

# KVALITET POLITIČKIH INSTITUCIJA

*Priredio*

VUKAŠIN PAVLOVIĆ

# KVALITET POLITIČKIH INSTITUCIJA

*Priredio*

Vukašin Pavlović

*Izdavač*

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Centar za demokratiju

*Za izdavača*

Prof. Dr Ilija Vujačić

*Urednik edicije*

Prof. dr Čedomir Čupić

*Priprema i štampa*

*Čigoja*  
S T A M P A

Tiraž

300

ISBN 978-86-84031-46-6

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu  
Centar za demokratiju

# **KVALITET POLITIČKIH INSTITUCIJA**

Priredio  
VUKAŠIN PAVLOVIĆ



Beograd 2010.

Ova knjiga je štampana u okviru projekta br. 149036 **Podizanje kapaciteta političkih ustanova u Srbiji**, koji finansira Ministarstvo nauke Vlade Republike Srbije.

Saopštenja sadržana u ovoj knjizi podneta su na naučnom skupu „Kvalitet političkih institucija“ koji je održan 24. novembra 2010. godine na Fakultetu političkih nauka u organizaciji naučno-istraživačkog tima projekta.

# SADRŽAJ

PREDGOVOR .....	7
<i>Vukašin Pavlović</i> KVALITET POLITIČKIH INSTITUCIJA.....	9
<i>Zoran Stojiljković</i> SRBIJA PRED IZAZOVOM PROMENA.....	33
<i>Slaviša Orlović</i> RE-DIZAJNIRANJE POLITIČKIH INSTITUCIJA .....	65
<i>Vladimir Vuletić</i> POVERENJE POLITIČKIH I EKONOMSKIH ELITA U NACIONALNE I EVROPSKE POLITIČKE INSTITUCIJE.....	101
<i>Branimir Stojković</i> KULTURNA POLITIKA I SLABA DRŽAVA .....	129
<i>Vladimir Pavićević</i> ANALIZA DOMETA INSTITUCIONALNOG RAZVOJA SRBIJE U PERIODU OD 2006. DO 2010. GODINE .....	143
<i>Dušan Spasojević</i> POLITIČKE PARTIJE KAO PREPREKA U RAZVOJU NOVIH DEMOKRATIJA.....	149
<i>Jelena Lončar</i> INKLUZIVNOST POLITIČKIH INSTITUCIJA.....	167

<i>Daniel Bochsler, Florian Bieber, Slaviša Raković</i> VEĆINSKI IZBORNI SISTEM U MULTIETNIČKIM SREDINAMA: LOKALNI IZBORI U SRBIJI .....	195
<i>Bojan Klačar</i> U SUSRET NOVIM IZBORNIM ZAKONIMA .....	207
<i>Čedomir Čupić</i> ULOGA NEZAVISNIH DRŽAVNIH ORGANA U BORBI PROTIV KORUPCIJE .....	227

## ***PREDGOVOR***

Rad na istraživačkom projektu **Podizanje kapaciteta političkih ustanova u Srbiji** pokrenut je pre pet godina. Krajem 2005. godine konkurisao sam kao potencijalni rukovodilac projekta sa tom temom kod Ministarstva nauke, koje je prihvatilo da finansira ovo istraživanje. Početkom 2006. godine formirao sam tim i započeo je naš zajednički rad. Smatrao sam tada, kao uostalom i sada, da tema projekta odgovara dvostrukim potrebama, teorijsko-istraživačkim i društveno-aplikativnim.

Najpre nekoliko reči o teorijskim razlozima za izbor ove teme. U to vreme je novi institucionalizam kao teorijsko-metodološki pravac doživljavao punu afirmaciju u političkoj sociologiji i političkim naukama u celini. Druga vrsta razloga za izbor teme istraživačkog projekta vezana je za realne društvene potrebe političke zajednice Srbije, koja se nalazi na mukotrpnom putu izgradnje demokratskog političkog sistema. Tu leži društveni značaj izabrane teme, kao i mogućnost primene rezultata rada na istraživačkom projektu u procesima unapređenja političkih institucija u nas.

