČI: *Evropska unija, EMU, Grčka, ustav, država, supranacionalno.*

Zhidas Daskalovski*

University of Kliment Ohridski

Solving problems in Europe's backyard:

Prevent democratic backslide in the Western Balkans or accept the dominance of geopolitical actors with agendas not always compatible with EU's visions of the region

ABSTRACT

The European Commission praises the accession policy 'as one of the European Union's most effective foreign policy instruments', but four main challenges pose obstacles to the accession of the Western Balkan countries: lack of popular will in EU member states; flagging interest on the side of the EU; bilateral challenges thwarting implementation of regional cooperation; and indifference to the EU from the side of increasingly authoritarian regimes in some Western Balkan countries. Emerging regional powers such as Turkey, or Russia, are ready to step into a vacuum. Without a new impetus towards enlargement, the EU will risk losing strategic influence in a neighbouring region to other regional powers. This article examines how to re-charge the enlargement process, with a focus on an enhanced reform drive by the governments in the region. Elite consensus on democratization is necessitated to stop the democratic backsliding. Active civil society and engaged citizens are needed to aid the strengthening of democracy in Western Balkans. On the other hand, for own interests the EU should induce consensus on democratic consolidation and EU enlargement among parties in the region. The EU should launch a more intensive engagement with the Western Balkans, start the screening process and open accession negotiations with all of the countries as soon as possible, because the accession process is a powerful tool to drive reforms and institutional transformation.

KEY WORDS: *EU, Western Balkans, enlargement, democratic consolidation.*

* Correspondence: daskalovski@hotmail.com

Croatia became the newest member of the EU in 2013, but the European Commission President Jean-Claude Juncker, in July 2014, epitomized the current mood on enlargement inside the EU in the presentation of his political guidelines to the European Parliament: "The EU needs to take a break from enlargement so that we can consolidate what has been achieved among the 28 [member states]. This is why, under my Presidency of the Commission, ongoing negotiations will continue, and notably the Western Balkans will need to keep a European perspective, but no further enlargement will take place over the next five years" (Juncker 2014, 1). Both inside the EU and in the Western Balkan region, the enlargement project faces serious obstacles.

Organised crime, large-scale migration, or even the emergences of new conflicts, comprise potential threats to the security of Europe if the Western Balkans countries' accession is postponed or frozen. The slowing down of the enlargement process together with the economic crisis, the EU's dwindling attractiveness caused by the ever-expanding accession conditions, and the declining levels of foreign direct investment in the region following the financial crisis and austerity measures, have opened up opportunities for other actors to engage with the Western Balkans, not just economically, but also politically and even strategically. In this sense, Russia and Turkey are more than keen to strengthen old regional ties and friendships. China and several Gulf states are relative newcomers to the region. Some several hundred jihadists from a number of Western Balkans countries, according to some estimates even thousands, have joined the extremist militia ISIS. The EU is no longer the only show in town.

From a strategic and geopolitical point of view, the Western Balkans and the EU need to recharge the EU enlargement process through a reinvigorated accession process and strategy. However, an enhanced impetus for reform from the side of the governments in the Western Balkans is a prerequisite for the success of any continuation of the enlargement process. However strategic and geopolitically important the region may be, EU membership will not be realized unless the countries concerned undertake the necessary reforms. While peace has prevailed in these enlargement laggards, it is a fragile one. Devoid of EU accession prospects, and beyond sectarian tensions and bilateral disputes, all the Western Balkans countries face the risk of a social-economic implosion and/or authoritarian consolidation. As governments usurp democratic consolidation and the EU enlargement perspective of the Western Balkans stalls, public confidence in further EU enlargement has begun to wane. Politicians in the region must comprehend that the consolidation of democracy depends on elite consensus and cooperation. A critical step for successful democratisation is the transformation of divided elites into consensually unified ones through an elite settlement of basic disputes among elites.

STATE OF PLAY IN THE WESTERN BALKANS

As EU enlargement policy is increasingly losing its might, if not relevance, in the Western Balkans fierce fight for power and party polarisation, combined with (mis)use of nationalism and development of authoritarian tendencies occur. There are a number of reasons for this trend. Candidate countries have become increasingly aware that the negotiations will take a long time. For example, for the 2004 enlargement negotiations lasted six years. Sofia and Bucharest joined the EU in 2007, negotiating for seven years. Croatia negotiated from 2005 to 2013. It is highly unlikely that any of the Western Balkan countries will be able to join the EU in such periods of time. Indeed, at the hearing in the European Parliament Committee on Foreign Affairs (AFET) of Johannes Hahn, the new Commissioner for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, 'some MEPs feared that if too extended in time, the preparatory process could force some of the candidates to give up' (Marini, 2014).

Moreover, the Greek debt crisis dealt 'a serious blow to the enlargement narrative as one of sustained convergence, EU-driven modernisation, and increasing prosperity' (O'Brennan 2013, 40). For local elites looking at neighbours from the region, such as Greece, with high youth unemployment and indebtedness, or Bulgaria, which has made limited economic progress since joining the EU, it is apparent that EU membership does not guarantee quick progress to prosperity and stability. In the successor states of former Yugoslavia, in spite of Slovenia and Croatia now being EU members, the expected results of increased economic progress were likewise not achieved: unemployment has risen sharply, and the living standards for vast sectors of the population are appalling to the extent that a mass exodus to richer EU member states has been attempted. The economic problems of other EU economies, such as Spain or Portugal, also influence this line of thinking.

Moreover, the recent fall of the traditional two-party system and the rise to power of Syriza, the new left-wing, anti-austerity party in Greece, signalled to Western Balkan elites that it can be dangerous at election times not to pay heed to their own citizens' sentiments. Closer European integration and acceptance of the terms of the EU do not always result in popular support. Some local elites are again turning to nationalism and the EU enlargement policy towards the Western Balkans is increasingly losing its relevance. While governments seemingly align themselves with the EU agenda and work on their countries' accession, "a large number of formal and informal economic and political elites continue to manipulate ethno-nationalist mobilisation for their own private economic interests and the preservation of political power" (Balkans in Europe Policy Advisory Group 2014, 4).

By using various methods, including sophisticated political marketing tools as well as brutal media spinning and control, Western Balkan leaders often win elections on populist agendas. Since the reward of full membership would

come much later, there is not much to be gained by conforming to the entire spectrum of EU demands at this stage, especially if some of the issues are related to nation-state identity concerns. The gap between the transposition and implementation of EU laws is substantial.

Patronage is rampant among governing parties and conflicts with the opposition are fierce. Once a party wins elections, it 'captures the state', (mis)using public institutions and media to maximise its own influence and power. Fully aware of this, opposition parties attempt to win power at all costs even if their behaviour damages the national interest. A negative EU progress report is interpreted as a media coup for the opposition. As a result, on the one hand, there is minimal cooperation between government and opposition parties towards passing certain laws and regulations with a view to approximation to EU standards. On the other hand, support for EU reforms is often conditional on securing demands that serve short-term party interests. Threats and boycotts of parliament or elections or state institutions have been common in the region. Montenegro has in effect seen no alternation of power, while in Serbia a concentration of power in the hands of Prime Minister Aleksandar Vučić becomes increasingly evident.

Citizens from the region are in dire economic straits with a shortage of employment opportunities. There is a ubiquitous feeling of hopelessness among young people, which often leads them to resort to crime or attempt to emigrate. Levels of youth unemployment are high and so is gross minimum wage (Zendeli 2014, 55; Eurostat 2015). Given the circumstances, it is not surprising that people in the Western Balkan region thrive on promises of new investment and project development even when their completion seems quite unrealistic (such as Belgrade on Water, or the Ljubanishta Lake Project on Macedonian shore of Lake Ohrid). As funds are in short supply in EU member states, Western Balkan leaders turn their attention elsewhere, including actors such as the Gulf States, China, Russia, and Turkey.

While governments usurp democratic consolidation and the EU enlargement perspective of the Western Balkans slowly progresses, economic recovery stalls and public confidence in further EU enlargement has begun to wane (See Table 1). The disappointment of people who never expected the path to EU membership to be so long and so difficult is "also playing a major role because an atmosphere of frustration, resignation, and suppressed anger now prevails while anti-EU sentiment is becoming more widespread" (Spaskovska, 2014).

TABLE 1.
*What is your opinion on further enlargement of the EU
 to include other countries in future years?¹ (%)?*

	Macedonia	MONTENEGRO	SERBIA
Autumn 2014	79	61	58
Spring 2014	77	69	63
Autumn 2013	79	64	50
Spring 2013	85	68	57
Autumn 2012	83	62	49
Spring 2012	88	62	58
Autumn 2011	85	72	
Spring 2011	84	72	
Autumn 2010	85		
Spring 2010	88		

FILLING THE VOID

Enlargement champions point to the significant cost of non-enlargement, in terms of the risk of a 'vacuum' building up that could rapidly be filled by other regional or extra-regional players. Various reasons, including the declining levels of foreign direct investment in the region from EU member states following the financial crisis and austerity measures, have opened up opportunities for other actors to engage with the Western Balkans, not just economically, but also politically and even strategically. In this sense, Russia and Turkey are more than keen to strengthen old regional ties and friendships. China and several Gulf states are relative newcomers to the region with specific economic interests. Radical forces linked with Islamic State have also begun to engage in the Western Balkans.

Turkey

Turkey has ambitious regional aspirations. It has actively sought to build on its religious, cultural and historical affiliations with the Western Balkans – an approach dubbed by observers as 'New Ottomanism'. While Turkey doesn't have tangible leverage on the external orientations of Western Balkan countries, it has a certain clout in countries with a significant Muslim population. Turkey and its business leaders influence the region through the building and management of various schools and universities (Gülen Movement) and aid projects

1 There is no data on Bosnia and Herzegovina and Kosovo, while Albanian data is collected only since November 2014. Source: Eurobarometer, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

funded through the Turkish Cooperation and Coordination Agency (TIKA) and the Presidency for Turks Abroad and Related Communities (YTATB) as well as 'the "soft power" of various television soap operas that have gained huge popularity and influence societies' views and opinions about Turkish lifestyle and society' (Mitrović 2014, 58). Gülen's adherents and networks have flourished in the Balkans for years, and 'nowadays constitute a formidable nexus of NGOs, religious centres, schools and colleges as well as private companies' (Michaletos 2015). Despite the recent conflict between Ergoyan and Gülen, the Turkish influence in the Western Balkans has been rising.

The strong Turkish Islamic influence is a concern for the Christian population of the Western Balkans, as besides restoration of the Ottoman Islamic heritage, Turkey has invested in building new mosques in the region. In October 2014, Turkey's Directorate for Religious Affairs (Diyamet) announced plans to build the largest mosque in the Balkans- able to accommodate more than 4,500 worshippers - in the Albanian capital, Tirana. The architectural style will be identical to Ottoman designs and should be opened to the public by early 2016. Four minarets will be erected, along with a 400-seat conference centre, an Islamic studies library, a halal restaurant, and an Islamic history museum of Albania.

Moreover, the trade volume between Turkey and the Western Balkans "increased by more than fourfold between 2002 and 2012" (Ekinci 2013, 20). Turkish investments in the Western Balkans have focused on various sectors, including strategic ones such as telecommunications, energy, transportation, and finance. The airports in Skopje and Pristina were built and/or are managed by Turkish companies. Albania's public telecommunications company was acquired by a Turkish consortium in 2007.

Turkish banks have become more active during the past few years, including Turkey's Calık Holding purchasing Albania's second largest bank, Halk Bank entering the sector in Macedonia, and the Turkish Economy Bank opening branches within Kosovo. In Bosnia and Herzegovina, Turkey acquired 49% of BH Airlines, opened several branches of the its state-owned Ziraat Bank in the country, therewith providing local financial empowerment, and Natron Hayat invested 90 million dollars in the country's paper industry. Turkish firms have undertaken large construction and housing projects, while a large number of small Turkish enterprises operate in the manufacturing and services sectors.

Gulf states

The role of the Gulf States in the region has grown in recent years. One of the first Gulf initiatives was the launch by the Qatar-based television station Al Jazeera of its Balkans network in November 2011. Headquartered in Sarajevo, with studios in Zagreb and Belgrade, Al Jazeera broadcasts mainly in Bosnian/Serbian/Croatian but also in other languages of former Yugoslavia. At the May 2014 Sarajevo Business Forum, the prominent presence of Qatar, United Arab

Emirates (UAE) and Kuwait could not be overlooked. Qatar and UAE have shown particular interest in Kosovo and Bosnia and Herzegovina, a relationship that goes back to the Balkan wars of the late 1990s. Since the wars of the Yugoslav succession, 'the Gulf states have criticised the EU (and NATO) for ignoring the plight of Muslim states and communities in the region' (Van Ham 2014, 17). Building upon Islamic ties in the region and filling the vacuum in the south-east Europe several Gulf States have used their wealth to increase their influence in the Western Balkans.

Yet the closer ties clearly go beyond religious solidarity, as the growing economic links between UAE and Serbia testify. Serbia signed a USD 1 billion loan with UAE in March 2014. In order to finance its debts until 2016, Serbia planned additional borrowing from UAE as well as from China. Before this major deal was agreed, UAE's national airline, Etihad Airways, had already purchased a large (49 %) stake in Air Serbia, formerly JAT Airways – Serbia's national carrier – in August 2013 (De Launey 2013).

Belgrade Waterfront is the name of the construction project aimed at improving Belgrade's cityscape and economy. Initiated in 2014 between the Serbian government and Emirati investors, Eagle Hills, it envisions offices and luxury apartment blocks, eight hotels, a shopping mall and a tower resembling Dubai's landmark Burj Khalifa on the right bank of the Sava River. Eagle Hills has "agreed to put up the 3 billion euro (\$4.08 billion) cost of the scheme but the terms have not been settled and it is unclear how much the Serbia government will contribute in funds" (Robinson et al 2014). This engagement offers the Gulf States "a new set of potential allies in the corridors of power in Brussels" (Van Ham 2014, 17). Although religious affinities are less important when it comes to investments, a certain dose of cultural influence in the host country is expected to occur.

Russia

Over the past few years Moscow has used loans and strategic acquisitions, proposed energy projects, trade and other investment to deepen its relationship with the Balkans. In 2012-13, the Russian government "agreed to bail out the Serbian economy to the tune of EUR 0.8 billion. The Russian Railways company is currently refurbishing a 350-kilometre stretch of track in Serbia at a cost of EUR 0.75 billion" (Clark and Foxall 2014, 9). Moreover, the Moscow-based oil multinational Lukoil now "owns 79.5 % of the local service-station chain Beopetrol, along with hundreds of filling stations across Bulgaria, Serbia, Montenegro, Macedonia and Croatia, while Gazprom holds majority ownership of Serbia's largest natural gas supplier" (Blome et al, 2014). Russia is the fourth biggest investor in Bosnia and Herzegovina. The Russian state-owned oil company, Zarubezhneft, without a tender, achieved a strategically significant presence in the oil sector through its presence in Republika Srpska, the Bosnian-Serb entity. It acquired the Rafinerija Nafta Brod oil refinery and the Modriča

motor oil plant when they were privatised in 2007. These are the only two such facilities in Bosnia and Herzegovina, both located in Republika Srpska. It also 'acquired the local retailer, Nestro Petrol, which now has a chain of 82 petrol stations and a 35 % share of the market' (Clark and Foxall 2014, 8). In November 2014, showing its more assertive role in Bosnia and Herzegovina, Russia for the first time in 14 years abstained on the vote at the UN to extend EUFOR Althea, an EU-led peacekeeping mission in this former Yugoslav country. Russia objected to the resolution because it referred to the prospect of Bosnia and Herzegovina joining the EU (Dempsey 2014).

The Western Balkans is also becoming increasingly important as a transit energy route to the rest of Europe. This is the case both for Russia in its efforts to bypass Ukraine; and for the new suppliers in the Caspian basin hoping to bypass Russia – including the aborted Nabucco pipeline and the Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) pipeline. Following the cancellation of the South Stream development, Russia made deals to build Turkish Stream, a massive gas pipeline that from 2017 will travel from Russia through Turkey and stop at the Greek border – giving Russia access to the southern European market.

Russia's influence in the wider Balkans region has become strong in other sectors too. According to the Bulgarian National Bank, "net inflow of foreign investment into Bulgaria between January and October 2014 was around EUR 805 million. Of that, some EUR 177 million, or about 22 %, came from Russia" (Stratfor, 2015). Russia's state-owned Sberbank is now an important player in the Balkans following its EUR 505 million takeover of Volksbank International in 2011. Volksbank International was its first acquisition outside the Commonwealth of Independent States (CIS), and part of a broader plan to become a major global financial institution. Now Sberbank has 295 branches and "a client base of over 600,000 across several countries, including Serbia, Croatia, Slovenia, and Bosnia and Herzegovina" (Sberbank 2012).

Russia is Montenegro's largest inward investor, with as much as 32 % of its enterprises under Russian ownership. Most of these investments are concentrated in real estate, tourism and leisure with wealthy Russians attracted by the opportunities of visa-free travel and low tax rates.

Since around one-third of all tourists coming to Montenegro are from Russia, which amounts to around 300,000 annually, this represents a source of economic dependency the Russian authorities have sought to exploit. In addition, Russian businesses have acquired a number of major tourist resorts in Montenegro, with some reports claiming this number to be as high as 40 %. Real figures of Russian investment may be higher, "since it is suspected that many investments have been done illegally and in secret so that tracing financial assets made in various money-laundering and tax-evasion schemes is usually impossible to account for" (Đorđević, 2014).

Russia's overall policy in the Balkans is to seek allies and create influence in a region that is expected to become part of the EU in the future. Just as it supports

right-wing parties in Europe seeking influence inside the EU, Moscow cultivates relations with politicians and elites in the Balkans, so that when accession occurs they will have new allies in Brussels. Moreover, “the Balkans are central to the Kremlin’s narrative about the post-Cold War normative order being broken, which is deployed both externally and inside Russia as part of the regime’s quest for legitimacy” (Bechev, 2015). An aggressive Russia under Putin is perceived particularly well in the Slavic Orthodox countries of the Western Balkans as a counterpoint to the rational, calculating EU. The frustrations and the growing indifference towards the EU enlargement process among the Balkans elites only aid the Russian ambitions in the region.

China

China’s interest in the Western Balkans is based mostly on economic grounds. Beijing perceives the region as a gateway to the EU. In recent years it has increased its links considerably and this trend is likely to continue. The Chinese economic engagement in the Western Balkans should be placed in a wider regional context, namely Beijing’s relations with the whole of Eastern Europe. All of the Western Balkan countries (except Kosovo) are part of the ‘16+1’ platform for cooperation between China and the group of 16 post-communist countries in Central and Eastern Europe. The former communist countries, and in particular those from the Western Balkans, are seen by Beijing as having more ‘flexible’ legal and political frameworks than those of the EU. “As such, gaining an economic foothold in these countries, at this moment, is much easier than gaining it in EU member states. Moreover, they can serve to be a testing ground for Chinese enterprises, and once these countries join the Union, China could have already gained a significant presence inside it” (Vangeli, 2015).

Chinese development aid has been substantial in the region. Since 2010, EUR 1.4 billion of Chinese funds has been directed into projects in Serbia, “including construction of Kostolac power plants and the expansion of a coal mine that feeds them, a bridge over the Danube in Belgrade worth EUR 170 million, and a long-term EUR 0.88 billion loan to finance the building of two highways by Chinese companies in cooperation with local partners” (Pavličević, 2014). In September 2011, the Serbian municipality of Vranje signed an agreement with a Chinese company that envisaged a EUR 300 million investment in solar energy sources in the region. Indeed, China’s long-term strategy views Serbia as a strategic partner in the region, and it believes that Belgrade can fill the role of a European transportation hub. An agreement to construct a high-speed railway between Belgrade and Budapest was signed in November 2013. The project, worth EUR 2.5 billion, will be financed by ‘the China Development Bank and executed by Chinese state-owned enterprises. Agreements have also “been made in Bosnia and Herzegovina through the Stanari project, worth EUR 350 million, and others in the region” (Zeneli, 2015). Indeed, neighbouring Bosnia

and Herzegovina has agreed projects worth a total of EUR 1.4 billion to be financed by China.

Montenegro chose a Chinese company “to build a EUR 800 million stretch of a motorway linking it with its northern neighbour, Serbia” (EurActiv, 2014). Two Chinese companies are among the top bidders to build a coal power plant in Montenegro. In 2009, a Chinese public company completed the construction of Kozjak hydropower plant near Skopje. The Chinese government provided Macedonia with around EUR 72 million (almost 60 % of the investment) in financial support in the form of loans for the project. In addition, “two major highways in Macedonia are being built with a loan from China worth nearly 580 million euros, by the Sinohydro Corporation” (Xinhua 2014).

During a visit to Beijing in September 2014, Albanian Prime Minister Edi Rama announced new infrastructure projects backed by Chinese money, including a highway linking Albania and Macedonia. The new two-lane highway would link the capital, Tirana, and the isolated Dibra region on the Macedonian border through an expensive shortcut into the mountainous area in central Albania. Great importance is also being placed on the idea to develop Shengjin on the Adriatic. Albania is offering China a 25-year concession to invest in the port’s infrastructure and modernisation.

One of Beijing’s aims is to advance the New Silk Road project by accelerating investments in regional infrastructure links and creating a large network of ports, logistics centres and railways to distribute Chinese products and bolster the speed of East-West trade. A new and efficient railway route through the Balkans is the perfect backbone for a speedy distribution network. The Western Balkan energy sector, where major Western utilities are unwilling to make risky investments, is a particularly attractive target. The increase in China-Balkans cooperation follows the worldwide trend whereby Beijing is assuming an ever bigger role. While China does not have the capacity to replace conventional partners in the Western Balkans, it offers what the traditional European partners do not at the moment, namely investment and tangible outcomes with minimum political conditionality. At the end of the day, however, China is driven by its own economic interests and arguably political ones too, so the Western Balkan governments should not get too enthusiastic about Beijing’s increased influence in the region. The countries of the Western Balkans are interesting to China as long as they retain their EU prospects and advance regional cooperation.

ISIS and radicalism

Several hundred jihadists from a number of Western Balkan countries, according to some estimates even thousands, have joined the extremist armed militia ISIS (Islamic State of Iraq and Syria) in its murderous campaign in Syria and Iraq. Disaffected Albanian youth from Albania, Kosovo, Serbia and Macedonia have joined ISIS, as well as Bosniaks from Serbia, Montenegro, and Bosnia and

Herzegovina. Recruiters are mainly local activists and preachers who are enlisting people from known Salafist groups. David Gardner, a Middle East expert and reporter for the *Financial Times*, attributed the appeal of the Islamic State to the phenomenon that “since the end of the cold war and after the wars of the Yugoslav succession, the western Balkans – in particular Albania, Kosovo, Bosnia, Macedonia and even bits of Bulgaria – have been carpeted with Saudi-financed Wahhabi mosques and madrassas. This is moving local Muslim culture away from Turkic-oriented, Sufi Islam towards the radical bigotry of Wahhabi absolutism, which groups such as Isis have taken to its logical conclusion. This is fertilised ground for jihadi ambition” (Gardner, 2014).

According to latest available data in a Central Intelligence Agency (CIA) report, in September 2014 more than 40 jihadists from Kosovo and nine Macedonia had been killed in the fighting to date. By the fall of 2014, some 340 fighters came from Bosnia and Herzegovina, according to a Radio Free Europe/Radio Liberty analysis (RFE/RL 2014). A further “150 came from Kosovo, 140 from Albania, and 20 from Macedonia” (Tomović 2014). Some 150 Bosnians “are believed to have joined jihadi groups in Iraq and Syria, while some 50 others have already been and returned from the battlefield, according to the intelligence services” (Smajilhodžić 2015). According to the Kosovar Center for Security Studies (KCSS) “as of January 2015, there are 232 confirmed cases of Kosovo citizens fighting alongside militant groups in Syria and Iraq, including Islamic State (IS)” (Paraszczuk 2015). Meanwhile in Serbia, in April, Serbia’s Interior Minister Nebojsa Stefanovic claimed that “thirty Serbian nationals have gone to fight in the zone of armed conflicts in Syria and Iraq, some of whom have taken their families with them...while ten people from Serbia were killed in these war zones” (InSerbia team 2015).

In September 2014, an anti-terrorist police operation, entitled ‘Damascus’, took place in Sarajevo and 12 other towns of Bosnia and Herzegovina. As a result, “a court ordered the detention of five Bosnians charged with organising and recruiting young people to join extremist Islamist fighters in Syria and Iraq” (Somun 2014). In November 2014, ‘in the ‘Damascus 2’ Bosnia-Herzegovinian authorities arrested 11 Islamist radicals suspected of support for terrorism and the jihad in Syria and Iraq, while two more suspects were detained during ‘Damascus 3’ in February 2015’ (Radio Free Europe/Radio Liberty 2015). The raids took place in five Bosnian locations, including Sarajevo. In Kosovo, in August 2014, 40 ethnic Albanians suspected of links to ISIS were arrested. On 29 November 2014, in a police operation codenamed ‘Palmira’, Austrian police arrested 13 people, “including a few from Bosnia and Herzegovina and Serbia in raids targeting alleged terrorists and recruiters of fighters in foreign conflicts connected to the so-called ISIS” (Remiković 2014). The Balkans are also becoming a transit point for foreigners wanting to fight with ISIS in Iraq and Syria. Over the past several months, authorities in Bosnia and Herzegovina, Kosovo and Bulgaria have arrested foreigners allegedly working for ISIS. The danger from ISIS fight-

ers coming back to the Western Balkans is realistic. For example, according to evaluations by one of the leading researchers of violent Islamism, on average one out of nine foreign fighters return home (Hegghammer 2013).

All six Western Balkan countries officially declared their support for the US-led military coalition in Iraq and Syria to fight ISIS. Albania even declared that it would “establish the largest anti-terrorism directorate in the [Balkan] region,” following reports of Albanians joining the Islamic State’ (*Turkish Weekly* 2014). Albanian security experts detected rising religious and ethnic extremism in the country, and Foreign Minister Ditmir Bushati stated that Albania ‘was open to further opportunities to assist a US-led coalition campaign against Islamic State insurgents who have overrun large parts of Iraq and Syria’ (Jones and Strohecker 2014). In the autumn of 2014, all Western Balkan governments showed determination to confront radical Islamist forces by drafting and in some cases (Kosovo, Bosnia and Herzegovina) passing legislation to sanction citizens that take part in foreign wars. Five citizens of Kosovo have already been indicted on terrorism charges for fighting in Syria (Bytyci 2015). In February 2015, at the initiative of the Albanian Chairmanship of the South East European Cooperation Process (SEECP), ‘a Joint Declaration on Terrorism was approved by thirteen ministers of foreign affairs in the region, sending a message of cross border unity in tackling common challenges through joint actions’ (Ora News 2015).

MOVING FORWARD

Forging a consensus among elites to promote reforms

Organised crime, large-scale migration, or even the emergences of a new conflict, comprise potential threats to the security of Europe, if the Western Balkan countries’ accession is postponed or frozen. From a strategic and geopolitical point of view, the EU should re-energise the enlargement process in the region. Nevertheless, an enhanced impetus for reform from the side of the governments in the Western Balkans is a prerequisite for the success of any continuation of the enlargement process. However strategic and geopolitically important the region may be, EU membership will not be realised unless the countries concerned undertake the necessary reforms.

Politicians in the region must comprehend that the consolidation of democracy depends on elite consensus and cooperation. Indeed, a critical step for successful democratisation is the transformation of divided elites into consensually unified ones through an elite settlement of basic disputes among elites. An elite pact, settlement or political settlement is a ‘relatively rare event in which warring national elite factions suddenly and deliberately reorganise their relations by negotiating compromises on their most basic disagreements’ (Burton and Higley 1987, 295). Alternatively put, formal and informal pacts between

contending political actors can move relations from a stage of disruptive confrontation to one of respectful, consensus-based political competition between elite groups. This is needed in the Western Balkans as soon as possible.

The EU should apply pressure on political parties in the Western Balkans to defuse the 'winner takes all' mentality of political elites. To safeguard against the appropriation of the EU enlargement progress for the furtherance of party political interests, the EU should formally insist that candidates for key positions leading the respective country's accession process – Chief Negotiator, Minister and Deputy Minister of European Integration, Chair of the Parliamentary Committee for EU Enlargement and similar positions – are elected or appointed by a consensus among the political parties in the respective national parliaments. The more the ruling and opposition parties are formally engaged in the enlargement process, the less they will be inclined to take a confrontational stand against the necessary reforms. Consensual policymaking will decrease inter-party bickering and defuse the tensions that contribute to the 'winner takes all' mentality. Although it might look as if the EU were trying to interfere in the internal affairs of the countries in the region, this move would signal to the elites and to citizens in the region that political settlement and consensus over EU enlargement is a crucial issue for the democratisation and socio-economic development of the Western Balkans.

Problems related to corruption and party political influence on the independence of public institutions, the media, and electoral processes are prevalent throughout the Western Balkans, a point repeatedly made in the European Commission progress reports. To address these barriers to the EU integration of the region, the EU should use IPA II to increase the focus on strengthening the independence and the competencies of such types of public institutions:²

- the state/national/supreme Audit Office,
- the Broadcasting Council/media regulatory body,
- the Ombudsman Office,
- Public Prosecutor,
- special anti-corruption bodies, and
- the Electoral Commission.

Building consensus is a key issue here. The emergence of a system of election/appointment of officials heading these bodies through a consensual vote in national parliaments would increase the likelihood of the confirmation of highly qualified candidates by a strong majority. Among other things, the strengthening of the efficacy and the role of the above-mentioned institutions will in the short run influence the fairness of elections. Free and fair elections, where the results of the voting are not disputed by any party, should be an ur-

2 Other independent bodies, such as commissioner on freedom of information, which exist in some of the countries but not in others, should also be taken into consideration.

gent priority. These institutions, together with the judiciary, are crucial to further democratisation and to the effectiveness of anti-corruption drives in the Western Balkan region.

A key aspect is to improve monitoring and evaluation of the enlargement process and public policymaking in general. The EU should require governments in the Western Balkans to move beyond traditional monitoring that focuses on monitoring of implementation, tracking inputs (money, resources, strategies), activities (what actually took place) and outputs (the products or services produced). This approach is often used to assess compliance with work plans and budget. There needs to be a change of monitoring culture from essentially focussing on financial execution performance to results-based performance overall. Results-based monitoring involves continuous data collection on public policy implementation for performance measurement, and it must include indicator values against which progress can be measured. It should facilitate adjustments and adaptation, thus making for more effective public policy management.

Improvement of the currently low capacities of the region's governments in monitoring and evaluation can be bridged by the inclusion of independent experts and civil society actors. Similarly to the making of the yearly analytical reports, using IPA II mechanisms, the EU can also commission local high-quality *monitoring and evaluation reports* on the implementation of the *acquis* to generate knowledge of what works, what does not, and why. The consistent inclusion of civil society input will increase the provision of timely, credible, and reliable information to track progress of outcomes of the negotiations process. These monitoring and evaluation reports by local think-tanks and monitoring and evaluation specialists will well serve the making of the yearly analytical reports commissioned from a consortium of think-tanks, both from accession countries and from EU member states, on the state of play in the accession drive of the Western Balkan countries.

More openness and information from a variety of sources, both governmental and non-governmental, would serve to mobilise public opinion in the Western Balkan countries to support further reforms. To enhance the overall process the European Parliament and the European Commission should also insist that governments in the Western Balkan countries provide open, accurate data to local policy research institutes so that they can produce informative reports based on up-to-date data. No good analysis can be produced on the effectiveness of a communication strategy on the progress in the EU accession process of a given Western Balkan country if reliable data is not provided to analysts, for example. In that respect, the EU delegations in the region should closely monitor the implementation of the Access to Information laws which typically aid researchers in situations where data is not easily available. IPA II projects on Western Balkan states achieving Open Government Partnerships should also aid the process.

CONCLUSION

In recent decades, the EU has invested so much in the Western Balkan region that the region is now strongly integrated economically with the EU, which accounts for more than two-thirds of the region's total trade. Therefore, an exit strategy should not be under consideration. On the contrary, closer integration should be moving further ahead. A deceleration of the accession process would seriously undermine the credibility of the EU and its self-proclaimed 'soft power', leaving the door open for the stronger influence of rising regional powers such as Russia. The increasingly indifferent feelings towards the EU from the side of elites in the Western Balkans have begun to usher in a return to authoritarian tendencies.

Nationalism could easily rise in the region, sparked by incidents such as the Serbia-Albania soccer match flag brawl in October 2014. In April, 2015, Albanian Prime Minister Edi Rama has warned that 'Albania and Kosovo "will unify in the classic way" unless the EU "opens up roads for Kosovo's integration"' (B92 2015). New conflicts could develop, especially in Macedonia, Kosovo or Bosnia and Herzegovina. Recent violence in Kumanovo is a warning sign of Macedonia's volatility. The decline of influence by the EU could be exploited by regional powers such as Russia or Turkey. Given the visa-free travel to the EU Schengen countries for the Western Balkan countries (except Kosovo), there is a danger that radicalised Islamic youth from the Balkans would move in and become active in Europe. Organised crime, corruption and immigration could also emerge as potential threats to Europe-wide security and stability if the Western Balkan countries' accession is postponed indefinitely. The Western Balkans and the EU need to recharge the EU enlargement process through a reinvigorated accession process and strategy.

Transparency and accountability are needed in the reforms, hence more emphasis should be placed on improving institutions and agencies that monitor and evaluate public policymaking. Elites in the Western Balkans must be induced to drop the prevalent confrontational mentality and move from disunity to unity in working together to further the enlargement process and democratic rule in general. Brussels should accept that some of the regional problems, especially those involving bilateral issues and concerning 'good neighbourly' relations, will remain unresolved without the EU's direct involvement. Overall, devoid of EU accession prospects, the Western Balkan countries face the risk of a social-economic implosion and authoritarian consolidation. The Western Balkan countries need more assistance and attention from the EU than the Central European candidates that acceded to the EU in and since 2004. The EU should launch a more intensive engagement with the Western Balkans, start the screening process and open accession negotiations with all of the countries as soon as possible, because the accession process is a powerful tool to drive reforms and institutional transformation.

To do so an important target audience should be the EU public. The Western Balkans is not a priority for ordinary EU citizens. The countries do not have a good reputation – following years of negative media reports from the region and stereotyping within the EU resulting from reports of criminality caused by migrants from the Western Balkans. As the EU is undergoing an internal crisis, and its member states are less likely to be supportive of enlargement, the European Commission should take greater initiative by using clear language explaining to citizens of the EU and the Western Balkans the benefits of the accession process and the reforms required to join the EU. The public in the Western Balkans should also become more aware of the intricacies of the accession process and know better where their respective countries stand, and why some have not progressed further. Hence, better produced EU progress reports and reports by independent think-tanks in the Western Balkans are needed together with more precise and timely communication from the governments in the region. Overall, devoid of EU accession prospects, the Western Balkan countries face the risk of a social-economic implosion and authoritarian consolidation. The Western Balkan countries need more assistance and attention from the EU than the Central European candidates that acceded to the EU in and since 2004.

REFERENCES

- B92, 'Albanian PM warns his country and Kosovo "will unify"', B92, 7 April 2015.
- Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG), *The Unfulfilled Promise: Completing the Balkan Enlargement*, 2014.
- Bechev, D., 'Russia in the Balkans: Perceptions and Realities', *Balkan Insight*, 17 March 2015.
- Blome Nikolaus, Susanne Koelbl, Peter Müller, Ralf Neukirch, Matthias Schepp and Gerald Traufetter, 'Putin's Reach: Merkel Concerned about Russian Influence in the Balkans', *SPIEGEL*, 1 November, 2014.
- Burton, M., and Higley, J., 'Elite Settlements', *American Sociological Review*, Vol. 52, No. 3, June 1987
- Caritas Europa, *Poverty and Inequalities on the Rise*, Caritas, 2015.
- De Launey Guy, 'Why Gulf airline Etihad is investing in the Balkans', *BBC News*, 15 November 2013
- Dempsey, J., *The Western Balkans Are Becoming Russia's New Playground*, 24 November 2014.
- Dorđević, V., *Business Deals and Western Fears (Russian challenge in the W. Balkans)*, Central European Policy Institute (CEPI), 24 November 2014.

- Ekinci, M.U., 'Turkey's "Zero Problems" Era in the Balkans', Analysis No.1, SETA Foundation for Political, Economic and Social Research, October 2013.
- EurActiv, 'Merkel Seeks to Strengthen EU Ties to Western Balkans', EurActiv, 29 August 2014
- Eurostat, Data on Earnings (Minimum wage), Eurostat, 2015.
- Gardner, D., 'Saudis have Lost the Right to take Sunni Leadership', Financial Times, 7 August 2014
- InSerbia team, 'Stefanovic: 30 Serbian Nationals Fighting In ISIS', Innews, 29 April, 2015.
- Juncker, J-C., 'A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the Next European Commission', Opening Statement in the European Parliament Plenary Session Strasbourg, 15 July 2014.
- Jones, M., and Strohecker, K., 'With Eyes on EU, Albania Hopes to Draw Line under Serbia Drone Row', Reuters, 3 November 2014.
- Marini, A., 'Putin and Kosovo Stand on the Way of Serbia's EU Integration', EUinside, 8 January 2015
- Michaletos, I., 'Gülen's Strong Base in the Balkans', Radical Islam Monitor in Southeast Europe, 12 February 2015.
- Mitrović, M., 'Turkish Foreign Policy towards the Balkans: The influence of Traditional Determinants on Davutođlu's Conception of Turkey-Balkan Relations', GeT MA (German Turkish Masters Program in Social Sciences) Working Paper No. 10. Department of Social Sciences, Humboldt-Universität zu Berlin, 2014.
- O'Brennan, J., Enlargement Fatigue and its Impact on the Enlargement Process in the Western Balkans in the Crisis of EU Enlargement, London School of Economics (LSE) Special Report, London, 2013.
- ORA News, 'The SEECP Ministerial, a Declaration Against Terrorism was Signed', ORA News, 24 February 2015.
- Paraszczuk Joanna, 'Report Finds Alarming Outflow Of Kosovars To Islamic State,' Radio Free Europe/Radio Liberty, April 15, 2015.
- Pavlićević, D., 'China's Railway Diplomacy in the Balkans', China Brief Volume XIV Issue 20, October 23 2014.
- Remiković, D., 'Balkans Helping EU to Eliminate Terrorism', Southeast European Times, 17 December 2014.
- Radio Free Europe/Radio Liberty, 'Bosnia Detains Suspected Jihadists', Radio Free Europe/Radio Liberty, September 03, 2014.
- Robinson Matt, Zoran Radosavljevic and Susan Fenton, 'Serbia relies on Gulf cash for Belgrade waterfront development,' Reuters, June 27, 2014.
- Sberbank, 'Sberbank completes the acquisition of Volksbank International', Sberbank, 15.02.2012.

- Smajilhodzic Rusmir, 'Once magnet for foreign mujahedeem, Bosnia now exports them,' *The Daily Star*, April 30, 2015.
- Spaskovska, V., 'Opinion: Russian Advances in the Balkans a Cause for Concern', *Deutsche Welle*, 18 November 2014.
- Somun, H., 'Balkan Jihadists Part of a Global Menace', *Today's Zaman*, 4 October 2014.
- Stratfor Analysis, 'Serbia's Balance Becomes Harder to Maintain', 24 November 2015.
- Tomovic Dusica, 'Montenegro, Albania, Kosovo to Sign Border Deal,' *BIRN*, 21 October 2014.
- The Journal of Turkish Weekly, 'Albania to Create Anti-Terror Directorate, Deepen Terrorism Fight', *The Journal of Turkish Weekly*, 4 November 2014.
- Van Ham, P., 'Gridlock, Corruption and Crime in the Western Balkans. Why the EU Must Acknowledge its Limits', *Clingendael report*, October 2014.
- Vangeli, A., 'The New Kid on the Block: A Short Intro to the China-WB Relationship', *Balkans in Europe Policy Blog*, 20 January 2015.
- Xinhua, 'Announced investments from China spark hope in Macedonia', *Xinhua* December 20, 2014.
- Zeneli, V., 'Economic Development in the Western Balkans: On the Road to Competitive Market Economies?' *Connections: The Quarterly Journal*, Volume 13, Issue 4, p.53-66, 2014.

Zhidas Daskalovski

REŠAVANJE PROBLEMA U EVROPSKOM DVORIŠTU:

Sprečavanje demokratskog zaostajanja na Zapadnom Balkanu ili prihvatanje dominacije geopolitičkih aktera čije agende nisu uvek kompatibilne sa vizijom Evropske unije za region

SAŽETAK

Evropska komisija smatra da je politika proširenja 'jedan od najefikasnijih spolj-nopolitičkih instrumenata Evropske unije (EU).' Ipak postoje četiri velika iza-zova za evropsku integraciju zemalja Zapadnog Balkana: (1) građani država članica EU nisu naročito raspoloženi prema daljem proširenju EU; (2) sma-njen je interes same EU za daljim proširenjem; (3) postoje bilateralni sporovi koji negativno utiču na regionalnu saradnju; (4) političke situacije u zemljama Zapadnog Balkana ilustruju porast autoritarizma i evroskeptizma. Regionalne

sile u usponu, poput Turske ili Rusije, spremne su da popune ovaj vakuum. Bez novog impulsa za proširenjem, EU rizikuje da izgubi strateški položaj u regionu na račun drugih regionalnih sila. Ovaj rad istražuje kako da se revitalizira proširenje zemalja Zapadnog Balkana sa fokusom na potrebu za suštinskim reformama vlada u regionu. Neophodan je konsenzus elita za demokratizaciju i proširenje EU kako bi se zaustavilo demokratsko nazadovanje. Aktivno građanstvo i civilno društvo su neophodni da bi se pomoglo jačanju demokratije na Zapadnom Balkanu. S druge strane, interes same EU je da pospeši konsenzus između političkih partija u regionu oko demokratske konsolidacije i proširenja EU. EU treba da započne intenzivniji angažman sa regionom, otpočne skrining proces i pregovore o članstvu sa svim zemljama u regionu što pre zato što je proces proširivanja moćan instrument da se ubrzaju reforme i transformišu institucije.

KLJUČNE REČI: *EU, Zapadni Balkan, proširenje, demokratska konsolidacija.*

III DEO

REGIONALNE
KRIZE DEMOKRATIJE
I ŽARIŠTA
(NE)PARTICIPACIJE



Siniša Tatalović*

*Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti*

Ružica Jakešević**

*Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti*

Migracijska kriza u Europi i Hrvatskoj: politike integracije migranata

SAŽETAK

Rasprava o upravljanju različitostima u europskom kontekstu u novije vrijeme sve se više usmjerava prema pitanju integracije migranata, odnosno tzv. novih manjina.¹ I dok neke europske države, poput Njemačke, Francuske, Ujedinjenog Kraljevstva ili Nizozemske imaju bogato iskustvo kao odredišne zemlje migranata, države poput Hrvatske, koje su nove članice EU, to iskustvo nemaju ili je ono vrlo ograničeno. O pitanjima azila i migracija raspravlja se i usuglašavaju se mišljenja na razini EU s ciljem stvaranja zajedničkih politika, a pitanje modela integracije prepušteno je državama članicama. To je vildljivo i u dosadašnjim politikama i praksama članica Europske unije, koje su u svojim integracijskim politikama stavljale različite naglaske na političku, socioekonomsku ili kulturnu dimenziju integracije.

U tom pogledu Hrvatska se nalazi u specifičnoj poziciji – nova je članica Europske unije, nije članica Schengenskog sustava, tradicionalno nije odredišna nego tranzitna zemlja za migrante, ali ima vrlo razvijen sustav i bogato iskustvo u integraciji tradicionalnih nacionalnih manjina. S obzirom na suvremene migracijske tokove te iskustva nekih istočnoeuropskih i srednjoeuropskih država koje su članicama EU postale prije Hrvatske, izvjesno je da će i

* Kontakt: sinisa.tatalovic@fpzg.hr

** Kontakt: ruzica.jakesevic@fpzg.hr

1 Rad je nastao u okviru Centra za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu i Zaklade Friedrich Ebert u okviru projekta „Novopristigli migranti i nacionalne manjine u Hrvatskoj“.

Hrvatska u predstojećem razdoblju biti izložena većoj stopi imigracije. Pored toga, sustavom kvota EU, Hrvatska se obvezala u razdoblju od 2016. do 2018. primiti i zbrinuti 1600 ljudi.

Kao dio cjelovite (buduće) migracijske politike nužno je definirati i oblikovati održivu politiku integracije migranata. Polazeći od toga, postavlja se pitanje može li se iskustvo u integraciji nacionalnih manjina u hrvatsko društvo u cijelosti ili djelomično primijeniti i na nove zajednice koje će oblikovati migranti trajno nastanjeni u Hrvatskoj.

KLJUČNE RIJEČI: *migracijska kriza, Europska unija, Hrvatska, politike integracije migranata, nacionalne manjine.*

Migracijska kretanja u posljednjih 15-ak godina, potaknuta uglavnom sukobima u Africi i na Bliskom Istoku, primarno su bila usmjerena prema Zapadnoj Europi preko Sredozemnog mora. Nesigurnost putovanja Sredozemnim morem, migracijsko kretanje usmjerila je preko država Jugoistočne Europe. Zbog toga je prebacivanje težišta kretanja migranata² na tzv. Balkansku rutu obilježilo migracijsku krizu 2015/2016. godine. To je utjecalo i na Republiku Hrvatsku, koja se nalazi na pravcu kretanja mješovitih migrantskih tokova³ prvenstveno migranata porijeklom iz nestabilnih i ratom zahvaćenih područja Azije i Afrike, mahom iz Sirije, Afganistana i Iraka (Jakešević & Tatalović 2016, 1255).

Migracijska kriza 2015/2016. godine u Europi pokrenula je mnoga pitanja na razini cijele Europske unije i zaoštrila odnose između EU i Turske, te posebno zemalja na Balkanskoj ruti. Nejedinstvenost stavova oko načina na koji bi EU trebala reagirati u ovoj situaciji obilježila je odnose i među pojedinim članicama same Unije, pri čemu su istočnoeuropske države oštro kritizirale pristup koji je usvojila Njemačka, ali i cjelokupno snalaženje Bruxellesa u ovoj izvanrednoj situaciji.

2 Pojam migrant u ovom tekstu koristi se kao generički pojam koji obuhvaća izbjeglice, ekonomske migrante i tražitelje azila – dakle, ne problematizira se razlog zbog kojega se ljudi odlučuju na odlazak iz svojih država i mjesta prebivanja (rat, ekonomske prilike, prisila/dobrovoljnost, degradacija okoliša). Korištenje generičkog pojma u skladu je sa pristupom Međunarodne organizacije za migracije. Key Migration Terms. International Organization for Migration. Dostupno na: <http://www.iom.int/key-migration-terms> (27. 05. 2016)

3 <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Mixed-Migration-HOA.pdf> (27. 05. 2016)

Republika Hrvatska, kao članica Europske unije koja nije u sustavu Schengena, imala je specifičan položaj na tzv. Balkanskoj ruti. Kao država kroz koju je u polugodišnjem razdoblju od rujna 2015. do ožujka 2016. godine prošlo 658.068 migranata (Šelo-Šabić & Borić 2016, 11) Hrvatska se u ranijim razdobljima nije susretala sa potrebom trajnog prihvata migranata na svom teritoriju, pa shodno tome niti sa potrebom njihove integracije u hrvatsko društvo. S obzirom na vrlo skromna iskustva u svojstvu primateljice migrantskih populacija, u Republici Hrvatskoj se do nedavno nije posvećivala značajnija pozornost potrebi osmišljavanja dugoročne migracijske politike (i politike integracije), a niti sigurnosnom aspektu migracijskih kretanja, koji bi nadilazio uobičajene konstatacije u strateškim dokumentima najvišega ranga i izvave vodećih državnih dužnosnika. Hrvatska niti tijekom migracijske krize 2015/2016. nije bila odredišna zemlja, nego samo tranzitno područje prema državama Zapadne Europe, tradicionalnim odredištima različitih kategorija migranata, uključujući izbjeglice. U ovoj situaciji koju je obilježio masovni priljev migranata na europske granice, u Hrvatskoj je kao i u drugim europskim državama bila prisutna dihotomija između sigurnosnog (državo-centričnog) pristupa i humanitarnog (humano-centričnog) pristupa, kao dva oprečna načina rješavanja migracijske krize.

Tadašnja vlada odlučila se za primjenu humanitarnog pristupa ovom pitanju, iako je imala pritiske iz dijela javnosti i tadašnje oporbe da ovo pitanje sekuritizira. Humanitarni pristup podrazumijevao je organizirani prijem, kratkotrajni smještaj i siguran tranzit prema mađarskoj i slovenskoj granici, odnosno dalje prema uglavnom Austriji i Njemačkoj. Dobro osmišljen prijem i transport izbjeglica te dobra informiranost javnosti utjecali su na to da u Hrvatskoj ne dođe do protu-migracijskog raspoloženja. Štoviše, značajan broj građana i dio nevladinih organizacija sudjelovao je u različitim humanitarnim akcijama koje su bile usmjerene na pružanje pomoći izbjeglicama. Zbog toga, zagovornici sekuritizacije nisu imali dovoljno argumenata da bi uvjerali javnost u potrebu poduzimanja izvanrednih mjera, kojima bi se štitila hrvatska granica, uključujući angažiranje vojske i izgradnju žičane ograde. U tome razdoblju indikativan je izostanak bilo kakvih javnih manifestacija koje bi bile usmjerene protiv migranata.

Hrvatska je u okviru europskog plana premiještanja migranata iz Italije i Grčke pristala u razdoblju od sredine 2016. do sredine 2018. primiti i zbrinuti oko 1600 ljudi koji imaju pravo na međunarodnu zaštitu. Sagledavajući suvremene migracijske trendove u Europskoj uniji, za pretpostaviti je da će brojna europska društva, pa tako i hrvatsko, u doglednoj budućnosti trebati oblikovati održive migracijske i integracijske politike. Polazeći od toga, postavlja se pitanje može li se iskustvo u integraciji nacionalnih manjina u hrvatsko društvo u cijelosti ili djelomično primijeniti i na nove zajednice koje će oblikovati migranti trajno nastanjeni u Hrvatskoj. U odgovoru na ovo pitanje polazi se od hipoteze da se iskustvo i zaštiti nacionalnih manjina u odnosu na migrante može iskoristiti samo djelomično, zbog prava koja proizlaze iz državljanjskog statusa i načela autohtonosti. Uzimajući u obzir protu-imigracijsko raspoloženje javnosti razli-

čitih europskih i ne-europskih država, koje je djelomično rezultat neadekvatnih integracijskih politika a djelomično posljedica povećanja masovnosti migracijskih kretanja, za prevenciju negativnih posljedica migracija nužno je osmisliti i implementirati kvalitetnu migracijsku i integracijsku politiku.

PRISTUP MIGRACIJAMA U HRVATSKOJ

Pitanje migracija u javni diskurs dolazi prvenstveno zbog događaja u širem okruženju, pri čemu se vrlo rijetko razgovara o hrvatskoj poziciji u odnosu na ovo pitanje, te dugoročnim politikama i strategijama. Stoga i pitanje integracije migranata još uvijek nije postalo predmetom sustavne javne rasprave i događa se sporadično. Glavni inicijatori tih rasprava su nevladine organizacije, koje ukazuju na moguće probleme u postojećem zakonodavstvu te nedostatak organizacijskih i kadrovskih kapaciteta, odnosno sveobuhvatne integracijske politike. Ipak, tijekom izborne kampanje na prošlim parlamentarnim izborima 2015. godine, migracijska kriza bila je jedno od važnijih pitanja u raspravi i sredstvo stjecanja političkih bodova. Razdoblje od prošlog izbjegličkog vala u Hrvatskoj bilo je obilježeno političkom nestabilnošću, te je došlo do raspisivanja prijevremenih izbora koji su održani 11. rujna 2016. U odnosu na prethodnu predizbornu kampanju, tijekom ove izborne kampanje pitanje migracija nije bilo u tolikoj mjeri zastupljeno na dnevnom redu političkih stranaka.

Naime, iako Republika Hrvatska ima zaokružen zakonodavni okvir te strategije i akcijske planove (Zakon o strancima, Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Zakon o hrvatskom državljanstvu, Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013 – 2015., Akcijski plan za uklanjanje prepreka u ostvarivanju pojedinih prava u području integracije stranaca za razdoblje 2013 – 2015) koji definiraju mjere prijema, zaštite i integracije stranaca u hrvatsko društvo, taj okvir do sada nije testiran na pravi način. Naime, u proteklih 10-ak godina, pa tako i tijekom nedavne migracijske krize, Hrvatska se nije pokazala kao poželjno krajnje odredište za migrante, o čemu svjedoče statistički podaci koji se vode pri Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske. Podaci o broju tražitelja azila/odobrenih azila variraju od države do države, te je tako u Republici Hrvatskoj u proteklih deset godina odobreno svega 176 zahtjeva za međunarodnom zaštitom.⁴ Od siječnja do kraja ožujka 2016. broj tražitelja međunarodne zaštite iznosio je 379 osoba.⁵

Istraživanje migracija u Hrvatskoj do sada je prvenstveno bilo usmjereno na unutarnje migracije, migracije uzrokovanim ratovima na prostoru bivše

4 Statistički pokazatelji tražitelja međunarodne zaštite za prvo tromjesečje 2016. Dostupno na: http://www.mup.hr/UserDocsImages/Publikacije/2016/3_16_mz.pdf (27. 05. 2016)

5 Isto.

Jugoslavije, te na Hrvate kao migrante u različitim državama svijeta. Intenzivniji razvoj u proučavanju suvremenih migracija u Hrvatskoj je bio potaknut procesom pristupanja Europskoj uniji početkom 2000-ih, kada je bio nužno razviti politike u odnosu na migracije kao zajedničko europsko pitanje, te uskladiti hrvatsko zakonodavstvo sa pravnom stečevinom EU. Tek migracijska kriza 2015/2016. potaknula je veću motiviranost za istraživanje migracija kao humanitarnog, socio-ekonomskog, sigurnosnog, geopolitičkog i političkog pitanja. Isprepletenost ovih aspekata posljedica je višedimenzionalnosti migracijskih kretanja u kojima se mogu pronaći obilježja svakog od njih.

Kada se govori o integraciji u Hrvatskoj, ona se ponajprije odnosi na nacionalne manjine, koje tradicionalno žive u Republici Hrvatskoj ili su nastale uslijed migracija tijekom 20. stoljeća. Postavlja se pitanje može li hrvatski model integracije nacionalnih manjina u društveni, kulturni i politički život, oblikovan nakon osamostaljenja i razvijan dugi niz godina, u pojedinim dijelovima poslužiti i za oblikovanje integracijskih politika prema migrantima i potencijalno novim manjinama. U tekstu će se pokušati pronaći odgovori na ovo pitanje, ukazati na izazove trajnog nastanjivanja migranata u Republici Hrvatskoj i mogućnosti njihove integracije. O ovome pitanju se u hrvatskoj političkoj i stručnoj javnosti nedovoljno raspravlja, prvenstveno zbog činjenice da je Hrvatska još uvijek iseljenička, a ne useljenička država.

Iskustva koja Republika Hrvatska ima iz 90-ih godina kada je primila i integrirala veliki broj izbjeglica iz Bosne i Hercegovine i Srbije, samo su djelomično primjenjiva na potencijalno nove okolnosti, s obzirom da se u tom slučaju radilo o stanovništvu istog etničkog i vjerskog identiteta. Ono što bi se moglo iskoristiti kao iskustvo odnosi se na privremeno stambeno i socijalno zbrinjavanje, osiguravanje pristupa tržištu rada te integraciju djece u školski sustav. S obzirom na različit etnički i vjerski identitet mogućih novih useljenika, koncept integracije bi trebao biti mnogo širi, te bi u proces bilo bi važno uključiti i vjerske zajednice koje tradicionalno djeluju na području Republike Hrvatske. To se prvenstveno odnosi na Islamsku zajednicu, koja je dala značajan doprinos u izbjegličkoj/migracijskoj krizi 2015/2016.

Pored djelovanja državnih institucija, u integraciju migranata trebale bi biti uključene i udruge nacionalnih manjina, posebno onih koje dijele vjerski identitet sa potencijalno novim useljenicima. Zbog toga bi bilo nužno raditi na jačanju njihovih organizacijskih i kadrovskih kapaciteta putem Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske. Ono što pak predstavlja osnovno pitanje jest hoće li u doglednom vremenu veći broj migranata zatražiti azil u Republici Hrvatskoj, odnosno hoće li profunkcionirati sustav kvota EU to jest plan raspodjele migranata.

MODEL INTEGRACIJE NACIONALNIH MANJINA U HRVATSKO DRUŠTVO

Nakon stjecanja neovisnosti Republika Hrvatska oblikovala je i izgradila sveobuhvatan model zaštite nacionalnih manjina. Oblikovanje ovoga modela započelo je donošenjem Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj.⁶ Njegovo usvajanje u Hrvatskom saboru bilo je uvjet i međunarodnog priznanja Republike Hrvatske 15. 01. 1992. godine. Rat u Hrvatskoj onemogućio je provođenje ovog Zakona, a trebalo je proći i nekoliko godina da se stvore društvene okolnosti koje će biti poticajne za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Tako je nakon 2000. godine i donošenja novog Ustava započeo proces zakonske regulacije ostvarivanja prava nacionalnih manjina. Najprije su 2000. godine doneseni Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina⁷ i Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina.⁸ Nakon toga, 2002. godine usvojen je i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina,⁹ čime je bio zaokružen model njihove zaštite. Republika Hrvatska potpisnica je i niza međunarodnih dokumenata¹⁰ u području ljudskih prava i prava nacionalnih/etničkih manjina, kao i niza bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina, mahom sa susjednim državama.

Samo donošenje ovih zakona nije značilo i njihovo cjelovito provođenje u praksi, posebno u nekim segmentima, kao što su službena upotreba jezika i pisma ili zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne vlasti. Zbog toga je bio važan proces pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, u kojem se kontinuirano pratio napredak u implementaciji prava nacionalnih manjina. To je posebno bilo važno za Romsku i Srpsku nacionalnu manjinu, na koje se odnosio i najveći broj problema vezanih za obrazovanje, socijalnu uključenost, stanovanje i zapošljavanje. U prilog ovakvim tvrdnjama ide činje-

6 Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_06_34_896.html (06. 09. 2016)

7 Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. Dostupno na: <http://www.propisi.hr/print.php?id=5271> (06. 09. 2016.)

8 Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina. Dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/318/Zakon-o-odgoju-i-obrazovanju-na-jeziku-i-pismu-nacionalnih-manjina> (06. 09. 2016.)

9 Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina. Dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina> (06. 09. 2016.)

10 Posebno su važni dokumenti Vijeća Europe – Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.

nica da je bilo potrebno usvojiti Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.¹¹

Prethodno navedene zakonske pretpostavke omogućile su da se prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj ostvaruju na dva principa: principima integracije i identiteta. To znači da su pripadnici nacionalnih manjina ravnopravni građani, sa svim pravima i obavezama, te da imaju vrlo široke mogućnosti očuvanja i razvijanja vlastitog identiteta, te sudjelovanja u procesima odlučivanja na svim razinama vlasti. Posebno je važno naglasiti da je Republika Hrvatska u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina izabrala vrlo liberalan pristup. Tako se u ovom zakonu nacionalna manjina definira kao: „skupina hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja.“¹² Iz ove definicije je vidljivo da se pod nacionalnim manjinama podrazumijevaju skupine državljana Republike Hrvatske koji dijele etnička, vjerska, jezična i kulturna obilježja, različita od obilježja većinskog hrvatskog naroda, i koji žele dugoročno očuvati tradicionalni identitet. Ovdje se postavlja pitanje, što se podrazumijeva pod pojmom „tradicionalne nastanjenosti“ i o kojem vremenskom razdoblju se može raditi. Odgovor možemo pronaći u dosadašnjoj praksi, prema kojoj se nisu mogle formirati nove nacionalne manjine, nakon što su definirane i poimence navedene u Izvorišnim osnovama Ustava Republike Hrvatske iz 2010. godine. Nakon stjecanja samostalnosti, Republika Hrvatska priznala je prava dotadašnjim nacionalnim manjinama (koje su imale status narodnosti u SFRJ),¹³ te narodima koji su bili konstitutivni u okviru bivše zajedničke države.¹⁴ Isto tako, status nacionalne manjine dobile su i zajednice koje su bile tradicionalno nastanjene na području Republike Hrvatske, prethodno u SR Hrvatskoj nisu imale status narodnosti, a koje su za priznavanjem manjinskog statusa iskazale interes.¹⁵

U tom kontesktu, pod pretpostavkom da će se u doglednoj budućnosti u Republici Hrvatskoj formirati i nove imigrantske zajednice, postavlja se pitanje mogu li i ove zajednice u budućnosti pretendirati na status nacionalne manjine i time steći pravo na političku participaciju i očuvanje i razvijanje vlastitog identiteta – dakle na prava koja prema postojećem zakonskom okviru imaju pripad-

11 Dostupno na: Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. https://www.google.hr/?gfe_rd=cr&ei=ARfQV-nhKtLw8AfnrbOgAQ#q=Akcijski+plan+za+provedbu+Ustavnog+zakona+o+pravima+nacionalnih+manjina.+ (06. 09. 2016)

12 Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina Republike Hrvatske, čl. 5.

13 Talijani, Česi, Slovaci, Mađari, Rusini, Ukrajinci, Nijemci, Austrijanci i Židovi.

14 Srbi, Slovenci, Bošnjaci, Crnogorci, Makedonci.

15 Albanci, Bugari, Turci, Rusi, Romi, Vlasi, Poljaci i Rumunji.

nici nacionalnih manjina u Hrvatskoj? Za sada to nije moguće, zbog činjenice da se na popisu stanovništva može izraziti pripadnost samo jednoj od priznatih nacionalnih manjina, dok se iskazivanje pripadnosti drugim narodima (što je u popisnom postupku moguće iskazati) prikazuje u kategoriji „Ostali“.¹⁶ To znači da bez promjene Ustava, u kojem bi se izrijekom navele nove manjine, te promjene u metodologiji provođenja popisa stanovništva i prikaza rezultata popisa, nije moguće formiranje novih nacionalnih manjina u Hrvatskoj.

Važno je uočiti i da formulacija iz članka 5. Ustavnog zakona ne predviđa brojnost, odnosno minimalni broj ljudi koji izražavaju pripadnost nekom identitetu, a koji bi im omogućio priznavanje statusa nacionalne manjine. Polazeći od toga, u Republici Hrvatskoj, uz prethodno navedene uvjete, u dogleđnoj budućnosti bilo bi moguće formiranje i novih nacionalnih manjina bez obzira na brojnost pripadnika, koje bi imale ista prava kao i postojeće nacionalne manjine.

Hrvatsko iskustvo u zaštiti nacionalnih manjina je pozitivno, iako još uvijek postoje određeni problemi u ostvarivanju prava nekih nacionalnih manjina, poput Srba i Roma. U procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji događao se stalni napredak u ostvarivanju zakonima zajamčenih prava nacionalnih manjina. Posebna pozornost bila je usmjerena na jačanje kapaciteta za sudjelovanje nacionalnih manjina u donošenju političkih odluka na svim razinama vlasti te za njihovu što cjelovitiju integraciju. Monitoring od strane Europske unije kroz izvješća o napretku po pojedinim pregovaračkim poglavljima (u ovom slučaju važno je bilo Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava) odigrao je važnu ulogu u prepoznavanju problema i motiviranju političkih elita da ovom pitanju posvete potrebnu pozornost. Tako je u Izvješću za 2011. godinu, dakle neposredno pred ulazak u EU, navedeno još nekoliko problema, ali i značajan napredak u implementaciji zakona koji se odnose na nacionalne manjine.¹⁷

16 „Podaci Popisa 2011. prema narodnosti prikazuju se tako da se najprije ispisuje podatak za većinski hrvatski narod, a potom abecednim redom podaci za 22 nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj. Slijede podaci za ostale narode, potom za osobe koje su se izjasnile u smislu regionalne i vjerske pripadnosti, potom podatak za osobe čiji se odgovori nisu mogli svrstati (neraspoređeno), a na kraju podaci za osobe koje se nisu izjasnile i za osobe nepoznate narodnosti (odgovor nije bio upisan).“ Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. godine, Metodološka objašnjenja. Dostupno na: <http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/censusmetod.htm> (07. 09. 2016.)

17 Izvješće o napretku za 2011. godinu kao prilog priopćenja Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Europska komisija, Bruxelles, 2011. Dostupno na: http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/111012_Izvjesce_o_napretku_2011_FINAL.pdf (07. 09. 2016)

PRIMJENA ISKUSTAVA MANJINSKE ZAŠTITE NA OBLIKOVANJE MODELA INTEGRACIJE MIGRANATA

Razina implementacije prava nacionalnih manjina različita je u pojedinim dijelovima Hrvatske i ovisi o odnosu lokalnih i regionalnih vlasti prema ovom pitanju. Zbog toga, nije svejedno koja su to područja gdje bi se trajno nastanjivali novi useljenici. Postavlja se pitanje je li moguće različitim poticajnim mjerama ovo stanovništvo usmjeravati prema urbanim ili ruralnim sredinama, odnosno više ili manje razvijenim dijelovima Hrvatske. Izuzetno je važno da se novopridošlo stanovništvo ne osjeća getoizirano i isključeno iz društvenih procesa. Nakon stjecanja hrvatskog državljanstva, ukoliko to bude moguće, ne mora se dogoditi da će useljenička populacija iskazivati želju i interes za oblikovanje nove nacionalne manjine i priznavanje manjinskog statusa. Moguće je da će se dio tog stanovništva usmeriti samo prema integraciji bez potrebe nekog institucionaliziranog modela očuvanja i razvijanja tradicionalnog identiteta. Pretpostavlja se da je to pristup koji bi bio prihvatljiviji i pripadnicima većinskog naroda, ali i pripadnicima postojećih nacionalnih manjina. Iako skromna, Hrvatska ima određena iskustva u integraciji stranaca porijeklom iz različitih dijelova svijeta, koji su u Hrvatsku došli na školovanje ili iz nekih drugih osobnih razloga. Međutim, ta iskustva su na individualnoj razini i nisu posljedica razrađenog sustava integracije stranaca u hrvatsko društvo.

Ukupno gledajući, bez obzira na nedostatak sustavnih znanstvenih istraživanja o ovoj temi, hrvatsko društvo ima pozitivan stav prema pripadnicima manjina, što pokazuje izuzetno mali broj incidenata na etničkoj osnovi. To se može vidjeti iz medijskih sadržaja u kojima se vrlo rijetko iznose stavovi u kojima se iskazuje netrpeljivost prema nacionalnim manjinama. Kada se to i dogodi, vrlo brzo se događa javna reakcija i osuda takvih stavova.¹⁸ Put do sadašnjeg stanja nije bio nimalo lagan. U proteklih 25 godina hrvatska javnost prošla je značajnu evoluciju u prihvaćanju različitosti, na što su utjecali različiti faktori, od donošenja anti-diskriminacijskih zakona, procesa pristupanja Europskoj uniji, djelovanje medija, obrazovnog sustava i općenito tolerantnije komunikacije u javnom polju. To ne znači da se ova iskustva prema postojećim nacionalnim manjinama mogu primijeniti i na nove zajednice koje bi mogli oblikovati novi useljenici. Humano postupanje i pomoć pružena migrantima i izbjeglicama na tzv. Balkanskoj ruti, ne znači da bi se to automatski moglo očekivati i u slučaju da se određeni broj izbjeglica i migranata odluči na traženje azila i trajno nastanjivanje u Hrvatskoj.

18 Culej za zastupnika Roma rekao da 'laže kao srpski cigan', Jutarnji list, 23. 08. 2016. Dostupno na: <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/govor-mrznje-clana-hdz-a-culej-za-zastupnika-roma-rekao-da-laze-kao-srpski-cigan/4636397/> (07. 09. 2016)

Zbog toga ovom pitanju treba pristupiti vrlo studiozno i odgovorno, sagledavajući sve njegove aspekte. Stoga u osmišljavanje modela integracije treba biti uključen široki krug aktera, kao što su tijela javne vlasti, političke stranke, akademska zajednica, nevladine organizacije, humanitarne organizacije, vjerske zajednice, mediji, predstavnici nacionalnih manjina, te eksperti koji se bave manjinskim temama. Integracija nacionalnih manjina, pa tako i onih koje bi mogle oblikovati nove manjine, temelji se na vrlo širokim mogućnostima, koje primjerice podrazumijevaju uključenost u obrazovni sustav, mogućnost zapošljavanja uz dodatne preferencije ako se radi u državnim i javnim službama. Njihova integracija dopunjena je i vrlo širokim mogućnostima očuvanja i razvijanja tradicionalnog identiteta, te sudjelovanja u procesima odlučivanja na svim razinama vlasti.

Zašto je pitanje integracije važno? Iako Republika Hrvatska nije tipičan izbor krajnjeg odredišta migranata, sistemom kvota Europske unije¹⁹ Hrvatska će se neposredno susresti sa potrebom integracije više od 1600 ljudi u sljedeće dvije godine, počevši od srpnja 2016. godine, što je bilo njezino prvo, ali zasigurno ne i zadnje iskustvo s prihvatom, zbrinjavanjem i integracijom migranata. Slabosti i nedostaci integracijskih politika mogu pogodovati nerazumijevanju razvojne perspektive koju potencijalno novo stanovništvo sa sobom donosi. To može rezultirati i radikalizacijom, koja može ići u dva smjera: prvo, u smjeru radikalizacije unutar unutarnje-političkog spektra, te drugo, u smjeru radikalizacije unutar migrantske populacije. U državama članicama Europske unije postoji niz primjera ovakvih pojava. S druge strane, Republika Hrvatska ima značajno iskustvo u integraciji nacionalnih manjina odnosno u upravljanju različitostima, koje može biti pretočeno u oblikovanje integracijske politike prema migrantima. Integracijska politika, kao dvosmjernan i višedimenzionalan proces, mora biti i odraz ravnoteže između europske razine (direktive, smjernice, preporuke, strategije), nacionalne razine (opći okvir, strategije, zakoni,) te regionalnih i lokalnih razina (definiranje kapaciteta, mjere integracije migranata u lokalne sredine).

Hrvatska je još uvijek iseljenička zemlja, osobito u novije vrijeme sa pogoršavanjem ekonomskih prilika i sa otvaranjem mogućnosti nastanjanja i rada u drugim dijelovima Europske unije. Na temelju dosadašnjih dostupnih statističkih podataka, upitno je hoće li i u kojem trenutku u Hrvatsku doći veći broj tražitelja azila. Naime, hrvatsko iskustvo u posljednjih 10-ak godina vrlo je skromno, a rasprava o ovom pitanju intenzivirala se tek sa izbjegličkom/migracijskom krizom 2015/2016, i to u kontekstu Balkanske rute na kojoj se na-

19 European schemes for relocation and resettlement. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf(27. 08. 2016)

lazi i Republika Hrvatska. Veliki doprinos otvaranju ove teme dao je nevladin sektor, koji se vrlo kritički odnosio prema načinu na koji je Hrvatska pristupila situaciji – odnosno kritizirajući pristup koji se temeljio na sigurnom prolasku kroz hrvatski teritorij i nedovoljnim naporima da se dio tih ljudi motivira da zatraže azil u Hrvatskoj.

Diskurs o integraciji treba odmaknuti od trenutnih događaja i osmisлити model koji će biti otporan na neke „nekontrolirane“ ili iznenadne događaje i negativne procese, kao što je to bilo u nedavnoj izbjegličkoj/migracijskoj krizi. Potrebno je oblikovati cjeloviti model koji će biti stabilan i koji će se sustavno primjenjivati u slučaju dolaska novog stanovništva, koliko god se to činilo malo izglednim.

Ideja o dugoročnoj integraciji migranata u hrvatsko društvo ne može utjecati na postojeći model zaštite nacionalnih manjina. Ovaj model rezultat je dugog procesa u kojem je oblikovan i oko kojeg je postignut društveni konsenzus. Pokretanje bilo kakve rasprave o ovom pitanju koja bi bila usmjerena na sužavanje prava nacionalnih manjina ne bi dobilo podršku većinske javnosti. Zbog toga se ove rasprave, izuzev predizbornih kampanja i vrlo pragmatičnih ciljeva, ne pokreću. Drugo je pitanje bi li se prava migranata mogla širiti da dosegnu razinu prava nacionalnih manjina? Odgovor je za sada negativan, zbog toga što nije omogućeno Ustavom i drugim zakonima koji se odnose na prava nacionalnih manjina, te zbog toga što se na ne-državljane primjenjuju drugi zakoni. Kada bi se ovo pitanje stavilo u perspektivu nekog duljeg razdoblja, primjerice nekoliko desetljeća, određena iskustva u primjeni modela integracije nacionalnih manjina mogla bi biti primjenjiva i na te nove zajednice.

Osobito važno će biti pitanje kako će se prema useljenicima odnositi većinska javnost, odnosno hoće li biti otvorena i poticati njihovu integraciju u hrvatsko društvo ili će biti sklonija izolaciji i getoizaciji ovog stanovništva. U prvom slučaju, manje je vjerojatno da će useljenici biti motivirani da oblikuju manjinske zajednice sa određenim kolektivnim pravima, dok bi u drugom slučaju na to bili prisiljeni. Njihova getoizacija mogla bi proizvesti ozbiljne probleme u socijalnom i sigurnosnom smislu, o čemu svjedoče primjeri neuspješne integracije diljem Europe. Kako bi se takve negativne pojave prevenirale, potrebno je integracijskim mjerama djelovati i prema migrantima i prema domicilnom stanovništvu, posebice posredstvom obrazovnih institucija, medija i civilnog društva. Budući da se Hrvatska, za razliku od europskih useljeničkih država, nalazi na početku ovog procesa, pored vlastitih iskustava može iskoristiti i njihova iskustva u oblikovanju integracijske politike prema migrantima, bilo da će se oni privremeno ili trajno nastaniti.

INSTITUCIONALNI KAPACITETI ZA PRIJEM I INTEGRACIJU MIGRANATA

Hrvatska vlada raspolaže organizacijskom strukturom i iskustvom u zbrinjavanju migranata i izbjeglica u kraćem vremenskom razdoblju. Iskustva u njihovom trajnom zbrinjavanju su vrlo skromna zbog malog broja tražitelja azila, koji su željeli ostati u Hrvatskoj. Za razliku od državne razine, koja je organizacijski i kadrovski pripremljena za prijem i zbrinjavanje izbjeglica i migranata, regionalne i lokalne razine to nisu. Postoji nedovoljna povezanost između državne, te regionalnih i lokalnih razina.²⁰ Najlošiji scenarij bio bi onaj kada bi Hrvatska primila dogovorenu kvotu izbjeglica/migranata i kada bi ti ljudi nakon početnog zbrinjavanja bili prepušteni sami sebi, bez primjene mjera usmjerenih na njihovu integraciju u obrazovni sustav, tržište rada, socijalnu i u perspektivi političku uključenost.

Prvi korak u tom pogledu trebalo bi biti senzibiliziranje javnosti, kojim bi se nastojalo stvoriti klimu među općom populacijom koja novo stanovništvo neće percipirati kroz prizmu straha od nepoznatog i ugroze vlastite sigurnosti, identiteta i socijalnih prava. U tom procesu važnu ulogu imaju mediji, politička elita na svim razinama vlasti, nevladine organizacije, ali i javne osobe. Sveobuhvatnim programom senzibilizacije trebala bi se prevladati u nekim državama prisutna percepcija da su migranti i izbjeglice teret koji parazitira na sustavu, kojeg svojim davanjima održavaju građani.

Drugi korak trebala bi biti javna rasprava u kojoj će jasno biti naznačeni osnovni parametri i razmjeri prijema izbjeglica/migranata/tražitelja azila u Republiku Hrvatsku. Bilo bi važno da se javnost upozna što društvo može ponuditi u smislu integracije potencijalno novog stanovništva, te da osvijesti činjenicu da to novo stanovništvo sa sobom donosi i razvojne potencijale, koji bi Hrvatskoj u budućnosti mogli biti izuzetno važni. Važno je osmisliti sve faze procesa do njihove pune integracije u hrvatsko društvo. Osim početne faze prijema i privremene skrbi i zaštite, ključna je faza pripreme za uključivanje u obrazovni sustav i tržište rada (poput učenja jezika). To će zahtijevati vrlo skori početak priprema određenih institucija za realizaciju ovih zadataka. Tu se prvenstveno misli na Ministarstvo obrazovanja, znanosti i sporta, Ministarstvo rada i socijalne skrbi, Ministarstvo zdravlja, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatsku udruhu poslodavaca i sindikate. U osmišljavanju dugoročnog modela integra-

20 Za sada se razgovara o tri lokacije gdje bi se izbjeglice/migranti privremeno zbrinjavali – u Rijeci, Splitu i Zagrebu. Iako je ova informacija javno obznanjena, za sada se ne mogu uočiti aktivnosti iz kojih je vidljivo da se u ovim gradovima provode odgovarajuće pripreme, posebno one koje su usmjerene na senzibiliziranje javnosti. Druga je mogućnost da se primjeni disperzirani model, koji bi omogućio da se migranti/izbjeglice trajno nastane u bilo kojem dijelu Hrvatske, zbog čega bi bilo potrebno u odnosu na ovo pitanje senzibilizirati cjelokupnu javnost.

cije, Hrvatska bi trebala crpiti primjere dobre prakse u drugim europskim, ali i neeuropskim državama, poput Kanade.

Da bi proces mogao započeti, potrebna je stručna rasprava koja će uključivati široki dijapazon stručnjaka – od demografa, ekonomista, pravnika, politologa, sociologa, pedagoga, psihologa i drugih, koji mogu doprinijeti cjelovitosti integracijskog modela. Dugoročne politike integracije izbjeglica/migranata/tražitelja azila ne bi trebale biti jednosmjerne, nego višesmjerne i to na relaciji država-domicilno stanovništvo-izbjeglice/migranti/tražitelji azila, pri čemu je osobito važna uloga obrazovnog sustava. Pitanje migracija/izbjeglištva/azila potrebno je depolitizirati ili spriječiti njegovu politizaciju, odnosno desekuritizirati ili spriječiti njegovu sekuritizaciju, te ga smjestiti u kontekst socijalne sfere i socijalne politike. Izuzetno je važno da ovo pitanje ne bude predmet rasprava u izbornim kampanjama, kako na državnim tako i na lokalnim izborima.

Za sada u Republici Hrvatskoj ne postoje ekspertni timovi koji bi bili sastavljeni od vladinih dužnosnika, eksperata i predstavnika nevladinih organizacija koji bi sustavno mogli razmatrati pitanja zbrinjavanja i integracije migranata. Također, bilo bi dobro razmotriti mogućnost formiranja zasebnog tijela državne vlasti, kao posebnog vladinog ureda ili organizacijske jedinice u jednom od ministarstava, koje će biti nositelj aktivnosti pri osmišljavanju koncepta migracijske politike, pa tako i politike integracije migranta. Takva iskustva već postoje u nekim drugim državama, poput Njemačke, Velike Britanije ili Kanade. Osnivanjem takvog tijela dodatno bi se osnažili kapaciteti postojećih državnih tijela koja u svome djelokrugu djelomično obuhvaćaju i pitanje migracija.

U pogledu administrativnih kapaciteta potrebno je istaknuti Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, u čijem djelokrugu je koordiniranje i izvješćivanje o mjerama integracije stranaca u hrvatsko društvo, a čiji je ravnatelj ujedno i predsjednik Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo. Ovo povjerenstvo osnovano je odlukom Vlade Republike Hrvatske u travnju 2013. godine, a osim ravnatelja Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, članovi su „predstavnicima resornih tijela nadležnih za područje obrazovanja, zdravlja, socijalne politike, rada i zapošljavanja, kulture, stanovanja, unutarnjih poslova, vanjskih poslova, regionalnog razvoja i fondova Europske unije, predstavnik Državnog ureda za Hrvate izvan Republike Hrvatske, predstavnik Državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje te predstavnik Ureda za udruge.“²¹ Mogući smjer razvoja jest i preinaka navedenog Stalnog povjerenstva, kao međuresornog tijela za provedbu, u zasebnu instituciju, koja bi osim provedbe bila i nositelj izrade politika migracija i integracije migranata.

21 Izvješće o radu Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo u 2015. godini, lipanj 2016. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2016/28%20sjednica%20Vlade//28%20%2028.pdf> (30. 08. 2016)

Takav smjer predviđen je i u Migracijskoj politici Republike Hrvatske za razdoblje 2013-2015. godine, u kojoj se ističe da je integracija migranata u hrvatsko društvo jedan od najvećih problema u cjelokupnoj politici migracija te da je stoga potrebno „osnivanje međuresornog tijela koje će svojom visokom razinom imenovanih predstavnika jamčiti odgovarajuće pomake u rješavanju ove problematike, a učinkovitost toga tijela postići će se imenovanjem manjih radnih skupina, sastavljenih od stručnjaka koji će djelovati na operativnoj razini“.²²

Vlada bi, putem Ministarstva vanjskih i europskih poslova, trebala osigurati i bolju koordinaciju sa susjednim zemljama, posebno onima koje nisu članice Europske unije, kao i sa samim tijelima EU. U tom pogledu, hrvatske institucije trebale bi biti sposobne iskoristiti sredstva koja su u okviru Europskog fonda za integraciju (EIF) i Europskog socijalnog fonda (ESF) namijenjena olakšavanju integracije migranata u državama članicama EU.²³

MIŠLJENJE SAVJETA ZA NACIONALNE MANJINE O MIGRACIJSKOJ KRIZI

Trenutno ne postoje istraživanja o tome kakav je stav pripadnika nacionalnih manjina i njihovih predstavnika o migracijama. Stoga je za potrebe ovoga prikaza upućen upit predsjedniku Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske. Savjet za nacionalne manjine smatra kako je prethodni, a potencijalno i novi izbjeglički/migracijski val primarno humanitarno pitanje, ali se uzima u obzir i njegov sigurnosni značaj.

Predstavnici Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske izrazili su stav protiv podizanja zidova, žičanih prepreka i bilo koje vrste ograda, te smatraju da je potrebno stvoriti uvjete za učinkovitu graničnu kontrolu ulaska izbjeglica i migranata, kao i politiku vezanu za prihvaćanje kontrolirane kvote. S obzirom na aktualne odnose između Turske i Europske unije koji dovode u pitanje provedbu postignutog dogovora o kontroli izbjegličkog vala, Savjet za nacionalne manjine smatra da se u Republici Hrvatskoj tom pitanju ne daje dovoljno javnog prostora, te da osobito nedostaje stručnih analiza, potpunih informacija, te edukativnih kampanja koje bi onemogućile stvaranje stereotipa o izbjeglicama i migrantima u pogledu njihove etničke, vjerske i rasne različitosti.

U pogledu članka 5. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, u kojem se definira nacionalna manjina, Savjet za nacionalne manjine Republike

22 Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013. do 2015. godine, str. 5. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_03_27_456.html (25. 08. 2016)

23 Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index_en.htm (25. 08. 2016)

Hrvatske smatra da izbjeglice i migranti, koji su zatražili azil i stalni boravak u Republici Hrvatskoj, s obzirom da nisu tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, niti imaju hrvatsko državljanstvo, ne mogu automatizmom i odmah dobiti status nacionalne manjine. Nakon neophodnog integracijskog razdoblja u hrvatsko društvo, kao i stjecanja hrvatskog državljanstva, oni bi mogli imati pravo, ukoliko izraze želju za očuvanjem svog etničkog, jezičnog, kulturnog i vjerskog identiteta, različitog od identiteta drugih građana, i ako se za to stvore potrebni zakonski uvjeti, steći status nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj. Takva iskustva postoje u Europskoj uniji, a najbolji primjer je Češka koja je Vijetnancima priznala status nacionalne manjine 2003. godine, na što je utjecala njihova brojnost i integracija u češko društvo.²⁴

Ovo češko iskustvo je vrlo indikativno i pokazuje da se postojeće zakonodavstvo može interpretirati i mijenjati u cilju priznavanja formalnog statusa nacionalne manjine zajednicama koje su formirali useljenici, dakle, zajednicama koje nisu tradicionalno bile nastanjene na nekom području. Također, definicija sadržana u članku 5 hrvatskog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, u kojoj se spominju „državljeni čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske“ podložna je različitim interpretacijama pojma „tradicionalne nastanjenosti“. Zbog toga bi bilo neophodno dobiti izvorno tumačenje Ustavnog suda Republike Hrvatske o tom pojmu i njegovoj povezanosti sa mogućnošću stjecanja formalnog statusa nacionalne manjine.

ZAKLJUČAK

Hrvatska, kao ponajprije tranzitna zemlja, do sada nije oblikovala odgovarajuće integracijske politike koje bi stvorile uvjete za trajno nastanjanje migranata na njezinom području i njihovo uključivanje u procese rada i obrazovne procese. Preferiranje humanitarnog pristupa migracijskoj krizi koji je podrazumijevao samo siguran prolaz migranata preko teritorija Hrvatske imao je podršku većinske javnosti. Međutim, to ne znači da će takvu podršku imati i integracijska politika prema migranatima koji će se stalno nastaniti u Hrvatskoj. Zbog toga je potrebno istražiti integracijske kapacitete hrvatskog društva kako u normativnom tako i u demografskom, geografskom, socijalnom, sigurnosnom i političkom smislu. Kao članica Europske unije, Hrvatska je uključena u sustav kvota raspodjele migranata koje mora zbrinuti prema pravilima međunarodne zaštite. To je valjan razlog za provođenje istraživanja koje će obuhvatiti hrvat-

24 <http://www.vlada.cz/en/ppov/rnm/historie-a-soucasnost-rady-en-16666/> (31. 08. 2016). Prema članku 3 Statuta Rady vlády pro národnostní menšiny, Vijetnamci imaju pravo na predstavnika u Vijeću za nacionalne manjine Češke Republike.
http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/130703_statut_usneseni_530.pdf

ske građane te stalno nastanjene migrante u pogledu mogućeg pravca razvoja integracijske politike. Percepcija javnosti prema migrantima bit će ključna za oblikovanje i predlaganje mjera u cilju prihvaćanja migranata u sredinama stalnog nastanjivanja.

BIBLIOGRAFIJA

- Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.
https://www.google.hr/?gfe_rd=cr&ei=ARfQV-nhKtLw8AfnrbOgAQ#q=Akcijski+plan+za+provedbu+Ustavnog+zakona+o+pravima+nacionalnih+manjina.
- Culej za zastupnika Roma rekao da „laže kao srpski cigan“, Jutarnji list, 23. 08. 2016.
<http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/govor-mrznje-clana-hdz-a-culej-za-zastupnika-roma-rekao-da-laze-kao-srpski-cigan/4636397/>
- European schemes for relocation and resettlement.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf
- Izvješće o radu Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo u 2015. godini, lipanj 2016.
<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2016/28%20sjednica%20Vlade//28%20-%2028.pdf>
- Izvješće o napretku za 2011. godinu kao prilog priopćenja Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Europska komisija, Bruxelles, 2011. http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/111012_Izvjesce_o_napretku_2011_FINAL.pdf
- Jakešević, R., Tatalović, S. 2016. „Securitization and (de)securitization of the European Refugee Crisis: Croatia in the Regional Context“ Teorija in praksa 53 (5): 1246-1264.
- Key Migration Terms. International organization for Migration.
<http://www.iom.int/key-migration-terms>
- Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013. do 2015. godine,
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_03_27_456.html
- Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. godine, Metodološka objašnjenja.
<http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/censusmetod.htm>
- Statistički pokazatelji tražitelja međunarodne zaštite za prvo tromjesečje 2016.
http://www.mup.hr/UserDocsImages/Publikacije/2016/3_16_mz.pdf
- Statut Rady vlády pro národnostní menšiny.
http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/130703_statut_usneseni_530.pdf
- Šelo Šabić, S., Borić, S. 2016. At the Gate of Europe: A Report on Refugees on the Western Balkan Route. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.

Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj.

http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_06_34_896.html

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina.

<http://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina>

Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

<http://www.propisi.hr/print.php?id=5271>

Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina.

<http://www.zakon.hr/z/318/Zakon-o-odgoju-i-obrazovanju-na-jeziku-i-pismu-nacionalnih-manjina>

<https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Mixed-Migration-HOA.pdf>

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index_en.htm

<http://www.vlada.cz/en/ppov/rnm/historie-a-soucasnost-rady-en-16666/>

Siniša Tatalović and Ružica Jakešević

MIGRATION CRISIS IN EUROPE AND CROATIA: POLITICS OF MIGRANTS INTEGRATION

SUMMARY

Recent discussions on diversity management in the European context have been more and more directed towards the integration of migrants, or so called new minorities. While some European countries, such as Germany, France, United Kingdom and the Netherlands have a very rich experience as migrant receiving countries, countries like Croatia, which are new EU members do not have such experience or have very limited one. Issues of asylum and migration are discussed and agreed on at the EU level in order to create common policies, while the models of integration are within the competences of member states. This is also evident in the past and current policies and practices of the EU member states, which put different emphasis on the political, socio-economic and cultural dimension of integration in their integration policies.

Croatian position is specific in this regard – it is a new member of the European Union; it is not a member of the Schengen system; traditionally it hasn't been a

destination but a transit country for migrants; and it has a very developed system and rich experience in the integration of traditional national minorities. Due to contemporary migration flows and the experiences of some Eastern and Central European countries that have become EU members before the Croatian, it is certain that in the coming period Croatia will be faced with the higher rate of immigration. In addition, according to the quota system of the EU, Croatia has committed itself to receive and provide for 1,600 people in the period between 2016 and 2018.

As part of a (future) migration policy, it is necessary to define and create sustainable migrant integration policy. Hence, the question is whether the experience in the integration of national minorities into Croatian society in whole or in part can be applied the new communities that will be shaped by migrants permanently residing in Croatia.

KEY WORDS: *migration crisis, European union, Croatia, migrant integration policies, national minorities*

Radivoje Jovović*

Univerzitet Union

Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkić

Nedemokratske tendencije institucionalnih reformi savremene Italije: berluskonizam bez Berluskonija

SAŽETAK

Italija se nalazi pred potencijalom radikalne transformacije izbornog inženjeringa i partijskog sistema, koji je vladajuća Demokratska partija uvezala sa neophodnošću reforme samog političkog sistema. Italijansko društvo u krizi nalazi se pred izborom koji je kreirao aktuelni predsednik italijanske vlade Mateo Renzi (*Matteo Renzi*) u pokušaju da izvršnu vlast prevede sa terena nestabilnosti i nefunkcionalnosti, uzrokovanih u prvoj liniji nepogodnim izbornim sistemima i savršenom dvodomnošću parlamenta, na teren jednopartijske vlade u kontekstu asimetričnog bikameralizma.

U radu se bavimo pitanjem nedavno usvojenog izbornog sistema kojim se inaugurira jednopartijska većina u Predstavničkom domu, donjem domu italijanskog parlamenta, kao i ustavnim reformom u procesu, kojom bi se značajno umanjila politička moć Senata, gornjeg doma. Sprovedenjem ovih institucionalnih reformi stvorila bi se korenita promena ustavnog i izbornog inženjeringa u pravcu centralizacije moći italijanske izvršne vlasti. Poslednja faza ka sprovođenju te ideje je ustavni referendum kao neophodna potvrda u parla-

* Kontakt: radivojejovovic@gmail.com

mentu već usvojene ustavne promene. Akcenat rada je na analizi sadržaja i političkih konsekvenci ovog institucionalnog aranžmana. Usredsređujući se na pitanja demokratičnosti izbornih pravila, centralizacije političke moći i urušavanja principa podele vlasti, u radu iznosimo zaključak da su analizirane reforme autoritarnog predznaka. U jednom izvedenom ekskursu ukazujemo da se ove institucionalne reforme uklapaju u generalno političko delovanje njihovog predlagača, Matea Rencija, te da pripadaju nedemokratskim tendencijama bliskim političkom diskursu i pristupu poznatom kao *berluskonizam*. U zaključnim razmatranjima rada iznosimo potencijalne scenarije kojima uspeh ili neuspeh sprovođenja analiziranog institucionalnog aranžmana mogu rezultirati u narednom vremenskom periodu.

KLJUČNE REČI: *Italija, institucionalne reforme, ustavni i izborni inženjering, nedemokratske tendencije, Mateo Renci, berluskonizam.*

Republika Italija, stvorena 1946. godine, u dosadašnjem postojanju imala je čak 63 vlade. Životni vek italijanskih vlada bio je ograničen savršenom dvodomnošću parlamenta i različitim parlamentarnim procedurama koje su u mnogo čemu otežavale zakonodavni proces i saradnju legislative i egzekutive. *Governo debole* („slaba vlada“)¹ bila je nedvosmislen cilj ustavotvorca; iskustvo iz vremena fašizma kreiralo je potrebu limitiranja moći izvršne vlasti. Ova težnja ogledala se i na polju izbornog zakonodavstva. S ovim u vezi Filip Lovo ističe: „Ustavotvorac nije 1947. postavio formalno načelo proporcionalnog predstavnštva, a međutim neporecivo je da je imao u vidu njegovu primenu u izbornom režimu“ (Lovo 1999, 431). Veoma čist proporcionalni izborni sistem bio je organska nadgradnja ustavne težnje decentralizovanju političke moći, čemu se, pak, pridružilo međusobno nepoverenje ključnih aktera hladnoratovske italijanske politike, u prvom redu demohrišćana i komunista. Frančesko Sidoti (*Francesco Sidoti*) zaključuje da je izbor proporcionalizma bio logičan rezultat *cost-benefit* analize ovih aktera: „U duboko podeljenom i nepouzdanom kontekstu, svi su bili skloni da otklone mogućnost apsolutne većine svojim oponentima“ (prema: Renwick 2010, 112). Kasnije reforme na polju izbornog zakonodavstva, sprovedene nakon Hladnog rata, nisu urodile željenom defragmentacijom i stabilizacijom izvršne vlasti. Dok su se karakter partijskog sistema i obrasci koalicija menjali, nestabilnost je, premda ne uvek iz istih razloga, opstajala (o neuspesima izbor-

1 Filip Lovo (*Philippe Lauvaux*) pojam *governo debole* prevodi i kao „nervozna vlada“, čime efektno semantički ukazuje na neugodnu poziciju italijanskih vlada u kontekstu širokih koalicija i pretećeg parlamenta.

nih reformi i uzrocima istih vidi: Renwick 2010, 119-28; Jovović 2016, 36-42). Nestabilnost i nefunkcionalnost postali su negativni *trademark* italijanske politike, a beskrajne rasprave o izbornim reformama italijanska konstanta. Krivica je, s pravom, najvećim delom pripisana simetričnom bikameralizmu i manjkavim izbornim sistemima.