Mada se tokom rada na ovom istraživačkom projektu to implicitno podrazumevalo, neophodno je ovom prilikom i jedno eksplicitno etimološko objašnjenje. Termine 'ustanova' i 'institucija' upotrebljavali smo u istraživanju najčešće u sinonimnom značenju. Ustanova je ekvivalent u srpskom jeziku za termin 'institucija', koji je takođe kod nas u širokoj upotrebi, ali je stranog, odnosno latinskog porekla. Problem, međutim, nije samo u čistunstvu izvornog srpskog jezika. Reč je o tome da termin 'institucija' ('institut') ima dva značenja: jedno je organizacija, a drugo skup pravila. Prvo značenje je mnogo bliže našoj izvornoj reči 'ustano-

va', a drugo se može upotrebiti za različite vrste pojmovnih instituta (pravni institut svojine, na primer, i slično).

Tokom petogodišnjeg rada istraživački tim projekta organizovao je više međunarodnih i domaćih naučnih konferencija na kojima su razmatrane ključne teme iz projekta, a rezultati istraživačkog rada publikovani su u knjigama (zbornicima radova) i to: *Političke institucije i demokratija* (2006); *Dileme i izazovi parlamentarizma* (2007); *Savremena država* (2008); *Beograd: demokratska metropola* (2009); *Savremena država: struktura i socijalne funkcije* (2010).

Istraživački tim završava petogodišnji rad na projektu objavljivanjem zbornika *Kvalitet političkih institucija*.

Rukovodilac projekta  
*Profesor Vukašin Pavlović*



**Vukašin Pavlović\***

Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka

## KVALITET POLITIČKIH INSTITUCIJA

**Sažetak:** *U radu se analizira pitanje kvaliteta političkih institucija. Prethodno se daje pregled različitih teorijskih pristupa u proučavanju institucija. Zatim se ukazuje na osnovne funkcije institucija. Autor razmatra dolazak novog institucionalizma i prihvata stanovište da taj pristup spada u teorije srednjeg dometa. Dinamika političkog života je rezultat odnosa institucionalnog poretka i promena. Ključni deo rada posvećen je utvrđivanju kriterijuma za procenu kvaliteta političkih institucija. U završnom delu rada sumiraju se doprinosi i ograničenja novog institucionalizma.*

**Ključne reči:** *političke institucije, kvalitet institucija, kriterijumi kvaliteta, novi institucionalizam, institucionalne promene.*

### Teorijski okvir za proučavanje institucija

Nakon dve decenije od objavljivanja programatskog i, kao što će se kasnije pokazati, izuzetno referentnog, teksta Džejmsa Marča (James March) i Johana Olsena (Johan Olsen) „Novi institucionalizam: organi-

---

\* Autor je redovni profesor na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu.

zacioni činiooci u političkom životu“ (1984.)<sup>1</sup> razvila se široka i plodna teorijska debata.<sup>2</sup> Ta debata je pokazala da u okviru novog povratka izučavanju savremene države<sup>3</sup>, pristup koji stavlja težište na političke institucije dobija prvorazrednu važnost.

Opšti teorijski okvir za proučavanje institucija prvenstveno zavisi od dominantnog ili izabranog (preferirajućeg) teorijsko-metodološkog pravca u političkim naukama u datom trenutku. U razvoju političkih nauka u drugoj polovini dvadesetog veka može se razlikovati nekoliko osnovnih teorijsko-metodoloških pravaca ili pogleda na suštinu svih političkih fenomena, pa i institucija. Polazeći od inicijalnih ideja Džejmisa Marča i Johana Olsena,<sup>4</sup> ovde se nudi jedan širi, i verujem potpuniji, pregled mogućih teorijskih pozicija i okvira za istraživanje, objašnjenje i razumevanje politike i političkih institucija.

**Kontekstualni pristup** inklinira da čitav politički život vidi kao neodvojivi deo društva, pa u tom smislu na politiku i institucije gleda kao na integralni deo društvenog života. To je pristup koji nije naklonjen da odvajaju političku oblast (*polity*) od ostalih delova društva. Otuda je i razumljivo što u pristupu proučavanja političkih institucija, kontekstualizam stavlja akcenat na društvene uzroke formiranja i postojanja institucija, kao i na društvene funkcije u njihovom delovanju. Po shvatanjima kontekstualista politika i njene institucije su ništa drugo do ogledalo društva. Politika se u takvom teorijsko-metodološkom ključu svodi na društveni epifenomen podložan odlučujućim spoljnim (egzogenim) uticajima različitih faktora. U marksističkim interpretacijama to će biti uticaj ekonomskih faktora ili njima uzrokovane socijalno-klasne strukture. U teorijama socijalne stratifikacije veberijanskog tipa to će biti

---

<sup>1</sup> March J.G. and Olsen J.P. „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, 78, (3), 1984.