U radu se bavimo izbornom i ustavnom reformom koje je pokrenula i delom sprovela vlada Matea Rencija, predstavljajući italijansku nestabilnost i neefikasnost njihovim ključnim razlogom. Usredsređujući se na analizu sadržaja i očekivane političke posledice ovih reformi, postavljamo pitanje njihovog uticaja na italijansku demokratiju, te iznosimo različite perspektive u slučaju uspeha ili neuspeha njihovog stupanja na snagu.

IZBORNI INŽENJERING: STANJE PRED REFORMU

Širina vladinih koalicija decenijama je značajno doprinosila visokoj javnoj potrošnji Italije i korumpiranju državnih sistema. Sumirano rečima Duška Radosavljevića, „ustanove [su] faktički koristile velikom broju partija, a ne građana“ (Radosavljević 2006, 142). Težnju ka stabilnoj i funkcionalnoj egzekutivi u godinama velike ekonomske krize dodatno je osnažila činjenica da su poslednje dve vlade, formirane nakon izbora 2013. godine, predstavljale amalgame različitih ideoloških provenijencija: socijaldemokratske, liberalne i konzervativne. U kojoj meri je italijanski birač postao naklonjen ideji stabilnosti i funkcionalnosti, a na uštrb proporcionalne predstavljenosti, vidljivo je iz rezultata istraživanja Italijanskog centra za proučavanje izbora (*Centro Italiano Studi Elettorali*). Sa navodom „izborni zakon bi trebalo da garantuje pobedniku izbora većinu da vlada, čak i po cenu manje predstavljenosti drugih partija“ slaže se čak 77,1 odsto birača ispitanika, pri čemu postoje zanemarljive razlike u stavovima birača podeljenih po ideološkom samopozicioniranju duž ose levica – desnica (*Centro Italiano Studi Elettorali* 2013). Boljku italijanske „arhipelag države“ naglašavali su i naglašavaju i brojni pozivi na reformu sa važnih institucionalnih pozicija, kao što je bila ocena prethodnog italijanskog predsednika Đorđa Napolitana (*Giorgio Napolitano*), koji je rekao da malo ko još uvek sumnja u potrebu da se „privede kraju ona endemska fragilnost koja je u prošlosti karakterisala sudbinu previše vlada, sprečavajući ih da deluju sa punom efikasnošću i [...] adekvatnom strateškom vizijom“ (Napolitano 2013).

Krajem 2013. godine Ustavni sud Italije proglasio je delove tada važećeg izbornog sistema, tzv. *Porcellum*-a („Porćelum“), neustavnim.² Porćelumom,

2 Navika je italijanskog novinarstva i političke javnosti da se zakoni opisuju prezimenom njihovog predlagачa ili najvažnijeg zagovornika, kao i semantičkom konotacijom u vezi sa konkretnim zakonom. Nastavak *-um* postao je karakterističan za izborne zakone, budući da je Đovani Sartori

izglasanim 2005. godine, promovisan je koncept većinske premije u okviru proporcionalnog izbornog sistema sa zatvorenim izbornim listama, čime se partiji ili koaliciji koja osvoji relativnu većinu glasova obezbeđivala natpolovična većina poslaničkih mesta (vidi izborni zakon: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 2015). Međutim, sistem nije produkovao željenu defragmentaciju, niti je stabilizovao vlast. Razlozi za ovo bili su u karakteru samog sistema. Većinska premija dodeljivala se i partijskim koalicijama, koje su, u potrazi partija za relativnom većinom koja pobjedu znači, uglavnom bile veoma široko zasnovane (cenzusi za partije u okviru koalicija su bili nedovoljno visoki za ozbiljnu defragmentaciju – 2 odsto za izbore za Predstavnički dom i 3 odsto za izbore za Senat).³ Zatim, dok se premija za Predstavnički dom dodeljivala na nacionalnom nivou, za Senat se obračunavala zasebno za svaki od 20 italijanskih regiona. Time je utrt put mogućnosti različitih većina u domovima, odnosno blokiranom parlamentu (*hung parliament*).⁴ Izbori su mogli da rezultuju proširenjem prvobitnih predizbornih koalicija u još šire postizborne, ili čak da dovedu do izbacivanja prvobitnih partnera uključivanjem novih (što se i desilo nakon izbora 2013. godine, kada je, usled izostanka pobjede na izborima za Senat, Demokratska partija odbacila saveznike na levisi zarad konstituisanja vlade sa partijama desnice),⁵

(Giovanni Sartori) početkom devedesetih godina izborni zakon predlagača Serda Matarele (*Sergio Mattarella*; trenutni predsjednik Italije) prozvao *Mattarellum* („Matarellum“). Želevši da ukaže na teškoće prilikom donošenja novog izbornog zakona, Sartori je izjavio „*Habemus Mattarellum!*“, aludirajući na frazu „*Habemus Papam!*“, koja izaziva jasne asocijacije na majeutičke napore oko donošenja neke odluke. U kasnijim godinama nastavak –*um* izgubio je prvobitnu simboliku, ali se održao zahvaljujući prisustvu brojnih latinizama u italijanskom jeziku sa istim nastavkom. Za nadimak *Porcellum* inspiraciju je dao sam kreator ovog zakona, Roberto Calderoli (*Roberto Calderoli*), koji je sopstveni zakon okvalifikovao kao „smeće“ ili „svinjariju“ („*una porcata*“). Pomenuti Sartori javno je u podrugljivom kontekstu upotrebio pojam *porcellum* (na latinskom jeziku „prase“), te očekivani nadimak *Calderolum* nikada nije zaživeo.

- 3 Ove koalicije podrazumevale su formalni predizborni sporazum partija (povezanost lista) za koje se zasebno glasa na izborima. Nakon izbora izvodila bi se kalkulacija zajednički i separatno osvojenih glasova. Postojale su tri vrste cenzusa: cenzus za samostalno nastupajuće partije, cenzus za koalicije i cenzus za partije u okviru koalicije. Ukoliko neka koalicija ne bi dostigla cenzus propisan za iste, za svaku partiju primenjivao bi se cenzus za samostalno nastupajuće partije. Ukoliko bi koalicija dostigla propisani cenzus, parlamentarna mesta bi dobile one partije koje su dosegle cenzus za partije u okviru koalicije. Takođe, parlamentarna mesta su se dodeljivala i tzv. najboljem gubitniku, partiji koja je među onima koje nisu dosegle cenzus za partije unutar koalicije ostvarila najbolji rezultat. Glasovi preostalih, izborno neuspešnih partija, raspodeljivali su se koalicionim partnerima i računali u ukupan broj osvojenih glasova koalicije.
- 4 Blokirani parlament ovde ne shvatamo u kontekstu vestminsterskog modela, već u širem smislu – kao nepostojanje parlamentarne većine ideološki i politički relativno bliskih političkih partija, koje se kao takve prepoznaju i kao takve deluju.
- 5 Na ovim izborima se po prvi put u istoriji Republike desilo da nijedna od formalno sklopljenih (predizbornih) ili logično očekivanih (postizbornih) koalicija nije osvojila apsolutnu većinu

kao i, naravno, do vanrednih izbora. Ukratko, Porčelum nije poboljšao funkcionalnost italijanskih institucija. Uz to, mnogi konstitucionalisti su ukazali na neustavnost pravila o većinskoj premiji i zatvorenim izbornim listama, zaključujući da su istim povređeni član 48 i član 56 Ustava Republike Italije, kojima se garantuju sloboda i jednakost glasa i pravo građanina na neposredan glas (vidi: La Costituzione della Repubblica Italiana). Ovaj stav potvrdio je i Ustavni sud Italije, koji je krajem 2013. godine doneo presudu kojom su navedeni elementi ukinuti, te su na snazi ostale zakonske odredbe iz kojih proizlazi klasičan proporcionalni izborni sistem za oba doma parlamenta. Ovaj izborni sistem dobio je nadimak *Consultellum* („Konsultelum“).⁶

Konsultelum, kao rezidualija Porčeluma, zadržava prethodno definisane cenzuse. Kada je reč o izborima za Predstavnički dom, cenzus za samostalno nastupajuće partije iznosio je 4 odsto, za koalicije 10 odsto i 2 odsto za partije unutar koalicija. Cenzusi za Senat su viši: 8 odsto za samostalno nastupajuće partije, 20 odsto za koalicije i 3 odsto za partije u okviru koalicija. Ovim izbornim sistemom iznova je uveden preferencijalni glas. Ukidanjem većinske premije ukinut je i vanredno snažan podsticaj formiranju predizbornih koalicija, jer je borba oko osvajanja relativne većine izgubila prethodni značaj. Ipak, Konsultelum kreira izvestan podsticaj formiranju koalicija, imajući u vidu da su cenzusi za partije unutar koalicije niži u odnosu na cenzuse za samostalno nastupajuće partije. Motivisanost za koaliciono udruživanje u ovom kontekstu nije samo u interesu manjih partija; veći akteri mogu želeti da „sačuvaju“ pojedine manje partnere ili da, u slučaju da drugopomenuti ne dostignu cenzuse za partije u okviru koalicije, profitiraju od njihovih glasova.

S obzirom na to da se uoči i nakon izbora 2013. godine nekada moćna partija Silvia Berlusconiya (*Silvio Berlusconi*) dezintegrisala na više političkih opcija, a da je Pokret 5 zvezda (*Movimento 5 Stelle*) Bepea Grila (*Giuseppe “Beppe” Grillo*) poslednjih godina doživeo vrtoglav uspon, nametnuo se zaključak da bi naredni izbori mogli da završe u obnavljanju nestabilnosti i nefunkcionalnosti. U uslovima snažne ekonomske i migrantske krize Pokret 5 zvezda postao je veoma relevantna politička snaga. Pokret zauzima populističke i evroskeptične pozicije, zalažući se za skup levih i desnih ideja koje u kontekstu upitnosti evropske ideje i savremenog kapitalizma daju ploda („pet zvezda“ predstavlja ju zalaganje po osnovu pet ključnih tačaka: održivi transport, održivi razvoj, sistem javnog vodovoda, opšte pravo na pristup internetu i ideje ekologizma, dok, s druge strane, Pokret zauzima i ksenofobne i antiimigrantske stavove).

mesta u oba doma. Ovim je Italija u očima mnogih birača, razočaranih poslovično nefunkcionalnom vlašću, postala percipirana kao ekstremno neupravljiva.

6 Nadimak potiče od činjenice da je stupio na snagu odlukom *Consulta-e* („Konsulta“), što je često korišćen neformalni naziv Ustavnog suda Italije. Poreklo nadimka *Consulta*, pak, proističe iz naziva sedišta ovog suda – *Pallazzo della Consulta* (Palata za sastanke).

Ukoliko se pomenutom doda i zalaganje za uvođenje neposredne (digitalne) demokratije, dobija se slika političke formacije koja se veoma teško može zamisliti funkcionalnim delom koalicije bilo sa levim, bilo sa desnim polom partijskog sistema (nakon izbora 2013. godine ova činjenica pokazala se u punom svetlu – Pokret i Demokratska partija nisu uspeali da se dogovore oko senatorske podrške zajedničkoj vladi). Rastom Pokreta 5 zvezda italijanska politička scena postala je tripolarna, te kao takva opstaje u poslednjim godinama (vidi istraživanja javnog mnjenja i njihove prosečne vrednosti: Termometro politico 2016). Imajući u vidu gore navedeno, Konsultelum nije viđen kao okvir koji omogućava konstituisanje funkcionalne vlasti, već kao institucionalna podrška novoj mutaciji italijanske neupravljivosti.

REFORMA IZBORNOG SISTEMA – *ITALICUM*

U maju 2015. godine italijanski parlament izglasao je novi izborni zakon: *Italicum* („Italikum“). Italikumom se uređuje sistem izbora za donji dom italijanskog parlamenta, Predstavnički dom, dok je predlagač Mateo Renzi pokrenuo i inicijativu da se do narednih izbora reformiše ustavna pozicija Senata i uvede često pominjani i željeni asimetrični (nesavršeni) bikameralizam. Rencijeve namere da se Senatu umanje ovlašćenja, pre svega u domenu zakonodavne i izborne funkcije (ukoliko se reforma sprovede, Senat više neće odlučivati o poverenju vladi), te da se ovaj dom pretvori u dom regiona sa indirektno biranim poslanicima (do tog momenta na snazi za izbor sastava Senata je i dalje Konsultelum). Zakonodavna funkcija Senata bila bi, izuzev po pitanjima od značaja za italijanske regione, značajno umanjena. Kombinacijom Italikuma i ustavne reforme Senata uprostio bi se rad legislative i njena saradnja sa egzekutivom. Dok za najveći broj parlamentarnih pitanja nestaje tzv. *navetta parlamentare* („naveta parlamentare“), parlamentarna procedura koja podrazumeva neophodnost da se predlozi parlamentarnih akata usvoje od strane oba doma u identičnom tekstu (što nosi mogućnost hipotetički beskrajne igre modifikacijama od strane dva doma), teži se i značajno defragmentisanom sastavu donjeg doma kao doma sa ekskluzivnim ustavnim ingerencijama za izglasavanje poverenja i nepoverenja vladi.

Italikumom se uvodi proporcionalni izborni sistem sa dva kruga izbora. Italija je podeljena na 100 višemandatnih izbornih jedinica, u kojima su u upotrebi mini-liste (u jedinicama se bira između 3 i 9 poslanika). Za svaku izbornu jedinicu partija imenuje nosioca liste, pri čemu jedna osoba može biti nosilac liste u deset izbornih jedinica, dok drugi kandidati mogu da budu na listi u samo jednoj izbornoj jedinici. Promoviše se jednakost polova time što se propisuje da ni u jednom regionu (koji se sastoji iz više izbornih jedinica) ne sme biti više od 60 odsto nosilaca lista istog pola. Zatim, u istom duhu, birač ima pravo na dva preferencijalna glasa uz obavezu da se odredi prema kandidatima oba pola

(ukoliko ne, drugi navedeni preferencijalni glas ne smatra se validnim). Ipak, budući da se ovim zakonom predviđa i obaveznost izbora nosioca liste, kao i da jedna ličnost može biti nosilac liste u više izbornih jedinica, najvažniji kandidati partija zaštićeni su od opasnosti preferencijalnog glasanja.

Računica osvojenih glasova obračunava se na nacionalnom nivou, uz izborni prag od 3 odsto. Zvanično proporcionalni karakter izbornog sistema veoma je značajno distorzovan većinskom premijom, time što se propisuje da se partiji (ne više i koaliciji) koja osvoji relativnu većinu od 40 odsto i više glasova dodeljuje 54 odsto mesta u Predstavničkom domu. Ukoliko nijedna od partija ne ispuni ovaj zakonski zahtev, dve najbolje plasirane prolaze u drugi krug izbora. Partiji pobednici drugog izbornog kruga dodeljuje se pomenuta premija, dok se preostalim partijama mandati dodeljuju srazmerno izbornim rezultatima iz prvog izbornog kruga. Ova mesta se dodeljuju po metodu najvećeg ostatka; procenti glasova zadobijeni na nacionalnom nivou projektuju se na pomenutih 100 izbornih jedinica. Najpre se poslanička mesta dodeljuju nosiocima lista, a potom preferencijalnim glasom izabranim kandidatima (o navedenim i drugim elementima izborne reforme vidi: *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* 2015).

Italikum je usvojen uz značajno negodovanje pojedinih partija levice i desnice, ali i manjine poslanika same Demokratske partije. Italikum je prvobitno predstavljao projekat Rencija uz podršku Berlusconijs, a konkretna politička motivacija za sporazum ovih aktera proizlazila je iz činjenice da su u datom periodu njihove partije bile vodeće partije sistema. Stoga, nakon usvajanja amandmana na prvobitni tekst, podršku je (krajem januara 2015. godine) u Senatu pružila Berlusconijsva ponovo formirana Napred Italija (*Forza Italia*). Ne glasajući protiv, a iskazujući kritički stav prema predlogu, manjina iz redova Demokratske partije napustila je salu, čime je zapravo spustila zahtevani broj glasova za usvajanje predloga (zahtev proste većine). Jedno od logičnih objašnjenja ovakvog gesta nalazi se u zakulisnom dogovoru manjine i većine demokrata oko nastupajućeg izbora predsednika republike, koji se desio svega nekoliko dana kasnije. Međutim, nakon izbora novog predsednika Italije, Mateo Renci je političku spretnost morao da dokaže i u Predstavničkom domu, budući da je došlo do komplikovanja pozicije predlagачa, kako u vlastitim, tako i u savezničkim redovima. U nepuna dva meseca došlo je do velikih sukoba unutar Berlusconijsve partije, te je Napred Italija, pritom značajno izgubivši popularnost (dok je Pokret 5 zvezda otpočeo preuzimanje uloge druge partije sistema), najavila otpor Italikumu u donjem domu. Mateo Renci je, kako bi izbegao nove modifikacije zakonskog predloga (čime bi isti bio prosleđen u Senat, gde je podrška u međuvremenu postala značajno upitna), ovaj predlog „vezao“ za sudbinu vlade postavljajući pitanje poverenja vladi po osnovu tri kritikovana člana teksta predloga zakona. Tako bi padom vlade, a raspoložuci veoma značajnim brojem glasova u oba doma, doveo do vanrednih izbora. Stoga je, nakon kompleksnog političkog laviranja predlagачa, većina u Predstavničkom domu, sačinjena od većeg dela demokra-

ta i uglavnom sitnijih partija-saveznica sa desnice, usvojila Italikum. Italija je potpisom novog predsednika Republike, Serđa Matarele (*Sergio Mattarella*), 6. maja 2015. godine dobila novi izborni sistem, kojim se teži radikalnoj promeni političkog pejzaža Italije.

Italikum je donet sa zvaničnom namerom da se vlast učini funkcionalnom i stabilnom. Mateo Renci u vezi sa ovim iznosi stav: „Novi izborni zakon sadrži veliki element jasnoće: za pet godina će biti očigledno da znamo ko je pobedio, ko vlada“, i podvlači: „politička stabilnost je preduslov za ekonomske inovacije“ (Renci 2015). Propozicije Italikuma deluju složeno, ali su njihove ključne implikacije proste: ukoliko ovaj zakon ostane na snazi (uz sprovedenu ustavnu reformu uloge i pozicije Senata), Italija će dobiti jednopartijsku vladu. Većinskom premijom kojom pojedinačna partija zadobija 54 odsto poslaničkih mesta takav ishod je neizbežan. Iz ove kalkulacije, kao što je pomenuto, izbačene su koalicije. Italikum time kreira snažne podsticaje formiranju dvopartijskog sistema. Izvršna vlast kao isključivi domen najvećih partija sistema dovodi do očigledne tendencije ukрупnjavanja političkih snaga – premda je cenzus relativno nizak (3 odsto), vlada ostaje nedostižan cilj za partije srednje i male veličine.

Pojedini akademski stručnjaci podržali su osnovnu ideju Italikuma. Među njima je politikolog Roberto D’Alimonte (*Roberto D’Alimonte*), koji je vodio javnu polemiku sa Sartorijem, zauzimajući stav po kom većinska premija nije manje demokratski zasnovana od klasičnog mažoritarizma, budući da i potonji proizvodi iskrivljavanje biračke volje i u brojnim partijskim sistemima glas manjine pretvara u parlamentarnu većinu (D’Alimonte 2014). Sartori na to uzvraća sledećom logikom. Većinski izborni sistem usredsređen je na pojedinca koji pobeđu ostvaruje osvajanjem većine u svojoj izornoj jedinici, čime biva neposredno izabran u parlament; time se ne narušava princip jednakosti glasa. Sartori ističe da je princip jednokružnog većinskog izbornog sistema da „pobeđuje onaj koji prestigne, čak i samo jednim glasom, druge rivale. I ovde nije u pitanju premija već samo razumevanje većine“ (Sartori 2014).

Većinska premija se može posmatrati i kao veštački indukovana izborna nepravda prema iole sitnijim partijama. Premda su u većinskom izbornom sistemu, načelno posmatrano, kažnjeni kandidati manjih partija (naročito u sistemu *first past the post*), nije isključena mogućnost njihovog učešća u izvršnoj vlasti – bilo kroz učešće u predizbornim koalicijama, bilo kroz samostalnu pobeđu u konkretnim izbornim jedinicama i stvaranje postizbornih koalicionih aranžmana. Ukratko, zavisno od konstelacije političkih snaga, sasvim je zamisliva dvopartijska ili čak šira koaliciona vlada. Preciznije rečeno, manjim partijama pravila igre ne uskraćuju mogućnost da streme vladi. S druge strane, Italikum apriorno isključuje takvu mogućnost. Većinska premija *lege artis* onemogućava predstavnike manjih delova biračkog tela u pokušaju da dođu do upravljačkih pozicija, u čemu se ogleda nedemokratski karakter ovog izbornog koncepta. Takođe, Italikum na veštački i arbitraran način podstiče strateško glasanje kategorijalno drugačije i snažnije od većinskog sistema – dok u većinskom iz-

bornom sistemu manje partije sa teritorijalno koncentrisanim biračkim telom mogu osnovano stremiti pobeđi u nekim izbornim jedinicama, Italikum kroz koncept većinske premije na nacionalnom nivou promoviše preusmeravanje glasa na nivou cele političke zajednice Italije. Pritom, za razliku od značajno relativnije pozicije birača u većinskom izbornom sistemu, birač ima u vidu da glas za manju opciju *nipošto* ne može rezultovati mogućnošću da ta opcija preuzme i određene funkcije izvršne vlasti. Ovim je psihološki podsticaj strateškom glasanju doveden do ekstrema. Zaključno i slobodnije rečeno, dok unutar okvira većinskog izbornog sistema manja partija sa svojim biračima može da usmerava nade ka vladi, poruka Italikuma je isključujućeg karaktera: utopite se u velike ili se nadajte malobrojnim poslaničkim mestima, oslobođenim svakog značajnijeg uticaja na egzekutivu.

Važna kritika upućena na adresu Italikuma je i kritika delimične blokiranosti lista. Obavezna je dodela mandata nosiocima lista, nakon čega se tek u računicu uključuje i preferencijalni glas. U praktičnoj primeni ovo pravilo znači da će preferencijalni glasovi biti upotrebljeni gotovo samo kada je reč o pobeđniku izbora, dok će preostale partije u parlamentu predstavljati uglavnom nosioci njihovih lista. Stoga većina poslanika neće biti izabrana neposredno od strane italijanskog birača, čime se narušava sloboda glasanja proklamovana italijanskim ustavom. Italijanski birači će većinskim delom glasati za nametnute partijske pulene – nosioce lista, gotovo kao što je bio slučaj sa zatvorenim listama Porćeluma, proglašenim neustavnim. Čak bi se moglo istaći da je Porćelum predviđao pravednija pravila igre u kontekstu demokratičnosti: omogućivši premiju i za predizborne koalicije, omogućen je pristup različitim formacijama u izvršnu vlast. Zapravo, sa stanovišta nedemokratske centralizacije političke moći Italikum u većoj meri podseća na Musolinijev (*Benito Mussolini*) zakon *Acerbo* („*Ačerbo*“; tako nazvan prema prezimenu predlagачa Đakoma Ačerba – *Giacomo Acerbo*) iz 1923. godine. Na osnovu ovog zakona se partiji koja bi osvojila relativnu većinu, ne manju od 25 odsto glasova, dodeljivalo dve trećine poslaničkih mesta (Renwick 2010, 111; Carstairs 1980, 155-6). Pa ipak, ukoliko ovaj zakon posmatramo formalistički i zanemarimo autoritarni kontekst izbora u Italiji pod vlašću fašista, čak ni Ačerbo nije nužno proizvodio jednopartijski monopol izvršne vlasti – budući da je ovim zakonom, u slučaju izostanka osvajanja četvrtine glasova, predviđena srazmerna raspodela poslaničkih mesta. Kritike na račun Italikuma, poput prethodno navedenih, stižu i od poznavalaca ustavnog prava. Bivši italijanski senator i poznati konstitucionalista Masimo Vilone (*Massimo Villone*) ukazuje da je zakon ustavno neprihvatljiv iz istih razloga zbog kojih je Porćelum ukinut: narušavanje jednakosti glasa, principa predstavljenosti i slobode izbora, odnosno neposrednog glasa (Villone 2015). Vilone iz ovoga izvodi još jednu važnu konsekvencu Italikuma: vlada će biti gospodar parlamenta, čime se narušavaju principi podele vlasti i limitiranja političke moći koji su u italijanskom ustavu veoma visoko vrednovani.

Eksperiment zvani Italikum iskoristio je rašireno nezadovoljstvo demokratskim izbornim konceptima koji su se pokazali neefikasnim na polju stabilizacije vlasti. Ovim izbornim sistemom javlja se pretnja od pomeranja klatna sa polja višepartijske kakofonije i tradicionalno uhlebljene partokratije ka usidranju autoritarnih pozicija u već značajno korumpiranom sistemu institucija. Jednopartijska vlada kao proizvod Italikuma ne može se abolirati prostim poređenjem sa jednopartijskim vladama razvijenih liberalnih demokratija, poput zemalja vestminsterskog modela. U ovim zemljama takav koncept vlade duguje se demokratskom, većinskom izbornom sistemu, koji, bez obzira na instituciju partijskih bičeva (kakva postoji u Ujedinjenom Kraljevstvu), predstavlja bazu za slobodniji odnos poslanika prema partiji. Što je bitnije, u ovim političkim sistemima neretko su razvijeni različiti institucionalni i vaninstitucionalni mehanizmi za kontrolu i suzbijanje autoritarnih tendencija (nezavisnost sudstva, razvijena tzv. četvrta grana vlasti, snažno civilno društvo, itd.), u čemu se, skupa gledano, očituju komparativni nedostaci Italije. Sama činjenica da je Ustavnom sudu Italije bila potrebna čitava decenija da ukine protivustavne elemente Porčeluma, te da su u međuvremenu promenjena tri saziva parlamenta, indicira da je postojala izvesna doza političkog pritiska na sudstvo. Korumpiranost i partokratski karakter italijanske države opšte su mesto, što podržava značajna mera autoritarne političke kulture koju je Berluskoni tako dugo uspešno eksploatisao (i razvijao). Ekstrahovati jedan element u izvođenju poređenja izborne (defektne) demokratije kakva je Italija, sa razvijenim liberalnim demokratijama, ili čak samo onim političkim sistemima koji su relativno bliski tom nivou kvaliteta, veoma je rizičan intelektualni poduhvat.

U vezi sa prethodno iznetim, postavlja se pitanje kada će uslediti reakcija Ustavnog suda Italije po pitanju ustavnosti novog izbornog zakona. Na pokrenutu inicijativu za utvrđivanje ustavnosti Ustavni sud je prvobitno reagovao obećanjem donošenja odluke u septembru 2016. godine, da bi zatim odložio donošenje presude za period posle referenduma o pomenutoj ustavnoj reformi uloge i moći Senata (ova odluka se može različito tumačiti: primera radi, Sud se može uzdržati od donošenja odluke kako ne bi uticao na referendumsku volju birača, kao i na druge načine). Ukoliko Sud bude delovao dosledno prethodnoj odluci, ključni segmenti Italikuma će biti proglašeni protivustavnim. Međutim, do trenutka donošenja odluke može se desiti i održavanje novih izbora, na kojima će se Italikum upotrebiti po prvi put (redovni izbori održali bi se 2018. godine, dok postoji, naravno, i mogućnost raspisivanja vanrednih izbora). Sa jednopartijskom vladom i u međuvremenu redefinisanim bikameralizmom mogu se očekivati i snažniji pritisci na ustavno sudstvo. S druge strane, ukoliko Ustavni sud nakon sprovedenih izbora ipak negativno oceni Italikum, jednopartijska parlamentarna većina može, u nedostatku veto igrača, reagovati samovoljnim konstruisanjem novog izbornog sistema. Mogućnosti za poigravanje na polju izbornog zakonodavstva veoma su široke: izuzev različitih, autoritarnosti sklonih izbornih koncepata, u petogodišnjem mandatu vladajuća partija može

ustoličiti i ustavno prihvatljiv, a za političku elitu pogodan, nov izborni sistem (potencijalno čak uz podršku druge partije sistema). Navodeći samo jedan benigniji scenario, većina može delovati izglasavanjem jednokružnog većinskog izbornog sistema (koji je uspješniji u održavanju nego u stvaranju dvopartizma). Na ovaj način i Sud i neto dobitnici Italikuma mogu se predstaviti čuvarima, odnosno poštovaocima Ustava i demokratskih tekovina. Italiji bi, pak, ostalo teško breme – dominantna politička elita sklona manevrisanju kojim ne obraća mnogo pažnje na poredak i institucije. I dok je u republikanskoj prošlosti Italije, bez obzira na galimatijas iskustava sa populizmom, korupcijom i autoritarnošću, inkluzivnost vlasti gotovo uvek ostavljala mogućnost institucionalne borbe manjih protiv decizionizma velikih, sada bi ta mogućnost bila veoma značajno sistemski umanjena.

USTAVNA REFORMA I REFERENDUM 2016. GODINE

Italijanski referendum o ustavnoj reformi, zakazan za 4. decembar 2016. godine, snažno je povezan sa Italikumom. Ovaj izborni sistem u značajnoj meri gubi smisao za predlagača ukoliko se ne sprovede i reforma uloge i/ili izbornog sistema gornjeg doma italijanskog parlamenta. Senat sa paritetnim ingerencijama spram Predstavničkog doma, uz izbornu podlogu u vidu proporcionalizujućeg Konsulteluma, predstavlja važan kamen spoticanja u Rencijevoj nameri da ostvari „političku stabilnost“. Stoga je Renci još u vreme rasprava o Italikumu izneo zvaničan predlog ustavne revizije pozicije Senata i ove dve reforme, izbornu i ustavnu, predstavio kao komplementarne segmente jednog institucionalnog paketa. Ustavna reforma, poznata pod nadimkom reforma Renci-Boski (*Renzi-Boschi*; Maria Elena Boski, ministarka za ustavne reforme i odnose sa parlamentom u italijanskoj vladi) usvojena je početkom 2016. godine odlukama oba doma Parlamenta. Međutim, s obzirom na činjenicu da u domovima nije dostignuta dvotrećinska većina, zahtevana za konačno usvajanje ustavnih amandmana, preostao je obavezujući referendum kao poslednji stepenik za inaugurisanje novog Parlamenta.⁷

Na referendumu će se od građana Italije tražiti da se izjasne da li žele da se Senat Republike transformiše u „Senat Regiona“, gornji dom sa smanjenim

7 Mogućnost sprovođenja ustavne reforme definiše se članom 138 Ustava Republike Italije. Zakoni o reviziji Ustava moraju biti prihvaćeni od strane oba doma u dva navrata, pri čemu je nužno da između dva izglasavanja protekne vremenski period od tri meseca. U drugom glasanju zahteva se apsolutna većina glasova. Međutim, pojedine političke kategorije mogu zahtevati i raspisivanje referenduma (petina članova jednog doma Parlamenta, pet regionalnih saveta ili petsto hiljada birača). Ukoliko, pak, u drugom glasanju za ustavnu reviziju, domovi Parlamenta istu izglasaju dvotrećinskom većinom, referendum se ne održava.

brojem poslanika (sa 315 na 100), uglavnom postavljenim od strane regionalnih vlasti, i sa značajno smanjenim nadležnostima i ovlašćenjima.⁸ Reforma Renci-Boski novom Senatu Regiona ostavlja uglavnom konsultativnu ulogu u zakonodavnoj proceduri (stav Senata Regiona je opcionalan i može se „nadglasati“ od strane Predstavničkog doma u drugom glasanju, bez zahteva strožije većine),⁹ izuzev po pitanjima od značaja za italijanske regione, po kojima Senat učestvuje ravnopravno. I, ponovimo još jednom, reforma lišava Senat moći da izglasava poverenje i nepoverenje izvršnoj vlasti. Imajući u vidu značajno pojednostavljivanje zakonodavne procedure i krucijalno umanjene moći Senata u odnosu na Vladu, reč je o, može se zaključiti, najvažnijoj ustavnoj reformi u istoriji Republike.

Predložena reforma *per se* nije toliko upitna (premda bi se o pojedinim detaljima moglo diskutovati na nekom drugom mestu) koliko su upitni udruženi efekti iste sa efektima Italikuma. Kombinacijom ove dve revizije kreirala bi se jednopartijska vlada sa velikim brojem submisivnih parlamentaraca donjeg doma, uz izbacivanje gornjeg doma iz ključnih odnosa političke moći. Dok je italijanski parlament decenijama bio „brbljaonica“, u skoroj budućnosti može mu se desiti sudbina „protočnog bojlera“.

BERLUSKONIZAM I POSLE BERLUSKONIJA?

Relegitimisanje protivustavnih i autoritarnih tendencija zadatak je na kom je Silvio Berlusconi dugo vremena radio, a koji Mateo Renci sada potencijalno dovodi do ostvarenja. Rencijeva politika u tolikoj meri podseća na Berlusconijevu da se u političkom žargonu Italije počinje odomaćivati pojam rencizam (*renzismo*), kao aluzija na, u italijanskoj (i široj) političkoj javnosti i politikološkoj literaturi, prisutan pojam berluskonizam (*berluskonismo*). Ovaj pojam se ne može označiti pukim populizmom. Damir Grubiša berluskonizam identifikuje kao vezu državnog i medijskog monopola povezanu sa redukcijom demokratije, istorijskim revizionizmom i redukcijom politike na konflikt, kao i sa političkom manipulacijom kojom se zamagljuje podela privatnih interesa i javne sfere i

8 Kompoziciju novog Senata predstavljalo bi 95 senatora izabranih od strane regionalnih parlamenata i parlamenata autonomnih provincija Trento (*Trento*) i Bolcano (*Bolzano*). Svaki parlament bi imao obavezu da za senatora izabere jednog gradonačelnika iz date oblasti, dok bi se preostali senatori birali iz redova samih parlamenata. Mandat ovih senatora koincidirao bi sa dužinom mandata regionalnih parlamenata koji su ih izabrali. Time bi Senat postao organ vlasti baziran na konstantnoj (parcijalnoj) obnovi, bez mogućnosti raspuštanja. Uz pomenuto, Predsednik Republike imao bi pravo da imenuje do pet senatora na mandat od sedam godina, dok bi bivši predsednici, kao i do sada, imali status doživotnih senatora.

9 Što suštinski predstavlja slab suspendivni veto.

pothranjuje korupcija (prema: Caratan 2007, 216-7). U berluskonizmu je uvek prisutan direktan kontakt sa „masama“, angažovan preko moćnih medijskih oruđa, i diskurs o neprijatelju (ne rivalu ili neistomišljeniku) koji uglavnom napada privatne interese pojedinca (Shin; Agnew 2008, 23-4). Pol Ginsborg (*Paul Ginsborg*) ukazuje da je berluskonizam politički pogled „baziran na korozivnoj kombinaciji negativne slobode i formalne personalizovane demokratije“, koji „poriče mogućnost zajednici da oformi, u ime kolektivnog dobra, osećaj za postavljanje granica, neophodan okvir u kom potraga za samorealizacijom treba da ima svoje mesto“ (Ginsborg 2005, 5). Uprkos činjenici da relativno jedinstvena formulacija berluskonizma kod ovih, kao i drugih autora, ne postoji (te da ju je, zahvaljujući kompleksnosti datog političkog fenomena, lakše oformiti i razumeti opširnim deskripcijama negoli sažetim definicijama), tačke slaganja u njihovim stavovima se, većinski, ipak mogu pronaći. Reč je o stremljenju ka konceptu plebiscitarnog cezarizma, viziji demokratije bez konstitucionalizma (institucija kao prepreka medijskoj „igri ogledala“ u korist vođe, a protiv „drugosti“ koja uvek pretili privatnom interesu), kao i o narativu politike straha kojom se legitimizuju autoritarne tendencije.

Renci je u više navrata pokazao berluskonistički karakter. Počev od preuzimanja vodeće pozicije u Demokratskoj partiji, kada je doveo do rušenja vlade iste (vlada Enrika Lete; *Enrico Letta*) kako bi preuzeo i vođstvo u državi, preko donošenja protivustavnog izbornog zakona, spremnosti za blisku saradnju sa istim Berlusconiem (koji je Rencijevu, zvanično levičarsku partiju, i druge levičare, kao i državne institucije poput sudstva, decenijama satanizovao), do sporne reforme državne medijske mreže RAI¹⁰ i izgradnje slike harizmatičnog, optimističnog vođe upotrebom moćnih sredstava medijske komunikacije.¹¹ Renci in-

10 Krajem 2015. godine donesen je sporan zakon kojim je reformisan sistem i izbor uprave državne medijske mreže RAI (*Radiotelevisione italiana*; Radiotelevizija Italije). Najproblematičniji detalj ove reforme je uvođenje tzv. administratora-delegata, koga imenuje administrativni savet RAI (članstvo izabrano najvećim delom od strane vlade i domova parlamenta) na predlog ministra ekonomije i finansija. Dok je u prethodnom periodu administrativni savet, biran najvećim delom od strane parlamenta, postavljao glavne rukovodioce u okviru mreže RAI, reformom je administrator-delegat zadobio ovlašćenje njihovog imenovanja, uglavnom bez prava veta administrativnog saveta.

11 Istraživački novinar Davide De Luca (*Davide De Luca*) vrši je poređenja medijskog prisustva ova dva lidera u prvoj godini mandata na čelu vlade (Berlusconi, maj 2008 – maj 2009; Renci, februar 2014 – februar 2015). Koristivši podatke i metodologiju AGCOM-a (*L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*; nezavisna zakonom osnovana institucija koja se bavi održavanjem korektnosti medijske kompeticije i zaštitom prava medijskih potrošača) zaključio je da je prisustvo vesti u vezi sa ovim liderima kao glavnim protagonistima u štampi relativno podjednako, dok je Berlusconi imao izvesnu prednost u prisustvu na televizijskim kanalima (činjenica koja logično proističe iz Berlusconijevog posedovanja televizijskih mreža *Mediaset*). Međutim, Renci ostvaruje veoma značajnu prednost na polju internet komunikacije (poput *twitter* komunikacije), što je vidljivo iz njegovog medijskog prisustva u vestima agencije ANSA (*Agenzia Nazionale*

sistira na još jednom maniru svojstvenom berluskonizmu: politici straha u cilju zadobijanja podrške Italijana, ali i evropske i šire zajednice. Dok je Berlusconi kao neprijatelj ljudske slobode i demokratije pozicionirao zamišljene komuniste i crvene sudije, Renci koristi stvarnu opasnost od dolaska na vlast Pokreta 5 zvezda.

O POTENCIJALNIM ISHODIMA REFORMI: ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Popularnost Pokreta 5 zvezda značajno je porasla i preti da nadmaši i Demokratsku partiju. Različita istraživanja popularnosti partija na nacionalnom nivou pozicioniraju Pokret u poslednjem periodu na veoma stabilno drugo mesto. Prosečne vrednosti ovih istraživanja ukazuju da, dok se Demokratska partija kreće iznad podrške od 30 odsto, Pokret 5 zvezda nalazi se na procenat – dva ispod te brojke. Liga Sever (*Lega Nord*) i Napred Italija zauzimaju treće i četvrto mesto, sa iznad 10 odsto podrške birača (Termometro politico 2016). Strah od „grilina“ (*grillini*; često korišćen nadimak aktivista Pokreta 5 zvezda, proističe iz prezimena lidera Pokreta Bepea Grila) postao je veoma opipljiv nakon junskih lokalnih izbora, kada je izabrano čak 19 gradonačelnika od 20 kandidata Pokreta koji su prošli u drugi krug izbora.

Evroskeptizam i populizam Pokreta 5 zvezda važne su poluge koje se koriste da se evropska zajednica zastraši i privoli na podršku. Pokret 5 zvezda nedvosmisleno se zalaže za napuštanje evrozone i Evropske unije. Ovo može biti izvedeno budućim parlamentarnim glasanjem, imajući u vidu da su referendum u oblasti međunarodnih sporazuma u Italiji isključivo konsultativnog karaktera. S tim u vezi Renci je izveo još jedan politički manevar kojim je povećao ulog i polarizovao sliku potencijalnih ishoda referenduma, obećavši podnošenje ostavke u slučaju neuspeha (da bi nakon nekoliko meseci ova izjava bila relativizovana). Time je predsednik italijanske vlade pokušao da u percepciji italijanskog i evropskog javnog mnjenja neuspeh referenduma identifikuje sa dolaskom Pokreta 5 zvezda na vlast i italijanskom varijantom Bregzita. Političke činjenice, s druge strane, ne opravdavaju ovako definisan (nametnuti) izbor.

Uspeh referenduma može da znači vetar u leđa Renciju i njegovu pobjedu na narednim izborima. Međutim, u tom slučaju Italiji ostaju teški problemi institucionalizovane centralizacije političke moći i urušenog sistema podele vlasti. U ustavnom i zakonskom aranžmanu Rencijeve željene Italije postoji veoma malo kočnica i ravnoteže. S druge strane, i dalje bi opstajala opasnost od delovanja Pokreta 5 zvezda. Zapravo, ona bi bila čak i uvećana, jer asimetrični bikamera-

lizam i Italikum ovoj partiji gotovo da daju garancije drugog izbornog kruga i, potencijalno, omogućavaju stabilnu jednopartijsku parlamentarnu većinu. Kako je narastala snaga Pokreta, mnogi su postali svesni ove opasnosti. Sada je Roberto D'Alimonte, privrženik Italikuma i ideje većinske premije, redefinisao svoj stav sledećim rečima: „Sve u svemu, izborni sistem Konsulte postigao bi cilj: nijedan pobednik i nijedna većina. Bolje da država ode u propast nego rizikovati pobeđu Pokreta 5 zvezda“ (D'Alimonte 2016). Ovim dolazimo i do drugog potencijalnog ishoda referenduma – neuspeha. Nezavisno od budućeg delovanja Ustavnog suda Italije, neuspeh referenduma uistinu ostavlja odškrinuta vrata revitalizaciji ustavno i demokratski zasnovanog izbornog koncepta. Neuspeh referenduma može da znači održavanje narednih izbora za Senat po pravilima proporcionalnog Konsulteluma. Senat bi, s druge strane, u kontekstu dosadašnje političke moći i očekivane fragmentisanosti mogao da prisili podržavao Italikuma na korak unazad i promišljanje drugačije izborne formule za stabilniju i funkcionalniju vlast, a Pokret 5 zvezda ostavi bez parlamentarne snage za raskid ugovora sa Evropom. Druga opcija, koja se postavlja u period između (neuspešnog) referenduma i izbora, bila bi izglasavanje novog izbornog sistema (najlogičnije, za oba doma parlamenta). Teško je zamisliti da bi sadašnja većina u slučaju neuspeha referenduma pokušala (i, na kraju krajeva, uspela) da promoviše neki novi nedemokratski koncept sa većinskom ispravkom – što zbog očekivanog pada popularnosti, što zbog opasnosti od Pokreta 5 zvezda – kao što, najverovatnije, ne bi pružila podršku ni izbornom sistemu relativne većine. Rizici su previsoki, a među njima je najviši napuštanje Evropske unije. Najsmislenije je, dakle, očekivati izborni sistem koji u određenoj meri podržava fragmentaciju partijskog sistema. Izvesno je da bi Italiji po ovom scenariju ostalo breme slabe efikasnosti i funkcionalnosti vlasti, ali bi se dobiti ogleдалe u većoj mogućnosti održanja evropskog kursa, uz odbranu ustavnih i demokratskih tekovina i principa.

BIBLIOGRAFIJA

- Caratan, Branko. 2007. „Damir Grubiša. Berluskonizam: talijanski politički dossier 2001–2006.“ (Review) *Politička misao*, Vol. XLIV: 216-9.
- Carstairs, Andrew McLaren. 1980. *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. London: George Allen & Unwin.
- Ginsborg, Paul. 2005. *Silvio Berlusconi: Television, Power and Patrimony*. London; New York: Verso.
- Jovović, Radivoje. 2016. „Italijanski izbori između nestabilnosti i nedemokratičnosti: Musolinijev duh nad glasačkom kutijom“ *Politikon* 13: 32-50.
- Kasapović, Mirjana. 2014. *Kombinirani izborni sustavi u Evropi 1945–2014*. Zagreb: Plejada.

- Lovo, Filip. 1999. *Velike savremene demokratije*. Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Radosavljević, Duško. 2006. *Savremeni politički i pravni sistemi*. Novi Sad: Fakultet za pravne i poslovne studije.
- Renwick, Alan. 2010. *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*. Cambridge University Press.
- Shin, Michael E.; Agnew, John A. 2008. *Berlusconi's Italy: Mapping Contemporary Italian Politics*. Philadelphia: Temple University Press.

Elektronski izvori

- Centro Italiano Studi Elettorali. 2013. "Gli italiani chiedono governabilità, e sono critici verso il sindacato, ma non vogliono ridurre i servizi." <http://cise.luiss.it/cise/2013/12/28/gli-italiani-chiedono-governabilita-e-sono-critici-verso-il-sindacato-ma-non-vogliono-ridurre-i-servizi/>, pristupljeno 26.10.2016.
- D'Alimonte, Roberto. 2014. "Con il premio l'ellettore sceglie chi governerà." *Il Sole 24 Ore*: (<http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-01-30/con-premio-elettore-sceglie-chi-governera-201715.shtml?uuid=ABVlbQt>), pristupljeno 28.10.2016.
- D'Alimonte, Roberto. 2016. "Dal collegio uninominale al <<Consultellum>> a rischio è la governabilità." *Il Sole 24 Ore*: (http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-07-15/dal-collegio-uninominale-consultellum-rischio-e-governabilita-165554.shtml?uuid=ADCic3s&refresh_ce=1), pristupljeno 30.10.2016.
- De Luca, Davide. 2015. "Renzi, Berlusconi e i media." *Il Post*: (<http://www.ilpost.it/davidedeluca/2015/03/02/renzi-berlusconi-media/>), pristupljeno 30.10.2016.
- Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2005. "Legge 21 dicembre 2005, n. 270." http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario;jsessionid=IjREKQTmYEUvJysTXkpc2Q_.ntc-as1-guri2a?atto.data Pubblicazione-Gazzetta=2005-12-30&atto.codiceRedazionale=005G0284&elenco30giorni=false, pristupljeno 27.10.2016.
- Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 2015. "Legge 6 maggio 2015, n. 52." <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/05/08/15G00066/sg>, pristupljeno 27.10.2016.
- La Costituzione della Repubblica Italiana. Senato della Repubblica. <http://www.senato.it/Leg17/1024>, pristupljeno 28.10.2016.
- Napolitano, Giorgio. 2013. "Napolitano: gli italiani chiedono stabilità e governabilità della nazione." *Il Sole 24 ore*. <http://www.ilsole24ore.com/art/servizio/2013-12-17/napolitano-italiani-chiedono-stabilita-e-governabilita-nazione-191856.shtml?uuid=AB9EYek>, pristupljeno 26.10.2016.
- Renci, Mateo. 2015. "Italija izmenila izborni zakon da bi vlade bile stabilnije." *Blic*: (<http://www.blic.rs/vesti/svet/italija-izmenila-izborni-zakon-da-bi-vlade-bile-stabilnije/wbzz9jc>), pristupljeno 27.10.2016.
- Sartori, Giovanni. 2014. "Duello Sartori-D'Alimonte sull'Italicum: <<Io idealista? Tu fuori dai modelli dell'Occidente>>." *Il Sole 24 Ore*: (<http://www.ilsole24ore.com/art/noti->

zie/2014-01-31/io-idealista-tu-fuori-modelli-occidente-064340.shtml), pristupljeno 28.10.2016.