<sup>2</sup> Vidi, između ostalog: R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman, Edited by, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006; B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science, The New Institutionalism*, Continuum, London and New York, 1999; Petar Bojanić i Ivan Mladenović, priredili, *Institucije i institucionalizam*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.

<sup>3</sup> Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol, Edited by, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

<sup>4</sup> James March and Johan Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, *American Political Science Review*, 78, (3), 1984.

uticaj distribucije bogatstva, ugleda i dohotka. U nekim analizama koje vuku korene još od Monteskjea (Montesquieu), odlučujući uticaj egzogenih faktora će se tražiti i naći u svojstvima prirodnog okruženja (geografski položaj, klima, geomorfološka konfiguracija terena i slično). U modernim i uticajnim sociolingvističkim studijama i studijama kulture odlučujući spoljni uticaj na političke institucije i politiku uopšte, nalazi se u polju jezika i oblasti kulture određenog društva. U studijama identiteta i teoriji politike različitosti, odlučujući egzogeni uticaj dolazi iz polja etnonacionalnih ili religijskih identiteta ili pak drugih oblasti i oblika socijalnih različitosti i društvenog diverziteta. Najzad, u teorijama o postindustrijskom, tehnotronom, informatičkom, medijskom, mrežnom i-ili programiranom društvu najvažniji uticaji koji oblikuju politiku i njene institucije dolaze iz polja novih tehnologija i novih medija. Ono što je zajednički imenitelj svim navedenim kontekstualističkim teorijama je da naglašavaju postojanje kauzalnih veza između društva i političkog polja (*polity*) koje prvenstveno, ako ne i isključivo, imaju smer od društva ka politici, radije nego obrnuto.

**Redukcionistički pristup** nastoji da suštinu političkih fenomena nađe u zbirnim (agregatnim) posledicama pojedinačnih ponašanja. Ovaj pristup počiva na nekoliko prezumpcija, od kojih se dve čine najvažnijim. Prva, da se svaki politički sistem sastoji od velikog mnoštva individualnih aktera u liku pojedinačnih građana. Druga, da ako je prethodna pretpostavka tačna, onda se politički sistem i njegove institucije mogu najbolje razumeti ako se objašnjenja političkog ponašanja potraže na bazičnom, odnosno na najnižem elementarnom nivou, gde su pojedinačna ponašanja utkana u kolektivno ponašanje. Zajednički imenitelj ove vrste pristupa je spuštanje težišta političke analize sa makro i mezo na mikro nivo političke akcije pojedinaca kao individua, odnosno svakog građanina kao posebnog političkog aktera. Nekoliko je različitih teorijskih pravaca karakteristično za ovako shvaćeni redukcionistički pristup.

Tu je, najpre, bihejviorizam, koji je u političke nauke došao iz psihologije i koji je više decenija tokom dvadesetog veka snažno uticao na karakter, smer i sadržaj teorijskih, a posebno empirijskih istraživanja u politikološkoj oblasti. Suštinu bihejviorističke formule čini takozvana S-R relacija, odnosno relacija nadražaj – odgovor (*stimulus – respon-*

se). U krilu biheviorizma razvio se još jedan teorijski model za objašnjenje političkog ponašanja koji takođe potiče iz psihologije, posebno iz onih oblasti socijalne i individualne psihologije koje se bave teorijama učenja: to je model učenja na pokušajima i greškama (*trial-and-error learning*).

Zatim, tu su neoliberalne teorije racionalnog izbora koje su nastale na spoju ekonomskih i političkih nauka i koje nastoje da razumeju i objasne oblike kolektivne političke akcije na osnovu analogija političkog ponašanja pojedinaca sa individualnim ponašanjima ljudi prilikom izbora roba na tržištu. Prema ovim shvatanjima svaki pojedinac i u ekonomiji i u politici deluje saobrazno svojim očekivanjima i preferencijama (koje po pravilu podrazumevaju individualne izbore ponašanja).