Termometro Politico. 2016. "Sondaggi politici elettorali." <http://www.termometropolitico.it/sondaggi-politici-elettorali>, pristupljeno 27.10.2016.

Villone, Massimo. 2015. "Mattarella presidente, Villone: Italicum incostituzionale, capo dello Stato lo dirà." *ilFattoQuotidiano.it*: (<http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/02/01/mattarella-presidente-villoni-italicum-incostituzionale-capodira/1387065/>), pristupljeno 28.10.2016.

Radivoje Jovović

NONDEMOCRATIC TENDENCIES OF THE INSTITUTIONAL REFORMS IN CONTEMPORARY ITALY: BERLUSCONISM WITHOUT BERLUSCONI

SUMMARY

Italy is facing the potential radical transformation of electoral engineering and the party system, which has been tightly connected to the necessity for the political system reform by the governing Democratic party. The Italian society in a crisis has found itself in front of the choice offered by the current Italian Prime Minister Matteo Renzi, in an attempt to shift the executive power from the unstable and disfunctional domain, caused predominantly by the inadequate electoral systems and perfect two-chamber parliament, to the domain of single-party government within the context of asymmetrical bicameralism.

The paper deals with the recently adopted electoral system which inaugurates one-party majority in the Chamber of Deputies, the lower chamber of Italian Parliament, as well as with the ongoing constitutional reform, which would significantly reduce the power of the Senate, the upper chamber. With the implementation of these institutional reforms, there would be a dramatic change of the constitutional and electoral engineering in the direction of centralising the power of the Italian executive. The very last phase of application of this idea is constitutional referendum, as a necessary confirmation of the already adopted change in the parliament. The main emphasis of the paper is placed on the analysis of the contents and political consequences related to this institutional arrangement. Focusing on the issues of democracy of electoral regulations, centralisation of political power and destruction of the separation of powers principles, the paper concludes that the analysed reforms have authoritarian

undertones. In one particular excursus, it is highlighted that these institutional reforms go along with the general political activity of Matteo Renzi, the initiator of the reforms; that is, that they belong to nondemocratic tendencies close to the political discourse and approach known as *Berlusconism*. Finally, a potential scenarios are offered, which present plausible results in the forthcoming period depending on how successful or unsuccessful the implementation of the institutional arrangement will be.

KEY WORDS: *Italy, institutional reforms, constitutional and electoral engineering, nondemocratic tendencies, Matteo Renzi, Berlusconism.*

Zoran Lutovac*

*Univerzitet u Beogradu
Institut društvenih nauka*

Evropska unija i ishodi demokratizacije u Srbiji

SAŽETAK

Rad se bavi dometima i ishodima demokratizacije u Srbiji i uticajem Evropske unije, kao spoljnog faktora demokratizacije, s posebnim akcentom na uslovljavanje, kriterijume i politiku proširenja.

Srbija bi se, posmatrano iz ugla evropskih integracija, mogla svrstati u državu kandidata umerene pripremljenosti i dobrih rezultata u pogledu preuzimanja pravnog nasleđa, ali bez dubinskih promena u pogledu konsolidacije demokratije. Može se reći da vladajuće elite u Srbiji evropske integracije tretiraju više kao administrativno-tehničko usklađivanje sa evropskim zakonodavstvom nego kao proces izgradnje funkcionalne demokratske političke zajednice. Diplomatska ukazivanja iz EU na propuste, manjkavosti, nedostatke i neaktivnost umanjuju se ili se iskrivljeno interpretiraju, ponekad se ignorišu, a u Briselu se to uglavnom do sada tolerisalo zbog kooperativnosti Srbije u procesu normalizacije odnosa sa Prištinom.

Ako bismo o ishodima demokratizacije u Srbiji zaključivali na osnovu izveštaja Evropske komisije, moglo bi se reći da je demokratizacija, kao ishod procesa evropskih integracija, tek u povoju u mnogim oblastima, da postoji verbalna politička volja da se ona produbljuje, ali da često to načelno opredeljenje biva potisnuto u drugi plan pod uticajem užitih interesa političkih elita.

KLJUČNE REČI: *demokratizacija, Srbija, Evropska unija, Evropska komisija, evropeizacija.*

* Kontakt: zoran.lutovac@gmail.com

DEMOKRATIZACIJA – POJMOVNO I KONCEPTUALNO ODREĐENJE

Za potrebe ovog rada demokratizacija će biti definisana kao transformacija ne-demokratskog (autoritarnog ili totalitarnog) poretka – onog u kojem je vlast uzurpirana od strane (grupe) pojedinaca i ne podleže delotvornoj kontroli, gde su građanska prava ograničena voljom vladara, a ne obrnuto – u demokratski poredak, poredak u kojem se na vlast dolazi na redovnim izborima uz poštovanje pravila igre, poredak efektivne podele vlasti, vladavine prava, osnovnih sloboda i ljudskih prava, razvijenog civilnog društva i nezavisnih institucija.

U ovom radu demokratizacija se predstavlja kao: (1) željeni politički ishod „politike proširenja“ EU uz pomoć evropeizacije kao međunarodne dimenzije demokratizacije, i (2) željeni politički ishod „politike priključenja“ Srbije, kojoj evropeizacija služi kao podsticaj unutrašnjoj demokratskoj konsolidaciji. Iz evropskog ugla gledano, demokratska konsolidacija svake države doprinos je konsolidaciji EU kao celine. Dakle, demokratizacija se može označiti obostranim željenim ishodom EU i Srbije u procesu evropskih integracija.

Demokratizacija je stalni proces u svetu u kojem je veoma mali broj tzv. čistih demokratija, demokratija u kojima nema nekih oblika autokratije. Istovremeno, to je proces stalnog osvajanja novih prostora sloboda, ljudskih prava i procesa koji omogućavaju sve većem broju ljudi da aktivno učestvuje u donošenju odluka koje se tiču društva i državnih poslova. Najveći broj država koje bi se formalno mogle svrstati u demokratske imaju neke elemente autoritarnih država i obrnuto. Teorijska viđenja demokratije i postdemokratije poslednjih decenija (Bobio 1990, Lijphart 1992; Linc i Stepan 1998; Dal 1999; Gidens 2005, Crouch 2007) traže odgovore na socijalne i političke promene u društvima od zahteva grupa i pojedinaca za neposrednijim učestvovanjem u političkom životu i društvenim procesima, preko zahteva za većim građanskim slobodama. Demokratizacija je, u neku ruku, proces podizanja kapaciteta i stabilizovanja institucija koje obezbeđuju vladavinu prava, proces jačanja i omasovljenja participacije građana u političkom životu, ali i proces očuvanja i širenja prostora sloboda i ljudskih prava.

Ovde bi trebalo imati u vidu kako se pojam demokratije koristi kao sinonim za liberalnu demokratiju nastalu spajanjem liberalne i demokratske tradicije koje počivaju na različitim vrednostima i koje, u međusobnoj borbi i komplementarnosti, pokreću političku evoluciju savremenih društava (Macpherson 1977). Liberalna tradicija (politička dimenzija liberalne ideologije), uprošćeno rečeno, potencira važnost individualnih prava i sloboda, a demokratska narodnu suverenost i jednakost građana. Demokratska tradicija baštini ideju da vlast treba da počiva na volji naroda koji neposredno ili putem svojih predstavnika odlučuje o važnim društvenim i državnim pitanjima. Na drugoj strani, liberalna tradicija baštini ideju zaštite od arbitrarne upotrebe vlasti, makar ona počivala na većinskoj volji naroda. Između ostalog, pod uticajem tih ideja, demokratsko načelo

većine dopunjeno je načelom poštovanja onih koji ostaju u manjini putem zaštite osnovnih prava i sloboda pojedinaca. Poželjne posledice takve interakcije jesu liberalizacija demokratije i demokratizacija liberalizma (Macpherson 1977) i nalaženje ravnoteže između njih, ravnoteže koja dovodi do najpoželjnijeg mogućeg političkog poretka – liberalne demokratije. Međutim, ravnotežu nije lako postići, te su u stvarnosti mnogo češće nestabilne demokratije.

Pitanje ravnoteže liberalnog i demokratskog jedno je od najvažnijih pitanja političke teorije i prakse, pitanje na koje nije nađen opšteprihvatljiv odgovor. Neki autori smatraju da nije problem u napetosti između liberalizma i demokratije, nego u manjku demokratije, u potrebi da se poboljša demokratski proces, da se učini demokratskijim (Dal 1999). U zemljama razvijenog Zapada na delu je teorijska i praktična potraga za produblјivanjem demokratije, „demokratizovanjem demokratije“ na nivou, iznad i ispod nivoa države, koja podrazumeva istovremeno devoluciju moći, sve izraženiju transparentnost u političkom delovanju, sve veće prisustvo civilnog društva u političkoj sferi i snaženje građanske političke kulture (Gidens 2005, 92).

Autori koji uzrok nestabilnosti liberalnih demokratija vide u dominaciji demokratskog u odnosu na liberalno takve poretke nazivaju *neliberalnim demokratijama*, a odlikuje ih to što, i pored postojanja slobodnih i poštenih izbora, izabrana politička klasa nije sklona poštovanju ustavnih i zakonskih ograničenja svoje vladavine, nego je spremna da zarad očuvanja svojih posebnih interesa narušava slobode i prava građana (Zakaria 1997). Drugim rečima, liberalni konstitucionalizam se potkopava od strane pojednostavljeno shvaćene i tako praktikovane demokratije. Takva neliberalna demokratija veoma je čest defekt demokratije (Merkel, 2011, 26). Neki je autori svode na izbornu demokratiju (Diamond, 1999; 2002) i suštinski je vide na isti način.

Kompetitivni autoritarizam (Levitsky-Way 2002; 2010) je pojam kojim se ukazuje na devijacije demokratskih poredaka u kojima postoje demokratske institucije, ali u kojima su politički procesi takvi da stavljaju u povlašćen položaj nosioce vlasti. Oni manipulacijama državnim resursima i institucijama sebi omogućuju prednost u političkim sučeljavanjima, druge stavljaju u neravnopravan položaj, anulirajući time princip ravnopravnog učešća u izbornom nadmetanju. Izbori se održavaju redovno, ali je opozicija u podređenom položaju zbog nejednakog pristupa finansijskim sredstvima, zbog uticaja ili čak kontrole medija i nepostojanja nezavisnog pravosuđa. Sve to omogućava političkim elitama na vlasti ogromnu prednost, te je otuda ovakav kompetitivni poredak svojevrsni hibridni poredak koji prirodno teži da potisne liberalne elemente demokratije, naročito tamo gde su institucije nejake i gde je nerazvijeno kritičko javno mnjenje. Ukoliko su ti defekti veoma izraženi i suštinski utiču na demokratske procese, takve „demokratije“, zapravo, ne bi ni mogle da se smatraju demokratskim političkim zajednicama, nego pre autoritarnim političkim zajednicama sa elementima demokratije.

Među defektne demokratije spadaju i *populističke demokratije* (Rainer Knopff 1998; Šalaj 2012; 2013), koje žele da izbegnu ili ukinu ograničenja uspostavljena u demokratskom procesu zarad zaštite temeljnih prava i sloboda. U takvom modelu zajednice „narodna volja“ je merilo i izgovor za sve, a bilo kakvo ograničavanje te volje proglašava se udarom na demokratiju. Odbrana narodne volje u praksi se svodi na težnju za neograničenom vlašću, marginalizacijom političkih manjina i neutralizovanjem svih onih koji zahtevaju ograničavanje vlasti.

Na osnovu političke prakse, Srbija bi se, s obzirom na defekte demokratije koje ima, mogla svrstati i u kompetitivni autoritarizam ili neliberalnu ili populističku demokratiju. Drugim rečima, u pitanju je politička zajednica u demokratskom povelju.

Ako se kao prva faza demokratizacije utvrdi politička liberalizacija, odnosno vidno smanjenje represije i jačanje građanskih sloboda, onda se može reći da je Srbija postigla neke vidljive rezultate, ali bi se teško mogla braniti teza da je sasvim prešla iz demokratske tranzicije u fazu demokratske konsolidacije. U najboljem slučaju moglo bi se reći da je tek u početnoj fazi demokratske konsolidacije, jer se suočava sa otklanjanjem ustavnih nedoumica i protivurečnosti, kao i neprimerenog ponašanja političke elite, što neki autori nazivaju tzv. negativnom konsolidacijom (Pridham 2002, 955). Sledeći nivo konsolidacije koji se naziva pozitivnom konsolidacijom, uključuje delotvornu institucionalizaciju, etabliranje pravila i procedura, te promociju i širenje demokratskih vrednosti i jačanje demokratske političke kulture kroz aktivnije uključivanje građanskog društva.

Ako se pođe od kriterijuma da moraju biti ispunjena najmanje tri uslova da bi se uopšte moglo govoriti o demokratskoj konsolidaciji – to znači, pored dovršene demokratske tranzicije, još i uspostavljanje državnosti na celoj teritoriji i vlada koja upravlja demokratski (Linz i Stepan, 1996) – onda bi se za Srbiju moglo reći da još nije ni ušla u fazu demokratske stabilizacije. Konsolidovane demokratske poretke nije moguće postići hibridnim demokratijama u kojima, pored nekih demokratskih institucija, postoje neformalni centri moći ili nedemokratske institucije koje su izvan kontrole demokratske države: „Da bi demokratija postala konsolidovana, najpre mora postati demokratija“ (Linc i Stepan 1996).

EVROPSKA UNIJA KAO SPOLJNI FAKTOR DEMOKRATIZACIJE

Evropska unija uvažava specifičnosti država članica i osobenosti njihovog poretka, ali pod ključnom pretpostavkom da imaju demokratski politički poredak. To, između ostalog, podrazumeva, osim sistema vrednosti na kojima počiva EU, i određene principe i pravila za konstituisanje i ponašanje političkih aktera, kao što su poštovanje suverenosti građana, slobodnih višestranačkih izbora, ravno-

pravnosti građana i političkih stranaka, princip većine ograničen pravima manjine, načela odvojenosti stranaka od države i javnih ustanova... Drugim rečima, da bi jedna država mogla da postane članica EU morala bi, pored prihvaćenih evropskih vrednosti i načela, da ispunjava određene političke kriterijume, među kojima stabilne i efikasne demokratske institucije zauzimaju visoko mesto na listi prioriteta (Lutovac, 280). Taj proces usklađivanja evropskih vrednosti, načela i pravnih tekovina sa političkim i pravnim poretkom država članica ili država kandidatkinja može se nazvati evropeizacijom.

Uticaj Evropske unije na demokratizaciju država kandidatkinja sprovodi se u pretpristupnoj fazi preko Kopenhaških kriterijuma koje je potrebno ispuniti pre početka pregovora (stabilnost institucija koje jamče demokratiju, vladavinu prava, ljudskih i manjinskih prava), a potom kroz pretpristupne pregovore tako što se sprovođenje političkih uslova posmatra kroz redovne izveštaje o napretku. EU utiče na demokratizaciju država i kada one ostvare punopravno članstvo kroz međusobno povezivanje – tzv. peer pressure (Beširević 2012, 27).

Jedan od instrumenata koji EU koristi za ostvarivanje svojih spoljnopolitičkih i bezbednosnih ciljeva, uključujući i proces demokratizacije, jeste uslovljavanje putem kojeg se utiče na vlade država kandidata. U zavisnosti od toga kako se postavljene uslovi ispunjavaju, koriste se mere nagrada ili uskraćivanja na osnovu utvrđenih mehanizama za nadgledanje i evaluaciju (Pridham 2002, 205). Međunarodna dimenzija demokratizacije u ovom slučaju je deo procesa evropeizacije, jedan od željenih ishoda u odnosima sa državama kandidatkinjama. Evropeizacija u celini obuhvata proces promena u nacionalnim i političkim praksama tokom evropskih integracija (Hix i Goetz 2000, 27). To je proces koji se bavi učincima transformacije političkog poretka i društvenog uređenja putem evropskih okvira, normi i pravila (Harris 2004, 186), transformacije koja podrazumeva temeljno menjanje politika, ponašanja, institucija i normi.

KONTEKST ODNOSA SRBIJE I EU

Evropski savet je 2012. godine odobrio Srbiji status zemlje kandidata. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Srbije i EU stupio je na snagu septembra 2013. godine. Pregovori o pristupanju su pokrenuti u januaru 2014. godine. Analitički pregled pravnih tekovina EU (proces skrininga) je završen u martu 2015. godine. Prva poglavlja u pregovorima sa EU otvorena su 14. decembra 2015. godine, čime je suštinski otpočeo proces usklađivanja sa standardima i normama Evropske unije. Prva poglavlja koja su otvorena jesu poglavlje 35, posvećeno normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, i poglavlje 32, koje se tiče finansijske kontrole. Poglavlja 23 i 24 otvorena su 18. jula 2016. i odnose se na pravosuđe i osnovna prava, odnosno na pitanja pravde, slobode i bezbednosti.

U skladu sa sadržajem ovih poglavlja, od Srbije se očekuje da sprovede reformu pravosuđa i policije, pojača borbu protiv korupcije, obezbedi puno poštovanje manjinskih prava i zaštiti medijske slobode i slobodu izražavanja. Vođena prethodnim iskustvima u procesu proširenja, EU sada insistira na tome da reformski procesi ne smeju ostati samo „slovo na papiru“, nego da moraju doneti vidljive promene, poboljšanje života građana i u potpunosti pripremiti zemlju kandidata za sva prava i obaveze koje donosi članstvo u EU.

Opšta ocena je da je Srbija ostala posvećena svom strateškom cilju, pristupanju EU, i da je nastavila da ostvaruje rezultate u sprovođenju obaveza iz SSP-a, te da je odigrala konstruktivnu ulogu u regionu. Od posebne važnosti za Brisel je to da je Srbija ostala posvećena normalizaciji odnosa sa Prištinom postigavši ključne sporazume u okviru tog procesa. Ta posvećenost je, između ostalog, iskazana posebnim poglavljem, poglavljem koje ne samo da je prvo otvoreno, nego će, prema najavama zvaničnika EU, biti najvažniji politički test u okviru evropskih integracija.

USLOVLJAVANJE, KRITERIJUMI I MERILA POLITIKE PROŠIRENJA – UTICAJ NA SRBIJU

U procesu pregovaranja o pristupanju EU jedan od instrumenata koji Brisel koristi da utiče na zemlje koje žele da postanu njene članice jeste uslovljavanje. Mnogi, a među njima i evroskeptici, smatraju da ovaj spoljni faktor demokratizacije može biti vrlo produktivan i koristan za te zemlje, bez obzira na krajnji ishod evrointegracija. Međutim, instrument uslovljavanja može imati kontroverzne učinke u pogledu demokratske konsolidacije. Jedan od tih kontroverznih učinaka jeste birokratizacija odnosa sa Briselom, koja se prvenstveno odnosi na favorizovanje izvršne u odnosu na zakonodavnu vlast u procesu prilagođavanja, prihvatanja i implementacije pravnih tekovina EU. U komunikaciji Brisela i države članice vlade često nemaju vremena za konsultacije sa parlamentom (ili im to služi kao izgovor), zakoni se donose po hitnom postupku, a administrativni zahtevi se postavljaju iznad demokratskih vrednosti (Beširević 2012, 32).

Veoma je obeshrabrujuće za demokratsku javnost i kada se principi i vrednosti stavljaju u drugi plan u odnosu na političku stabilnost regiona, kao što je to u slučaju Srbije. Naime, zvaničnici EU su često bili spremni da nekritički ocenjuju napredak Srbije i stanje osnovnih ljudskih prava i sloboda, medija i podizanja kapaciteta institucija zarad očekivanih ustupaka u procesu normalizacije i stabilizacije odnosa sa Prištinom. Na drugoj strani, zvaničnici Srbije proces evrointegracija često pojednostavljeno svode na ekonomsku dimenziju. U oba slučaja, demokratizacija se potiskuje u drugi plan.

Problem politike proširenja EU leži u tome što se instrument uslovljavanja koristio bez jasne i unapred poznate metodologije, što se kriterijumi pooštravaju za nove u odnosu na nekadašnje kandidatkinje, pa i u odnosu na države

koje su već članice. Iskustvo proširenja 2004. i 2007. godine pokazalo je da su politički interesi nadjačali interese kvalitetne integracije i da su se kao posledica javili veliki problemi u ispunjavanju standarda EU, a posebno u efikasnoj upotrebi strukturalnih fondova. Zakoni, kojima su pravne tekovine EU integrisane, usvajani su, a da se nisu tražili dokazi o njihovoj primeni. Što se izgradnje institucija i kapaciteta tiče – institucije su često uspostavljane pred sam ulazak u EU, a postajale su operativne tek posle integrisanja u EU. Ako se tome dodaju veoma povoljni politički i ekonomski uslovi u odnosu na one posle tog razdoblja, onda sve ukazuje na suštinski veoma neujednačene uslove integracija. To je bilo razdoblje evroentuzijazma i decenija najjačeg rasta svetske privrede u 20. veku (stopa rasta dostizala je i do 5,5% godišnje), kada su zemlje članice uplaćivale 1,14% BDP-a u budžet EU.

Zahtevi EU integracija u periodu od 2007. do 2014. godine, pored tzv. Kopenhaških kriterijuma, podrazumevali su preuzimanje poslova koji proizilaze iz pristupanja/kandidatskog statusa u pretpristupnom periodu, zatim planiranje i programiranje EU fondova, uvođenje decentralizovanog upravljanja EU fondovima (obučeni zaposleni u nacionalnoj administraciji), usvajanje *acquis communautaire* (pravnih tekovina) sa dokazom o primeni, uz činjenicu da u ovom periodu nema bitnog povećanja EU pretpristupnih fondova. To je bilo vreme izbijanja globalne ekonomske krize, kada je rastao broj članica, a smanjivao se iznos u budžetu EU (doprinos zemalja članica od 1% BDP-a). Bilo je to vreme rasta evroskepticizma i zamora od proširenja, što je integracije činilo zahtevnijim (Lazarević, 2015).

Još zahtevniji uslovi za pristupanje sačekali su Srbju: *Acquis* je podeljen u 35 poglavlja – 4 više nego u prethodnom proširenju, a nova poglavlja se odnose na izuzetno osetljiva pitanja. Oblast poljoprivrede (ranije poglavlje 7) podeljeno je na dva: (1) poljoprivreda i ruralni razvoj i (2) bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna kontrola; pravosuđe i osnovna prava (novo poglavlje 23) i usklađivanje spoljne politike sa politikom EU (poglavlje 31). Uslovljavanja (*benchmarks*) će biti više nego što ih je bilo ranije – Hrvatska ih je, na primer, imala 127 (23 za otvaranje 11. poglavlja i 104 za zatvaranje 31. poglavlja); usvojeno je 370 zakona i 1.133 podzakonska akta, izmenjen je Ustav i prevedeno 130.000 stranica zakonodavstva EU. Pored toga, Srbija će morati da dokazuje da se zakoni primenjuju, reforme će koštati veoma mnogo, a izvori za pokriće troškova nisu utvrđeni (Lazarević 2015).

Pooštavanje kriterijuma rezultat je pouka koje je EU izvukla u prethodnom periodu: da se politički problemi, odnosno sporovi, rešavaju pre prijema u članstvo, da se ne primaju nepripremljeni kandidati, što uključuje proveru funkcionisanja njihovih institucija pre prijema u EU. Na ovaj način je pooštren pristup demokratskoj konsolidaciji: vrši se proces testiranja i sprovođenja demokratskih procedura i pravila, a ne utvrđivanje stanja koje se dostiže u datom trenutku, kao što je to bilo nekada.

Uticao EU na demokratsku konsolidaciju nije uniformni proces, ne zasniva se na istom obrascu niti se realizuje jednakom brzinom (Pridham 2002). To je dugotrajan proces koji najveći uticaj vrši na političke elite i daje rezultate na institucionalnom nivou, kako pokazuje iskustvo bivših komunističkih zemalja, a najmanji uticaj proizvodi na medije i razvoj građanskog društva, na šta je uticalo pravno i političko nasleđe tih zemalja (Pridham 2006, 384). Srbija se u tom smislu ne razlikuje mnogo od drugih postkomunističkih zemalja. Totalitarni princip društvene organizacije u tim zemljama u značajnoj meri je uticao na disfunkcionalnost postkomunističke podele vlasti; uz to, društveni razvoj najčešće ne sledi institucionalne reforme (Beširević 2012, 32).

Ono što pokazuje iskustvo drugih zemalja jeste da uspostavljanje demokratskih institucija jeste neophodan, ali ne i dovoljan korak ka održanju, odnosno stabilizaciji demokratskog procesa. Neophodno je da te institucije budu delotvorne i od građana prihvaćene. Na prihvatanje demokratskog procesa utiču temeljni faktori, poput političke kulture, ali i situacioni, poput ekonomske situacije. Istraživanja javnog mnjenja to potvrđuju, pokazujući da ekonomska i finansijska stabilnost ili sigurnost zaposlenja najjače definiše građanski stav prema demokratskom procesu (Memoli, Vassallo 2009). To je naročito izraženo zbog toga što političke elite, kada govore o evropskim integracijama, podvlače upravo ekonomsku korist od njih – kada nema vidljivog, konkretnog boljitka, onda se ceo proces dovodi u pitanje.

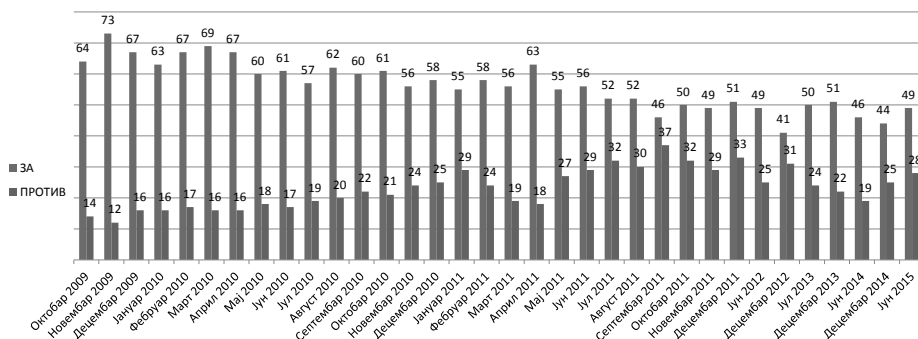
Što se instrumenta uslovljavanja u Srbiji tiče, on se u javnoj sferi najčešće predstavlja u negativnom svetlu; o pozitivnim efektima se retko govori i to u medijima koji nisu pod uticajem vlade. Mediji koji su pod snažnim vladinim uticajem (kontrolom) prikazuju stvari na takav način da je za sve što je dobro zaslužna vlada, a za ono što nije dobro u procesu integracija krivicu snosi uglavnom EU, odnosno njena birokratija ili pojedine njene članice. To se odražava i na stavove građana. Istraživanje javnog mnjenja „Evropska orijentacija građana Srbije“, urađeno za potrebe Kancelarije za evropske integracije Vlade Srbije u junu 2015. godine, bavilo se, između ostalog, i odnosom građana Srbije prema politici uslovljavanja (Kancelarija za evropske integracije JMS 215). Postavljeno je pitanje: Šta mislite da u najvećoj meri usporava/otežava ulazak naše zemlje u Evropsku uniju? Najveći broj ispitanika ističe da je to „politika stalnog uslovljavanja i ucena koje EU primenjuje prema našoj zemlji“ (46%), tek 17% smatra je to „nesposobnost domaćeg rukovodstva, 15% „mentalitet naših ljudi i nespremnost za promenu“, 7% „neispunjavanje preuzetih međunarodnih obaveza“, 6% „objektivne prepreke (obimne reforme u svim oblastima koje treba sprovesti)“ i 4% „sadašnja situacija unutar same Evropske unije“.

Istraživanja Kancelarije za evropske integracije od oktobra 2009. do juna 2015. godine pokazuju trend pada podrške učlanjenju Srbije u EU; jedan od ključnih razloga za to je svakako „politika stalnog uslovljavanja i ucena koje EU primenjuje prema našoj zemlji“, koju vladajuće političke elite, posredno ili sve češće direktno, navode kao razlog sporijih evropskih integracija.



Подршка чланству у ЕУ

Уколико би сутра био расписан референдум са питањем:
„Да ли Ви подржавате учлањење наше земље у Европску унију”,
како бисте Ви гласали?



www.seio.gov.rs

Istraživanje Nove srpske političke misli (NSPM), sprovedeno 11–22. jula 2016. godine na reprezentativnom uzorku od 1.100 ispitanika, pokazuje da je podrška ulasku Srbije u EU svega 44,5%, dok se broj onih koji ne podržavaju ulazak u EU popeo na čak 43%.

I pored toga, velika većina građana smatra da Srbija treba da se reformiše, da transformacija koja je započeta evropskim integracijama treba da se nastavi i da reforme neophodne za ulazak u EU treba sprovoditi bez obzira na EU. Prema istraživanju Kancelarije za evropske integracije Vlade Srbije od juna 2015. godine, čak 71% građana deli takvo mišljenje. Može se reći da je ovakav odnos građana Srbije prema neophodnim promenama već sam po sebi pozitivan ishod u procesu demokratizacije političke zajednice i društva.

ISHODI DEMOKRATIZACIJE U IZVEŠTAJIMA EVROPSKE KOMISIJE

Demokratizacija u Srbiji, na osnovu izveštaja Evropske komisije (EK) 2015. godine, nije na ohrabrujućem nivou. U pogledu izbora Srbija još uvek nije sprovela sve preporuke Kancelarije OEBS za demokratske institucije i ljudska prava

(ODIHR), posebno one koje se odnose na obezbeđivanje transparentnosti finansiranja kampanja i izbornog procesa. Na parlamentarnim i lokalnim izborima 2016. godine, na primer, opozicija je imala primedbe opšteg karaktera, kao što su nejednaki uslovi u izbornom procesu, ali i to da su se dešavale izborne nepravilnosti u samom procesu glasanja. Prema oceni EK, neki lokalni izbori i drugi lokalni događaji su obeleženi nasiljem i zastrašivanjem, kao i nepravilnostima koje još uvek nisu ispitane na odgovarajući način; ono što posebno zabrinjava jeste da odgovorni za ovo nisu privedeni pravdi.

Problem srpskog parlamenta nije samo isuviše česta primena hitnog postupka, uključujući i hitan postupak za usvajanje predloga zakona koji se odnose na proces pristupanja EU; ono što je posebno važno menjati jeste podređeni položaj parlamenta u odnosu na izvršnu vlast, o čemu se u Izveštaju EK ne govori, nego se kroz formulaciju da je potrebno jačati nadzor skupštine nad radom izvršne vlasti diskretno daje do znanja da tu svoju ulogu parlament ne vrši. Tog nadzora nema, naprotiv – postoji nadzor u obrnutom smeru, što je krupan sistemski nedostatak u demokratizaciji političkog života. Tek uspostavljanje efektivne podele vlasti, koja pored nezavisnog pravosuđa podrazumeva vraćanje dostojanstva i kontrolne uloge parlamenta, vodi ka stvarnoj demokratizaciji. Takva narodna skupština mora da poveća podršku koju pruža institucionalnoj ulozi nezavisnih regulatornih tela i Kancelariji Zaštitnika građana i da podstiče sprovođenje njihovih preporuka, kao što je naznačeno u Izveštaju EK.

Narodna skupština obavlja svoju nadzornu funkciju kroz poslanička pitanja i redovne rasprave o izveštajima vlade; međutim, u praksi se to često pretvara u koordinisanu političku akciju parlamentarne većine i Vlade za promovisanje sopstvene politike i razračunavanje sa opozicijom i, uopšte, sa kritičkim stavovima koji se u javnosti mogu čuti. Tako su se skupštinske rasprave koristile za podrivanje nezavisnih regulatornih tela i uloge Zaštitnika građana, što je zabeleženo i u izveštaju EK. Rasprave o izveštajima nezavisnih regulatornih tela se održavaju, ali je skupštinska većina, umesto da ima aktivniji pristup u podsticanju i praćenju sprovođenja zaključaka i preporuka iz tih izveštaja, bila predvodnik opovrgavanja tih izveštaja i narušavanja ugleda regulatornih tela i Zaštitnika građana. To je upravo obrnuto od onog što EK sugeriše: da nezavisna regulatorna tela i Zaštitnik građana igraju ključnu ulogu u obezbeđivanju odgovornosti izvršne vlasti.

EK ukazuje na nedostatak odgovarajućih javnih rasprava. Naime, umesto javnih rasprava forme radi, one bi trebalo da „obuhvataju širu javnost i da budu u realnijim vremenskim okvirima kako bi se svim zainteresovanim stranama omogućilo da daju svoj kvalitativan doprinos“, što je „posebno neophodno kod nacrtu zakona koji imaju veliki ekonomski i društveni uticaj“.

Uprkos sugestiji iz Izveštaja EK od 2015. godine da je potrebno ozbiljnije konsultovanje lokalnih vlasti u vezi sa novim zakonodavstvom koje ima uticaj na lokalnom nivou, 2016. godine je donet Zakon o izmenama Zakona o finansiranju lokalnih samouprava koji ide na uštrb interesa lokalnih samouprava u

pogledu raspolaganja finansijskim sredstvima. S tim u vezi je i pitanje odgovarajućeg izbornog sistema na lokalnom nivou. Naime, na lokalnim izborima nosilac na listi vladajućeg SNS-a u svim lokalnim sredinama bio je lider te stranke i predsednik Vlade. Građani se faktički nisu opredeljivali za lokalne lidere te partije, nego za predsednika Vlade koji im je, kao partijski lider, transferisao sopstveni autoritet. S obzirom na činjenicu da lokalni lideri njemu duguju dolazak na vlast, sasvim je prirodno da nemaju ni snagu ni volju da se suprotstave njegovom „centralističkom“ odnosu prema lokalnim zajednicama. Da nema političke nezavisnosti lokalnih samouprava o kojoj govori Evropska povelja o lokalnim samoupravama, svedoči i primer lokalnih izbora u Nišu, gde je, po instrukciji centrale stranke, za gradonačelnika izabran sedmi, a ne prvi sa izborne liste vladajuće SNS.

Opšte uzev, lokalna samouprava počiva na fasadnim odredbama u Ustavu, jer zakonodavac utvrđuje stvarni sadržaj te samouprave. Koncept supsidijarne nadležnosti izvrnut je naglavačke – zakonodavac je taj koji prenosi u nadležnost lokalnim samoupravama ono što je preostalo sa centralnog nivoa vlasti. Odredbe o autonomiji i lokalnim samoupravama jedan su od najvidljivijih rezultata stranačkih nagodbi prilikom izrade Ustava od 2006. godine, a ne stvarnih potreba građana (Lutovac 2014, 402).

Na ovo se nadovezuje i generalno pitanje odgovarajućeg izbornog sistema, s obzirom na činjenicu da predstavnici političkih partija vrlo često, pa čak i odmah pošto se izbori završe, prelaze u druge stranke, zadržavajući mandat koji su dobili na listi svoje stranke. S obzirom na to da ne postoji demokratska politička kultura koja bi uticala na to da takvi političari izgube poverenje na nekim sledećim izborima, otvara se pitanje od vitalnog značaja za demokratizaciju političkog života u Srbiji: koji bi to izborni sistem zaštitio izbornu volju građana s obzirom na iskustvo i nedostatak demokratske političke tradicije? Javne rasprave na tu temu iskristalisale su dva pristupa koja bi mogla biti put ka rešenju tog problema: većinski ili modifikovani proporcionalni sistem. Većinski izborni sistem bi uticao na to da politički akteri traže što kvalitetnije pojedince za koje će građani glasati, a proporcionalni izborni sistem, koji bi omogućio reprezentativniji sastav lokalnih i republičkog parlamenta, trebalo bi da onemogući vlasnike mandata, odbornike ili poslanike da tek tako menjaju političke stranke bez ikakvih posledica. To je posebna, velika tema koju je nemoguće sveobuhvatno razmatrati u formatu ovog članka, ali samo isticanje tog problema jeste ukazivanje na pravac dalje demokratizacije društva.

Srbija je umereno pripremljena u oblasti reforme javne uprave, što u prevodu sa diplomatskog jezika Evropske komisije znači da je još daleko od neophodnog nivoa pripremljenosti da se uhvati u koštac sa suštinskim reformama javne uprave. Formulacije poput „dobar napredak je ostvaren usvajanjem sveobuhvatnog akcionog plana“ ili „Srbija treba da ostane posvećena i da sprovodi ciljeve svojih reformi, snažna politička volja je i dalje najvažnija za profesionalizaciju i depolitizaciju uprave, kao i za povećanje transparentnosti postupaka zapošlja-

vanja i otpuštanja, naročito za radna mesta višeg rukovodstva“ – usmerene su ka ohrabranju da se od reformi ne odustaje. U stvarnosti nema ozbiljnih pomaka u pogledu profesionalizacije i depolitizacije uprave, a kriterijumi političke podobnosti i dalje su osnovni kriterijumi prilikom zapošljavanja.

Pravosudni sistem je, prema oceni EK, postigao izvestan nivo pripremljenosti: usvojena su nova pravila za ocenjivanje rada sudija i tužilaca, većina predsednika sudova je imenovana na stalne sudijske funkcije, i tu se pozitivne ocene završavaju. Ono što je suštinska poruka u Izveštaju jeste da treba preduzeti dalje korake kako bi se rešilo pitanje *političkog uticaja, kvaliteta i efikasnosti* pravosuđa su umanjeni, a *pristup pravdi* otežan nejednakom raspodelom obima posla, prevelikom brojem zaostalih predmeta i nedostatkom sistema besplatne pravne pomoći.

Drugim rečima, sudska nezavisnost nije osigurana u praksi. Ima prostora za vršenje političkog uticaja prilikom izbora i imenovanja sudija i tužilaca. Sprovođenje pravde je sporo, uz veliki zaostatak u rešavanju predmeta. Česte promene zakonodavstva i nedovoljne obuke čine da pravno okruženje bude puno izazova. Prilikom otklanjanja nedostataka istaknutih u nastavku, u narednoj godini Srbija naročito treba da: uspostavi i sprovodi pravičan i transparentan sistem izbora i upravljanja razvojem karijere, koji je zasnovan na zaslugama kako bi se u većoj meri garantovala nezavisnost rada pravosuđa; usvoji novi Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i omogućiti njegovo nesmetano sprovođenje u saradnji sa glavnim zainteresovanim stranama, te da smanji zaostajanje u rešavanju predmeta i ujednači sudsku praksu. Dakle, stanje u pravosuđu nije ni blizu onog stanja kakvo bi trebalo da bude u stabilizovanim demokratijama, a pravosuđe je stub uređenog demokratskog društva.

Borba protiv korupcije u neposrednoj je vezi sa stanjem u pravosuđu. Ocena EK je da je Srbija ostvarila „izvestan nivo pripremljenosti“ u sprečavanju i borbi protiv korupcije, kao i u pogledu borbe protiv organizovanog kriminala. Korupcija je i dalje široko rasprostranjena: *Institucionalna struktura još uvek ne funkcioniše* kao pouzdan mehanizam odvratanja; neophodna je evidencija o delotvornim istragama, krivičnom gonjenju i presudama u slučajevima korupcije, uključujući i one na visokom nivou. Ukratko, ako se borba protiv korupcije uzme kao još jedan indikator demokratizacije društva, onda se može reći da ni u ovoj oblasti nema ozbiljnog oslonca demokratizacije.

Pravni i institucionalni okvir za poštovanje osnovnih ljudskih prava postoji. Neophodno je, prema Izveštaju EK, obezbediti njegovo dosledno sprovođenje u celoj zemlji, uključujući i zaštitu manjina. Potrebno je „dodatno raditi“ na obezbeđivanju uslova za potpuno ostvarivanje slobode medija i slobode izražavanja, u čemu je Srbija ostvarila „izvestan nivo pripremljenosti“. Drugim rečima, tek bi se trebalo ozbiljnije pozabaviti ovim problemom s obzirom na faktičko stanje. Potrebno je uložiti dalje kontinuirane napore kako bi se poboljšao položaj Roma, izbeglica i raseljenih lica. Izveštaj EK navodi kako su vlasti preduzele korake za jačanje zaštite prava lezbejskih, gej, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih

osoba (LGBTI) i ponovo su omogućile održavanje Parade ponosa u Beogradu. Međutim, još uvek je neophodna razvijenija kultura poštovanja LGBTI osoba.

Mediji i sloboda izražavanja su oblasti u kojima nema prostora čak ni za umerene diplomatske formulacije koje bi ukazivale na poboljšanje. Naprotiv, u Izveštaju EK se kaže da je potrebno dodatno raditi na obezbeđivanju uslova za potpuno ostvarivanje slobode medija i slobode izražavanja. Uopšteno posmatrano, „nije ostvaren nikakav napredak“ u odnosu na prethodnu godinu. Postoji paket zakona sa ciljem poboljšanja situacije u medijima i pojašnjavanja pravnog okvira, posebno u vezi sa državnim finansiranjem i kontrolom nad medijima. Međutim, još uvek ne postoje uslovi za puno ostvarivanje slobode izražavanja. Pretnje i nasilje nad novinarima i dalje su razlog za zabrinutost. Krivične prijave i pravosnažne presude su retkost. Opšte okruženje ne doprinosi punom ostvarivanju slobode izražavanja (Evropska komisija 2015).

Prilikom rešavanja nedostataka koji su predstavljeni, EK sugeriše da se Srbija usmeri na to da stvori podsticajno okruženje u kome se neometano može ostvarivati sloboda izražavanja, kao i da reaguje i javno osuđuje pretnje, fizičke napade i slučajeve pozivanja na nasilje nad novinarima i blogerima. EK traži da se završi proces privatizacije medija u vlasništvu države i opština, da se ojača nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije kako bi se snažnije podržala uređivačka nezavisnost u medijima, ali i da se obezbedi odgovarajuće finansiranje javnog radiodifuznog servisa i obezbedi njegova uređivačka nezavisnost.

Suština svih ovih ocena je u tome da nema političke volje da se stanje menja. Vlada je netolerantna prema kritičkom mišljenju i svi oni koji tu poruku ne žele da prihvate na udaru su putem političkih ili finansijskih pritisaka. Medijske reforme, koje su dovele do navodnog „izlaska države“ iz medija, u stvari su putem netransparentnog vlasništva privatizovanih medija omogućile vladajućim političkim akterima da svoj uticaj vrše na drugi način: preko novih privatnih vlasnika koji su samo formalni vlasnici ili tako što su novi vlasnici svoje medije stavili na uslugu političkim patronima i na taj način postali povlašćeni u pogledu pristupa javnim resursima, naročito putem komercijalnog oglašavanja ili dirigovanog projektnog finansiranja. Dakle, mediji promenom vlasničke strukture nisu postali nezavisniji, naprotiv – njihova zavisnost je samo formalno drukčije uobličena. Kritička reč i misao nemaju prohodnost u transformisanim medijima. Formalno prilagođavanje zahtevima iz Brisela iskorišćeno je za ostvarivanje užih interesa vladajućih političkih aktera, a ne za ostvarivanje opšteg dobra u ovoj oblasti.

Regionalna saradnja i dobrosusedski odnosi predstavljaju oblasti u kojima su izveštaji EK pozitivni: „Srbija je konstruktivno učestvovala u regionalnim inicijativama i radila na unapređenju svojih bilateralnih odnosa u duhu pomirenja i dobrosusedskih odnosa. Poseta predsednika Vlade Srebrenici u julu povodom obeležavanja godišnjice genocida je poslala pozitivnu poruku“. Problem u oblasti regionalne saradnje i dobrosusedskih odnosa je u tome što se oni narušavaju u vreme kriza (izbeglička kriza) ili izbora u tim zemljama. Kao da je sa-

svim prirodno da u vreme izbora nacionalistička retorika dominira političkom scenom, da se upućuju oštre reči i neprimerene, nediplomatske poruke. To samo ukazuje na činjenicu da se regionalna saradnja i dobrosusedstvo više uzimaju kao „domaći zadatak“ iz Brisela nego kao autentična politika. Može se reći da dobri lični kontakti jače utiču na prirodu odnosa u regionu nego zajednički, pa i pojedinačni interesi Srbije u zemljama u regionu.

Najveća očekivanja i podrška Brisela iskazani su pogledu normalizacije odnosa sa Prištinom. Na jednoj strani, to je najvažniji segment instrumenta uslovljavanja Brisela u pogledu evropskih integracija Srbije, dok, na drugoj strani, zbog ustupaka koje čini, vladajuća struktura u Beogradu nije na meti oštrijih kritika Brisela, pre svega zbog lošeg stanja vladavine prava i medijskih sloboda.

Ocena EK je da je Srbija ostala posvećena sprovođenju „Prvog sporazuma o principima normalizacije odnosa“ iz aprila 2013. godine i drugih sporazuma postignutih tokom dijaloga uz posredovanje EU. Tokom 2015. godine zaključeni su ključni sporazumi o energetici, telekomunikacijama, uspostavljanju Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu, kao i o mostu u Mitrovici. Dijalogom su postignuti dodatni konkretni rezultati u oblasti pravde, integracije civilne zaštite, osiguranja vozila, naplate carine i integrisanog upravljanja granicom. Održani su i konstruktivni razgovori sa ciljem unapređenja saradnje u rešavanju pitanja migracionih tokova iz pravca Kosova. Preduzetim koracima postignut je novi napredak u normalizaciji odnosa, pa bi oni trebalo da imaju pozitivan i konkretan uticaj na svakodnevni život građana. Stav je Brisela da bi to trebalo da doprinese regionalnoj stabilnosti, što je očigledno prioritet u odnosu na demokratizaciju unutar Srbije.

U pogledu ekonomskih kriterijuma ocena EK je da je Srbija umereno pripremljena u pogledu razvoja funkcionalne tržišne privrede. Napredak je registrovan i podstiče se očuvanje pozitivnog zamaha u daljem sprovođenju strukturalnih reformi. Privreda Srbije se oporavlja od recesije, a, zahvaljujući značajnim merama konsolidacije i efikasnijoj naplati poreza, budžetski deficit se znatno smanjio. Navodi se da je potrebno održati fiskalnu konsolidaciju i podupreti je sprovođenjem planiranih reformi. Inflacija je i dalje veoma niska, što omogućava centralnoj banci da smanji kamatne stope. Registrovan je napredak u restrukturiranju preduzeća u javnom vlasništvu i glavnih komunalnih preduzeća, ali je to pre ohrabrenje za suštinske reforme u ovoj oblasti nego što je notiranje stvarnih uspeha. Sugestije su da proces privrednih reformi mora da se nastavi sa posebnim naglaskom na restrukturiranje preduzeća u državnom vlasništvu i javnih komunalnih preduzeća. Privatni sektor je, prema oceni EK, nedovoljno razvijen i ograničen slabostima koje postoje u oblasti vladavine prava i otežanim pristupom sredstvima finansiranja. Dakle, i ovde je uzrok slabosti u nedostatku vladavine prava i kontroli svih sfera života od strane vladajuće elite.

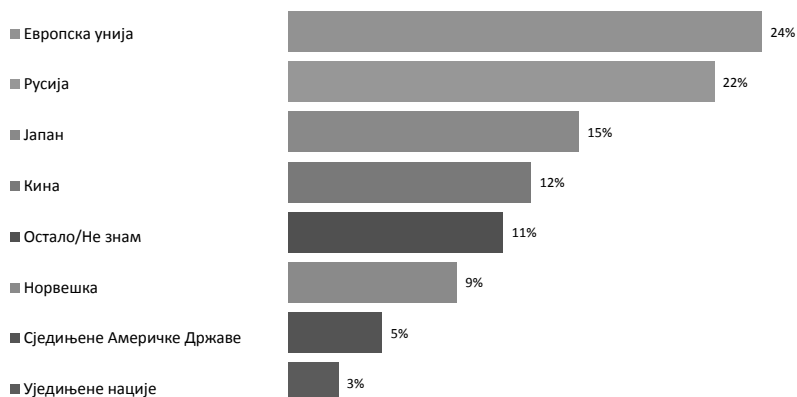
U Izveštaju se kaže da je potrebno bolje regulisanje parafiskalnih nameata i obezbeđivanje transparentnog okvira podrške države privatnom sektoru, preusmeravajući je ka efikasnim i horizontalnim ciljevima, kao što je podrška

malim i srednjim preduzećima i istraživanju i razvoju. Ocena je da je Srbija „umereno pripremljena“ u pogledu sposobnosti da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama u okviru Unije. S tim u vezi, sistem obrazovanja je ocenjen kao neefikasan, fizička infrastruktura nedovoljno razvijena, te je sugestija da se unapredi kvalitet sistema obrazovanja tako što će se on prilagoditi potrebama tržišta rada kako bi podsticao privatne investicije i ubrzao sprovođenje javnih infrastrukturnih projekata.



Интересовање према Европској унији

За кога би сте рекли да су највећи донатори Србије од 2000. године до сада?



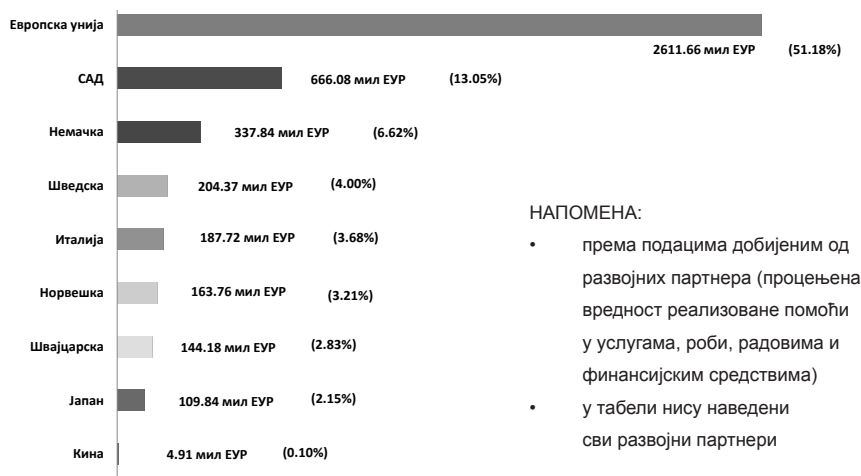
www.seio.gov.rs

U pogledu sposobnosti preuzimanja obaveza koje proističu iz članstva Srbija je nastavila da usaglašava svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU u svim oblastima. Odgovarajući finansijski i ljudski resursi i dobri strateški okviri će biti od suštinskog značaja za održavanje dinamike reformi. Opšta ocena je da je zakonodavstvo u velikoj meri usklađeno u oblastima kao što su intelektualna svojina, ispitivanje povreda konkurencije i spajanja i monetarna politika. Posebno je istaknuto da je osnovan Nacionalni odbor za investicije koji okuplja nacionalne organe, donatore i međunarodne finansijske institucije (MFI) kako bi vršili koordinaciju investicione politike Srbije u ključnim sektorima jedinstvenog pregleda prioriternih projekata (energetika, transport, životna sre-

dina i poslovna infrastruktura), „koji predstavlja uzor u regionu“. Srbija je, prema oceni EK, „umereno pripremljena“ u oblastima javne nabavke, statističkih podataka i finansijske kontrole.



А ситуација изгледа овако: учешће у реализованој бесповратној помоћи Републици Србији у периоду 2000–2014. године у процентима и милионима (изузимајући концесионалне кредите)



Посебно се наглашава да ће Србија у периоду пре приступања морати постепено да усaglasi своју spoljnu i bezbednosnu politiku sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Evropske unije, što nije samo tehničko pitanje, nego i važno unutarpolitičko i spoljnopolitičko pitanje. Unutarpolitičko, jer u vladajućoj koaliciji, a i unutar same najjače vladajuće stranke SNS, ne postoji saglasnost o tome na koji način uskladiti želje da se imaju dobri odnosi sa Rusijom, na jednoj strani, i obaveze prema usklađivanju spoljne i bezbednosne politike sa EU, na drugoj strani. Ti pokušaji vođenja politike ravnoteže utiču i na stavove građana koji većinski podržavaju dobre odnose sa Rusijom i protiv toga su da se Srbija priključi sankcijama protiv Rusije, da bi, zatim, takvi stavovi građana služili kao izgovor i povratno uticali na spoljnopolitičku orijentaciju Srbije.

Da prema Rusiji prevladuje emotivni, a ne racionalni odnos građana, ilustruje istraživanje Kancelarije za evropske integracije Vlade Srbije (jun 2015), iz kojeg se vidi da se mišljenje građana o Rusiji ne poklapa sa činjenicama. Jedan od primera je mišljenje o tome ko su najveći donatori Srbije:

ZAVRŠNO RAZMATRANJE

Polazeći od pojmovnog određenja i predstavljenih koncepata demokratije, Srbija bi se, na osnovu izloženog, mogla svrstati u neliberalne demokratije, koje odlikuje to što, i pored postojanja slobodnih i poštenih izbora, izabrana politička klasa nije sklona poštovanju ustavnih i zakonskih ograničenja svoje vladavine, nego je spremna da, zarad očuvanja svojih posebnih interesa, narušava slobode i prava građana. Drugim rečima, liberalni konstitucionalizam se potkopava od strane pojednostavljeno shvaćene i tako praktikovane demokratije. Poredak koji želi izbeći ili ukinuti ograničenja uspostavljena u demokratskom procesu zarad zaštite temeljnih prava i sloboda naziva se populističkom demokratijom. U takvom modelu zajednice „narodna volja“ je merilo i izgovor za sve; bilo kakvo ograničavanje te volje proglašava se udarom na demokratiju, a to se upravo dešava veoma često u političkom životu Srbije. Odbrana narodne volje u praksi se svodi na težnju za neograničenom vlašću i marginalizacijom političkih manjina i neutralizovanjem svih onih koji zahtevaju ograničavanje vlasti.

Međutim, u Srbiji postoje formalne demokratske institucije u kojima su politički procesi takvi da stavljaju u povlašćen položaj nosioce vlasti. Nosioци vlasti manipulacijama državnim resursima i institucijama sebi omogućavaju prednost u političkim sučeljavanjima, druge stavljaju u neravnopravan položaj, anulirajući time princip ravnopravnog učešća u izbornom nadmetanju. Izbori se održavaju redovno, ali je opozicija u podređenom položaju zbog nejednakog pristupa finansijskim sredstvima, zbog uticaja ili čak kontrole medija i nepostojanja nezavisnog pravosuđa. Sve to omogućava političkim elitama na vlasti ogromnu prednost, te je otuda ovakav poredak (kompetitivni autoritarizam) svojevrsni hibridni poredak koji prirodno teži da potisne liberalne elemente demokratije, naročito tamo gde su institucije nejake i gde je nerazvijeno kritičko javno mnjenje, kao što je slučaj u Srbiji. Dakle, na osnovu defekata demokratije koje ima, Srbija bi se mogla svrstati u kompetitivni autoritarizam ili neliberalnu ili populističku demokratiju. Drugim rečima, u pitanju je politička zajednica koja je tek u demokratskom povoju.

Iz ugla evropskih integracija Srbija bi se mogla svrstati u kandidatkinju umerene pripremljenosti, dobrih rezultata u pogledu preuzimanja pravnog nasleđa, ali bez dubinskih promena u pogledu konsolidacije demokratije. Može se reći da vladajuće elite tretiraju evropske integracije više kao administrativno-tehničko usklađivanje sa evropskim zakonodavstvom nego kao proces izgradnje funkcionalne demokratske političke zajednice. Diplomatska ukazivanja iz EU na propuste, manjkavosti, nedostatke i neaktivnost se minimizuju ili se iskrivljeno interpretiraju, ponekad se ignorišu, što se u Briselu uglavnom tolerisalo zbog kooperativnosti Srbije u procesu normalizacije odnosa sa Prištinom.

Ako bismo o ishodima demokratizacije u Srbiji zaključivali na osnovu izveštaja Evropske komisije, moglo bi se reći da je demokratizacija, kao ishod procesa evropskih integracija, tek na samom početku u mnogim oblastima, da postoji

verbalna politička volja da se ona produbljuje, ali da to načelno opredeljenje često biva potisnuto u drugi plan pod uticajem užih interesa političkih elita.

Ako bismo se, pak, o ishodima demokratizacije Srbije informisali isključivo iz izvora Vlade ili medija pod uticajem i kontrolom Vlade, onda bi slika o Srbiji bila slika već stabilizovane demokratije koja se nosi sa problemima „kritizera“ (kritičara vlasti) i nepravednom politikom uslovljavanja EU.

U stvarnosti je to znatno drugačije: nema stvarne podelje vlasti; demokratski procesi su sa ozbiljnim nedostacima, izbori se sprovode u uslovima potpunog favorizovanja stranaka na vlasti, pritisaka na aktere i birače na terenu; politička korupcija je postala uobičajena stvar; nema uslova za fer političko nadmetanje, opozicija je na udaru privatnih medija koji dobijaju državnu pomoć i privilegovan položaj na osnovu političkog uticaja, državni mediji se ponašaju kao partijski servis najjače vladajuće stranke i bilten najmoćnijeg čoveka u državi – predsednika Vlade.

Efektivno ograničenje vlasti ne postoji. Parlament deluje kao servis izvršne vlasti. Velika većina medija je pod kontrolom ili pritiskom izvršne vlasti, a oni koji nisu pod stalnim su političkim i finansijskim pritiscima. Kritika se tretira kao neprijateljska delatnost, a kritičari neretko kao neprijatelji države. Kritički osvrti mogu se videti jedino u niskotiražnim dnevnim listovima i nedeljnicima, na jednoj privatnoj televiziji i na društvenim mrežama. Odnos izvršne vlasti i medija pod njenim uticajem prema nezavisnim državnim organima je neprimeren. Zaštitnik građana pod stalnim je političkim pritiskom i medijskim linčom zbog toga što obavlja svoj posao, ali i zbog toga što ga vladajuća elita vidi kao potencijalnog političkog protivnika kada mu istekne mandat 2017. godine. Građanske inicijative i protesti ne uzimaju se za ozbiljno, Ustav i pravo podređuju se privatnim interesima, a umesto vladavine prava postoji vladavina stranaka, odnosno vladavina jednog čoveka i onih koji su mu podređeni.

Ključna načela i vrednosti EU deo su programskih opredeljenja velikog broja relevantnih političkih stranaka u Srbiji; ima ih u pravnim i politikološkim udžbenicima i u najvišem pravnom aktu, ali u praksi nisu zastupljena u dovoljnoj meri. Vladavina prava je u senci vladajuće partije, odnosno njenog lidera koji svoj legitimitet crpi u popularnosti, a nju transponuje na donošenje odluka unutar i van svojih nadležnosti. On se postavlja kao vrhovni društveni arbitar, kao *pater familias* koji se pokroviteljski odnosi prema drugim institucijama i koji svoju politiku zasniva na „direktnoj komunikaciji sa građanima“.

Nasuprot tome, demokratska politička zajednica vladavine prava, odnosno stabilizovana demokratija, jeste zajednica u kojoj se poštuju ljudska prava i demokratske procedure, u kojoj je svaka grana vlasti efektivno ograničena kako se ne bi mogla prekoračiti ovlašćenja koja svaka od njih ima. Formalno zalaganje za ova načela i vrednosti je neophodno, ali ne i dovoljno. Potrebno je da se u praksi delotvorno sprovode demokratski principi i promovišu proklamovane vrednosti. Srbija je na tom putu, na putu sa mnogo prepreka, još veoma daleko od cilja.

BIBLIOGRAFIJA

- Beširević, Nataša. 2012. „Demokratizacija i europeizacija kao teorijski okviri instrumenta uvjetovanosti u Politici proširenja Evropske Unije“, *Političke perspektive*, 1/2012, str. 21-44.
- Bobio, Norberto. 1990. *Budućnost demokratije – Odbrana pravila igre*. Beograd: Filip Višnjić.
- Crouch, Collin. 2007. *Postdemokracija*, Zagreb: Izvori.
- Dal, Robert. 1999. *Demokratija i njeni kritičari*. Podgorica: CID
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Towards Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins Univerity Press.
- European Bank for Reconstruction and Development. 2011. *Transition Report 2011: Crisis in Transition: The People’s Perspective*, London.
- Evropska komisija. 2015. *Izveštaj o napretku Republike Srbije*. Brisel.
- Gidens, Entoni. 2005. *Odbegli svet*. Beograd: Stubovi kulture.
- Harris, Erika. 2004. *Europeanisation of Slovakia*, *Comparative European Politics*, (2) 185-211.
- Hix, Simon i Goetz, Klaus. 2000. *Introduction: European Integration and National Political Systems*, *West European Politics*, (23) 4, 1-26.
- Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije. 2015. *Istraživanje javnog mnjenja: Evropska orijentacija građana Srbije*, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/javno_mnjenje_jun_15.pdf
- Knopff, Rainer. 1998. „Populism and the Politics of Rights: The Dual Attack on Representative Democracy“. *Canadian Journal of Political Science*, 31 (4): 683-705.
- Lazarević, Gordana. 2015. *Skriveni izazovi EU integracija*. Beograd: Prezentacija na Forumu za međunarodne odnose.
- Levitsky, Steven and Way, Lucan. 2002. „The Rise of Competitive Authoritarianism“, *Journal of Democracy*, 13 (2): 51-65.
- Levitsky, Steven and Way, Lucan. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. 1992. *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Nakladni zavod i Zagreb: Školska knjiga.
- Linc, Huan, Stepan, Alfred. 1998. *Demokratska tranzicija i konsolidacija*. Beograd: Filip Višnjić.
- Lutovac, Zoran. 2015. „Evropeizacija nacionalnog identiteta u procesu evropskih integracija Srbije“, u: *Nova Evropa i njena periferija* (ur. Ilija Vujačić i Nikola Beljinac), Beograd: Fakultet političkih nauka i Udruženje za političke nauke Srbije, 273-290.

- Lutovac, Zoran. 2014. „Izgradnja političkog i ustavnog identiteta samostalne Srbije“, u: Ustavi u vremenu krize – postjugoslovenska perspektiva, (ur. Milan Podunavac i Biljana Đorđević) Beograd: Fakultet političkih nauka i Udruženje za političke nauke Srbije, 395-406.
- Macpherson, Crawford B. 1977. *The Life and Time of Liberal Democracy*. Oxford:Oxford University Press.
- Memoli, Vincenzo i Vassallo, Francesca. 2009. „Democracy Support in EU Candidate Countries:a Reality Check“, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, (11) 2, 157-178.
- Merkel, Wolfgang. 2011. *Transformacija političkih sustava : uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Nova srpska politička misao (NSPM). 2016. *Istraživanje javnog mnjenja : Srbija, leto 2016*, Beograd.
- Pridham, G. 2002. „EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States – Formality and Reality“. *Journal of Common Market Studies*, (40) 5, 953-973.
- Pridham, G. 2006. „European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives“, *Government and Opposition*, (41) 3, 373-400.
- Šalaj, Berto. 2012. „Suvremeni populizam“. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 9:21-49.
- Šalaj, Berto. 2013. „Demokracija i populizam : Doktor Jekyll i gospodin Hyde“. u: Milarđović, Anđelko i Jožanc, Nikolina (ur.) *Demokracija i postdemokracija*, Zagreb: Pan liber, 129-152.
- Zakaria, Fareed. 1997. „The Rise of Illiberal Democracy“. *Foreign Affairs*, 76 (6):22-43.

Zoran Lutovac

THE EUROPEAN UNION AND THE OUTCOMES OF DEMOCRATIZATION IN SERBIA

SUMMARY

The paper deals with the scope and outcomes of democratization in Serbia and the influence of the European Union, as an external factor of democratization, with particular emphasis on the conditioning, criteria and enlargement policy.

Viewed from the perspective of European integration, Serbia could be classified as moderately prepared candidate country, with good results in terms of adoption he acquis, but without deep changes in terms of consolidation of democracy. It can be said that the European integration is treated by the ruling elite in Serbia more like an administrative and technical harmonization with European legislation, but as a process of building a functional democratic political community. Diplomatic pointing of the EU to the failures, gaps, deficiencies and inactivity - are reduced or interpreted in a distorted way and sometimes even ignored in Serbia, while in Brussels, until now, all this is tolerated mainly because of the cooperation of Serbia in the process of normalization of relations with Pristina.

If we made conclusions about the outcomes of democratization in Serbia on the basis of the report of the European Commission, it could be said that the democratization, as a result of the European integration process, is still in its infancy in many areas, that there is a verbal political will to deepen it, but often this principle preference is being pushed into the second plan under the influence of the narrow interests of political elites.

KEY WORDS: *Democratization, Serbia, the European Union, European Commission, Europeanization.*

Duško Radosavljević*

Predsednik Vojvođanske politikološke asocijacije (VPA)

Univerzitet UNION

Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkić

Izbori 2016. godine i (totalni?) poraz autonomaške ideje u Vojvodini

SAŽETAK

Tokom više od 25 godina postojanja višepartijskog sistema u Srbiji i Vojvodini formiran je priličan broj partija i nevladinih organizacija koje su u fokus svoga delovanja stavile položaj Vojvodine, odnosno njegovo poboljšanje. Vremenom su unapređenjem položaja Vojvodine počele da se bave i partije koje su formirane izvan Vojvodine, ostvarujući bolje izborne rezultate od „izvornih autonomaša“, prilično ublažujući njihove stavove, ali ih i pristojno legitimišući u političkim borbama. Druga grupacija, partije nacionalnih zajednica u Vojvodini, svojevremeno prirodni saveznici autonomaških opcija, takođe su se „udenule“ u ove procese, ostvarujući svoje partikularne interese, ali zaobilazeći i prenebregavajući pokrajinske interese. Treća grupacija, partije-negatori pokrajinske posebnosti, od uvođenja višepartizma u Srbiji/Vojvodini su ambivalentne po pitanju pokrajine – dok su u opoziciji, traže redukovanje prava Vojvodine, a ako bi preuzele vlast, nastojale bi da bar birokratski povećaju stepen nadležnosti u cilju efikasnijeg raubovanja pokrajinskih resursa (javnih preduzeća, institucija i ustanova), jačanja ličnog položaja unutar partija i finansiranja svojih partija. U takvom svetlu su održani izbori 2016. godine. Demokratska/liberalna/građanska opcija je izašla u više kolona i sa nerealno postavljenim

* Kontakt: vpans2010@gmail.com

ciljevima, partije nacionalnih zajednica sa željom da prepoznaju pobjedničku stranu, treća grupacija sa namerom da pojača monopolski položaj sa državnog nivoa instaliranjem pokrajinske vlasti, a minorne vojvođanske opcije da steknu pravo građanstva. U političkoj borbi bez zalaganja za jasne političke ciljeve, koja se svela na pitanje kolikom količinom vlasti obasuti vladara, ne shvatajući šta je cilj izbora, partije demokratske opcije, posebno one sa autonomaškim i nacionalnim predznacima, olako su se odrekle zalaganja za izmenu statusa Vojvodine. Za duži vremenski period autonomaška ideja je poražena; da li i fatalno – tema je ovoga teksta.

KLJUČNE REČI: *partije, Vojvodina, autonomaštvo, izbori 2016.*

„Institucije su važne i legitimne samo u meri u kojoj afirmišu osnovne normativne postulate samovladavine u političkoj zajednici: individualnu (ličnu i političku) autonomiju, ljudsko dostojanstvo, slobodu, moralnu jednakost i socijalnu pravdu.“

Nenad Dimitrijević

U ovom tekstu ćemo pokušati da damo odgovor na jedno od najvažnijih pitanja u ustavno-pravnom i političkom (pre)oblikovanju države Srbije – da li je moguća rekonstrukcija političkog sistema iste, sa akcentom na decentralizaciju, i „*pojačanje*“ nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine na adekvatnom političkom reprezentovanju takvih interesa od strane političkih faktora koji deluju u Republici Srbiji i AP Vojvodini. To ćemo pokušati da saznamo analizirajući sledeće sadržaje: 1. Partijski život u Vojvodini i pokrajinski izbori 2016. godine; 2. Karakter države u kojoj živimo; 3. Politički akteri i odluka o donošenju simbola AP Vojvodine, i 4. Zaključna razmatranja – Nova politika za Vojvodinu.

U prvom poglavlju ćemo dati pregled stanja političke scene u Vojvodini, najvažnije političke opcije i grupacije i njihovo učešće u izborima 2016. godine. Osvrnućemo se i na razloge za raspisivanje parlamentarnih izbora u Srbiji, kao ozbiljnoj i realnoj prepriči da pokrajinski i lokalni izbori budu „*vidljivi*“ i prepoznati od birača. U završnom delu poglavlja prezentovaćemo rezultate izbora.

U drugom poglavlju sagledavamo karakter države u kojoj živimo. Da li još postoje one referentne tačke na kojima se može graditi solidna demokratska osnova za državnu konstrukciju, potrebnu Srbiji u drugoj dekadi XXI veka ili je ona dobrobrano zagubljena, dilema je na koju pokušavamo da odgovorimo u ovom delu teksta.

Trećim poglavljem, u svojevrsnoj studiji slučaja, analiziramo ponašanje političkih aktera u AP Vojvodini prilikom donošenja „tradicionalnih znamenja“, odnosno njihovo navikavanje na nove uloge – prelazak iz pozicija vlasti u opoziciju i obratno, uz aktivnosti koje prate ovaj proces.

U četvrtom, zaključnom poglavlju propitujemo stav da li je trenutni nedostatak ozbiljne političke opcije, zasnovane na kvalitetnom ideološkom predlošku na političkoj sceni Vojvodine (i Srbije), vezan za temu o kojoj govorimo, dugotrajno zatišje ili kraj političke priče o jačoj ideji autonomije Vojvodine.

PARTIJSKI ŽIVOT U VOJVODINI I POKRAJINSKI IZBORI 2016. GODINE

„Slučajnost po slučajnost, da li je to baš slučajnost?“

Dragoslav Draža Marković

Višepartijski sistem u Srbiji i Vojvodini postoji više od 25 godina; tokom tog perioda formiran je veći broj partija i nevladinih organizacija koje su u fokus svoga delovanja stavile položaj Vojvodine¹, odnosno, poboljšanje istoga. Vremenom su i partije koje su formirane izvan Vojvodine² počele da se zalažu za unapređenje statusa ove pokrajine, ostvarujući bolje izborne rezultate od „izvornih autonomaša“, ublažujući njihove stavove, ali ih i pristojno legitimišući u političkim borbama. Treća grupacija, partije nacionalnih zajednica³ u Vojvodini, svojevremeno prirodni saveznici autonomaških opcija, takođe su se „udenule“ u ove procese, ostvarujući svoje partikularne interese, ali i zaobilazeći i prenebregavajući pokrajinske interese. Četvrta, partije-negatori pokrajinske posebnosti su od početaka višepartizma u Srbiji/Vojvodini ambivalentne po pitanju pokrajine – u opoziciji bez izuzetka traže redukovanje prava Vojvodine, a ako/kada preuzmu vlast, nastoje da bar birokratski povećaju stepen nadležnosti u cilju efikasnijeg raubovanja pokrajinskih resursa (javnih preduzeća, institucija i ustanova), jačanja

1 LSV (Liga socijaldemokrata Vojvodine), RV-SDP (Reformisti Vojvodine – Socijaldemokratska partija), SDFV (Svenacionalni demokratski front Vojvodine), Vojvodanski klub, KV (Koalicija Vojvodina), VU (Vojvodanska unija), SDPV (Socijaldemokratska partija Vojvodine), VP (Vojvođanska partija), itd.

2 DS (Demokratska stranka), G17 plus, LDP (Liberalno-demokratska partija), DJB (Dosta je bilo).

3 DZVM (Demokratska zajednica vojvođanskih Mađara), SVM (Savez Vojvođanskih Mađara), DSHV (Demokratski savez Hrvata u Vojvodini), romske partije.

ličnog položaja unutar partija i finansiranja svojih partija⁴. U takvoj atmosferi su održani izbori 2016. godine. Demokratska/ liberalna/građanska opcija je izašla u više kolona, sa nerealno postavljenim ciljevima, partije nacionalnih zajednica sa željom da prepoznaju pobjedničku stranu, treća grupacija sa namerom da pojača monopolni položaj sa državnog nivoa instaliranjem pokrajinske vlasti, minorne vojvođanske opcije da steknu pravo građanstva. U političkoj borbi bez zalaganja za jasne političke ciljeve, koja se svela na pitanje na koji način udovoljiti vladajućoj političkoj stranci i ne shvatajući šta je cilj izbora, partije demokratske opcije, posebno one sa autonomaškim i nacionalnim predznacima, olako su se odrekle zalaganja za izmenu statusa Vojvodine. Autonomaška ideja je na duži vremenski period poražena.

Raspisivanje vanrednih parlamentarnih izbora je značilo direktno negiranje lokalne i pokrajinske demokratije i samouprave. To je značilo da je direktno želeo da se ostvari efekat jedne nesumnjive političke vladavine na nivou republike, koji bi bio potkrepljen na nižim nivoima vlasti. Ovde se postavlja pitanje i tumačenje Ustava Republike Srbije o ispunjenosti uslova za raspuštanje Narodne skupštine Republike Srbije; odnosno, da li je dovoljna želja predsednika Vlade za novim izborima da bi oni bili i raspisani od strane predsednika Republike, koji je morao znati da će na taj način izbori za podnacionalne nivoe vlasti biti medijski i na svaki drugi način „*zatrpani*”⁵.

Mišljenja smo da republički izbori treba da budu kada im je vreme, delom zbog toga što Srbija treba da stabilizuje izborne procese. Na izbore se ne može ići samo da bi se dobila vlast zbog vlasti, već da bi se na njima predstavio određeni program, ali i položili politički računi – odnosno, šta se uradilo u mandatnom periodu. Trebalo je da na lokalnim i pokrajinskim izborima dosadašnji nosioci mandata podnesu biračima račun o tome šta su uradili, da neke nove alternativne ili postojeće opozicione grupe zatraže mandat da nešto urade bolje ili drugačije, ne povezujući to sa republičkom vlašću – ona je koristeći monopol političke pozicije preplavila lokalni i pokrajinski prostor, namećući teme koje nemaju apsolutno nikakve veze sa lokalom i pokrajinom, što je bila značajna zloupotreba demokratskog procesa.

Izbori zakazani na nivou republike su bili mobilizacija najveće političke partije, koja od samog početka ima problem da sebe iz nacionalnog pokreta pretvori u normalnu političku opciju. Ne zaboravimo, najveća partija-pokret u Srbiji, poznat kao Srpska napredna stranka – SNS, već četiri godine je u stalnoj izbornoj kampanji. To nije veliki problem za nju, ali jeste za stabilizaciju

4 Partije u okviru DOS (DSS, DHSS, Socijaldemokratija, ND), SPS (Socijalistička partija Srbije).

5 Autoru ovoga teksta ostaje kao zagonetka odgovor na pitanje zašto neka od tzv. demokratsko-liberalno-gradansko-evropskih partija nije tražila ocenu ustavnosti raspuštanja Skupštine Srbije, jer ne može da shvati koje je to obrazloženje tipa „*želim(o) još četiri godine mandata*” – šta je bilo obrazloženje raspuštanja parlamenta?

političkih prilika u Srbiji, jer različiti nivoi vlasti moraju biti emancipovani od drugih nivoa vlasti. Građani treba da preuzmu odgovornost za život u svojim lokalnim/gradskim sredinama i pokrajini.

Ako se svi izbori održavaju istovremeno, onda su to izbori po horizontali, pa imamo sistem u kom su nosioci lista lideri partija (za nivo republike i za lokalnu skupštinu) – tako se izbori pretvaraju u plebiscit za i protiv republičke vlasti i njenog lidera. Ovakvi izbori u sebi sadrže elemente prevare birača, što je u Srbiji od uvođenja višestranačja jedno od glavnih obeležja političkog sistema.

Na osnovu skupštinske odluke o izboru poslanika za Skupštinu Autonomne pokrajine Vojvodine⁶ bira se 120 poslanika, čiji se izbor vrši u jednoj izbornoj jedinici. Broj birača upisanih u jedinstveni birački spisak je 1.729.376. Izbori u Vojvodini su održani na 1.785 biračkih mesta.

Rezultati izbora za poslanike u Skupštini Autonomne pokrajine Vojvodine, na izborima održanim 24. aprila 2016. godine su sledeći:

Broj glasova i broj mandata koje su dobile pojedine izborne liste:⁷

<i>Naziv izborne liste</i>	<i>Glas.</i>	<i>%</i>	<i>Mandati</i>
1. ALEKSANDAR VUČIĆ – SRBIJA POBEĐUJE	428.452	44,48	63
2. ZA VOJVODINU RADA I ZNANJA – DS, DSHV, NOVA, ZEP ZELENI – DR BOJAN PAJTIĆ	69.740	7,24	10
3. IVICA DAČIĆ – SPS, JS, PPS	85.311	8,86	12
4. Nenad Čanak – LSV – Digni glavu!	61.979	6,43	9
5. Vajdasági Magyar Szövetség – Pásztor István	47.034	4,88	6
6. Dr VOJISLAV ŠEŠELJ – SRS	73.742	7,66	10
7. DVERI – DSS – SANDA RAŠKOVIĆ IVIĆ – BOŠKO OBRADOVIĆ	31.218		0
8. BORIS TADIĆ, ČEDOMIR JOVANOVIĆ – SAVEZ ZA BOLJU VOJVODINU – LDP, SDS	26.800		0
9. N P DINARA-DRINA-DUNAV – T. BOKAN	15.285		0
10. Magyar mozgalom az autonómiáért – Dr. Korhecz Tamás – VMDK – Csonka Áron	16.452	1,71	2
11. ZELENA STRANKA	10.970	1,14	1
12. SRPSKO RUSKI POKRET – Aleksandar ĐURĐEV	5.574		0
13. Za slobodnu Srbiju – ZAVETNICI – Milica Đurđević	5.000		0
14. VOJVODANSKA TOLERANCIJA	4.943		0
15. DOSTA JE BILO – SAŠA RADULOVIĆ	53.317	5,54	7

6 Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika za Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine, „Sl. list AP Vojvodine“, broj 23/2014.

7 Ukupan broj glasača je bio 963.208 (55,69%). Broj važećih listića je bio 935.817, a broj nevažećih 26.708. Konačni rezultati izbora za poslanike u Skupštini Autonomne pokrajine Vojvodine utvrđeni su na sednici PIK 4. maja 2016. godine. Svi podaci su iz Izveštaja PIK-a.

KARAKTER DRŽAVE U KOJOJ ŽIVIMO

„Ustav je ono mesto u kome novouspostavljeni poredak traži i ustanovljava sopstvene principe.“

Hana Arent

Socijalna transformacija se u Srbiji odvijala, predugo praćena ratom i neregularnim stanjem, što je pomagalo političkom režimu da učvrsti svoj legitimitet i dugotrajnost. Nakon 2000. godine u Srbiji se pojavila nada da bi se moglo krenuti ka kvalitetnijim političkim rešenjima u korak sa evroatlantskim integracijama, čime bi se pokazao određeni demokratski potencijal. Rezultat promena je donošenje novog ustava, koji je trebalo da bude pretpostavka dalje demokratizacije. Ovde podsećamo da racionalnih razloga za donošenje Ustava Republike Srbije u 2006. godini nije bilo. To kažemo imajući u vidu ustav u ovom obliku, koji je iznenadio svakoga – od eksperata iz oblasti teorije ustavnog prava i političkog sistema, preko boraca za demokratiju iz vremena Miloševićevog režima, učesnika u javnom i političkom životu zemlje, posebno zagovornike autonomističke opcije i decentralizacije države. Zašto je to bilo tako? Verovatno zbog toga što su promene koje su se desile krajem 2000. godine za većinu učesnika u javnom i političkom životu Srbije imale revolucionaran karakter, koji je trebalo da se iskaže ustavnim diskontinuitetom sa prethodnim režimom. Svi dotadašnji predlozi, čak i oni sa desne strane političkog spektra, „išli“ su u tom pravcu. Još jednom naglašavamo, u okviru tih predloga se predviđao i znatno viši nivo ostvarenja autonomnih prava pokrajina, odnosno regiona, obećavajući da će se i u ovoj oblasti postići određeni prodor, kvalitetniji nego u Ustavu iz 1990. godine. Na kraju je dobijen produkt koji niko, osim nosilaca najopskurnijih političkih opcija, nije pozitivno ocenio. Tako je Ustav poslužio kao sredstvo za jednokratnu političku upotrebu, još jednom potvrdio osnivački državni mit Srbije – *Kosovski mit* i *de facto* je pretvorio u državu sa samo jednim problemom, nespremnu da se suoči sa problemima modernog političkog trenutka. Ustav nije rešio pitanje odbrane Kosova (i Metohije), odnosno zadržavanje te pokrajine u ustavno-pravnom i političkom sistemu Republike Srbije, ali je otvorio mnoga nerešena pitanja i dileme – oni čekaju novu ustavnu rekonstrukciju, koju je najbolje obaviti kroz Ustavotvornu skupštinu. Kao najveći problem, odnosno prepreku ka jačanju demokratije, vidimo opštu nespremnost političkih i intelektualnih elita u obračunu sa posledicama prošlosti – što bi, zbog potreba građana i zbog demokratske stabilnosti Srbije⁸, bio osnovni zadatak elita u zemlji.

8 „Nakon završetka ratova, političari su bili nemoćni da ponude novo, bolje, efikasnije, dok su mase spremno prešle na stranu novih pobednika, bez suštinske upitanosti o kvalitetu, novoga’. Suočavanje

Sledeći istraživanja **Podunavca** (2006), **Dimitrijevića** (2003) i **Molnara** (2008), pridružićemo se tvrdnji da je Srbija još uvek „*nedovršena država*“ sa elementima „*slabe države*“, koja je „*politička tvorevina koja nema dovoljno materijalnih resursa za održiv ekonomski razvoj, koja nije sposobna izgraditi jake državne strukture (vojsku, policiju, javnu upravu), sposobne da kontrolišu državne granice, da ima efikasnu vlast na celom državnom teritoriju, ne može sprečavati teritorijalnu fragmentaciju države*“ (Kasapović 2016).

Duboki pesimizam u vezi sa situacijom u Srbiji najviše iskazuje Nenad Dimitrijević, koji kaže: „*Srbija je danas u post-demokratskom stanju. Upotreba termina „post-demokratija“ upućuje na poseban oblik političke dinamike – Srbija je prešla iz nedemokratskog stanja u stanje u kom demokratija više nije moguća. Ova nemogućnost uzrokovana je kako razorenošću srpskog društva, tako i iscrpljenošću demokratije kao ideje i institucionalnog režima u savremenoj globalnoj konstelaciji*“ (2016a).

U situaciji u kojoj nema jasne političke ponude ili je ona vrlo oskudna, čak i zasnovana na manipulaciji, smisleno bi bilo ponuditi nove političke opcije i nove načine rešavanja kriznih situacija u društvu i državi. Naravno, ovi procesi bi zahtevali aktivno učešće građana, sa nužnom ulogom političkih i intelektualnih elita, povezanih sa ustaljenim formama političke akcije, praćenih i učešćem organizacija civilnog društva, koje bi potpomogle višestruke pretpostavke stabilne i konsolidovane demokratije. Neke od formi okupljanja građana u prethodnom periodu (u Beogradu, Novom Sadu i Nišu) daju povoda da se može govoriti o pretpostavkama drugačijeg tipa njihovog samoorganizovanja, koji bi mogli da dovedu u pitanje sve autoritarniju vlast u Srbiji, konsekvantno i u Vojvodini.

sa posledicama, ubistvima, razaranjima, kriminalom, sa (ne)delima, vrlo je ograničeno i ne prihvata se (na skoro svim stranama), zbog čega će oporavak od teških posledica na ovim prostorima ići veoma sporo (Radosavljević, 2016b)“.

POLITIČKI AKTERI I ODLUKA O DONOŠENJU SIMBOLA AP VOJVODINE

„Izmišljanje tradicije“ predstavlja jedan od ključnih pojmova u savremenoj društvenoj teoriji, podrazumevajući da tradicija kao nešto nesporno i nepromenjivo, kao nekakva „datost“, ne postoji, već da se uvek naknadno izmišlja i konstruiše, zavisno od savremenog političkog konteksta u kojem želi da se uspostavi veštački kontinuitet sa „poželjnom“ slikom prošlih zbivanja, odnosno sa vrednostima koje jedno društvo želi da neguje i pojavama kojih iz zgusnute prošlosti želi da se seća.

Milivoj Bešlin/Momir Samardžić

Odlukom Skupštine Vojvodine od 15. septembra 2016. godine „dopunjeno“ je korišćenje zvaničnih oznaka pokrajine, uključujući grb i zastavu⁹, tako da sada AP Vojvodina ima dve zastave i dva grba! Naravno, ova je promena izvršena nakon dugogodišnjih zahteva desničarskih srpskih partija da se dovedu u pitanje sve aktivnosti vezane za jačanje vojvodanske autonomije. Mi ćemo ovde, kroz predstavljanje konkretnog slučaja, naznačiti osnove političkog pozicioniranja u Vojvodini u bližoj budućnosti.

Donošenje ovog akta je bilo umnogome olakšano promenom vlasti u AP Vojvodini, gde je SNS osvojila „Banovinu“, kao jedini izraz suprotstavljanja njevoj vlasti u dužem periodu vremena. Naravno, ulog u ovoj priči je dvostruk: s jedne strane specifični simbolički značaj – „predsednik pokrajinske vlade“, „pokrajinska vlada“, „pokrajinska skupština“, jer političke moći u pokrajinskoj samoupravi nema (na osnovu Ustava iz 2006. godine i nakon odluka Ustavnog suda Srbije); s druge strane, partiji pobednici (i koalicionim partnerima) je omogućeno korišćenje veoma bogatih resursa pokrajinske administracije (zapošljavanje u pokrajinskoj upravi, javnim preduzećima, institucijama i ustanovama, kao i upravljanje relativno bogatim fondovima pokrajinske administracije).

Srpska napredna stranka (SNS) je od svog osnivanja pokazivala nameru da kreira drugačiju političku praksu u AP Vojvodini, kao i diskontinuitet sa liberalnim i građanskim institucijama i ustanovama oformljenim posle 2000. godine, a ponajpre sa evropskim simbolima APV. Zato su u „igru“ ubačeni „tradicionalni vojvodanski simboli“ oko kojih se javnost u Vojvodini prilično podelila, ali se

9 Pokrajinska skupštinska odluka o izgledu i korišćenju simbola i tradicionalnih simbola Autonomne pokrajine Vojvodine. 2016. „Sl. list AP Vojvodine“, broj 51/2016.

pokrenula i prilično argumentovana rasprava o falsifikovanju istorije.¹⁰ Politika inata i svojevrsnog *đilkošenja* dovela je do pomalo riplijevske situacije, odnosno do političke zajednice (AP Vojvodina) sa dve zastave i dva grba! Naravno, u zavisnosti od političkog stava, ideoloških i drugih uverenja, najviše i zavisi stav koji se ima o ovom pitanju. Jer, nova većina u pokrajinskoj skupštini je dobro pokazala da može bez problema da izglasa svaku odluku.

„*Vojvođanski deo*“ Srpske napredne stranke¹¹ se na razlikuje po stavovima i političkoj praksi od stare radikalne politike. To je pozicija naglašene srpske centralističke retorike sa korišćenjem nacionalističkog i ksenofobičnog rečnika iz perioda ratova na teritoriji bivše SFRJ 90-ih godina prošlog veka. Zato ne iznenađuje kada novi sekretar za kulturu AP Vojvodine, **Miroslav Štatkić**¹², kaže: „*sa jednim novim usmerenjem, a to je svojevrsna reafirmacija srpskog kulturnog identiteta u Vojvodini. Jer, zar nije baš ovaj deo našeg nacionalnog korpusa, naročito u XIX veku, ali i docnije, bio temelj gotovo celokupnog srpskog kulturnog, pa i nacionalnog identiteta? I zar nije decenijama u našoj pokrajini najviše zanemaran upravo kulturni identitet većinskog, srpskog naroda? Jeste, i to je jedno neprirodno stanje, to je svojevrsno, veštački napravljen paradoks, koji prosto ne može da traje*“ (Stajić, 2016). Stoga je insistiranje na odluci o usvajanju tradicionalnih simbola Vojvodine, koja jeste znak da je u Vojvodini pokrenuta vrlo iskrena i efikasna ideološka ofanziva (koja se ne sprovodi u ostalom delu Srbije, gde je primarna ogoljena borba za svaki gram vlasti) kao deo sveukupnih radnji na daljoj „*srbizaciji*“ Vojvodine – „*srbizaciji*“ u izvođenju starih proverenih političkih igrača koji sada nose drugi politički dres, ali nastavljaju da sprovode politiku 90-ih godina XX veka.

Savez vojvođanskih Mađara¹³, koji je dugo godina važio za dosta liberalnu i vojvođansku opciju, tokom proteklih godina pod teškom rukom svoga predsednika **Ištvana Pastora** sve više postaje politički blizanac vladajuće mađarske partije FIDESZ **Viktora Orbana**, dosledni tumač i branilac njegove politike, koji se sve više bavi „desnom“ politikom Budimpešte i Beograda, nego što zastupanjem potreba Vojvodine. Ovu tvrdnju ilustruju stav Pastora povodom usvajanja „*tradicionalne*“ zastave AP Vojvodine – kada je rekao „da to želi 70% vojvođanskih

10 Vidi: Bešlin, Milivoje/Samardžić, Momir. 2015. „Anatomija jednog falsifikata“, *Danas*, 19. mart 2015.

11 Srpska napredna stranka (SNS) nema organizacionu strukturu, pokrajinski odbor za Vojvodinu!

12 Miroslav Štatkić je „*prepodobio*“ svoju biografiju za pokrajinskog ministra, sakrivajući „*detalje*“ o tome da je on dopisni član VANU – Vojvođanske akademije nauka i umetnosti, koja je trn u oku desnog krila vojvođanske političke scene, posebno Srpske napredne stranke.

13 Pred izbore ih je napustio veliki broj uglednih članova, koji su formirali Pokret mađarske nade, čiji je jedan od vođa Tamaš Korhec ušao u vojvođansku skupštinu.

Srba¹⁴ – kao i vrlo tvrda kampanja među vojvođanskim Mađarima da podrže Orbana u referendumu o odbijanju kvota EU za raspored emigranata, koji je i u Vojvodini, baš kao i u Mađarskoj, neslavno propao; ali, neupitna podrška SVM i Ištvana Pastora Orbanu nije propala.

Demokratskoj stranci Vojvodina je više od deset godina bila najjače uporište – ova podrška nije adekvatno vraćena, počevši od problematičnog pisma **Bojana Pajtića**, koji je građane Vojvodine ubjeđivao u nužnost usvajanja Ustava Srbije iz 2006. godine, tvrdeći da će AP Vojvodina imati 260 puta više para nego 2000. godine, a skrivajući činjenicu da je po novom ustavu autonomija Vojvodine ispod nivoa miloševićevske autonomije iz 1990. godine (Radosavljević 2014, 214-15). Uz to je išlo i dosledno zanemarivanje Vojvodine od strane partijske centrale u Beogradu, koje se podudarilo sa neupitnom vladavinom **Borisa Tadića**. DS je po pitanju znamenja ostala uzdržana, dokazujući još jednom da ona nema konzistentan stav o većini problema u Vojvodini.

Liga socijaldemokrata Vojvodine, od nestanka Koalicije Vojvodine (u manjoj meri),¹⁵ te Reformista Vojvodine (u većoj meri)¹⁶, kao i nekih manjih vojvođanskih partija sa političke scene, komotno je uživala u statusu „*jedinih branitelja interesa Vojvodine*“, uživajući poštovanje prevashodno Demokratske stranke i Borisa Tadića. Liga je posle 2000. godine bila partner ove stranke na različitim nivoima vlasti, posebno u Vojvodini (od toga dvanaest godina kao „*mlađi*“ partner u vladama Bojana Pajtića), dosledno praveći kompromise sa politikom Demokratske stranke, koja je uvek imala „*višak razumevanja*“ za prilike u državi, ne osvrćući se na potrebe Vojvodine. Sve je to praćeno estradizacijom politike, posebno neupitnog lidera LSV, manipulacijom oko pitanja Vojvodine, naročito u predizborno vreme, što se brzo zaboravlja nakon popunjavanja mesta u vlasti.

14 „*Budući da se svaki simbol vezuje za određeni historijski trenutak, i ovaj simbol se vezuje za historijski trenutak prije 160 godina. Iz moje pozicije gledano, mi smo tada kao Mađari bili na drugoj strani, ali to ne znači da to od strane današnje populacione većine ne može biti prihvaćeno kao simbol i da mi taj simbol poštujemo. Ako imamo pravo da imamo svoje nacionalne simbole, ne vidim zašto bi bilo ko od nas imao bilo šta protiv da se ovaj simbol utvrdi kao simbol Autonomne Pokrajine Vojvodine – i od nas koji smo u odnosu na te simbole u nekom historijskom periodu imali drugačiji stav ili u odnosu na razmišljanje o tom historijskom trenutku možda imamo drugačiji stav*“, napomenuo je Pastor. On je rekao da je 70% populacije u Vojvodini srpske nacionalnosti i da većinski narod ima pravo da odabere svoje simbole, „*i ne vidim zašto bi mi kao manjinska zajednica sa tim trebalo da budemo povrijeđeni*“, N1, 15.09.2016. godine.