Najzad, u redukcionistički pristup spadaju i ona teorijska objašnjenja politike i političkih institucija koja prave teško održive analogije sa evolucionom teorijom iz biologije po kojoj pojedinačne reakcije unutar vrste omogućavaju živom svetu da se razvija i prilagodi svojoj prirodnoj sredini, odnosno datom okruženju.

Ono što je suština biheviorizma, kao i svakog isključivog individualizma, je nespремnost da ishode politike i delovanje institucija pripišu bilo kojoj organizacionoj strukturi ili pravilima odgovarajućeg ponašanja, već ostaju samo na nivou mikroanalize pojedinačnih ponašanja.

**Utilitaristički pristup** prvenstveno vidi političke fenomene kao posledice akcija koje su proizvod proračuna (kalkulacije) sebičnih pojedinačnih ili grupnih interesa. To je pristup koji nije voljan da na akcije i ponašanje političkih aktera i institucija gleda kao na odgovore s obzirom na njihove obaveze i dužnosti.

Najpoznatije i najuticajnije teorije ovoga tipa pripadaju krugu pluralističkih teorija, a zasnivaju se na stavu da pojedinačni i grupni interesi predstavljaju osnovni kriterijum političkog ponašanja i objašnjenja svih pojava u političkom životu, uključujući i delovanje političkih institucija.

Tako je jedan od osnivača klasičnog građanskog liberalizma Džeremi Bentam (Jeremy Bentham) tvrdio da je jedini stvarni interes u društvu interes pojedinca. Svoju pragmatističku poziciju Bentam dopunjuje formulacijom osnovnog utilitarističkog načela, koje će prihvatiti i da-

lje razviti korifej liberalne političke misli Džon Stjuart Mil (John Stuart Mill), da su korist i sreća vrhovni kriterijumi ljudskog ponašanja.

U dvadesetom veku akcenat će biti stavljen na grupne interese, a Artur Bentli (Arthur Bentley) se s pravom smatra rodonačelnikom teorije interesnih grupa, koje će imati veliki uticaj na objašnjenje političkih procesa i političkih institucija u savremenim pluralističkim demokratijama.

**Funkcionalistički pristup** inklinira da čitavu političku istoriju vidi kao efikasnu funkciju uspostavljanja odgovarajuće političke ravnoteže, uvek na višem nivou. To je pristup koji ispušta iz vida mogućnosti neefikasnog političkog delovanja, disfunkcionalnih efekata politike i političkih institucija, kao i oscilacija u društvenom i političkom razvoju. Unutar funkcionalističke škole najveći uticaj na političke nauke imala je sistemska teorija koja politički život proučava kao složen institucionalni sistem sastavljen od mnoštva podistema, koji su međusobno povezani i usklađeni. Najveći i najteže rešiv problem za sistemske teorije funkcionalističkog tipa je kako se nositi sa onim političkim konfliktima koji dovode u pitanje politički sistem, i koji se, sa stanovišta svakog pojedinačno postojećeg sistema, mogu smatrati kao antisistemske.

**Strukturalistički pristup** svodi politiku i političko ponašanje na delovanje objektivnih struktura i nije osetljiv na značaj subjektivnih akcija političkih aktera. To je pristup koji u prvom redu naglašava značaj institucionalnih struktura, ali ne vidi ulogu vrednosnih i interesnih sadržaja politike, niti uvažava motivacionu snagu političkih ideja i ideologija. Na ishode istorijskog političkog razvoja gleda se kao na posledicu dejstva i međugre objektivnih struktura.

**Instrumentalni pristup** stavlja akcenat na proces odlučivanja kao instrument za raspodelu (alokaciju) resursa različite vrste i kao glavno pitanje političkog života. To je pristup koji, takođe, zanemaruje vrednosne ciljeve politike u korist praktične instrumentalne realizacije postojećeg odnosa političkih snaga. Jedna od osnovnih karakteristika ovog pristupa je krajnji pragmatizam, kojim se opravdava svaki ishod u političkom životu kao nužna posledica postojećeg odnosa snaga među akterima na političkoj sceni. Ovaj pristup dodeljuje nepodeljeni primat ishodu političkih procesa.