15 Na čelu sa Draganom Veselinovim.

16 Partija sa najobrazovanim članstvom i najkvalitetnijim programom u Vojvodini pre 2000. godine teško se snašla u postoktobarskom periodu, pa je vrlo brzo zapala u frakcionaške borbe koje su je politički minorizirale; na kraju je malobrojna grupa reformista učestvovala u stvaranju Vojvođanske partije, koja je praktično bez uticaja u Vojvodini. Partija koja danas deluje pod imenom Reformisti Vojvodine nema nikakve veze sa partijom koja je delovala od 1990. do 2005. godine.

Tako je i njihov nastup prilikom usvajanja znamenja Vojvodine bio „marketinški“ – Ligaši su bili protiv u trenutku kada su u Gradu Novom Sadu u koaliciji sa SNS, koju su eufemistički nazvali „komunalna koalicija“, i sa kojom učestvuju u podeli lokalnog političkog plena. Naravno, sve uz izgovor da „neko mora da se žrtvuje kako bi se spasila Vojvodina.“

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA: NOVA POLITIKA ZA VOJVODINU?

Na političkoj sceni Vojvodine u tragovima su ostala zalaganja za *istinsku, punu, modernu, evropsku, funkcionalnu, suštinsku autonomiju*, itd. Stoga smo izuzetno skeptični po pitanju mogućnosti jačanja autonomaške ideje u Vojvodini, nakon 25 godina egzistiranja partija kakve danas imamo, sa postojećim programima, organizacijom i vrlo upitnim kvalitetom njihovih lidera.

Nedostatak ozbiljne političke opcije, zasnovane na kvalitetnom ideološkom predlošku, u ovom trenutku više je nego očit na političkoj sceni Vojvodine (i Srbije). Čvrstog smo uverenja da se „*doslednost i uverljivost u politici mogu ostvariti samo na osnovu jake ideološke pozicije. Takva pozicija stvara lidere koji na osnovu dobijenih mandata imaju mogućnost stvaranja novih realnosti – transformacije sopstvenih zemalja, na šta ih primorava sve globalnija slika sveta. Pri takvoj aktivnosti oni ne slede samo događaje, nego im idu u susret, predviđaju ih, oblikuju u skladu sa potrebama i interesima političkih zajednica koje predvode*“ (Radosavljević 2016a). Imajući u vidu karakter teme o kojoj govorimo, smatramo da je neophodno organizovanje političke opcije u Vojvodini koja bi baštinila najbolje ideje Lige socijaldemokrata Vojvodine, Demokratske stranke, nekadašnjih Reformista Vojvodine, Saveza vojvođanskih Mađara, Vojvođanskog kluba, koja je otvorena za saradnju sa nevladinim organizacijama i građanskim inicijativama, nezavisnim sindikatima i medijima, sa organizovanim volonterima, čvrstim stavom o nužnosti promene položaja Vojvodine, konsekvantno i novog ustavno-pravnog i političkog rekonponovanja Republike Srbije. Da li bi to bilo izvodljivo u formi političke partije ili političkog pokreta, tema je za dobro i zrelo promišljanje, uz bitnu pretpostavku da u koncipiranju i sprovođenju „*Nove politike za Vojvodinu*“ ne bi trebalo da učestvuju oni koji su svoje „vojvođanske“ šanse prokockali i prodali 2006, 2008, 2012, 2014. i 2016. godine – zbog manjka verodostojnosti i brojnih propuštenih šansi.

BIBLIOGRAFIJA

- Autonomija Vojvodine. Izabrani spisi. 1976. Novi Sad: Centar PK SKV za političke studije.
- Bešlin, Milivoje, Samardžić, Momir. 2015. Anatomija jednog falsifikata, *Danas*, 19. mart 2015.
- Crouch, Colin. 2007. *Postdemokracija*. Zagreb: Izvori.
- Čavoški, Kosta. 2002. *Vojvodina – država nacionalnih manjina*. Novi Sad.
- Dimitrijević, Nenad. 2003. „Srbija kao nedovršena država“. *Peščanik*, 24. 03. 2003.
2007. *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*. Beograd: Fabrika knjiga.
- 2016a. *Kriza demokratije ili postdemokratija? (apstrakt)*, u: Zbirka sažetaka Sabora politikologa. 2016. Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije.
- 2016b. „Demokratija na ivici“. *Peščanik*, 14. 10. 2016.
- Fira, Aleksandar. 2006. *Ustavno pravo Republike Srbije: II knjiga – Ustav Republike Srbije od 2006. godine*. Novi Sad: FPPS.
- Kasapović, Mirjana. 2016. „BiH se neće raspasti dok je to volja i interes Amerike“. *Jutarnji list*, 30. rujan 2016.
- Kovačević, Boško. 2013. *Stvarnost i izgledi*. Novi Sad: Vojvođanska politikološka asocijacija.
- Linc, Huan, Stepan, Afred. 1998. *Demokratska tranzicija i konsolidacija*. Beograd: Filip Višnjić.
- Matijević, Nikolina. 2012. „Tranzicioni i konsolidacioni procesi u Hrvatskoj i Srbiji: Komparativna analiza“. *Politička revija* 2/2012: 225-250.
- Merkel, Wolfgang. 2013. „Kriza? Kriza!“ *Peščanik.net*, 14.05.2013.
- Molnar, Aleksandar. 2008. *Oproštaj od prosvetiteljske ideje ustavotvorne skupštine. O rotacionom kretanju revolucije u Srbiji, 2000–2007*. Beograd: IFDT/Fabrika knjiga.
2015. „Značaj Tokvilove analize vlasti Endrjua Džeksona za razumevanje vlasti Josipa Broza“, u: Ur. Vujačić, Ilija i Beljinac, Nikola. 2015. *Nova Evropa i njena periferija*. Beograd: Fakultet političkih nauka i Udruženje za političke nauke Srbije.
- Podunavac, Milan. 1988. *Politički legitimitet*. Beograd: Rad.
1998. *Princip građanstva i poredak politike*. Beograd: Čigoja.
2006. *Poredak, konstitucionalizam, demokratija*. Beograd: Čigoja.
- Podunavac, Milan (ur.). 2011. *Ustav i demokratija u procesu konsolidacije*, Beograd: Fakultet za političke nauke, Udruženje za političke nauke Srbije
- Radosavljević, Duško. 2001. *Elite i transformacija*. Novi Sad: Ilida štampa.

- 2011a. „Nepodnošljiva lakoća odustajanja: Ustavno zlopačenje Vojvodine od 1988. do danas“. Treći program 151-152: 197-222.
- 2011b. „Vojvodina i ustavni identitet Srbije“. u: Ustav i demokratija u procesu konsolidacije, Beograd.
2013. Pogled s leva. Novi Sad: Vojvođanska politikološka asocijacija.
2014. O Vojvodini 2000–2014: Pačvork. Novi Sad: Vojvođanska politikološka asocijacija.
2015. „Politika u povlačenju: Stanje na početku XXI veka“. Politikon br. 15: 24-34.
- 2016a. „Socijaldemokratske partije u Vojvodini 1990–2014: Programska obeležja“, u: Socijalna demokratija u Evropi i koncept „dobrog društva“ (Prir. S. Orlović). Beograd: Fridrih Ebert/Centar za demokratiju.
- 2016b. Socijalna transformacija zemalja bivše Jugoslavije: 25 godina posle (rukopis)
- Radosavljević, Duško, Matijević, Nikolina. 2014. „Demokratija – proizvod saradnje elita?“ Politikon br. 8: 23-35.
2015. „Postkomunističke elite u regionu ex-Jugoslavije – identitetska pitanja: slučajevi Hrvatske i Srbije“, u: Nova Evropa i njena periferija (I. Vujačić i N. Beljinac, ur.). Beograd: Fakultet za političke nauke, Udruženje za političke nauke.
- Stajić, Miroslav. 2016. „Cilj je da izdvajanja za kulturu približimo evropskom proseku“ (intervju sa Miroslavom Štatkićem), Novi Sad: Dnevnik, 02.10.2016.
- Vujačić, Ilija. 2005. Hronika odložene tranzicije: političke analize. Novi Sad: Stylos.
- Vasa Stajić – misao i delo. 2008. Novi Sad: VANU.
- Vojvođanski klub. 1995. Knjiga o Vojvodini. Novi Sad: Vojvođanski klub.
- Vojvođanski klub. 2009. „Jogurt revolucija“ 1988. Vojvodina od Ustava do Statuta, Novi Sad: Vojvođanski klub.
- Vrkatić, Lazar. 2009. O konzervativnim političkim idejama. Novi Sad: USEE.
- Zbirka sažetaka Sabora politikologa. 2016. Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije.

Dokumenta (po godinama donošenja):

Ustav SFRJ, 1974.

Ustav SR Srbije, 1974.

Ustav SAP Vojvodine, 1974.

Ustav Republike Srbije, 1990.

Statut AP Vojvodine, 1991.

Ustav SR Jugoslavije, 1992.

Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine, 2002.

Ustav Republike Srbije, 2006.

Statut AP Vojvodine, 2009.

Deklaracija Vojvodina posle promena Demokratske stranke, 2000.

Program Demokratske opozicije Srbije, 2000.

Programska izjava DOS za Vojvodinu, 2000.

Demokratska stranka Srbije. 2001. Osnovna načela za novi Ustav Srbije.

Platforma o ostvarivanju ustavnih nadležnosti i autonomije Autonomne Pokrajine Vojvodine sa načelima za buduće ustavno uređenje Pokrajine, 2001.

Demokratska stranka. 2003. Nacrt Ustava Srbije.

Platforma IV AP Vojvodine o položaju AP Vojvodine u novom Ustavu Republike Srbije, 2006.

Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) – Mišljenje o novom Ustavu Srbije, br. 405. mart 2007.

Pokrajinska izborna komisija. 2016. Izveštaj o ukupni rezultatima izbora za poslanike u Skupštinu Autonomne pokrajine Vojvodine održanih 24. aprila 2016. godine, Novi Sad.

Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine. 2014. „Sl. list AP Vojvodine“, broj 23/2014, Novi Sad.

Pokrajinska skupštinska odluka o izgledu i korištenju simbola i tradicijskih simbola Autonomne pokrajine Vojvodine. 2016. „Sl. list AP Vojvodine“, broj 51/2016, Novi Sad.

Duško Radosavljević

2016 ELECTION AND (TOTAL?)

DEFEAT OF AUTONOMIST IDEA IN VOJVODINA

SUMMARY

During more than 25 years of pluralistic party system existing in Serbia and in Vojvodina, a large number of parties and non-government organizations, which put Vojvodina's position and its improvement in the focus of their acting, have been formed. Over time, parts of these efforts have been taken over by the parties that were formed outside of Vojvodina,, achieving better election results than the "original autonomists", while diluting those views, they also legitimized them in political struggles. The second group, parties of national

communities in Vojvodina, once natural allies to autonomist options, has also joined this process, achieving their particular interests by ignoring and bypassing provincial interests. The third group, parties – deniers of regional particularities have been ambivalent about the question of the province from the beginning of the multiparty system in Serbia/Vojvodina – in the opposition they seek reduction of the rights of Vojvodina,, if they are in power, they try to at least bureaucratically increase the level of competence, in order to efficiently exploit provincial resources (public enterprises, institutions and companies), strengthen personal position within the party and finance their parties. 2016 elections were held in such an environment. Democratic/liberal/civic option has emerged in several columns, with a set of unrealistic goals, parties of national communities with the desire to recognize the winning side, the third group with the intention to strengthen the monopoly position of state-level by installing the provincial government and minor Vojvodina's options to acquire citizenship rights. In a political fight without advocacy for clear political objectives, which has been reduced to questioning what amount of power should the ruler be showered by and not understanding what goal of the election is, democratic parties' options, especially those with autonomist and national precursors, have easily given up the efforts to amend the status of Vojvodina. For a longer period of time the autonomist idea has been defeated. Whether it is fatal or not is the theme of this article.

KEY WORDS: *Political parties, Vojvodina, Autonomism, 2016 Election.*

Snežana Đorđević*

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

Džentifikacija kao nova urbana strategija i oblik krize liberalne demokratije u globalizovanom svetu

SAŽETAK

Članak se bavi džentifikacijom kao novom urbanom strategijom u globalizovanom svetu i predstavlja deo urbanih studija. Koncept liberalne urbanizacije povlađuje interesima profita i u procesima gradnje i razvoja grada ozbiljno potiskuje javni interes isključujući javni dijalog, te prerasta u revanšističku urbanizaciju koja potiskuje (a često i fizički raseljava) siromašne građane.

Cilj ovog članka je da opiše na koji način amalgam ekonomske krize i jačanja autoritarne političke kulture zakonito podstiče džentifikaciju, uzrokujući velike prostorne i socijalne nejednakosti i nepravde, kao i da ukaže na moguće pravce promena i poboljšanja.

Koriste se metode opisa (prikaza stanja) i analize posledica džentifikacije u nizu zemalja zapadnog sveta (američki i evropski gradovi) uz komparacije i studije slučaja (Los Anđeles, Berlin i Beograd).

Članak ukazuje na koristi od jačanja koncepta i prakse socijalnog urbanizma i participacije građana u kreiranju i primeni urbanih politika i projekata.

KLJUČNE REČI: *džentifikacija, urbana obnova, socijalni i liberalni urbanizam, prostorno i urbano planiranje, inkluzivni zoning i stanovanje, revanšistički urbanizam, industrija gradnje, raseljavanje.*

* Kontakt: sneska152@gmail.com

DŽENTRIFIKACIJA, URBANA OBNOVA I KONCEPTI URBANIZACIJE

Džentifikacija (*gentrification*) znači oplemenjivanje zapuštenog urbanog prostora gradnjom i boljim uređenjem. Ovaj fenomen, koji decenijama privlači analitičare u oblasti urbanih studija, u raznim zemljama i gradovima dobija različite sadržaje i pojavne oblike. Atraktivnost ovog fenomena za istraživače leži u opasnosti od potiskivanja i raseljavanja siromašnih, a time i ugrožavanja osnovnih standarda demokratskog društva. Zbog negativne konotacije u EU ovaj pojam se napušta, te se koristi termin *urbana obnova*; ali, samo napuštanje pojma ne znači da nestaju i neželjene socijalne pojave. Naprotiv, i evropski gradovi u poslednjoj deceniji identifikuju sve više prostornih nepravdi i nejednakosti, te ova tema ostaje veoma aktuelna (Smith 2002, Lees 2008, Levine 2004).¹

Džentifikacija je proces koji nastaje pri obnovi delova grada koji mogu biti u većoj ili manjoj meri zapušteni. Najčešće se radi o getima, zapuštenim lučkim, industrijskim, *brownfield* zonama, kojima zaista treba obnova u funkcionalnom i estetskom smislu. U uslovima opravdane intervencije u prostoru presudno je bitan način odnosa prema stanovnicima tog prostora; da li je proces obnove transparentan, da li se stanovnici uključuju, iznose svoje potrebe, prioritete, da li ostaju da žive u tom naselju (Levine 2004, 104).²

Ponekad, međutim, sasvim lepi i funkcionalni delovi grada bivaju, usled potreba industrije gradnje i gladi za profitom, prenamenjeni, rušeni i uređivani u prostor koji bi mogao doneti više finansijske dobiti (bar za krug ljudi koji zagovara ovaj koncept). U tom kontekstu se može šire pričati o transparentnosti procesa odlučivanja i utvrđivanja prioriteta (sticanju uvida i održavanju javnih debata), kao i o mogućoj prostornoj nepravdi koja će uslediti realizacijom ovakve vrste obnove.

Oblikovanje grada u funkcionalnom smislu predstavlja kompleksan proces. U procesu kreiranja politike i odlučivanja profesionalno se moraju uzeti u obzir razni aspekti: prostorni, urbanistički, arhitektonski, ekološki, pravni, politički, socijalni, itd. Pored toga, u proces se uključuju brojni akteri i ukrštaju se interesi raznih vrsta, što je obično dosta izazovan proces. To je dodatno vrlo

1 Članak obuhvata deo novije literature iz ove oblasti sa naglaskom na radovima jednog broja autora kao što su: Saskia Sassen (globalni gradovi), autori koji se bave džentifikacijom i drugim fenomenima u američkim gradovima Neil Smith, Edward Soja, Elvin Wyly, Daniel Hammel, Maryon Levine, kao i autori koji fokus drže na iskustvima evropskih gradova: Loretta Lees, Ellen Reese, Geoffrey Daverteuil, Leanne Thach, Fainstein Susan, Wolfgang Kil, Hilary Silver, itd.

2 Marion Levin se zalaže za termin *pažljiva urbana obnova*, koji podrazumeva da su nosioci tih poslova svesni potreba stanovnika koji žive u ovim delovima grada (naselja), kao i da oni i dalje treba tu da žive zadovoljniji novim ambijentom. To po sebi implicitno podrazumeva da stanovnike treba uključiti u kreiranje vizije, osmišljavanje prioriteta, identifikaciju problema i kreiranje mogućih rešenja.

odgovoran posao, jer ozbiljno utiče na kvalitet života ljudi: može dovesti do socijalnog i prostornog raslojavanja, može izazvati velike nepravde i nejednakosti, te je obaveza društva i svih nivoa vlasti da proces oblikovanja ove politike i odlučivanja bude transparentan i inkluzivan. Uključivanje građana i zajednice u kreiranje politike i projekata, kao i njihova realizacija i vrednovanje presudno je bitan demokratski standard od koga se ne sme odustajati (Reimer & Getimis & Blotevogel 2014).

Međutim, u realnosti, pogotovu u procesima globalizacije i sve surovije utakmice u privlačenju investicija između gradova na svetskom i nacionalnom tržištu, ova dimenzija se potiskuje, čak i u gradovima koji imaju razvijene sve instrumente države blagostanja. U procesima obnove se dešava da se siromašniji stanovnici „potiskuju“ i iseljavaju iz atraktivnih delova naselja da bi se taj prostor obnovio i luksuzno opremio za bogatije stanovnike i korisnike, koji mogu da priušte više rente.

Ukoliko u jednom društvu postoji politika *socijalnog urbanizma* (što je standard većine evropskih društava i gradova) koja vodi računa o interesima svih slojeva društva, ovaj proces može nastati slučajno i njegove negativne posledice se, po pravilu, rešavaju primenom mera osmišljenih uz participaciju stanovnika tih naselja – posebno grupe koja je ovim procesima ugrožena.

Ukoliko, međutim, prevlada koncept *liberalnog urbanizma*, koji je odlika SAD, zemalja anglosaksonskog sveta, ali i jednog broja evropskih država (koncept je od 1980-ih godina znatno proširen)³, ***džentifikacija postaje česta praksa koja vodi prostornoj neravnopravnosti i nepravdi***. Liberalni urbanizam podrazumeva snažniju tržišnu orijentaciju i manju osetljivost za socijalne posledice u procesima razvoja gradova. On je prepoznatljiv po gradovima i naseljima sa snažno izraženim socijalnim zoningom i segregacijom (delovi grada sa bogatim stanovništvom, sa srednje bogatim i sa siromašnim, ili delovi grada određene etničke grupe, kao, na primer: italijanska, jevrejska, kineska četvrt, itd.). Ovi gradovi su podložniji nastanku geta i sirotinjskih četvrti nego gradovi socijalnog koncepta urbanizma. U ovim društvima se koriste i neki instrumenti socijalne intervencije i smanjivanja drastičnih prostornih razlika i nejednakosti (instrumenti inkluzivnog zoninga ili inkluzivnog stanovanja, podsticanje mešovitog stanovanja), ali studije pokazuju da su efekti ovih mera uglavnom skromni (Schuetz & Meltzer & Been 2009).⁴

3 Autori s pravom zaključuju da je ovaj koncept urbanizma trenutno prisutan u većini zemalja sveta.

4 Inkluzivno (uključujuće) zoniranje (IZ) i stanovanje je paket regulatornih mera u planiranju prostora i stanovanja lokalnih vlasti u SAD, kojim se od investitora traži da deo stambenog fonda mora biti odvojen za siromašnije socijalne grupe (pojedince, porodice). Programi IZ mogu biti različiti *po obaveznosti* (obavezni ili dobrovoljni) i *po strukturi instrumenata* koje koriste: finansijska davanja i donacije koje vlasti daju u slučaju prihvatanja ovog programa, jefitnije parce-

GLOBALNA EKONOMIJA KAO AMBIJENT KOJI POGODUJE DŽENTRIFIKACIJI

Ovaj tekst se oslanja na koncepte i studije koji ukazuju da globalizacija podrazumeva novu globalnu ekonomiju u kojoj centri proizvodnje i razvoja postaju globalni gradovi (Sassen 2000, Smith 2000). Ti gradovi su sve češće gradovi *Trećeg sveta*, i to veliki gradovi azijskih, latinoameričkih i afričkih zemalja. Oni doživljavaju veliki *urbani rast* kako usled velikog prirodnog priraštaja, tako i usled velikog odliva stanovnika iz ruralnih predela u potrazi za poslovima.⁵ Ovi gradovi često nemaju kapacitet da obezbede kvalitetne uslove života stanovnicima i kvalitetne usluge, te su prepuni geta i kartonskih naselja, mnogi delovi grada pate od nekvalitetne infrastrukture (kao što su: vodovod, kanalizacija, ulice i trotoari), često je loš kvalitet gradnje zgrada i stanova, itd. Problem slabe ponude kvalitetnih i solidno plaćenih poslova se menja jačanjem pozicije ovih gradova kao ekonomskih inkubatora globalne svetske ekonomije (Gottdienern & Budd 2005, 39-44).

Globalizovan svet podrazumeva globalno kretanje radne snage, te migracije postaju sve značajniji globalni fenomen. Visokoobrazovana radna snaga se lakše kreće, dobija bolje plaćene i profesionalno zanimljivije i izazovne poslove, dok su šanse za neobrazovane slabije, pa se oni najčešće doživljavaju kao breme svakog sistema. S druge strane, u razvijenom svetu privreda počinje da se oslanja i na strance/imigrante kao jeftinu (time i konkurentnu) radnu snagu. Menja se radna regulacija (struktura rada) te se sve više angažuju stranci koji rade za niže nadnice, povremeno zaposleni, osobe koje rade pola ili tek deo radnog vremena, prema kojima poslodavac ima manje obaveze, osobe koje, po pravilu, nisu u sindikatu, itd. Tako, s jedne strane, domaće stanovništvo postaje ugroženo i u ponudi je sve manje poslova za njih – što je osnov za nastanak otpora, pa i mržnje prema strancima (činilac autoritarne kulture), a kasnije i za ozbiljne klasne i rasne nemire i konflikte.⁶

le, ubrzane procedure izdavanja dozvola za gradnju i drugih dokumenata, bonusi za gustinu gradnje (density bonus), oslobađanje od dela finansijskih obaveza (fee waiver), kao i ponuda alternativa u vidu opcija otkupa – *buyout options* (pravo na gradnju na drugoj parceli – offsite construction, plaćanje – in-lieu fees, davanje parcele – *land donation*, itd.).

- 5 Od 13 najmnogoljudnijih gradova na svetu, samo je jedan u zapadnom, razvijenom delu sveta (Njujork sa 17,8 miliona stanovnika), tri su u razvijenom delu Azije (Tokio sa 33,2 miliona, Seul 17,5 i Osaka 16,4 miliona stanovnika), dok su ostali gradovi iz nerazvijenog dela sveta. Nerazvijeni deo sveta prolazi kroz *ubranu urbanizaciju* prelaska stanovnika iz ruralnih predela u gradove u potrazi za boljim uslovima života.
- 6 Kapitalizam je padom socijalizma izgubio globalnu konkurenciju i protivtežu. Kapital nameće glad za profitom kao imperativ poistovećujući ga sa razvojem, često potiskujući socijaldemokratske standarde i principe kao previše skupe i nekompetitivne za trku na globalnom tržištu.

S druge strane, ove promene su stvorile ambijent u kome „cveta“ svet prekarijata kao nakazna strana kapitalističkog društva, koje ozbiljno ugrožava teško osvojena ljudska prava: pravo na osmočasovno radno vreme, plaćen prekovremeni rad, minimalnu zaradu, dobre uslove rada, dnevni i godišnji odmor, itd. (Neil 2002, 427).

Industrija gradnje je bila i ostala važna grana privrede i razvoja gradova. U ovom kontekstu treba napomenuti da je kriza 2008. godine nastala (u SAD, a kasnije se prelila na ceo svet) u oblasti nekretnina usled želje da se podstakne razvoj (da se ostvari profit) po svaku cenu, te se pri davanju kredita odustalo od pouzdanih standarda merjenja rizika. Vinovnici ove planetarne krize u SAD nikada nisu odgovarali, a takva praksa počinje ponovo da se pojavljuje primenjena u nekim drugim granama (npr. prodaja automobila). Nastavljena je jedina igra koju kapital poznaje.

Autori posebno ukazuju na specifičnosti uslova investiranja u vreme krize, kada obično padaju stope profita, padaju prihodi svih vrsta, pa često i cene nekretnina. Ulaganje u gradnju stambenih nekretnina za kojima u vreme krize često pada tražnja (siromašenje populacije) izlaže investitora riziku od nelikvidnosti i pada vrednosti očekivanog povrata novca (pad cena stanova). Ipak, oblast gradnje je uvek atraktivna i investitori nastavljaju da tragaju za nalaženjem mogućeg prostora za zarade u ovoj oblasti (Reese & Daverteuil & Thach 2010, 312).

Glavni akteri u oblasti gradnje su uvek, pored gradskih vlasti, agenti za razvoj (*land developers*), građevinske firme, finansijski kapital, razne biznis firme, vlasnici nekretnina, itd. Investitori se trude da dobiju što veći obrt kapitala od rente (na izdavanje stambenih nekretnina) ili profit od prodaje nekretnina. Gradske vlasti na razne načine pokušavaju da se suoče sa činjenicom da prisustvo siromašnih stanovnika obara vrednost nekretnina u nekoj četvrti, te ga „rešavaju“ kao problem najčešće raseljavanjem ove populacije u manje atraktivne, obodne delove grada (Reese & Daverteuil & Thach 2010, 312). Objašnjavajući pravila i principe ciklusa kapitalnog investiranja u nekretnine, Goddiener i Bad ukazuju da je raseljavanje siromašnih nužan preduslov obnove (čime je džentifikacija logična i neizbežna posledica ovog procesa), jer siromašni ne mogu da plaćaju više rente koje omogućavaju održavanje kvalitetnijih zgrada i objekata (Gottdiener & Budd 2005: 32-35).⁷ Liberalni urbanizam ostavlja građane u zatvorenom krugu siromaštva ne nalazeći rešenje za njih – sem raseljavanja.

Pod zastavom „borbe za demokratiju“ na planeti se vode imperijalistički ratovi pokretani voljom za moć i gladu za profitom, a na nacionalnom planu se zahtevi za demokratizacijom odnosa u društvu sve češće proglašavaju opasnom komunističkom ideologijom.

7 Ako su stanovnici slabijeg materijalnog statusa, oni će plaćati niže rente od kojih vlasnik zgrade neće moći da ulaže u održavanje i neophodne popravke, te će ta zgrada propadati, a i ceo kraj će biti sve zapušteniji. Ako je kraj atraktivan (blizu poslovnog centra i slično), u pomenutim

Ambijent krize i vrednosti liberalnog urbanizma su doprinele vidnom smanjenju osetljivosti na sudbinu siromašnih i marginalnih socijalnih slojeva. Imperativ razvoja koji stoji pred gradskim vlastima navodi ih da često lansiraju velike projekte koji podrazumevaju izgradnju komercijalnih, privrednih i biznis objekata i delova grada. Oni podrazumevaju ulepšavanje grada i izgradnju ekskluzivnih destinacija (primeri super-džentifikacije), a u tim procesima se ne posvećuje skoro nikakva pažnja „gubitnicima“ ovih procesa: građanima koji se prinudno fizički raseļjavaju ili se podstiču brojnim mehanizmima i instrumentima da napuste taj prostor, što po pravilu za ovu grupu znači veliki trošak i zapađanje u još gore uslove života (Đorđević 2012, 145).⁸

Globalni kapital često utiče na razvoj gradova (Fainstein 2001). U Londonu su projekti obnove delova grada Canary Warf i Battery Park City realizovani od strane međunarodne firme, kanadske po mestu osnivanja. U Njujorku je na Menhetnu (Lower East Side), svega dve milje od Volstrita (Wall Street), napravljeno naselje od 61 kondominijuma kao elitno naselje „pametnih“ zgrada, gde je svaki stan umrežen u tehnološki najrazvijenije internet mreže. Posao je realizovala izraelska firma koristeći radije imigrante (koji nisu u sindikatu). Novac za gradnju je dala Evroamerička banka (Smith & DeFilippis 1998, 640-642).

PRINCIPI I VREDNOSTI U PROCESIMA OBLIKOVANJA GRADOVA

Izbor koncepta urbanizma (socijalni, liberalni i konačno revanšistički) je duboko ideološki i vrednosno utemeljen. U tom smislu se zaključak Lavina (Levine 2004, 89) čini prihvatljivim: džentifikacija nije samo spontano nastao proces, izazvan tržišnim odnosima, već je namerno kreirana politika vlasti (država i lokalnih vlasti) uske fokusiranosti na interese profita u gradnji i razvoju grada uz zanemarivanje problema kvaliteta života stanovnika.

Život i sve aktivnosti stanovnika grada se odvijaju u prostoru koji bi trebalo da je maksimalno funkcionalan, prijateljski prema njihovim potrebama i

uslovima se često ide i na pregrađivanje stanova u veći broj jedinica da bi se povećao prihod od renti. Na ovaj način vlasnik skuplja sredstva da kupi zgradu na nekoj drugoj lokaciji. Do obnove investicionog ciklusa može doći ukoliko se nađu stanari spremni da plate više rente. U tom kontekstu vlasnik može investirati u obnovu zgrada i kraja, ili podići rente, a posledica je nužno odlazak siromašnijih stanovnika iz tog dela grada.

- 8 Dobar primer je raseļjavanje siromašnih hispano stanovnika u San Francisku iz centra grada 1970-ih godina radi izgradnje elitnog Yerba Buena Centra. Ova grupa je iseljena uz skromnu nadoknadu, ali je grad (pa i federacija) morao posle desetogodišnjeg sudskog spora da isplati stanovnicima velika obeštećenja po svim stavkama izazvanih troškova i ugrožavanja i pada kvaliteta njihovog života. U ovom procesu je postala jasna i kvantitativno merljiva šteta koja se ovim činom može naneti građanima.

estetski uobličen (lep, udoban, prijatan). Savremeni urbanizam brine o mnogim aspektima života građana kao što su: adekvatnost prostora za decu, zatim „ženski“ (potisnut) i „muški“ prostor u gradu, prostor za stare, prostor za potisnute etničke grupe i manjine, značaj kreiranja prostora za susrete ljudi, druženja, upoznavanja (otvoreni, demokratski grad). Kreiraju se arhitektonska i urbanistička rešenja kojima se stanovnici podstiču na rekreaciju i zdrave stilove života (staze za bicikle, trotorari i pešačke staze, javni prostori pogodni za džogiranje, vežbanje i igranje dece, ali i odraslih).

To se odnosi na gradske prostore (dizajn i lepota arhitektonskih rešenja zgrada, uređenje i funkcionalnost trgova, ulica, trotoara, mostova, parkova, igrališta, rekreacionih zona), ali i na enterijere u kojima ljudi žive i rade (stambene zgrade, stanovi, kuće, škole, vrtići, pijace, tržnice, sve javne i privatne institucije). Brojne studije su pokazale da pojedinci doživljavaju svoj grad u zavisnosti od dela grada u kome žive, u kome rade, od socijalne grupe na koju su upućeni (rođaci, prijatelji, kolege), itd. (Bell & Fisher & Loomis 1978). Prostorno planiranje i urbanizam, kao oblikovanje prostora i enterijera, u velikoj meri utiču na ovu dimenziju života i mogu da učine život stanovnika lepšim i udobnijim. Ukazujem na to da se ovim procesom građanima šalju važne socijalne poruke i jačaju demokratske vrednosti društva.

U tom smislu na jednoj strani bi bili koncepti demokratskog, participativnog planiranja i oblikovanja grada prema potrebama svih stanovnika (grad kreiraju stručnjaci i stanovnici, traga se za rešenjima koja prijaju ljudima).⁹ Kreiraju

9 Koncepti i praksa skandinavskih društava u demokratskom kreiranju prostora i gradova su veoma inspirativni. Kopenhagen je jedan od najbolje i najdemokratskije uređenih gradova. U gradu ulice imaju, pored traka za automobile i široke biciklističke staze, komotne trotoare za pešake, čime se afirmiše kretanje ljudi peške i biciklom kao vid ekološkog transporta koji podrazumeva rekreaciju i smanjuje agresivnost automobila i zagađenje. Kako je Kopenhagen na obali Severnog mora i prostire se na nekoliko ostrva, podstiču se i drugi oblici kretanja i rekreacije (veslanje i jedrenje po kanalima), na trotoarima se uz kanale montiraju tramboline za skakanje koje podižu raspoloženje svih, trotoari i stepenice su oblikovani za razne vežbe (ova rešenja su urbanistički osmišljena uz učešće građana), na dečijim igralištima su okačene mreže za ljuljanje za odrasle koji se takođe zabavljaju dok im se deca (ili unuci) igraju. Klupe na igralištima su oblikovane ka unutra (ka dečijem igralištu) i ka spolja (ka ulici) da privuku i prolaznike koji nemaju decu da sede i uživaju u igri. Urbanisti imaju svoj moto – grad kreiramo mi i građani: igra je izvor radosti i kreativnosti iz kojih nastaju najbolja rešenja. U gradu je instalirana veštačka skakaonica na kojoj se može skijati i van sezone. Javni prostori su estetski oblikovani i mnoge javne institucije obiluju sadržajima koji okupljaju ljude oko lepog (umetnički performansi pri galerijama i pozorištima) i oko dobrih ideja (debate o problemima i načinu njihovog rešavanja). Umetnost je „spuštena“ među građane, nije od njih udaljena, te se ljudi osećaju njenim delom. Tako je Papierhala pored Opere, a preko puta Pozorišta, od koga ga razdvaja kanal, prostor pred kojim i u kome se mogu videti izložbe, performansi, može se ručati, sestiti na piće i uživati u prijatnom danu sa prijateljima i porodicom. Narodno pozorište, takode na vodi, kreirano je kao multifunkcionalan prostor za predstave, ali i za javne debate i skupove. Važan deo pozorišta je divan

se multifunkcionalni prostori u kojima se dobro osećaju svi građani (muškarci, žene, deca, mladi, srednja generacija, stari, manjine), trgovi kao otvorena, prijatna mesta za opuštanje, prijatno oblikovani prostori koji podstiču upoznavanje, druženje, dijalog, bolje razumevanje, te doprinose kvalitetnijem suživotu ljudi. Ovaj koncept je veoma blizak i ide pod ruku sa konceptom UN o otvorenim, demokratskim i dostupnim gradovima za sve.

Na drugoj strani su koncepti naglašenog socijalnog podvajanja koji kreiraju elitne, izolovane četvrti grada, ograđena naselja bogatih u koja se ne može ući od čuvara i ograda. Dodatno, koncept transportnog sistema u kome vladaju automobili, a biciklisti i pešaci su potisnuti, takođe je posledica načina uređenja gradova (biznis centar i suburbije za stanovanje) i, po pravilu, predstavlja izvor velikih nevolja za siromašnije građane koji ne mogu da priušte kola, a nemaju adekvatan javni transport na koji se mogu osloniti. Ispostavilo se da je koncept transportnog sistema u gradovima naglašeno klasno, a nekad i rasno pitanje (Soja 2010, XVI).¹⁰ Dodatno, ovakav prostorni koncept uređenja grada nameće svim stanovnicima da veliki deo dana provode na putu između kuće i posla (*commuting*).¹¹ Mogućnost stanovanja blizu posla je veliki izazov za savremene urbaniste. Neki gradovi to prepuštaju snalaženju pojedinca, neki se time bave imajući u vidu samo neke grupe (projekat obezbeđivanja funkcionalnih i izuzetno malih stanova u Londonu, pogodnih samo za pojedince ili eventualno za par).¹² Javni prostori su funkcionalno, sadržinski i estetski osiromašeni. Druženje

restoran koji privlači ljude tokom šetnje da svrate na ručak ili piće, na razgovor, opuštanje ili na uživanje u suncu na drvenoj platformi.

- 10 Godine 1996. u Los Angelesu gras-rut organizacija koja zagovara prava siromašnijih socijalnih slojeva na dostupan sistem transporta, *Bus Riders Union*, uspela je da pobedi na sudu protiv Metropolitan Transit Authority, koja je morala da prepravi linije tranzitnog sistema – da ih prilagodi tako da u većoj meri služi interesima siromašnih stanovnika umesto da vodi računa prevashodno o potrebama bogatih. Ovi zahtevi su išli u pravcu uvođenja novih linija (brze linije namenjene potrebama te potisnute socijalne grupe), zatim uvođenju zelenih autobusa, povećanju bezbednosti u javnom transportu (smanjenje krivičnih dela), itd. Zahtevi su otišli i preko ove vrste usluga na povećanje kvaliteta obrazovnih programa u školama, zatim poboljšanje kvaliteta zdravstvenih usluga, itd.
- 11 Siromašni građani prelaze u obodne delove grada zbog visoke cene renti u centralnim delovima (to dovodi do širenja gradova, fenomen je poznat kao rastezanje urbanog tkiva (*sprawl*), koji ima brojne loše posledice: od socijalnih – izolacija građana, preko sanitarnih – veoma loši uslovi života u neformalnim naseljima, pa do ekoloških – ugrožavanje biozaleđa gradova. Literatura u ovoj oblasti je veoma bogata.
- 12 U liberalnim konceptima urbanizma posebna se pažnja posvećuje mladim profesionalcima bez porodice (*empty nestlers*) – oni dobro zarađuju i njihova energija se čuva za posao, te im se obezbeđuju manji stanovi na dobrim lokacijama. Pitanje odnosa prema porodici, rađanju i brizi o deci ostaje takođe krupno pitanje razdvajanja socijaldemokratskih i liberalnih koncepata koji se oslikavaju i na urbanističkim rešenjima.

se odvija u zonama stanovanja unutar manje-više iste socijalne grupe (socijalni zoning) i retko se mogu naći mesta za mešanje ljudi, za susrete građana, upoznavanje, razgovore i debatovanje.

Ovi gradovi imaju ozbiljne razlike u kvalitetu usluga za razne socijalne slojeve: u getima su škole legla kriminala, nasilja i prodaje droge, stanovi su ispod svih civilizacijskih standarda, ruinirane zgrade, zastarele i zapuštene instalacije, ne higijenski uslovi, prenatrpani prostori, nebezbedna okolina za život, itd. Naglašeno je vidljiv pad interesa i pojave ikakvih projekata vezanih za socijalno stanovanje, a procesi siromašenja stanovništva ostaju neispraćeni i nebitni za gradske vlasti.

POJAVNI OBLICI DŽENTRIFIKACIJE

Talasi džentifikacije

Autori u ovoj oblasti ukazuju na tri talasa džentifikacije koji pored zajedničkih odlika imaju i dosta specifičnosti. Prvi je bio 1950-ih godina i sporadičan je kao fenomen. Drugi talas se vezuje za 1970-e i 1980-e kao deo procesa urbane obnove i ekonomskog restrukturiranja. U ovom periodu u gradovima zapadnih razvijenih društava¹³ dolazi do protesta i nastanka urbanih pokreta protiv loših efekata ovih procesa na siromašne. Mladi, beskućnici, siromašniji socijalni slojevi, etničke i druge manjine zahevaju pravo na stan, te jača skvotering pokret (*squatting*) prava na useljavanje u prazne stanove koji služe podizanju tražnje radi obezbeđivanja više cene stana (u špekulativne svrhe). Zahteva se učešće građana i susedstava u donošenju prostornih planova, zoniranju i promeni namene prostora. Zahteva se učešće u procesu odobravanja velikih projekata obnove delova grada i u odlučivanju o nameni tog prostora, uz zahteve za pravednim obeštećenjem za građane koji moraju da se sele iz svojih stanova i kuća (Đorđević 2012, 144-146).

Od 1990-ih godina se odvija treći talas u gradovima širom sveta. Iskustva su različita, jer ovi procesi uvek zavise od tipa uređenja, političke (posebno demokratske, participativne) kulture, od socijalnih odnosa snaga, vrste konflikta interesa raznih socijalnih aktera, itd. Zajednički činilac i specifičnost ovog perioda je globalizam, kao i pojava nove autoritarnosti u upravljanju gradovima, novi urbani revanšizam i politika nulte tolerancije prema siromašnima koje treba skloniti sa gradskog prostora namenjenog novoj gradnji i obnovi. U

13 Širom evropskih gradova (Amsterdam, London, Pariz, Berlin), američkih gradova (San Francisko, Los Anđeles, Boston, Čikago, Vašington, Njujork), kanadskih gradova (Toronto, Montreal, Vankuver), itd.

Amsterdamu se manifestovao kroz snažnu antiskvoter kampanju (2006),¹⁴ u Parizu kroz agresivan napad policije na beskućnike (pretežno imigrante u izbegličkim kampovima),¹⁵ u Sao Paolu je siromašno stanovništvo agresivno proterano da bi se raščistio prostor za novu gradnju kao primena doktrine nulte tolerancije prema siromašnima, itd.

Džentifikacija u američkim gradovima

U SAD postoje interesantna iskustva. Godine 1990. pokrenut je federalni projekat HOPE VI (*Housing Opportunities for People Everywhere*), koji je na različite načine sproveden u različitim gradovima, ali je najčešće vodio drastičnom smanjenju fonda javnih stanova. Zgrade ove namene su, po pravilu, rušene i zamenjene stanovima za različite socijalne slojeve. Socijalno mešanje zajedno sa dekoncentracijom siromašnih (njihovo raseljavanje po raznim delovima grada) predstavlja dve dosta česte tehnike koje ovaj novi vid urbanizma primenjuje (Newman & Wyly 2006, 23-57).¹⁶

U tom kontekstu bih navela neke primere džentifikacije kao primere prakse koja postoji u svim američkim gradovima. Oni oslikavaju spoj ekonomske krize, liberalnog urbanizma i vlasti koja prevashodno udovoljava interesima profita.

Vlast grada **Čikaga** je uvela fleksibilnu regulaciju omogućivši da se postojeće javne zgrade namenjene siromašnima (*Cabrini Green public housing Towers*) sruše da bi se na toj vrednoj parceli napravila elitna stambena četvrt (HOPE IV fondovi) (Levine 2004, 89).¹⁷

U saradnji sa državom Pensilvanija, grad **Filadelfija** je 1990-ih godina kroz projekte obnove četiri susedstva napravio klasnu i rasnu džentifikaciju u isto-rijskom gradskom distriktu Society Hill, kao i u susedstvu Spring Green (Levine 2004, 90).

Sličan primer predstavlja izgradnja elitnog stambenog naselja South East Side na Menhetnu (**Njujork**), u delu grada naseljenom mešovitim stanovništvom. Obnovom su cene kvadrata i usluga naglo porasle, čime je potisnuta većina preostalih stanovnika skromnijeg imovinskog statusa (Levine 2004, 89; Reese, Daverteuil, Thach 2010, 312).

14 http://www.expatica.com/nl/news/Campaign-against-anti-squatting-measure-opens_138197.html, pristupljeno 23.09.2016.

15 <http://www.blic.rs/vesti/svet/francuska-policija-izbacila-rome-iz-kampa-kod-pariza/5d71dgm>, pristupljeno 23.09.2016.

16 Newman, J & Wyly, E. 2006. The Right to stay put, Revisited: Gentrification and Resistance to Displacement in New York City, *Urban Studies*, 43.1, 23-57.

17 Parcela je locirana pored čuvenog gradskog centra Magnificent Mile.

U ovom pravcu su išli i naponi gradske vlasti u *Los Angelesu* koja je želela da raseli Skid Rou četvrt (*Skid Row*) u centru, tradicionalni centar za socijalnu pomoć, kako bi se ta vredna parcela obnovila u elitno komercijalno i rezidencijalno naselje. Iako raseljavanje nije uspeo, ovaj primer se uzima kao opomena za pojavu *revanšističkog urbanizma* u kome su vlasti neopravdano primenile izuzetno represivne mere prema populaciji koju su htele da isele.

Skid Rou obuvata *četiri bloka* i dugo je bio jedan od najvećih centara za siromašne, nezaposlene, imigrante, beskućnike i pripadnike drugih marginalizovanih grupa u SAD (Neils 2005, 315).¹⁸ Ovaj prostor je pripadao crkvi i ona ga je 1900-ih godina namenila za ove svrhe. Gradske vlasti su, naišavši na otpor od strane crkve i socijalnih službi zbog namere da se oni rasele, primenile agresivne instrumente kažnjavanja prema ovoj populaciji (imigrantima, siromašnima, beskućnicima, zavisnicima od droge), kažnjavajući ih za spavanje na ulici, sedenje na trotoaru, za pušenje marihuane ili posedovanje droge (u sklonište dolaze i zavisnici koji se upućuju na lečenje; kako nema dovoljno prihvatnih kapaciteta, u ovom periodu nisu imali drugog izbora već da budu na ulici). Tada je svaki drugi stanovnik Skid Roua je bio uhapšen; podaci govore da je procent hapšenja u ovom delu grada bio 70% viši u odnosu na prosek za ceo grad (Reese, Daverteuil, Thach 2010, 319). Ova politika je bila produžetak strategije razvijene od strane policije u Njujorku poznate kao „politika nulte tolerancije prema kriminalu“ i izazvala je ozbiljno kršenje ljudskih prava potisnutih socijalnih grupa, a vremenom i ozbiljno negodovanje javnosti. Za održavanje reda su čak angažovana i privatna obezbeđenja koja su ispoljila veliku agresivnost i preterano korišćenje nasilja prema siromašnima.

Advokati su uložili brojne tužbe za agresivno ponašanje policije i privatnog obezbeđenja koje je grad dodatno angažovao, te je u tim procesima grad morao da plati oko 600.000 dolara odštete ugroženim licima (Ibid, 321). Grad je bio prinuđen da koriguje regulaciju o zabrani zadržavanja beskućnika na javnim mestima, te im je omogućeno da spavaju od 21:00 do 6:00 ujutru na javnim površinama, a socijalni centri u Skid Rou su ostali na toj lokaciji i dalje se baveći svojim tradicionalnim poslovima. Uspeh civilnog društva, advokata i centra za socijalni rad ohrabrio je ugrožene stanovnike drugih gradova da se bolje organizuju i štite svoja prava.

Slučajevi džentifikacije u Evropi

I u Evropi se, nažalost sve češće, mogu naći primeri džentifikacije. U ovom tekstu samo navodim često analizirane primere džentifikacije u Londonu (grad sa konceptom liberalnog urbanizma), ali i detaljnije prikazujem slučaj Berlina. U

18 Centar je napravljen kao sistem smeštajnih objekata za pomoć doseljenicima koji traže posao i stan i jedan je od najvećih kompleksa ove vrste u SAD.

Londonu novi japiji kupuju viktorijanske kuće u raznim delovima grada i preuređuju ih u velelepne vile, potiskujući siromašne stanovnike ovih naselja koji se iseljavaju i odlaze u predgrađa. Gradske vlasti su povremeno pokretale projekte vraćanja stanovnika u neke od centralnih delova grada, ali je obim ovih intervencija ostao dosta skroman. Džentrifikacija se po pravilu sprovodi pri uređenju boljih, centralnijih lokacija u gradu, gde se ne preza od raseljavanja. Dobri primeri su obnova londonskih dokova ili u novije vreme aktuelan projekat raseljavanja iz Šordiča (Shoreditch), dela grada koji se graniči sa Sitijem.

Berlin je zanimljiv primer pošto pripada kulturi socijalnog urbanizma i planiranja, te bi trebalo da je džentrifikacija neprirodan deo ovog koncepta. U prvoj fazi obnove Berlina, u euforiji ujedinjenja i velikih očekivanja da se Berlin izgradi u glavni grad Nemačke i sjajan evropski grad, projekat obnove se postavlja kao ambiciozan i elitistički. Iz njega su potisnuti građani, jer se smatralo da ovako sjajan projekat ne sme biti ugrožen pojedinačnim interesima i nerazumevanjem širih zahteva i svih razvojnih aspekata.

Ubrzo se shvatilo da se tako mogu napraviti veliki propusti i greške, te su se Federacija, država (sa njenim Senatom) i grad Berlin opredelili za planiranje uz participaciju građana i kreiranje projekata „odozdo nagore“. Ministarstvo je napravilo Stadtforum sa ciljem participacije građana i svih zainteresovanih (Levine 2004, 101).¹⁹ Senat uvodi u projekat 15 menadžera za svaki reon u cilju obnove Berlina, čiji su profesionalna pomoć, podrška i usmeravanje ovih procesa bili od velikog značaja. Redovno se održavaju radionice na kojima se detaljno razgovara o potrebama svake od grupa u gradu (mladi, stari, stanovnici raznih socijalnih slojeva, radnici, deca, itd.) i dogovara o optimalnim rešenjima.

U donekle džentrifikovanom Prenclauerbergu vlasti u pet susedstava²⁰ sprovode programe obnove uz socijalne programe finansirane iz javnih fondova odvojenih upravo za ove svrhe. Jedan od principa kojih se držala komisija za obnovu grada je bio da se raseljavanje svede na minimum, da se ostavi ista namešta zemljišta i prostora (stanovanje, komercijalne aktivnosti, zone sa rekreaciju, kulturni prostori, zabava, itd.). Ovi programi su usmereni na opšte blagostanje u ovom ozbiljno zapuštenom delu grada, što podrazumeva: podizanje kvaliteta i veličine stanova, kvaliteta infrastrukture, ulica, prevoza, grejanja, vodovoda, kanalizacije, smeća, škola, vrtića, zelenih površina i mesta susreta (100 dvorišta),²¹ objekata za rekreaciju, itd. (Levine 2004, 98). Sastavni delovi ovih projekata su bili i kreiranje mesta susreta za stanovnike susedstva, omladinski projekti, ra-

19 Forum se sastao čak 80 puta i veoma je plodno radio.

20 Helmholtzplatz, Kollwithplatz, Teutoburger Platz, Winsstrasse i Botzowstrasse.

21 U ranijem periodu veliki deo površina je bio betoniran i pretvoren u parkinge. Projekat obnove je ponovo ozeleneo ove površine i napravio dvorišne prostore za igru dece, za susrete suseda, druženje i druge slične namene.

zovrsne umetničke radionice, pozorišni programi, izložbeni prostori, itd. Ovi projekti su bili participativni i uključivali su stanovnike u sve faze: izradu plana, kreiranje rešenja, identifikaciju prioriteta, rešavanje problema, obogaćivanje sadržaja života, itd. Posebno su korisni bili programi samopomoći marginalnih i siromašnijih delova stanovništva (Selbsthilfe Program).²²

Krajem 1990-ih godina dolazi do krize, te se polako smanjuju, potom i potpuno ukidaju programi socijalne pomoći. Zemljište se prodaje privatnim preduzetnicima, a time nastaju neki novi vidovi džentifikacije. Poređenja radi, rezultati obnove dva dela Prenclauerberga su različiti: Helmholtzberg, čija je obnova javno vođena, sačuvao je stanovnike i obogaćen je brojnim programima razvoja susedstva, dok je u Kolvicplacu, koji je bio izmenjen prevashodno intervencijom privatnog kapitala, došlo do ozbiljnog iseljavanja stanovnika (džentifikacije).

U periodu krize 1990-ih godina²³ u projektima obnove nekih delova grada vlasti su odustale od socijalnih programa (delovi Krojzberga, Prenclauerberga i Marcana), te je u njima sprovedena džentifikacija. U Prenclauerbergu su u pitanju prevashodno siromašniji Nemci, a u slučaju Krojzberga i Marcana su u pitanju stranci (Turci, Vijetnamci, Rusi, Ukrajinci), koje vlasti u Berlinu tradicionalno ostavljaju da se sami snalaze u nevolji (Levine 2004, 89-108, Kil & Silver 2006, 99-101).²⁴ Ovaj dramatično težak period za strance bio je znatno otežan jačanjem neonacističkih grupa. Podaci govore da je u Marcanu tokom 1990-ih godina dnevno bilo po deset rasističkih napada na strance (Kil & Silver 2006, 107, Levine 2004, 105).

Iskustva Berlina upućuju na veliku prednost socijalnog urbanizma, na značaj inkluzivnog planiranja, programa mešovitog stanovanja i brige za javno dobro, kojim se jača blagostanje pojedinaca, raste kvalitet života i jačaju demokratski potencijali zajednice.

22 Ovi programi su obuhvatali pomoć kućnim kooperativama, umetnicima, vlasnicima malih lokala i objekata. U Ryjestrasse se stanovnicima omogućilo da osmisle i predlože dizajnerima i arhitektama željene modele i rešenja za njihove kuće i trgovce, te je ovaj deo naselja dobio brojne ulične kafee, trgovce i mesta susreta. Grupa skvotera je dobila pomoć od 450.000 DM u to vreme da uz angažman od 15 sati dobrovoljnog rada nedeljno obnove svoje susedstvo. Zanimljiva je obnova naselja preko puta Wasserturma (Knaackstrasse) u održiv projekat kreiranja malih prodavnica falafela i švarme (arapskih jela), što je za stanovnike ovog dela grada bilo ekonomski veoma bitno. Ovaj deo naselja je, zahvaljujući ovakvom rešenju postao veoma živ, posećen i veoma atraktivan za sve stanovnike Berlina i turiste.

23 Berlin je 1990-ih godina propašću industrije izgubio 500.000 radnih mesta (seljenje kapitala u zemlje u razvoju), a otvorio svega 300.000 radnih mesta u oblasti usluga.

24 Autori se slažu, na osnovu brojnih indikatora, da se radi o drugačijem tretmanu stranaca koji su objektivno bili i ostali diskriminisani. Tako je 2003. godine, u dramatičnom periodu propadanja industrije u Berlinu, odnos nezaposlenih Nemaca i stranaca bio 1:2 (18,4% Nemaca nema posao prema čak 38,8% nezaposlenih građana ne-nemačkog porekla).

RASELJAVANJE NEFORMALNIH ROMSKIH NASELJA PRED UNIVERZIJADU 2009.

U kontekstu ove teme interesantno je analizirati šta se u ovoj oblasti dešavalo u Srbiji posle 2000. godine. Srbija slabo uključuje svoje građane u procese kreiranja politika uopšte, pa time i u oblast politike prostornog planiranja, gradnje i stanovanja. Ova oblast je ozbiljno ruinirana tokom 1990-ih godina (ratovi, nedemokratski režim Slobodana Miloševića); posle 2000. godine delimično je reformisana i uređena, ali se nedovoljno radilo na njenoj demokratizaciji. Ovo polje politika je oblast velikih neregularnosti, netransparentnosti u radu, slabe uređenosti i velike korupcije. Građani se ne uključuju u kreiranje generalnog urbanističkog plana, niti planova detaljne regulacije. Ova druga grupa planova često uopšte nije usvajana od strane lokalnih vlasti da bi se oslobodilo polje za donošenje volunterističkih odluka koje odgovaraju investitorima i koje se čuvalo kao prostor za korupciju i ekstra zarade političara.

Na primer, Grad Beograd je početkom 2000-ih ograničio pravo opštinama da izdaju građevinske dozvole za objekte preko 800m² da bi odlučivanje o velikim projektima zadržali ekskluzivno u svojoj nadležnosti.²⁵ Čak i u slučajevima kada opština donese plan detaljne regulacije, investitorima se omogućava da u gradnji idu preko utvrđenih standarda spratnosti i površine gradnje (% površine parcele koji se može odvojiti za objekat i % koji mora ići na zelenu površinu, na parkinge i druge prateće objekte), tako što im se objekat naknadno legalizuje. Ovakva praksa stvara slabo oblikovana naselja: načičkane, često previsoke zgrade bez zelenih površina, parkova i parkinga. Kršenje standarda u gradnji vodi preteranom opterećenju vodovodne, kanalizacione, strujne, saobraćajne mreže, uzrokujući brojne probleme u funkcionisanju naselja.

Ovi fenomeni ne bi bili realno održivi u dobro uređenom društvu, u pravnoj državi i u zajednici u kojoj se afirmiše participacija građana u odlučivanju o ovim pitanjima (transparentnost planova svih vrsta i postojanje obaveznih javnih rasprava o njihovom sadržaju, kao i o projektima koji se pokreću); međutim, Srbija je još uvek daleko od tih standarda. U kontekstu ove teme ću se, pored navedenih problema, fokusirati na raseljavanja neformalnih romskih naselja tokom 2009. godine u Beogradu kao na vid džentrifikacije.

U julu 2009. godine Grad Beograd kao domaćin Univerzijade²⁶ sprovodi niz *ad hoc* mera „čišćenja“ grada od romskih, nehipijenskih naselja u cilju njegovog

25 U tom periodu gradonačelnik Beograda je bio Nenad Bogdanović, Demokratska stranka.

26 Za potrebe Univerzijade je ranije u srcu Novog Beograda izgrađen stambeni kompleks Univerzitetsko selo (popularno zvano Belvil, 14 stambenih zgrada sa oko 2.000 moderno izgrađenih stanova i poslovnim i upravnim zgradama) sa planom da se stanovi u budućnosti prodaju. Ovo naselje je uvelo potpuno nov koncept stambenog naselja: inovativnost u načinu gradnje, funkcionalnost, savremena tehnička rešenja i nesvakidašnji sistem uređenja površina

ulepšavanja. Tako se potpuno uklanja neformalno romsko naselje na levoj obali Save ispod mosta Gazela; ali, u raseljavanju naselja preko puta Univerzitetskog sela nastaje problem jer deo stanovnika (oko 250 porodica sa po pet članova) odbija da se premesti na periferiju grada.²⁷ Oni ostaju na ovoj lokaciji zgodno smeštenoj preko puta Buvlje pijace, što je za prodaju sekundarnih sirovina kojom se bave presudno bitno.

Javno preduzeće Univerzijada nalazi rešenje problema ograđivanjem ovog naselja čeličnom žicom visokom oko dva metra, zaklonivši ga paravanima od kompleksa Belvila. Ova mera je napravila velike probleme u svakodnevnom životu stanovnika naselja: onemogućeno im je normalno kretanje, pristup vodi (česma sa koje se snabdevaju vodom je odvojena od njih žicom), onemogućeno im je da preko parkinga idu do Buvlje pijace nego su prinuđeni da kolicima prelaze obližnju poljanu i travnjak koji je pun stakla, pa često moraju da menjaju gume, što im je predstavljalo nepodnošljiv trošak. Pored toga, ograda je onemogućila pristup vatrogasnim ili ambulantskim kolima, što je povećalo njihov osećaj ugroženosti u slučaju požara ili bolesti. Usled problema sa instalacijom, često je nestajala struja. Stalne policijske patrole koje su uvedene da nadgledaju bezbednost, unele su dodatni pritisak među stanovnike koji su se osećali kao da žive u nekoj vrsti logora.

Na ovakve mere je javnost reagovala s negodovanjem, pa su neke političke partije i organizacije civilnog društva zahtevale da se odmah ukloni žica i da se stanovnicima obezbede normalni uslovi za život i rad.²⁸

Gradonačelnik Beograda nevesto pokušava da objasni da je ograđeno Univerzitetsko selo, a ne romsko naselje, naglašava da grad neće odsustati od politike raseljavanja neformalnih naselja, ističe da je smisao akcije u integralnom pristupu rešavanja stanovanja Roma, te da je raseljavanje za njih šansa za bolji život. Međutim, kako to objektivno nije bio cilj ovog paketa mera, već čišćenje i ulepšavanje grada, nastale su dodatne reakcije. Grupa organizacija civilnog druš-

u samom naselju. Autori urbanih studija identifikuju ovakvu praksu kao pravilnost. Gradovi se bore za poziciju domaćina sportskih i kulturnih manifestacija radi afirmacije i zarade koju ona donosi zemlji i gradu, a zatim u procesu pripreme često naprave u brzini neki oblik džentifikacije i ugroze prava siromašnih.

- 27 Romi odbijaju da idu u kolektivne centre (u kojima su smeštene i izbeglice i interno raseljena lica sa Kosova), ističući da tamo ne bi mogli da skupljaju sekundarne sirovine, što je glavna delatnost od koje se ove porodice izdržavaju.
- 28 Ovom se pridružio i ombudsman Saša Janković, zahtevajući „da se Romima omogući normalan pristup kućama, snabdevanje vodom i nesmetano sakupljanje sekundarnih sirovina, što je njihova osnovna delatnost“. Videti: <http://www.e-novine.com/drustvo/27519-Cigani---ica---Belvil.html>, pristupljeno 25.10.2016, 9:00. Goran Miletić, predstavnik Švedskog helsinškog odbora za ljudska prava, naveo je da takvim odnosom prema Romima Srbija krši svoje međunarodne obaveze i konvencije koje je potpisala.

tva i zabrinutih građana formira antifašističku kampanju i organizuje protesni skup podrške stanovnicima ograđenog naselja. Po završetku skupa, profašistička organizacija *Obraz* napada pripadnike ove kampanje, što dalje vodi usijanju političkih konflikata. Uprkos svemu, pametno i održivo rešenje nije nađeno.²⁹

Romi su jedna od najvećih etničkih zajednica u Srbiji (Petrović *et al.* 2012, 19), koja se teško izvlači iz kruga siromaštva i socijalne izolacije.³⁰ Ova etnička grupa je slabo socijalno integrisana: slaba je uključenost dece i odraslih u obrazovni program, nizak nivo obrazovanja i neadekvatna profesionalna struktura, visoka stopa nezaposlenosti, velika koncentracija u sivoj ekonomiji, visok nivo siromaštva. Marginalizacija se vidi i po tome što ova grupa retko dobija podršku države za stanovanje. Stambeno pitanje tradicionalno sami rešavaju, što ima za posledicu loš kvalitet stanova (kuća) i veliki broj neuslovnih naselja. Procenjuje se da u Beogradu postoji oko 100 neformalnih romskih naselja.³¹ Romi se nalaze pet puta češće u stanju siromašnog stanovanja (64%) u odnosu na većinsku populaciju u Srbiji (15%) (Petrović *et al.* 2012, 19-20).

Paradoks ovog događaja je u tome što je država bila usred realizacije programa „Dekada Roma 2005–2015“, a da Beograd, kao najveća lokalna vlast u Srbiji, nije znao, niti učestvovao u realizaciji programa – što ukazuje na deficit saradnje raznih nivoa vlasti u Srbiji.³² Tako su vlasti u Beogradu bile potpuno nesvesne standarda, principa i metoda rada u ovoj oblasti. Da paradoks bude veći, grad je tokom 1990-ih godina uspešno realizovao obnovu *Orlovskog naselja*, romskog neformalnog naselja na periferiji Mirijeve kao pokušaj da se reše njihovi problemi (Petrović *et al.* 2012, 39-41).³³ Program je obuhvatio sve aspekte života

-
- 29 Stanovnici romskog naselja uz Belvil nisu iseljeni, nije im ponuđen integralni program reformisanja uslova života koji bi obuhvatao: iznalaženje boljih poslova, popravku kuća, akciju podsticanja pohađanja škola od strane dece, pomoć u zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, o kojima je govorio gradonačelnik Dragan Đilas. Vlasnici stambenog kompleksa Belvil se i danas žale gradskim vlastima pošto problem otvorenog tržnog centra i neformalnog naselja koje ozbiljno smanjuje cenu i tražnju za njihovim stanovima nije rešen; oni sami ne mogu da reše te probleme, a grad ostaje nezainteresovan.
- 30 Podaci o veličini romske populacije u Srbiji variraju. Prema zvaničnom popisu iz 2011. godine taj broj iznosi 150.000, procene Saveta Evrope su oko 450.000, a procene romske populacije su oko 800.000.
- 31 Istraživanja ukazuju da od oko 600 romskih naselja skoro polovinu čine slamovi; 70% je nelegalno izgrađeno. Naselja često nisu priključena na kanalizacionu (75%) i vodovodnu mrežu (53%), ponekad nemaju struju (10%).
- 32 Ovim programom se kompleksno prilazi poboljšanju kvaliteta života ovoj manjinskoj i ugroženoj socijalnoj grupi pokrivajući sve aspekte njihovog života (stanovanje, obrazovanje, socijalnu i zdravstvenu zaštitu, zapošljavanje) uz aktivno uključivanje i lokalnih vlasti u realizaciju.
- 33 Urbanistički planovi doneti 1970-ih godina su predviđali u ovom delu naselja izgradnju zelenog gradskog pojasa, spoljnog magistralnog prstena i Mirijevskog bulevara, te je zabranjena bilo

stanovnika: program obnove kuća uz uključivanje stanovnika, kreiranje organa vlasti (formirana je mesna zajednica), a opština se obavezala da će obezbediti sredstva za deo projekta. Naselje je priključeno na gradski sistem vodovoda i kanalizacije i na sistem skupljanja i odnošenja smeća. Uloženi su naponi da deca idu u školu, da se obezbedi socijalna i zdravstvena pomoć. Kreatori su posebno bili ponosni na uspešan deo programa koji je posvećen *povećanju tolerancije* okolnog stanovništva prema Romima i koji je podigao kvalitet života stanovnika Orlovskog naselja. Uložen je napor u pravcu *radnog osposobljavanja odraslih* sa idejom da se pokrenu porodična preduzeća (proizvodna i uslužna), sa oslanjanjem na postojeće ekonomske aktivnosti žitelja.³⁴

Ovaj primer pokazuje da država i lokalne vlasti u Srbiji nisu partneri, da gradske vlasti (slično je i sa drugima) slabo uče iz iskustva, te da često uspešni projekti, umesto da postanu održivi, bivaju zapušteni i zaboravljeni – što je luksuz kakav nijedno društvo koje želi da se razvija sebi ne bi smelo da dopusti.

ZAKLJUČAK

Džentifikacija je vid politike vlasti (država i lokalnih vlasti) čija je odlika uska fokusiranost na interese profita u gradnji i razvoju grada. Anglosaksonski svet sprovodi džentifikaciju kao naglašeno prisutnu strategiju sa mnogim lošim posledicama, ali su u istoj grupi i zemlje sa jakom planskom kulturom i socijalnim urbanizmom, koje takođe podležu ovim slabostima. Ipak, u gradovima evropskih zemalja se mogu naći mnogi primeri inkluzivnog planiranja, brige o potrebama stanovnika ili ilustracije napora da se kontrolišu ili bar ublaže loši efekti džentifikacije.

Usled sve većih socijalnih nejednakosti, kao i porasta cena zemljišta i stanova po gradovima širom sveta širi se i džentifikacija. Pojavni oblici mogu biti različiti kako u raznim zemljama, tako i u različitim gradovima iste zemlje, jer na ovaj fenomen utiče veliki broj faktora. Nacionalna politika ima veliki uticaj, ali i politika gradova, koja u sistemima sa jakom lokalnom autonomijom može biti od presudnog značaja.

Zbog spornosti ovih procesa u vrednosnom smislu i zbog kršenja brojnih ljudskih prava i standarda života u demokratskom društvu (pravo na grad otvoren za sve, participativno odlučivanje građana o nameni prostora, odlučivanje

kakva gradnja. To je dovelo do iseljavanja imućnijeg stanovništva, do osiromašenja prostora i ljudi i do propadanja naselja, uključujući i neformalno romsko naselje.

34 Krajem 2010. godine uprava Grada Beograda je odabrala prostor ovog naselja za lokaciju prvog centra za reciklažu otpada, potpuno nesvesna da time zatvara izuzetno uspešan projekat obnove romskog naselja.

o prioritetima: zapošljavanje, kvalitetno stanovanje, obrazovanje, zdrava i čista životna sredina, zeleni prostori, itd.), ovi procesi su često kamuflirani.

Koncepti novog, održivog urbanizma upravo ističu značaj obaveznosti participacije građana i zajednica u usvajanju prostorog plana (master), zatim plana detaljne regulacije, u kreiranju projekata i njihovoj primeni, te održavanja stalnog dijaloga u lokalnoj zajednici o kvalitetu života građana, kvalitetu usluga i potrebama zajednice. U ovim procesima vlast (država i lokalne vlasti) treba da posveti posebnu pažnju ugroženim socijalnim grupama koje su nemoćne – stoga je na vlasti da obezbedi da njihove potrebe budu maksimalno uvažene.

BIBLIOGRAFIJA

- Bell A., Fisher J., Loomis J. 1978. *Environmental Psychology*. Toronto: WB Saunders Company.
- Davidson, Mark & Martin, Deborah. 2014. *Urban Politics - Critical Approaches*. London: Sage.
- Dorđević, Snežana. 2012. *Savremene urbane studije – preduzetnički, kreativni, demokratski gradovi*. Beograd: Čigoja.
- Fainstein Susan. 2001. *City Builders: Property, Politics and Planning in London and New York*. Oxford: Basil Blackwell.
- Gottdiener Mark & Bud, Leslie. 2005. *Key Concepts in Urban Studies*. London: Sage Publications Ltd.
- Kil Wolfgang, Silver, Hilary. 2006. „From Kreuzberg to Marzahn“. *German Politics and Society*, Issue 81, Vol 24, No 4, Winter.
- Lees, Loretta. 2008. „Gentrification and Social Mixage: Toward and Inclusive Urban Renaissance?“. *Urban Studies Journal Limited*, 45 (12): 2449-2470.
- Levine, Myron. 2004. „Government Policy, the Local State and Gentrification: the Case of Prenzlauer Berg (Berlin), Germany“. *Journal of Urban Affairs*, volume 26, Number 1: 89-108.
- Petrović, Mina, Žarković, Branislava, Velez, Gordan, Balić, Osman, Arambašić-Pivić, Katarina, Damjanović, Dušan. 2012. *Održivo stanovanje za Rome u Srbiji*. Beograd: Palgo i Standard2.
- Reese, Ellen, Daverteuil, Geoffrey, Thach Leanne. 2010. „Weak Center Gentrification and the Contradictions of Containment: Deconcentrating Poverty in Downtown Los Angeles“. *Journal Compilation, Joint Editors and Blackwell Publishing Ltd*. Published by Blackwell Publishing, Oxford, UK, Malden MA, USA.
- Reimer Mario, Getimis Panaliotis, Blotevogel Hans Heinrich. 2014. *Spatial Planning Systems and Practices in Europe - A Comparative Perspective on Continuity and Changes*. London, New York: Routledge.

- Sassen, Saskia. 2000. *Cities in a World Economy*. Pine Forge Press: Thousand Oaks London, New Delhi.
- Schuetz, Jenny, Meltzer, Rachel, Been, Viscki. 2009. „31 Flavors of Inclusionary Zoning: Comparing Policies from San Francisco, Washington DC, and Suburban Boston“. *Journal of the American Planning Association*, September.
- Smith Neil, DeFilippis James. 1998. „The Reassertion of Economics: 1990s Gentrification in the Lower East Side“. *International Journal of Urban and Regional Research* 23: 638-653.
- Smith, Neil. 2002. „New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy“. *Antipode*, Blackwell Publishers, Oxford, UK, Malden MA, USA, Ed. Board of Antipode.
- Soja, Edward. 2010. *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.

Elektronski izvori

http://www.expatica.com/nl/news/Campaign-against-anti-squatting-measure-opens_138197.html.

<http://www.blic.rs/vesti/svet/francuska-policija-izbacila-rome-iz-kampa-kod-pariza/5d71dgm>.

<http://www.e-novine.com/drustvo/27519-Cigani---ica---Belvil.html>

Snežana Djordjević

GENTRIFICATION AS A NEW URBAN STRATEGY AND MANIFESTATION OF THE CRISIS OF LIBERAL DEMOCRACY IN GLOBALIZED WORLD

SUMMARY

This article deals with gentrification like new urban strategy in globalized world and is a part of urban studies. Liberal urbanization is often obedient to interests of profit in the process of contraction and development of city, suppressing public interest, excluding public dialogue and evolves in revanshist urbanization implementing measures of maltreatment and displacing of poor citizens.

The aim of this article is to describe in which manner amalgamation of economic crisis and strengthened authoritarian political culture, stimulates gentrification causing great spatial and social inequalities and injustice, and to point out to possible direction of change and improvement.

Research methods are description of conditions and analysis of gentrification consequences in a number of western developed countries (USA and Europe) with comparisons and case studies (Los Angeles, Berlin and Belgrade).

The article points out on benefits from strengthening the concept and practice of social urbanism, and citizens participation in creation and implementation of urban policy and projects.

KEY WORDS: *gentrification, urban renewal, social and liberal urbanism, spatial and urban planning, inclusive zoning and housing, revanchist urbanism, construction industry, displacement.*

Ana Milojević*

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Aleksandra Krstić**

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Demokratizacija medija u Srbiji: Etika novinarske profesije posmatrana kroz analizu naslova u dnevnoj štampi

SAŽETAK

Domen etike i profesionalne samoregulacije predstavlja jednu od najslabijih karika procesa demokratizacije medija u postkomunističkim zemljama. Iako su etički kodeksi do danas usvojeni u svim postkomunističkim zemljama, uključujući i Srbiju, oni nemaju suštinsku vrednost ukoliko ne postoji volja novinara da ih poštuju, kao i šira profesionalna i društvena klima koja bi podržala njihovu primenu. Cilj ovog rada je da ispita poštovanje etičkih načela Kodeksa novinara Srbije u naslovima nacionalnih štampanih medija kao indikator stepena demokratizacije medijskog sistema. Za analizu su odabrani naslovi zato što su prvi i često jedini kontakt čitaoca sa tekстом. Pored toga, smatraju se najvažnijim delom teksta zato što pružaju sažetak noseće ideje, privlače pažnju čitalaca i kreiraju okvir za tumačenje teksta. Istovremeno, naslovi su odgovornost čitave redakcije jer o njima odlučuju novinari i urednici, tako da se na osnovu njihove etičnosti može procenjivati ponašanje profesionalne grupe. Sprovedena kvalitativna analiza sadržaja naslova objavljenih u četiri dnevna lista u Srbiji u dvonedeljnom periodu tokom septembra 2015. godine pokazuje da: određeni naslovi ne odgovaraju činjenicama iznetim u tekstu, da često odstupaju od etič-

* Kontakt: anamilojevic@gmail.com

** Kontakt: aleksandra.krstic@fpn.bg.ac.rs

kih normi novinarskog izveštavanja i da su dvosmisleni, prejudiciraju krivicu, da su diskriminatorni, uznemiravajući, kolokvijalni, neprimereni i uvredljivi, propagiraju nasilje, sadrže govor mržnje, prikrivenu ekonomsku propagandu ili predstavljaju kombinaciju dve ili više navedenih kategorija.

KLJUČNE REČI: *naslovi, dnevna štampa, etički standardi, Kodeks novinara Srbije.*

U studijama medija i novinarstva demokratija oduvek zauzima centralno mesto. Novinarstvo se najčešće procenjuje u odnosu na njegov doprinos demokratskom poretku i u normativnom smislu se od novinarstva očekuje da deluje kao „četvrti stub demokratije“ (Fourth Estate), odnosno „monitor nosioca vlasti i moći“ (watchdog). Kris Peters (Chris Peters) i Tamara Viche (Tamara Witschge) ukazuju na aksiomatsku vezu između novinarstva i demokratije, na osnovu koje novinarstvo treba da „obezbeđuje građanima relevantne informacije, vrši nadgledanje društvenih elita, reprezentovanje javnosti u političkim pitanjima i posredovanje poruka političkih aktera“ (Peters & Witschge 2014, 3). Posmatrano iz perspektive zapadnih demokratija, poštovanje etičkih i profesionalnih standarda garantuje sprovođenje ovakve uloge. Bivše komunističke medijske sisteme, uključujući i srpski, trebalo je transformisati tako da u njima novinarstvo deluje prema demokratskim principima. U tom kontekstu dostignuti nivo transformacije se najčešće procenjivao na osnovu strukturalnih pokazatelja, poput regulatornog okvira, vlasništva nad medijima i njegove transparentnosti, funkcionisanja tržišta, medijske autonomije i tome slično, dok je domen kulture često bivao zanemaren. Međutim, kako ističe Peter Gros (Peter Gross), institucionalne kulture u kombinaciji sa profesionalnom, političkom i širom društvenom kulturom podjednako oblikuju sistem i način njegovog funkcionisanja (Gross 2013, 148). Pošto su promene vrednosti i obrazaca ponašanja najsporije, karakteristikama novinarske kulture je možda potrebno dati primat u prosuđivanju stepena medijske demokratizacije. Kako je profesionalna etika važan element kulture novinarstva (Hanitzsch 2007), cilj ovog rada je da na osnovu analize etičnosti naslova u štampi razmotri demokratski učinak medija u Srbiji.

ETIČKA DIMENZIJA NOVINARSTVA U SRBIJI

Vršeći retrospektivu na medijsku tranziciju postkomunističkih zemalja, Ep Lauk (Lauk 2009; 2008) procenjuje da je domen etike i profesionalne samoregulacije jedna od najslabijih karika procesa demokratizacije. Nakon dugog perioda obavljanja propagandne uloge za komunističke partije, novinari širom regiona centralno-istočne Evrope našli su se pred teškim zadatkom da se samoorganizuju

ju i redefinišu sopstvenu društvenu misiju. Popunjavanje normativnog vakuuma nakon pada komunizma je bilo posebno kompleksno jer je samoregulacija bila novina za većinu profesionalnih zajednica u zemljama centralno-istočne Evrope.

Etički kodeksi su do danas usvojeni u svim postkomunističkim zemljama uključujući i Srbiju, iako, komparativno posmatrano, standardizacija domaćeg novinarstva kasni i vremenski i kvalitativno. Prema mišljenju Vodinića „naši novinarski kodeksi – svedeni praktično na jednu stranicu teksta – spadali su, doskora, u grupu onih sadržinom, razrađenošću i obimom najsiromašnijih kodeksa“ (Vodinić 2012, 83). Od demokratskog preokreta 2000. godine proteklo je šest godina dok se dve glavne nacionalne asocijacije, Udruženje novinara Srbije (UNS) i Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), nisu usaglasile oko zajedničkog teksta Kodeksa novinara Srbije (KNS). Vodinić smatra da, iako znatno proširen, ovaj akt i dalje „nije dovoljno razuđen“ i zaključuje da „novinarsku struku u Srbiji ne odlikuje iole razvijena autonomna regulativa“ (Vodinić 2012, 82).

Samoregulacija, pored formalizacije normi kroz kodekse, podrazumeva uspostavljanje mehanizama i tela za njihovu implementaciju, zatim samovoljno obavezivanje novinara načelima kodeksa, odnosno konkretizaciju normi kroz praksu. Posmatrano iz tog ugla, u većini postkomunističkih zemalja profesija nije odmakla daleko od usvajanja kodeksa i ustanovljenja Saveta za štampu. Lauk opisuje tipično ponašanje profesionalnih zajednica sledećim rečima: „Novinari se većinom ne obaziru na kodeks, ne diskutuju njegove norme, pa kodeksi često nemaju nikakvog praktičnog značaja“ (Lauk 2008, 203). Dakle, kodeksi sami po sebi nemaju suštinsku vrednost ukoliko ne postoji volja novinara da ih poštuju, kao i šira profesionalna i društvena klima koja bi podržala njihovu primenu. U tom smislu novinarstvo u postkomunističkim zemljama nije adekvatno samorganizovano i nema odgovarajuću potporu: „Mehanizmi samoregulacije su uspostavljeni u većini novih zemalja Evropske unije u jednom ili drugom obliku. Međutim, u trenutnim okolnostima, u kojima ne postoji civilna kontrola nad medijima, a primena zakona ne ohrabruje medijske organizacije da se striktno pridržavaju etičkih pravila, sami mehanizmi nemaju efekta. Većina novinara poznaje etičke principe i standarde izveštavanja, ali ih jednostavno ignoriše“ (Lauk 2009, 80). Ovaj citat verno oslikava stanje u Srbiji. Anketna ispitivanja novinara u Srbiji kontinuirano pokazuju da pod uticajem spoljnih i unutrašnjih okolnosti profesionalna zajednica ne može da uspostavi delatnost u skladu sa važećim profesionalnim i etičkim standardima.

U istraživanju koje je Medija centar iz Beograda sproveo 2003. godine većina novinara je iskazala da se etičke i profesionalne zabrane (sve od 33 uključene u istraživanje) sporadično ili sistematski krše. Izveštaj ovog istraživanja na sledeći način generalizuje zapažanja novinara: „Četrdesetak novinara govori o zemlji, ali i o profesiji u haosu, o zloupotrebi medija u partijskim obračunima, o proturanju lažnih informacija, o pritiscima ekonomskih moćnika, novepe-

čenih medijskih magnata, o povredama ljudskih prava, neuređenom sistemu vrednosti, profesionalnim i etičkim iskušenjima u teškom vremenu tranzicije“ (Medija centar 2003, 14). Jedan deo ispitanika je iskazao i da ne oseća odgovornost kada prenosi neistinita saopštenja političkih stranaka. Nastavak ovog istraživanja 2005. godine pokazuje još goru sliku profesije (Medija centar 2005). Većina anketiranih je ocenila da su u trci za tiražem sistematski kršena osnovna etička pravila, a uočeno je i da nestaju profesionalni uzori. Ispitanici su pokazali afinitet za kritiku postupaka drugih, posebno renomiranih novinara, a rado su komentarisali i nabrajali primere nedopustivog kršenja etičkih normi, poput objavljivanja punog imena i prezimena maloletnih samoubica (Medija centar 2005). Ni pet godina nakon usvajanja KNS, novinari nisu imali bolju autopercepciju o etičkoj dimenziji svoje profesije. U anketnom istraživanju 2011. godine trećina ispitanika je izabrala odgovor da „novinari u Srbiji niti poznaju, niti se pridržavaju principa novinarske etike“, dok su se druge dve trećine raspodelile na dva stava – da „novinari poznaju sadržinu odredbi kodeksa, ali ih ne primenjuju dovoljno (45%), odnosno skoro ih uopšte ne primenjuju (23%)“ (Milivojević sa saradnicima 2011, 61).

Ovakvi stavovi novinara u Srbiji su relativno retko proveravani analizom medijskih sadržaja. Etički aspekti su najčešće razmatrani u kontekstu neke teme, na primer rodne ravnopravnosti (Cvetković 2010), nasilja nad ženama (Višnjic 2012) ili siromaštva (Valić Nedeljković 2011a). Rađene su i analize sadržaja s obzirom na jedan segment štampe, kakva je fotografija (Vujović & Prelević 2014) ili dela kodeksa, poput pravila o upotrebi anonimnih izvora (Mitrović & Obradović 2014). Sveobuhvatno, sistematsko i dugoročno praćenje medijskog sadržaja u odnosu na etičke standarde još uvek nije prisutno, a akademska istraživanja šireg fokusa su tek u povoju (Bajčeta & Milošević 2015; Krstić & Milojević 2015; Ugrinić & Atlagić 2015). Cilj ovog rada je da kroz analizu naslova u dnevnim novinama doprinese diskusiji o etičkim i profesionalnim standardima novinarstva u Srbiji.

ULOGA NASLOVA U TEKSTU

Naslovi su prvi, a često i jedini kontakt čitaoca sa tekstom. Odavno je primećeno da se informisanje putem dnevne štampe neretko završava na površnom nivou, brzim pregledom stranica i iščitavanjem samo naslovnih blokova, bez uvida u tekst koji sledi (Andrew 2007; Dor 2003; Ecker et al. 2014; Ifantidou 2009; Stamm & Jacoubovitch 1980). Ovakav odnos prema štampi neposredno je povezan sa vremenom koje za čitaoce predstavlja ograničen resurs, posebno u kontekstu savremenih uslova života. Zbog toga se naslov smatra veoma važnim, možda i najznačajnijim delom teksta, a kao takav je čest predmet naučnih razmatranja i istraživanja.

U literaturi se mogu izdvojiti tri viđenja uloge naslova u odnosu na tekst. Prvo, ističe se svrha naslova u pružanju sažetka, odnosno formulacije noseće ideje teksta (Andrew 2007; Dor 2003; Iarovici & Amel 1989). Drugo, naslov služi da privuče pažnju čitalaca, odnosno da ih navede da pročitaju ceo tekst (Blom & Hansen 2015; Ifantidou 2009). Ove dve uloge naslova se mogu podvesti pod *semantičku*, koja se određuje u odnosu na tekst kao celinu, i *pragmatičnu*, posmatranu iz ugla čitaoca (Dor 2003; Iarovici & Amel 1989). Treće, naslovi kreiraju okvir za tumačenje teksta, odnosno upućuju čitaoca da interpretira sadržaj na određen način (Andrew 2007; Develotte & Rechniewski 2001; Ecker et al. 2014; Molek-Kozakowska 2014). U ovom kontekstu Daniel Dor (Dor 2003) ističe da je primarna funkcija naslova da optimiziraju relevantnost teme za čitaoca.

Sve tri uloge naslova su podjednako istraživane. Blejk Endrju (Andrew 2007) je pokazao na primeru kanadskih federalnih izbora kako se naslovi razlikuju u odnosu na tekst po pitanju isticanja ključnog dela priče, zatim prema značaju i tonu koji daju temi. Slično tome, Skot Althaus i saradnici (Althaus et al. 2001) su došli do zaključka da su naslovi sistematično pogrešno predstavljali različite aspekte priče u slučaju libijsko-američke krize 1986. godine, dok su Timoti Kolfield i Tanja Babela (Caulfield & Bubela, 2004) ukazali na netačnost naslova u izveštavanju o genetskim istraživanjima.

U okviru druge funkcije teoretičare je najviše interesovalo koja sredstva se koriste za privlačenje čitalaca. Između ostalog, razotkrivena je uloga retoričkih mehanizama (Chovanec 2008), humora izazvanog leksičkom, sintaktičkom i fonološkom dvosmislenošću (Bucaria 2004), stilističkih i narativnih tehnika tabloidne štampe (Schaffer 1995), kao i „udica“ kojima se unapred referiše na tekst najzastupljenijih u onlajn novinarstvu (Blom & Hansen 2015).

Treća linija istraživanja se kroz eksperimentalan dizajn pretežno bavi posledicama koje naslovi mogu da imaju na razumevanje ne samo teksta, već i šire društvene stvarnosti (Ecker et al. 2014; Geer & Kahn 1993). Ulrich Eker sa saradnicima upozorava čitaoce da moraju biti svesni da „urednici mogu strateški koristiti naslove da usmeravaju javno mnjenje i utiču na ponašanje pojedinaca“ (Ecker et al. 2014, 28). Zaključci ove studije su da se isticanjem jednog mišljenja naspram drugog može uticati na rasuđivanje čitaoca; naglašavanjem mišljenja nestručnih lica umanjuje vrednost saveta eksperata; loša formulacija u naslovu može značajno odraziti na utisak o nekoj ličnosti (Ecker et al. 2014). Pokazalo se da izloženost naslovima koji sadrže neki od „mitova o silovanju“ utiče na stavove čitaoca o seksualnom nasilju i žrtvama seksualnog nasilja (Franiuk et al. 2008).

Nasuprot sagledavanju naslova kao funkcionalnog dela nekog većeg teksta, prisutna je i perspektiva sagledavanja naslova kao nezavisnog, autonomnog teksta. Jedna grupa autora smatra da naslove treba posmatrati kao samostalnu lingvističku celinu, čije se značenje može razmatrati razdvojeno od priče kojoj prethodi (Dor 2003; Ifantidou 2009). U skladu sa ovim shvatanjem naslovi su analizirani kao nezavisne jedinice značenja koje reflektuju određene društve-

ne i kulturne vrednosti ili trendove. Na primer, istraživano je kako diskurzivni obrasci u naslovima reprezentuju i učvršćuju ideološki zasnovane odluke i prakse u dnevnim listovima različitih nacija (Seo 2013) ili kakve su nacionalne reprezentacije prisutne u naslovima (Develotte & Rechniewski 2001). Analize naslova su korišćene i kao ilustracija sve izraženijeg senzacionalnog načina predstavljanja tema (Molek-Kozakowska 2013), kao i porasta hibridnih stilova i žanrova u strukturi savremene štampe (Molek-Kozakowska 2014; Jevtić 2011).

U ovom radu naslovi će biti razmatrani s obzirom na etičke norme definisane Kodeksom novinara Srbije (KNS). Dakle, rad ima za primarni cilj da odgovori na istraživačko pitanje: Da li se novinari i urednici strogo pridržavaju etičkih standarda prilikom formulacije naslova? Međutim, odgovor na ovo pitanje može predstavljati solidnu osnovu za prosuđivanje profesionalnosti, odnosno etičnosti izveštavanja štampe u širem smislu. Ovakvo proširivanje dometa analize jednog segmenta štampe može se opravdati na osnovu nekoliko argumenata.

Prvo, pregledom literature je ukazano na „krunsku“ ulogu naslova u tekstu, koja podrazumeva da su naslovi najčešće rezultat višeslojnog odlučivanja i „poliranja“. Oblikovanje naslova predstavlja proces koji se odvija na više hijerarhijskih nivoa i uključuje znatni deo redakcije. Drugim rečima, naslovi prolaze kroz nekoliko krugova korekcije, pa se etički prekršaj u naslovu ne može smatrati individualnom ili sporadičnom greškom novinara. Naprotiv, naslovi su odgovornost čitave redakcije na čelu sa glavnim urednikom i uvek nastaju na osnovu grupe odluke. U skladu sa tim, na osnovu etičnosti naslova se može procenjivati ponašanje profesionalne grupe, a ne samo pojedinca.

Drugo, opšte je poznata činjenica da deo publike čita samo naslove, pa redakcije ulažu veliki napor da preko naslova privole čitaoca da nastavi sa dekodiranjem teksta. U zavisnosti od tipa medija i uređivačke politike, urednici mogu biti manje ili više spremni da zarad atraktivnosti zanemare etičke standarde. Na osnovu ovog kriterijuma najčešće se pravi razlika između tabloidne i ozbiljne štampe (pogledati npr. Lindeman 1990), pa naslovi mogu biti indikator uređivačke orijentacije i njoj odgovarajućeg nivoa profesionalizma.

Treće, kako navodi KNS, „naslov teksta/priloga podleže istim etičkim principima kao i sam tekst/prilog“ (KNS, 2009). Prema tome, analiza „sažeto iskazane suštine teksta“ je veoma složena, ali i efikasna za proveravanje poštovanja svih normi kodeksa.

Prema saznanjima autora rada, do sada su naslovi, makar neposredno, veoma retko korišćeni kao indikator etičnosti pisanja dnevne štampe. Izuzetak predstavlja istraživanje etičkih kontroverzi na naslovnim stranama hrvatske štampe, koje je obuhvatilo i analizu naslova (Pavelin & Karamarko 2015). Međutim, svi radovi koji razmatraju odnos naslova i teksta posredno ukazuju na poštovanje profesionalnih standarda zato što KNS nalaže da „naslov teksta/priloga ne sme da bude u suprotnosti sa suštinom teksta/priloga“ (KNS 2009). Ovo je ujedno centralna i jedina smernica KNS koja se direktno odnosi na naslove, a njena važnost proističe iz uloge koju naslov igra u (ne)razumevanju teksta. Dakle, ovaj rad

će u jednom delu analize korespondirati sa svim istraživanjima u vezi sa prvom i trećom ulogom naslova, iako se u njima etička dimenzija ne pominje eksplicitno. U narednom segmentu analize ovaj rad će zauzeti drugu perspektivu izdvojenu kroz pregled literature, odnosno naslove će razmatrati kao autonomne celine i proveravati postojanost svih etičkih normi kodeksa.

METODOLOŠKI PRISTUP

Za potrebe rada korišćena je analiza sadržaja kao jedna od najrasprostranjenijih metoda u oblasti medijskih studija, komunikoloških i kulturoloških nauka (Deacon et al. 2010). Ova metoda omogućava kategorizaciju medijskog sadržaja, direktnije i dublje istraživanje karakteristika medijskih poruka, a posredno i njihovih potencijalnih efekata (videti na primer: Bradac & Street 1989; Vorderer & Hartmann 2009). Prema Rifu sa saradnicima (Riffe et al. 2014: 8), medijski sadržaj nastaje na osnovu najrazličitijih uslova ili procesa koji prethode njegovom oblikovanju i koji mogu da utiču na konstrukciju značenja. Za razliku od kvantitativne analize sadržaja kojom se podaci mere, kvalitativna metoda, prema Krippendorfu (Krippendorff 1980), u širem smislu omogućava da se o pojavama i fenomenima zaključuje na osnovu analize njihovog konteksta. U užem smislu, moguće je ustanoviti karakteristične tipove, obrasce ili modele koji se pojavljuju u određenom sadržaju. U skladu sa predmetom i ciljem ovog istraživanja korišćena je kvalitativna metoda analize medijskog sadržaja.

Za jedinicu analize odabran je naslov kao autonomna celina u medijskom sadržaju četiri dnevna nacionalna štampana lista: *Politici*, *Blic*, *Večernjim* i *Novostima* i dnevnom listu *Danas*. Vodeći računa da u uzorku budu zastupljene sve vrste vlasništva i uređivačke orijentacije, za analizu su odabrana četiri dnevna lista. *Politika* je ozbiljna dnevna novina u delimičnom vlasništvu države, dok je *Danas* zastupnik ozbiljne štampe u privatnom vlasništvu. *Večernje* i *Novosti* su još u vreme Tršćanske krize u Jugoslaviji 1953. godine zauzele „narodnu“ orijentaciju i prerasle u polutabloid, koji je još uvek u dualnom vlasništvu. *Blic* je polutabloid u privatnom, i to stranom vlasništvu švajcarske kompanije „Ringier Axel Springer“.