*Normativni pristup* u središte svoje teorijsko-metodološke pozicije stavlja vrednosne principe. Teorije normativnog tipa pokrivaju širok raspon od postuliranja najviših i najopštijih teorijskih principa uređenja političkog poretka (kao što su istina, pravda, jednakost, vrlina) pa do različitih ideoloških orijentacija i sadržaja.

*Simbolički pristup* na suštinu politike i političkih fenomena gleda kroz optiku simboličkog sadržaja. To je pristup koji smatra da su politika i političke institucije organizovane da bi se određivalo značenje najvažnijih pojmova i koncepata, pa se zato naglašava uloga političkih simbola, rituala i ceremonija. Na ruku ovom pristupu idu razvoj i često presudan uticaj medija, a posebno štampe i televizije, na političko ponašanje ljudi, ali i institucija. Kao što je pokazao francuski sociolog Pjer Burdije (Pierre Bourdieu), kontrola nad simbolima i značenjem je osnovna moć, važnija od kontrole nad drugim resursima.

## O teorijskom statusu institucionalizma

Teorijska legitimnost proučavanja političkih institucija u političkim naukama nikad nije ozbiljno dovođena u pitanje. Menjali su se samo pristupi, kao i periodi kada su političke institucije bile bliže ili dalje od samog centra istraživačkog interesa u proučavanju političkog života.

Tako je u periodu klasičnog institucionalizma razmatranje o institucijama imalo središnju ulogu, ali je često bilo svodeno na deskripciju ustavnih i drugih pravno regulisanih nadležnosti političkih institucija.

U nekoliko decenija nakon Drugog svetskog rata u američkoj političkoj nauci i političkoj sociologiji dominira biheviorizam. To je vreme kada su institucionalističke teorije potisnute na margine, a prioritet dobijaju istraživanja orijentisana na političko ponašanje i donošenje odluka.

U poslednjih par decenija, pod uticajem takozvanog novog institucionalizma, političke institucije ponovo dolaze u središte pažnje. Ovo ga puta pristup u izučavanju političkih institucija karakteriše *multiperspektivnost*.

Uprkos velikoj važnosti političkih institucija moramo se složiti sa onim autorima koji smatraju da institucionalizam spada u *teorije „sred-njeg dometa“*. Institucije su „iznad“ političkih aktera (delatnika), ali su „ispod“ širih društvenih i međunarodnih uslova, koji na strukturalan način determinišu njihovo oblikovanje i delovanje. To u podjednako meri važi i za stari i za novi institucionalizam.

Možemo zaključiti da se teorijski status institucionalizma u razvoju političkih nauka u poslednjih pola veka dramatično menjao: „od odbacivanja pa sve do tvrdnje kako smo sada svi institucionalisti“.<sup>5</sup>

## Osnovne funkcije institucija

Institucije nisu važne samo zato što formiraju najveći deo političkog pejzaža, odnosno političkog aranžmana unutar svakog političkog poretka.

One su važne pre svega zato što oblikuju i distribuiraju političku moć. Institucionalni politički aranžman predstavlja mapu alokacije moći u svakom političkom poretku. Institucionalni kanali su putevi kako se moć akumulira i raspodeljuje.

Druga njihova izuzetno važna funkcija je što utiču na političke preferencije i ponašanja političkih aktera.<sup>6</sup> Političke preferencije društvenih aktera se profilišu i usmeravaju u zavisnosti od institucionalne mape političkog poretka.

Treća funkcija političkih institucija je da proizvode norme i pravila i da utvrđuju procedure političkog ponašanja. Bez postojanja institucija nastao bi haos u političkom životu svakog društva. Institucije imaju ulogu svojevrsnog arbitra u neprestanoj borbi na gladijatorskoj političkoj areni.

---

<sup>5</sup> Navedeno prema: James G. March, Johan P. Olsen, *Elaborating the „New Institutionalism“*, in: R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman, Edited by, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, s. 5.

<sup>6</sup> Stiven Bel, *Stari i novi institucionalizam*, u: Petar Bojanić, Ivan Mladenović, *Institucije i institucionalizam*, op. cit., s. 267.

Institucije su anatomija političkog tela svake društvene zajednice. One sačinjavaju noseću strukturu političkog sistema.

Naredna funkcija institucija je obezbeđivanje stabilnosti i trajnosti političkih procesa. U institucijama se sabira i taloži iskustvo političkog života. Institucije su svojevrsna sidra na uzburkanom moru politike. Povezana sa prethodnim je i funkcija političkih institucija koja se može označiti kao smanjivanje neizvesnosti i nepredvidivosti društvenih i političkih procesa bez čega nema onog minimuma stabilnosti, koji političkim akterima omogućava izvestan stepen planiranja i predvidljivosti političkog ponašanja u budućnosti.

Političke institucije doprinose optimalnosti delovanja aktera u društvenom i političkom životu. Stepenn njihove optimalnosti zavisi od adekvatnosti i kvaliteta političkih institucija koje su u pitanju.

Političke institucije i politička struktura u celini imaju funkciju simplifikatora kompleksnosti sveta u kome se nalaze i kreću pojedinci kao individue. Bez tog uprošćavanja individualnim i drugim akterima bi bilo izuzetno teško da se snađu u složenom spletu okolnosti i uslova, toliko karakterističnih za moderno društvo. To naravno ne znači da se time uprošćavaju realni problemi kompleksnosti upravljanja u savremenim društvima.

Institucije su trezori političkog pamćenja. Bez njihovog postojanja pretila bi opasnost neprestanog zaborava i opšte društvene amnezije.

U institucijama se sakuplja i kristališe politička energija svakog društva. Bez institucija ta energija bi se rasipala na sve strane, a mogućnosti racionalnog i svrsishodnog društvenog i političkog delovanja bi bile bitno umanjene, ako ne i potpuno poništene.

Naravno, ovim se pregled funkcija političkih institucija ne iscrpljuje. Naprotiv, to je tek početak, ali to nije glavna tema ovog teksta.

## **Povratak institucionalizma u novom ruhu**

Ključnu ulogu u povratku interesa za političke institucije i rađanju novog institucionalizma imao je, a to je opšteprihvaćeno mišljenje, tekst Džejmsa Marča i Johana Olsena „*Novi institucionalizam: orga-*



*nizacioni faktori u političkom životu*“, objavljen u *Reviji američkih političkih nauka*, 1984. godine.<sup>7</sup> Jedna od osnovnih postavki od koje su pošli autori u ovom tekstu je da se u modernim društvima vladavina odvija kroz sklop mnoštva formalno organizovanih institucija koje definišu kontekst i okvir unutar koga se odigravaju politika i upravljanje.

Najbitnije je, međutim, da je ovaj tekst ukazao na potrebu ponovnog procenjivanja načina na koji se konceptualizuju institucije i njihova uloga u političkom životu. To uključuje i traganje za odgovorom u kojoj meri institucije imaju nezavisne i postojeane implikacije na politiku. U tom sklopu su, naravno, i pitanja kako i na koji način institucije nastaju, kako se održavaju i menjaju, kako i koliko utiču na različite fenomene kako unutar polja politike, tako i van njega.

Marč i Olsen su potvrdili da između institucionalnog aranžmana i političkih rešenja postoje složene uzročno-posledične veze i odnosi. Njihove analize su pokazale da u tim odnosima postoje veliki potencijali, ali i znatna ograničenja uticaja institucija na politiku i političke aktere.

Novi institucionalizam je imao dva neposredna efekta po stanje u političkim naukama. Prvi, se ogleda u povratku bavljenja političkim institucijama. Drugi, u ponovnoj zainteresovanosti za pitanja države. U vezi sa ovim drugim, može se reći da se pojavio novi trend u političkim naukama koji se obično označava kao „stejtizam“ („*statism*“).

Stiven Bel tvrdi da je uticaj neoinstitucionalizma bio toliko snažan da je svaka disciplina društvenih nauka imala sopstveni talas „novog institucionalizma“. On tu pre svega misli na ekonomiju i sociologiju.<sup>8</sup>

## **Institucionalni poredak i promena**

Pitanje promena institucija pripada jednom širem pitanju političkih nauka, pitanju odnosa društvenog poretka i promena. Poredak ili promena, to je večna hamletovska dilema svake političke zajednice. Tu

<sup>7</sup> James March and Johan Olson, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, *The American Political Science Review*, vol. 78, 1984, s. 734-749.

<sup>8</sup> Stiven Bel, *Stari i novi institucionalizam*, u: *Institucije i institucionalizam*, priredili Petar Bojanić i Ivan Mladenović, op. cit., s. 270.

dilemu moderna društva rešavaju tako što uspostavljaju političke poretke koji su sposobni da se menjaju, kako ne bi stagnirali ili zaostajali, ili pak, kako se ne bi stihijski ili nasilno urušavali.

Da bi jedan politički poredak mogao uspešno i stalno da se menja, potrebno je da ima institucije, koje su istovremeno i dovoljno stabilne, ali i dovoljno spremne na promene. U prirodi je političkih institucija, shvaćenih u tradicionalnom smislu, da su rezistentne na promene, ili bar u najmanju ruku da su nepoverljive prema promenama. „Institucije pokazuju priličnu postojanost kada su suočene sa radikalnim društvenim, ekonomskim, tehničkim i kulturnim promenama“.<sup>9</sup>

To se dobro i jasno videlo kod političkih institucija socijalističkog sistema. Zbog toga je urušavanje socijalizma, do koga je došlo nakon pada Berlinskog zida, dovelo i do potpunog gubitka legitimnosti političkih institucija staroga poretka. One su se jednostavno u procesu implodije srušile kao kule od karata. U takvim situacijama se pokazuje da su veliki neuspesi političkih institucija jedan od uslova zbog kojih postoji potreba za promenama. Uostalom, istorijski neuspeh nekih institucionalnih poredaka je i razlog zbog kog do tih promena i dolazi, na jedan ili drugi način: naglim i nasilnim urušavanjem ili manje više ubrzanim promenama.

Moguće je, naravno, krizu institucija i potrebu za promenama tumaćiti i na potpuno obrnut način. Ima situacija u kojima se može doći do paradoksalnog zaključka da kriza institucija nastupa ne zbog njihovog neuspeha, nego naprotiv, zbog njihovog uspeha. Tako je nemački politički sociolog Klaus Ofe (Claus Offe) objašnjavao da kriza institucija u razvijenom kapitalizmu nastaje kao rezultat njihovog uspeha pod datom matricom i parametrima očekivanog ponašanja. Slično bi moglo da se kaže i za duboku krizu političkih institucija socijalističkih država. One su doživele slom jer su 'uspešno' uništile sposobnost društva da se u ekonomskom, kulturnom i svakom drugom smislu samoreprodukuje.

---

<sup>9</sup> Džejms Marč, Johan Olsen, Elaboriranje „novog institucionalizma“, u: Petar Bojanić i Ivan Mladenović, priredili, *Institucije i institucionalizam*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, s. 257.

Za mlade i nove demokratije pitanje odnosa promena i institucija ima višestruki značaj. To je pitanje od suštinskog značaja za dinamiku i sadržaj društvenih i političkih promena.

U prvoj fazi konsolidacije novih demokratija posebna pažnja se poklanja konstitucionalnom dizajnu institucija. Zbog toga su nova ustavna rešenja kojima se utvrđuju osnovni politički aranžmani, izuzetno važna i osetljiva pitanja za mlade demokratije. Od kvaliteta tih rešenja i njihove primerenosti specifičnim društvenim i kulturno-istorijskim specifičnostima u mnogome zavise brzina i kvalitet konsolidacije mladih demokratija.

Kao što postavljanje i izgradnja solidnih političkih institucija može da ubrza demokratske političke i društvene promene, tako i uspostavljanje slabih i nesolidnih institucija može ne samo da ih uspori, nego i dovede u pitanje. Zbog toga se najčešće u kvalitetu političkih institucija krije ključ za razumevanje dinamike društvenih i političkih promena.

U savremenoj teorijskoj literaturi o demokratiji često se ističe potreba široke participacije građana u dizajniranju političkih institucija. Ta vrsta deliberativnog zahteva je načelno opravdana, ali u praksi retko kada su široki participativni oblici političke akcije sposobni i pogodni da rade na konstitucionalnom dizajnu novih ustanova. Po pravilu se široka