Analizirano je ukupno 135 naslova u tekstovima objavljenim u periodu od 7. do 20. septembra 2015. godine. Korpus analize obuhvata samo one jedinice u kojima je, na osnovu prethodno uspostavljenog kodeksa dizajniranog za potrebe ovog istraživanja, ustanovljeno kršenje etičkih i profesionalnih normi definisanih Kodeksom novinara Srbije. Naslovi za koje je ustanovljeno da su u skladu sa KNS ne predstavljaju jedinicu analize.

Analiza sadržaja sprovedena je na osnovu sledećih varijabli: dnevni list, datum objavljivanja, rubrika, naslov teksta, usklađenost naslova sa tekstom i odstupanje naslova od jedne ili više etičkih i profesionalnih normi. Kvalitativno su analizirani svi naslovi u kojima su uočene sledeće kategorije: diskrimina-

cija, etiketiranje, narušavanje prava na privatnost, upotreba kolokvijalnog jezika, govor mržnje, uvreda, neprimereni sadržaji i podstrekivanje lažnih nada i strahova.

REZULTATI

Saglasnost naslova sa tekstom

Prvi segment analize razmatra naslov kao deo većeg teksta i ispituje u kakvom su odnosu naslov i tekst kao celina. Naslov bi trebalo da sažima, odnosno ukratko iskazuje suštinu teksta i svaka nesaglasnost između sadržaja naslova i teksta dovodi u pitanje istinitost izveštavanja kao osnovno načelo novinarske profesije. Pregled literature pokazuje da se naslovom koji ne odgovara činjenicama čitaoci mogu navesti na pogrešan sud o određenim pojavama, događajima, društvenim problemima ili ličnostima. Dnevni listovi Blic i Večernje novosti su tokom istraživanog perioda više puta mogli da dovedu čitaoc u zabludu povodom događaja različite važnosti i transparentnosti.

Međunarodni odnosi su važan deo državne politike, u koji prosečan čitalac često nema direktan uvid, pa zbog toga redakcije moraju obratiti posebnu pažnju prilikom izveštavanja o susretima državnih zvaničnika. U izveštajima o procesima međunarodne saradnje dva puta je primećena nesaglasnost informacija istaknutih u naslovu u odnosu na one u tekstu. Redakcija Blica je odlučila da tekst koji samo najavljuje susret između nemačke kancelarke Angele Merkel i srpskog premijera Aleksandra Vučića naslovi sa: „Merkelova traži veću pomoć Srbije“. Na taj način je u prvi plan izdvojeno predviđanje članova redakcije o tome šta bi po pitanju izbegličke krize kancelarka Merkel mogla da zahteva od premijera Srbije, bez navođenja pouzdanih informacija na kojima je bazirano takvo predviđanje. Čitaoci koji su se zadržali samo na naslovu mogli su steći pogrešno uverenje: da je Angela Merkel tražila nekakvu pomoć od Srbije, što se zapravo nije desilo, kao ni sam susret u trenutku formulacije naslova. Slično tome, čitaoci Večernjih novosti su mogli da pomisle da je nemačka kancelarka, povodom integracija Srbije u Evropsku uniju, garantovala pregovore u 2015. godini. Međutim, nakon naslova „Angela garantuje: pregovori u 2015.“, sledi tekst koji prenosi reči srpskog premijera, kojima on izražava nadu „da će Nemačka održati reč i da će poglavlja biti otvorena do kraja godine“, dok se iskaz Angele Merkel zadržao na vrlo uopštenoj proceni da „Srbija zaslužuje važan impuls u EU integracijama“ (Večernje novosti 08.09.2015.). Dakle, prema navodima teksta može se zaključiti da Angela Merkel nije ponudila nikakve garancije Srbiji i da je naslov potpuno činjenično neutemeljen.

Redakcija Večernjih novosti je iznela neutemeljena predviđanja u oblasti privrede. Naslov „Srpski mlekari pred bankrotom“ trebalo bi da sadrži nedvosmislene ekonomske pokazatelje koji govore u prilog tome da se čitava mlekarska

industrija suočava sa gubicima koji bi mogli da dovedu do njenog bankrota u bliskoj budućnosti. Međutim, tekst je baziran na izjavi predstavnice asocijacije proizvođača mleka Sanje Bugarski. Ona je ukazala na to da prodaju domaćeg mleka ugrožava loš zakonodavni okvir kojim se dozvoljava veliki uvoz mleka u prahu, čija je cena poslednjih meseci bila veoma niska. Štaviše, tekst sadrži i saopštenje Vlade Republike Srbije prema kojem su mere za zaštitu domaće proizvodnje na uvoz sira, maslaca, mleka i kiselo-mlečnih proizvoda iz Evropske unije uvedene kada je utvrđen rast uvoza određenih grupa proizvoda. Dakle, nije bilo osnova da se u naslovu istakne predstojeći bankrot srpskih mlekarar.

Članovi redakcije Blica su se upustili i u predviđanje sudbine devojčica za koje se u to vreme sumnjalo da su pretukle vršnjakinju. Naslovljavanjem teksta sa „Kik-bokserke čeka sivi dom“ je plasirana informacija da će devojčice za koje tek treba da se utvrdi da li su nanele povrede vršnjakinji biti upućene u ustanovu za specijalno vaspitanje. Ne samo da se ovakvim naslovom preudicira krivica osumnjičenih, nego se propisuje i kazna. Ovakav ishod slučaja vršnjačkog nasilja je najavljen samo na osnovu mišljenja jednog kriminologa koji tvrdi da su kazne za maloletne prestupnike blage i nagoveštava da bi za ovakav prekršaj devojčice mogle biti izbačene iz škole i upućene na nastavu u „vaspitno-popravni dom“. Treba napomenuti i da tekst sadrži reakcije javnog tužioca koji govori da istraga tek predstoji: „Očekujem izveštaj iz policije, a nakon toga ćemo, uz konsultacije sa Centrom za socijalni rad, odlučiti da li ćemo predmet proslediti sudiji za prekršaje ili ćemo pokrenuti postupak“ (Blic 09.09.2015.). Takođe, reči tužioca ukazuju i na druge moguće ishode slučaja „ukoliko slučaj završi kod sudije za prekršaje, devojčice koje su učestvovala u tuči mogle bi da budu kažnjene društveno-korisnim radom u Crvenom krstu ili nekoj sličnoj organizaciji uz obavezu da se izvina devojci koju su tukle. Druga opcija je da im bude izrečena mera pojačanog roditeljskog nadzora“ (Blic 09.09.2015.). Dakle, naslovom je predstavljen kao siguran jedan od mogućih ishoda slučaja, koji u tom trenutku još nije bio ni pokrenut.

Pored neslaganja naslova sa činjenicama iznetim u tekstu, naslov „Kik-bokserke čeka sivi dom“ je problematičan sudeći prema kriterijumima koji će biti glavni predmet drugog dela analize. Devojčice osumnjičene za vršnjačko nasilje su etiketirane kao „kik-bokserke“ zbog toga što treniraju ovaj sport. Na takav način se svi koji se bave ovom vrstom boksa označavaju kao osobe sklone nasilju, a jedan nasilan čin se neopravdano pripisuje čitavoj grupi sportista. Takođe, deo naslova kojim je pokušana da se iskoristi asocijativna veza između „sivog doma“ i „vaspitno-popravne ustanove“ ne mora biti uspešna kod dela populacije koji se ne seća serije emitovane prvi put davne 1986. godine. Dakle, vrlo je moguće da veliki deo čitalaca nije razumeo ni na koga se odnosi etiketa „kik-bokserke“ niti šta ih čeka, pa je za jedan segment publike naslov ostao potpuno nerazumljiv i nefunkcionalan.

Naslov kao autonomna celina

Na osnovu analize sadržaja naslova kao autonomne celine identifikovani su slučajevi kršenja jedne ili više etičkih normi novinarskog izveštavanja. U širem smislu, velikoj većini naslova zajednička odlika je senzacionalizam, odnosno prenaplašavanje jezika i smisla medijskog sadržaja i forme u kojoj se sadržaj distribuirao, a kojim se privlači pažnja i utiče na ljudske emocije (Grabe et al. 2001; Vettehen et al. 2005). U užem smislu, analizirani naslovi se mogu podvesti pod dominantne kategorije u kojima je prisutno odstupanje od Kodeksa novinara Srbije. Analizirani naslovi su: 1) dvosmisleni, 2) prejudiciraju krivicu, 3) diskriminatorni, 4) uznemiravajući, 5) kolokvijalni, 6) neprimereni i uvredljivi, 7) propagiraju nasilje, 8) sadrže govor mržnje ili kombinaciju dve ili više navedenih kategorija.

Dvosmisleni naslovi su identifikovani u slučajevima u kojima konstrukcija i raspored reči ne proizvode precizno značenje. Na primer, naslovi Blica „Berluskoni sa Putinom ispio krimsko blago“, naslovi Večernjih novosti „Imam zreo za kadiju“, „Plaćanje bez dodira“, „Uzavreli japanski parlament“ i naslov dnevnog lista Danas „Veće i moćnije jabuke“ pokazuju da je njihov smisao dvostruk. Ovi naslovi ne mogu da upute čitaoca u sadržaj teksta, neprecizni su i mogu da se razumeju samo u kombinaciji sa fotografijom koja je objavljena uz tekst. U ovim slučajevima, u kojima je primetna nešto veća upotreba epiteta nego u naslovima drugih analiziranih kategorija, značenje je višestruko i otežava čitaocu da se informiše o sadržaju i na osnovu toga odluči da li želi da pročita tekst. Na primer, naslov „Veće i moćnije jabuke“ razume se tek uz objavljenu fotografiju i pokazuje da je reč o novom modelu telefona jedne američke kompanije. Sličnu funkciju ima i naslov „Uzavreli japanski parlament“, na osnovu kojeg se mogu dati različite pretpostavke o problemima sa grejanjem ili velikom vrućinom, dakle određenim uslovima enterijera u kome rade japanski poslanici. Međutim, značenje ovog naslova postaje jasno tek kada se pogleda fotografija: poslanici u Japanu su se potukli u parlamentu. Naslovi Blica u kojima se pominju domaći ili strani državnici, na primer „Berluskoni sa Putinom ispio krimsko blago“, upućuju na pogrešna tumačenja, jer nije jasno šta je krimsko blago niti kako može da se ispije. U ovom primeru, tek uz fotografiju i tekst kao celinu, čitaocima može da bude jasno da je reč o vrsti vina sa Krima u Rusiji.

Naslovi u kojima se prejudicira krivica osumnjičenih za zločin predstavljaju grubo kršenje etičkih normi Kodeksa novinara Srbije. Prema smernicama Kodeksa, redakcija ne sme pre pravosnažne presude da proglasi krivima pojedince ili određene društvene grupe osumnjičene za nezakonite radnje. U analiziranim naslovima kršenje ovih smernica prepoznato je u rubrikama crne hronike, odnosno u izveštavanju o žrtvama i počiniocima zločina. Naslovi Blica „Kriv za tragediju, a već na slobodi“, „Uhapšena banda spremala ubistvo“, „Dujmić prebio ženu“ odstupaju od novinarskog Kodeksa na taj način što unapred, dok je policijska istraga još uvek u toku, pretpostavljaju krivicu i etiketiraju osumnji-

čenog da je kriv, čak i pre nego što je istražni postupak završen. Ovakvi naslovi krše etička pravila novinarskog izveštavanja i upućuju čitaoce da sude o osumnjičenima kao krivima za određene postupke.

Kodeks nalaže da je novinar dužan da se suprotstavi kršenju ljudskih prava i bilo kojoj vrsti diskriminacije: „Novinar mora biti svestan opasnosti od diskriminacije koju mogu da šire mediji i učiniće sve da izbegne diskriminaciju zasnovanu, između ostalog, na rasi, polu, starosti, seksualnom opredeljenju, jeziku, veri, političkom i drugom mišljenju, nacionalnom ili društvenom poreklu“ (KNS, 2009). Pre svega, redakcija je dužna da poštuje podatke o ličnosti o kojoj se izveštava, da ih ne zloupotrebljava tako što će koristiti fraze koje mogu da budu diskriminišuće prema bilo kom pojedincu ili društvenoj grupi. U analiziranom korpusu identifikovani su naslovi kojima se diskriminišu društvene grupe, odnosno manjine s obzirom na etničku i nacionalnu pripadnost ili seksualno opredeljenje. Na primer, „Makedonci opet tukli migrante“, „Gejevi nasleđuju penziju partnera“ i „Gej šetnja uz trans sedeljku“ predstavljaju kršenje smernica Kodeksa novinara u pogledu poštovanja porekla ili opredeljenja. Na osnovu prvog navedenog primera („Makedonci opet tukli migrante“) mogla bi da se izvedu dva zaključka: prvo, da je cela makedonska nacija tukla migrante, i drugo, da su ti postupci učestali, da se ponavljaju, na šta upućuje korišćenje vremenske odrednice „opet“. Takođe, diskriminišući odnos redakcije prema pripadnicima jedne nacije još više se pojačava ako se kontrastira sa naslovom objavljenim u Večernjim novostima samo nekoliko dana ranije, a koji glasi „Srpski policajci branili migrante“. U poređenju sa prvim primerom, ali i naslovom „Slovinci ne haju za suze“, kojim se takođe obrađuje tema migrantske krize, može se zaključiti da, za razliku od pripadnika srpske policije koji štite izbeglice iz ratom zahvaćenih područja, makedonski i slovenački policajci upotrebljavaju silu, da su lišeni emocija ili da zloupotrebljavaju službeni položaj da bi uveli red u talas migranata. Diskriminacija pripadnika seksualnih manjina očigledna je u upotrebi kolokvijalizama poput „gej“ i „trans“, ali još više u finalnoj konstrukciji smisla naslova kao autonomne celine. Naslov „Gej šetnja uz trans sedeljku“ sam po sebi ne znači ništa, odnosno čitalac ne može da zna o čemu će biti reči u tekstu na osnovu ove rečenične konstrukcije. Tek nakon čitanja teksta značenje naslova postaje jasno: održaće se parada LGBTI manjina. Osim nepreciznosti naslova, mnogo opasniji je diskriminatorski odnos redakcije prema pripadnicima seksualnih manjina, s obzirom na konstrukciju značenja da pripadnici gej populacije „šetaju“, a transrodne osobe prave „sedeljku“.

Uznemiravajući naslovi su identifikovani kao oni kojima se krše smernice Kodeksa novinara Srbije, koje nalažu da novinar ne sme da unosi neopravdan strah među ljude, niti da uliva lažne nade. Namerno podsticanje ovih emotivnih stanja se dešava kada je redakciji važnija atraktivnost naslova od posledica koje mogu da proizvedu kod čitalačke publike. Ovakvi primeri kršenja etičkih normi prisutni su u skoro svim rubrikama: ekonomskoj, političkoj, crnoj hronici, kao i vremenskoj prognozi. Večernje novosti naslovom „Proglasili lov na

Srbe“ mogu da utiču na uznemirenost pripadnika jedne nacije, ističući imenice „lov“ u prvi plan. Na osnovu ovako konstruisanog naslova čitaoci mogu da zaključe da im neko radi o glavi, odnosno da razviju osećanje straha i životne ugroženosti. Neopravdano unošenje straha posredstvom naslova prepoznato je i u Blicu, kada se manipuliše pitanjima životne bezbednosti. Naime, naslov „Krvavo lice Novog Sada – pretučen jer je sa majkom pričao na ALBANSKOM“, obiluje senzacionalističkim elementima i pre naglašava i kontekst i sam događaj. Ovakav naslov upućuje na razvijanje straha kod građana Novog Sada, a posebno kod pripadnika albanske nacionalne manjine. Upotrebom sintagme „krvavo lice“ događaj je snažnije predstavljen, a uzročno-posledična veza u drugom delu naslova razvija osećaj životne ugroženosti kod svakog pojedinca koji bi u tom gradu poželeo da govori na albanskom jeziku. Neopravdano podstrektivnije osećanja straha prisutno je i u primeru „Teror bande kik-boks devojčica“ objavljenog u istom dnevnom listu, na osnovu kojeg se može pretpostaviti da jedna grupa devojčica koje treniraju borilačku veštinu „teroriše“ grad. Naslov krši pravila novinarske etike jer, s jedne strane, neutemeljeno prejudicira da je u pitanju organizovana kriminalna grupa, odnosno kolokvijalno nazvana „banda“, i, s druge strane, uliva osećaj nesigurnosti i uznemirenosti korišćenjem reči „teror“, koja ima negativnu konotaciju i usko je povezana sa terorizmom, ratovima, ubijanjem. Ni ekonomske rubrike dnevne štampe u Srbiji nisu pošteđene kršenja etičkih normi izveštavanja. Blic u ekonomskoj rubrici objavljuje naslov „Naplaćivaće nam i štednju“, podstičući strah kod čitalaca da bi i štednja u bankama mogla da bude oporezovana, odnosno da bi građani sa štednim računima mogli dodatno da plaćaju usluge štednje. Tek čitanjem teksta postaje jasno da se dati naslov konstruiše na osnovu neproverenih informacija. Večernje novosti u naslovu „Srpski mlekari pred bankrotom“ pre naglašava stanje u kome se nalaze proizvođači mleka u zemlji. Reč „bankrot“ kod čitalaca i zainteresovane javnosti može da proizvede neopravdani strah na dva nivoa: najpre kod onog dela stanovništva koji zarađuje od proizvodnje mleka, a zatim i kod svih onih koji koriste mleko i mlečne proizvode u svakodnevnoj ishrani. Kršenje novinarske etike prisutno je i u objavljivanju naslova koji se odnose na vremensku prognozu. „Smrzavanje u petak“ ili „Paklena nedelja do čak 35 stepeni“ podstrekuju osećaj uznemirenosti. Upotrebom glagolske imenice „smrzavanje“ i epiteta „paklena“, ovi naslovi dobijaju pre naglašeno značenje, zasnovano na neadekvatnom tumačenju zvaničnih meteoroloških podataka. Ovoj kategoriji pripada i naslov objavljen u Večernjim novostima, „Bez leka 400.000 depresivaca“, koji bi kod dela populacije koji pati od depresije mogao da izazove strah zbog trenutne nestašice neophodnog leka. Istovremeno, ovaj naslov je i uvredljiv, jer se korišćenjem kolokvijalizma „depresivci“ čitava društvena grupa vređa i negativno etiketira.

U Kodeksu se naročito naglašava da je „kolokvijalno, pogrдно i neprecizno nazivanje određene grupe“ nedopustivo. Kolokvijalni jezik, karakterističan za usmenu komunikaciju i razgovorni stil, koristi se u naslovima štampanih medija

na dva načina – najpre upotrebom žargona, odnosno leksema koje koriste pripadnici određene društvene grupe, i vulgarizama, odnosno neprimerenih reči. Prema Stanojeviću (2015, 30), „pojednostavljenim jezikom proširuju se granice afektivnosti, jezička doslednost je sasvim poljuljana“, a na retorički diskontinuitet ukazuju pleonazmi, amfibolije, kao i gramatičke i sintaksičke subverzivnosti. U analiziranom korpusu naslova karakteristični su sledeći primeri upotrebe kolokvijalnog jezika, odnosno žargonizama karakterističnih za usmeni, svakodnevni stil izražavanja: „Tasovac uzvraća: ljuljaju mi kavez“, „Momir propao u zemlju“, „Fanovi: Nato, premršava si“, „Ukućani provalili Miku i Gibu“, „Procurili snimci Dačića i Banane“, „Dačić klizav kao banana“, „Tasovac: Što ste muljali, muljali ste“, „Direktori se hvataju za gušu zbog fotelje“. Metafore i poređenja u navedenim naslovima, poduprti kolokvijalizmima, ovde imaju pojačan, ali uvredljiv ton. Na primer, iz naslova se zaključuje da obožavaoci (kolokvijalno fanovi) kritikuju pevačicu na osnovu izgleda, da je ministar kulture zatvoren „u kavezu“, da poput životinje „uzvraća“ napadačima ili da drži do integriteta jer ne dozvoljava „muljanje“, a da je ministar spoljnih poslova „klizav kao banana“, odnosno da se stavlja u kontekst nedozvoljenih radnji i sumnjivih aktivnosti s obzirom na javnu funkciju koju obavlja. U Politikinom naslovu objavljenom u rubrici Svet, „Vašington: Moskva namagarčila Kerija“, upotrebljava se jak kolokvijalni izraz da se istakne viđenje jedne od suprotstavljenih strana, koji u ovom slučaju može da ima dvostruko značenje: prevaru Moskve i Kerijevu nesposobnost. Uvredljiv tonalitet kolokvijalnog jezika dominantan je u zabavnim rubrikama dnevnih novina u kojima se izveštava o događajima u rijaliti programima emitovanim na televizijskim stanicama. Uvrede na račun učesnika rijalitija i njihovo isticanje posredstvom naslova očigledne su u rečeničnim konstrukcijama koje su izvučene iz šireg konteksta odvijanja neke radnje. To ilustruju primeri naslova objavljenih u Blicu: „Jasmina i Anabela odlepile“, „Farmeri na lekovima“, „Maja Nikolić mi drogira ćerku“, „Luđa od Zmaja“, „Okrugli sto: Stanija i Maja o poštenju“, „Trust mozgova: Starlete na seoskom imanju pokazale lepotu, ne i pamet“. Glagolsko afektiranje i prenesena značenja izvedena iz narodnih izreka ili stranih izraza u ovim slučajevima upućuju na uvrede koje treba negativno da prikažu mentalno stanje određenih ličnosti („odlepile“, „luđa od“, „na lekovima“), nelegalne radnje za koje se pretpostavlja da ih te ličnosti vrše („drogira“, „o poštenju“), ali i sarkastičnih pretpostavki i etiketiranja na osnovu fizičkog izgleda i mentalnih kapaciteta („trust mozgova“). Kolokvijalan stil kojim se vređa identitet ličnosti prisutan je i u političkim rubrikama, ne tako često kao u zabavnim sadržajima dnevne štampe, ali u analiziranom periodu mogli smo da pročitamo i sledeće: „Zaboravan: Robert Mugabe dvaput pročitao isti govor“, „Šešelj unapređuje bakačicu kletvi u SRS: Dabogda se vratila Nataša Jovanović“.

Granice afektivnosti jezika probijaju se upotrebom neprimerenih reči, odnosno vulgarizama, i to u onim naslovima kojima se prenose događaji iz rijaliti programa. Kao što je „psovački diskurs“ karakterističan i za politički govor (Stanojević 2015) i dešavanja u rijaliti TV programima (Valić Nedeljković 2011b),

on se još više pojačava kada se prenosi putem medija, i to u formi neprimerenog jezika. Na primer, u zabavnoj rubrici Blica, u kojoj se svakodnevno izveštava o učesnicima rijaliti programa, objavljeni su sledeći naslovi: „Jednu muvao, drugu ljubio, s trećom imao seks“, „Jelena i Aca imali seks na livadi“, „Da li biste lizali stomak Kristijanu za 50.000 evra?“, „Braća Vasić seks-terapeuti“, „Blud i razvrat u Farmi: sezona parenja“. Neprimerenost ovakvog sadržaja ne ogleda se u upotrebi reči „seks“, već u njenoj kontekstualizaciji i jezičkim varijacijama koje obiluju žargonizmima i vulgarizmima. Žargonski izrazi identifikovani su i u naslovu „Bitka za narko kralja instagrama“, kojim se čitalačka publika navodi na zaključak da je reč o borbi za prevlast na jednoj od popularnih društvenih mreža i u kojoj su učesnici „narko kraljevi“. Jedan od najneprimerenijih naslova objavljenih u Blicu je „HIT! Promašio most!“, u kojem se inače pozitivan tonaliteta kolokvijalizma „hit“ dovodi u neposrednu vezu sa tragičnim ishodom saobraćajne nesreće.

Naslovi u kojima se ne upotrebljava kolokvijalni stil, ali predstavljaju uvredu identiteta ličnosti i društvenih grupa prepoznati su kao jedan od segmenata u analiziranom korpusu. Naslovi „Krvnik Tači pravi vojsku“, „Fašista iz srca Evrope“, „Direktor turista nastavio da putuje“, „Zet ministarke ucenjivao“ koriste jake imenice, sintagme i glagole kojima se u prvi plan ističu negativni aspekti određenih osobina ili radnji koje obavljaju javne ličnosti o kojima je reč. Ovde se u neposrednu vezu sa izrečenim uvredama dovode profesionalne pozicije, odnosno funkcije, ili čak rodbinske veze sa poznatim političarima. Tako je Hašim Tači „krvnik“, premijer Mađarske „fašista“, direktor Komisije za hartije od vrednosti „turista“¹, a zet ministarke „ucenjuje“. Duboko uvredljivi, ovi naslovi su istovremeno i prazni, jer ne upućuju na značenje na osnovu kojeg bi čitaoci mogli da utvrde zbog čega su ličnosti predstavljene na određeni način.

Novinari su dužni i da se suprotstave svima koji krše osnovna ljudska prava i pozivaju na govor mržnje u medijima (KNS 2009). Međutim, u analiziranim naslovima identifikovano je kršenje norme profesionalnog izveštavanja u nekoliko karakterističnih primera koji, umesto da suzbijaju, zapravo podupiru govor mržnje. Blic objavljuje takve naslove u rubrikama zabave, crne hronike i sporta. Na primer, „Kriminalci, čeka vas magnum“ je naslov koji je istrgnut iz konteksta i kojim se izriču direktne pretnje smrću kriminalnim grupama. Čitaoci ne znaju ni ko pretni, ni na koje grupe ili pojedince se ta pretnja odnosi, a upotrebljena metafora da ih „čeka magnum“ afektira značenje i na senzacionalistički način pojačava upotrebu govora mržnje. Mnogo eksplicitniji govor mržnje očigledan je u kombinaciji upotrebe negacije, kolokvijalizama i augmentativa u primeru objavljenom u sportskoj rubrici Blica: „Dule Mladenoviću: Nemoj da ti zavalim

1 Prema odluci Komisije za žalbe Saveta za štampu, Blic je ovim tekstom prekršio odredbe Kodeksa novinara Srbije, <http://www.savetzastampu.rs/latinica/zalbeni-postupci/3085>, posećeno 5.3.2016.

šamarčinu“. Bez obzira na to što se u naslovu ističe upravni govor upotrebljen u situaciji na košarkaškoj utakmici, redakcija se ne ograđuje od govora mržnje, naprotiv – stavlja ga u prvi plan. Neprimereni sadržaj u kombinaciji sa govorom mržnje i pozivanjem na nasilje identifikovan je u kanibalističkom diskursu naslova „Barbari bih vadila oči“, kojim se krše etička pravila novinarskog izveštavanja bez obzira na to o kakvom kontekstu je reč.

Naslovi objavljeni u rubrikama crne hronike obiluju sadržajem koji ističe nasilje u prvi plan. Jaki glagoli kao što su „zaklao“, „slomili“, „izbili“, „silovali“, „ubadao“, „naterali“, „iskasapio“ pojačavaju značenje naslova kao autonomnih jedinica i eksplicitno naglašavaju nasilne radnje o kojima se izveštava. U Večernjim novostima se mogu pročitati primeri „Silovali drugaricu u klupskoj svlačionici“, „Šabački Čume surovo likvidiran s leđa“, „Iskasapio učiteljicu pred đacima“, „Dozivao me je dok ga je brat ubadao“, a u Blicu „Bajonetom zaklao brata jer nije hteo da ga vozi“, „Šampionu u plivanju slomili nos i izbili zube“, „Dete su mi naterali da gleda silovanje“. Oba dnevna lista u ovim primerima kontekstualizuju upotrebu reči kojima se opisuju uzroci nasilja, ali i sam kontekst, odnosno mesto i vreme dešavanja. Međutim, relevantnost takvih naslovnih konstrukcija dovedena je u pitanje upravo zbog direktnog upućivanja čitalaca da čitanjem naslova i sami učestvuju u nasilnom sadržaju, a ne da budu adekvatno i tačno informisani o određenim događajima.

ZAKLJUČAK

U ovom radu se pošlo od pretpostavke da se odgovornost redakcija na čelu sa glavnim urednikom iskazuje, između ostalog, i u naslovima koji nastaju na osnovu grupnog odlučivanja. Analizom sadržaja naslova štampanih medija u Srbiji pokazan je odnos novinara prema profesiji i prema publici. Na postavljeno istraživačko pitanje: Da li se novinari i urednici strogo pridržavaju etičkih standarda prilikom formulacije naslova?, ovaj rad je pružio dvostruk odgovor. U prvom delu analize je ukazano na neusaglašenost naslova sa tekstom i potencijalnu opasnost od navođenja čitaoca na pogrešan sud o događajima i ličnostima o kojima se izveštava. Ustanovljeno je da su povrede pravila kojima se garantuje istinitost izveštavanja prisutne u senzacionalističkim naslovima tabloidne i polutabloidne dnevne štampe. U drugom delu rezultata identifikovane su ključne kategorije kršenja smernica Kodeksa novinara Srbije, koje u širem smislu obuhvataju sva odstupanja od poštovanja ljudskih prava u medijskom izveštavanju, a u užem smislu se sastoje u formulisanju dvosmislenih, diskriminatorskih, uznemiravajućih, kolokvijalnih, neprimerenih i uvredljivih naslova, kao i onih kojima se prejeducira krivica, propagira nasilje ili podstiče govor mržnje. Ovakvi prekršaji dominiraju u tabloidnim i polutabloidnim dnevnim novinama, ali se mogu naći i u ozbiljnoj dnevnoj štampi, i to uglavnom u ekonomskoj rubrici ili rubrici koja prati događaje iz sveta.

U skladu sa takvim nalazima, glavni zaključak ovog rada u velikoj meri korespondira sa rečima Borisa Dežulovića, jednog od osnivača hrvatskog satiričnog magazina Feral Tribjun (Feral Tribune), koji je komentarišući naslove srpske dnevne štampe u svojoj kolumni na portalu „Novosti“² napisao: „Šta će nam novinar, nema teksta, nema priče, nema šta da se priča, ovo je ludilo mozga, treba samo dobar naslov i talentovan urednik da ga smisli“. Dežulovićev stav predstavlja viđenje jednog novinara o stanju u novinarstvu i tabloidizaciji profesije, ali je istovremeno važan zato što u jednoj rečenici sažima nekoliko bitnih činjenica koje je ovo istraživanje pokušalo da osvetli. Reč je o odsustvu novinara i novinarskog kredibiliteta u konstrukciji naslova kao krune teksta, odsustvu naracije i tema zasnovanih na relevantnim izvorima, kao i dominaciji praznih, ali zvučnih rečeničnih konstrukcija koje kreiraju urednici kako bi podigli tiraže i privukli pažnju čitalaca.

Ovakav zaključak podudara se sa istraživanjima profesionalne kulture i statusa novinarstva širom regiona Centralne i Istočne Evrope. Iako je proces tranzicije u ovim zemljama većinom završen, kao i u Srbiji, procesi konsolidacije demokratskog poretka i uobličavanja demokratskih vrednosti još uvek traju. Prema tome, kredibilitet novinarske profesije u postkomunističkim državama Evrope zavisi od ukupnih društvenih kretanja i opšte klime koju kreira postepena tranzicija ka demokratiji. Strukturalna reorganizacija novinarstva u Srbiji poslednjih decenija uslovljena je turbulentnim promenama političkog režima, ali i ekonomskom krizom, odnosno atmosferom u kojoj je borba za opstanak na tržištu postala glavni cilj medija. Ipak sprovedeno je nekoliko važnih koraka na putu profesionalne transformacije i samoregulacije, poput usvajanja jedinstvenog etičkog kodeksa 2006. godine, potom i uspostavljanja Saveta za štampu 2009. Iako je zadatak Saveta da prati poštovanje kodeksa u štampanim i onlajn medijima, mogućnost njegovog reagovanja je ograničena samo na slučajeve povrede prava fizičkih i pravnih lica, dok širi delovi populacije ili određene društvene grupe ne mogu upućivati žalbe i prigovore (Veljanovski 2015).

Dakle, mnogobrojna prethodna istraživanja, kao i analiza naslova u ovom radu pokazuju da se relacija poverenja između novinara i čitalaca ne može uspostaviti samo na osnovu postojanja, već i poštovanja profesionalnih i etičkih standarda. Iako etički kodeksi predstavljaju temelj javne odgovornosti novinara i prema sadržaju koji proizvode i prema publici kojoj je taj sadržaj namenjen, oni ne mogu da ostvare svoju suštinsku vrednost ako ih novinari nisu usvojili u svakodnevnoj praksi i ako njihovu primenu ne podupiru drugi važni društveni akteri i regulatorna tela. U tom kontekstu ovaj rad naglašava potrebu za dugoročnim, sistematskim i sveobuhvatnim praćenjem etičnosti izveštavanja medija kao osnove za osveščivanje pripadnika profesije, medijskih radnika, profesional-

2 Dežulović, B. 2015. „Srbi, mamu vam jebem“, portal Novosti, 3. oktobar 2015. <<http://www.portalnovosti.com/srbi-mamu-vam-jebem>> 24.02.2016.

nih asocijacija, zakonodavaca, šire javnosti i građana o značaju regulatornih i samoregulatornih tela u uspostavljanju i održavanju „odgovornog novinarstva“ kao temelja demokratski uređenog društva.

BIBLIOGRAFIJA

- Althaus, Scott L., Jill A. Edy & Patricia F. Phalen. 2001. „Using substitutes for full-text news stories in content analysis: Which text is best“. *American Journal of Political Science* 45 (3): 707-723.
- Andrew, Blake C. 2007. „Media-generated shortcuts: Do newspaper headlines present another roadblock for low-information rationality?“ *The Harvard International Journal of Press/Politics* 12 (2): 24-43.
- Bajčeta, Snežana & Milošević, Ivana. 2015. „Etički i profesionalni aspekti izveštavanja na nacionalnim televizijama“. U ur. Rade Veljanovski. *Indikatori profesionalnog/neprofesionalnog ponašanja novinara i medija - mogućnosti za poboljšanje stanja*. Beograd: Fakultet političkih nauka Beogradskog univerziteta, str. 39-57.
- Blom, Jonas Nygaard & Kenneth Reinecke Hansen. 2015. „Click bait: Forward-reference as lure in online news headlines“. *Journal of Pragmatics* 76: 87-100.
- Bradac, James J. & Richard L. Street Jr. 1989. „Powerful and powerless styles of talk: A theoretical analysis of language and impression formation“. *Research on Language and Social Interaction* 23: 195-241.
- Bucaria, Chiara. 2004. „Lexical and syntactic ambiguity as a source of humor: the case of newspaper headlines“. *Humor* 17 (3): 279-309.
- Caulfield, Timothy & Bubela, Tania. 2004. „Media Representations of Genetic Discoveries: Hype in the Headlines?“ *Health Law Review* 12(2): 53-61.
- Chovanec, Jan. 2008. „Focus on form: Foregrounding devices in football reporting“. *Discourse & Communication* 2 (3): 219-242.
- Cvetković, Dragana. 2010. „Vest je muškog roda – etički aspekti rodne ravnopravnosti u informativnom programu nacionalnih televizija u Srbiji“. *Kultura* (127): 156-175.
- Geer, John G., & Kim Fridkin Kahn. 1993. „Grabbing attention: An experimental investigation of headlines during campaigns“. *Political Communication* 10 (2): 175-191.
- Grabe, Maria Elizabeth, Shuhua Zhou, & Brooke Barnett. 2001. „Explicating sensationalism in television news: Content and the bells and whistles of form“. *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 45: 635-655.
- Gross, Peter. 2008. „Forward to the past: The intractable problems of Romania’s media system.“ *The International journal of press/politics* 13(2): 141-152.
- Hanitzsch, Thomas. 2007. „Deconstructing journalism culture: Toward a universal theory.“ *Communication theory* 17(4): 367-385.

- Glišović, Ljiljana. 2014. „U naslovima ništa novo – uloga aluzija kao manifestacija intertekstualnosti u novinskim naslovima na primeru Nemačke“. *CM – časopis za upravljanje komuniciranjem* 9 (31): 59-72.
- Develotte, Christine & Rechniewski, Elizabeth. 2001. „Discourse analysis of newspaper headlines: a methodological framework for research into national representations“. *The Web Journal of French Media Studies* 4 (1): 1-12.
- Dor, Daniel. 2003. „On newspaper headlines as relevance optimizers“. *Journal of Pragmatics* 35 (5): 695-721.
- Ecker, Ullrich KH, Stephan Lewandowsky, Ee Pin Chang, & Rekha Pillai. 2014. „The effects of subtle misinformation in news headlines“. *Journal of experimental psychology: applied* 20 (4): 323-335.
- Franiuk, Renae, Seefelt, Jennifer L., & Joseph A. Vandello. 2008. „Prevalence of rape myths in headlines and their effects on attitudes toward rape“. *Sex Roles* 58 (11-12): 790-801.
- Iarovici, Edith, & Rodica, Amel. 1989. „The strategy of the headline“. *Semiotica* 77 (4): 441-460.
- Ifantidou, Elly. 2009. „Newspaper headlines and relevance: Ad hoc concepts in ad hoc contexts“. *Journal of Pragmatics* 41 (4): 699-720.
- Jevtić, Milica. 2011. „Žanrovske odlike naslovnih blokova u dnevnoj štampi“. *Kultura* (132): 111-124.
- Krippendorff, Klaus. 1980. *Content Analysis: An Introduction to its Methodology*. Newbury Park: Sage Publications.
- Krstić, Aleksandra & Milojević, Ana. 2015. „Etički i profesionalni aspekti izveštavanja dnevne štampe u Srbiji“. U ur. Rade Veljanovski. *Indikatori profesionalnog/ neprofesionalnog ponašanja novinara i medija - mogućnosti za poboljšanje stanja*. Beograd: Fakultet političkih nauka Beogradskog univerziteta, str. 11-37.
- Lauk, Epp. 2008. „How will it all unfold? Media systems and journalism cultures in post-communist countries“. In eds. Karol Jakubowicz and Miklós Sükösd. *Finding the right place on the map: Central and Eastern European media change in a global perspective*. Bristol: Intellect, pp. 193-212.
- Lauk, Epp. 2009. „Reflections on changing patterns of journalism in the new EU countries“. *Journalism Studies* 10 (1): 69-84.
- Lindemann, Bernard. 1990. „Cheap thrills we live by: some notes on the poetics of tabloid headlines“. *Journal of Literary Semantics* 19 (1): 46-59.
- Milivojević, Snježana, Radojković, Miroljub, Raković, Maja, Milojević, Ana, Ugrinić, Aleksandra & Matović, Marijana. 2011. *Profesija na raskršću – novinarstvo na pragu informacionog društva*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Centar za medije i medijska istraživanja.
- Mitrović, Marta & Obradović, Neven. 2014. „(Zlo)upotreba anonimnih izvora u tabloidnoj štampi u Srbiji – komparativna analiza sadržaja srpskih tabloida Blic i

- Kurir". *Facta universitatis - series: Philosophy, Sociology, Psychology and History* 13(3): 147-158.
- Molek-Kozakowska, Katarzyna. 2014. „Hybrid styles in popular reporting on science: A study of New Scientist's headlines“. In *ELECTRONIC PROCEEDINGS, Hybridity and the News Hybrid Forms of Journalism in the 21st Century*, BRUSSELS, Belgium, 4-5 December 2014, 135-159.
- Molek-Kozakowska, Katarzyna. 2013. „Towards a pragma-linguistic framework for the study of sensationalism in news headlines“. *Discourse & Communication* 7 (2): 173-197.
- Pavelin, Goran & Karamarko, Marijana. 2015. „Ethical Principles of Journalism: Content Analysis of the Covers of Most Read Daily Newspaper in Croatia“. *Mediterranean journal of social sciences* 6 (4): 141-152.
- Peters, Chris & Witschge, Tamara. 2015. „From Grand Narratives of Democracy to Small Expectations of Participation: Audiences, citizenship, and interactive tools in digital journalism“. *Journalism Practice* 9 (1): 19-34.
- Riff, Daniel, Stephen Lacy, and Frederick Fico. (2014). *Analyzing media messages: using quantitative content analysis in research*. New York: Routledge.
- Seo, Soa. 2013. „Hallidayean transitivity analysis: The Battle for Tripoli in the contrasting headlines of two national newspapers“. *Discourse & Society*, 24 (6): 774-791.
- Schaffer, Deborah. 1995. „Shocking secrets revealed! The language of tabloid headlines“. *ETC: A Review of General Semantics* 52 (1): 27-46.
- Stanojević, Dobrivoje. 2015. „Skupštinski govori i nove demokratske vrednosti“. U ur. Vesna Knežević Predić. *Politički identitet Srbije u globalnom i regionalnom kontekstu*. Univerzitet u Beogradu: Fakultet političkih nauka, str. 25-35.
- Stamm, Keith R. & M-Daniel Jacobovitch. 1980. „How Much Do They Read in the Daily Newspaper: A Measurement Study“. *Journalism Quarterly* 57 (2): 234-42.
- Ugrinić, Aleksandra & Atlagić, Siniša. 2015. „Etički i profesionalni aspekti izveštavanja na radiju u Srbiji“. U ur. Rade Veljanovski. *Indikatori profesionalnog/ neprofesionalnog ponašanja novinara i medija - mogućnosti za poboljšanje stanja*. Beograd: Fakultet političkih nauka Beogradskog univerziteta, str. 39-55.
- Valić Nedeljković, Dubravka. (ur.) 2011a. *Medijski diskurs o siromaštvu i socijalnoj isključenosti*. Novi Sad: Filozofski fakultet.
- Valić Nedeljković, Dubravka. 2011b. „Rijaliti programi - izjednačavanje javnog i privatnog diskursa“. *Kultura* 133: 289-305.
- Veljanovski, Rade. 2015. „Novinarski i medijski profesionalizam u medijskoj tranziciji“. U ur. Rade Veljanovski. *Indikatori profesionalnog/ neprofesionalnog ponašanja novinara i medija - mogućnosti za poboljšanje stanja*. Beograd: Fakultet političkih nauka Beogradskog univerziteta, str. 207-217.
- Višnjić, Jelena. 2012. „„Killing me softly“: izveštavanje štampanih medija o ženama žrtvama nasilja“. *Genero* (16): 141-156.

- Vodinelić, Vladimir. V. 2012. „Novinarski kodeksi i pravo medija u Srbiji – nedovoljno samodefinisanje“. *Pravni zapisi* 3(1): 73-89.
- Vettehen, Hendriks, Paul, Koos Nuijten, & Johannes Beentjes. 2005. „News in an Age of Competition: The Case of Sensationalism in Dutch Television News, 1995–2001“. *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 49(3): 282-295.
- Vorderer, P. A. & Tilo Hartmann. 2009. „Entertainment as media effect“. In eds. Bryant, Jennings, and Mary Beth Oliver. *Media Effects*. New York: Routledge, pp. 532-550.
- Vujović, Marija & Prelević-Stojanović, Ivana. 2014. „Etičnost novinske fotografije. *Facta universitatis – series: Philosophy, Sociology, Psychology and History*“ 13 (3): 123-135.
- Novinarstvo i etika u Srbiji 2005. (2005). Beograd: Medija centar.
- Novinarstvo i etika: Profesija novinar 2003. (2003). Beograd: Medija centar.

Ana Milojević and Aleksandra Krstić

THE MEDIA DEMOCRATIZATION IN SERBIA: JOURNALISM ETHICS ANALYSED THROUGH NEWSPAPER HEADLINES

SUMMARY

Professional ethics and self-regulation are among the weakest links of the media democratization in the post-communist countries. Although the codes of ethics have been adopted in all of the post-communist countries, including Serbia, they have no value unless journalists respect them, and broader professional and social climate do not support ethical conduct. The aim of this paper is to examine the ethical norms of the Serbian Journalists' Code in the headlines of the national print media as an indicator of the achieved level of the media democratization. Headlines are the first and often the only contact of the reader with the text. Furthermore, headlines can be considered as the most important part of the text because they provide a summary of the central idea of the text, attract the attention of readers and set the frame for interpreting the text. At the same time, headlines are responsibility of the entire editorial team. Therefore headlines make a solid basis for evaluating the ethical behavior of a professional group. Qualitative content analysis of the headlines of four daily newspapers in Serbia during two weeks in September 2015 shows

that: some headlines convey different information than the stories they lead, some are ambiguous, discriminatory, disturbing and colloquial, or contain hate speech, slander, libel and hidden propaganda.

KEY WORDS: *headlines, daily newspaper, ethical standards, journalism code of ethics*

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

321.7:316.334.3(4:4-12)(082)

329(4)(082)

323(4)(082)

МЕЂУНАРОДНА конференција „Урушавање или слом демократије?“
(2016 ; Београд)

Urušavanje ili slom demokratije? = Decline or Eclipse of Democracy in Europe's New Democracies? : zbornik radova sa međunarodne konferencije „Urušavanje ili slom demokratije?“, (Beograd, 24-25. septembar 2016.) / uredili Ilija Vujačić i Bojan Vranić. - Beograd : Udruženje za političke nauke Srbije : Fakultet političkih nauka, 2016 (Beograd : Čigoja štampa). - 298 str. ; 24 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz radove. - Bibliografija uz radove. - Summaries, Rezimeī.

ISBN 978-86-6425-022-1 (FPN)

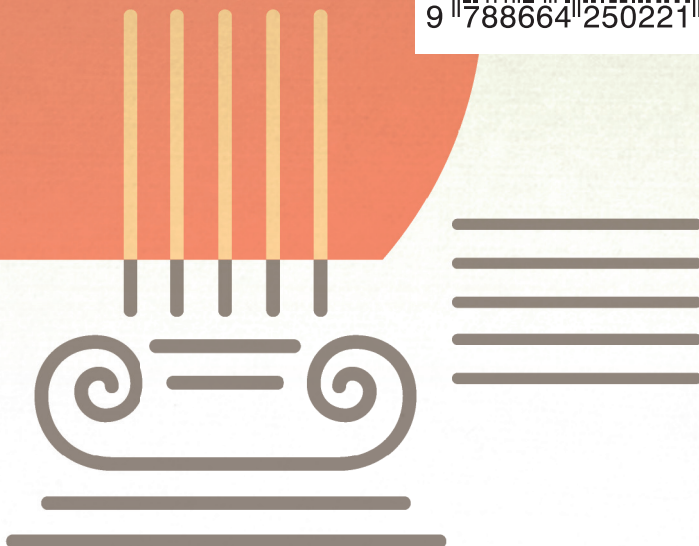
1. Up. stv. nasl.

a) Демократизација - Европа - Зборници b) Демократизација - Југоисточна Европа - Зборници c) Политичке прилике - Европа - Зборници
COBISS.SR-ID 228746764

ISBN 978-86-6425-022-1



9 788664 250221



ZBORNİK RADOVA

sa međunarodne konferencije
Udruženja za političke nauke Srbije

URUŠAVANJE ILI SLOM DEMOKRATIJE?

DECLINE OR ECLIPSE OF DEMOCRACY
IN EUROPE'S NEW DEMOCRACIES?

ORGANIZATORI KONFERENCIJE

KONFERENCIJU PODRŽALI



УДРУЖЕЊЕ ЗА
ПОЛИТИЧКЕ НАУКЕ СРБИЈЕ
The Serbian Political Science
Association



УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
**ФАКУЛТЕТ
ПОЛИТИЧКИХ
НАУКА**



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA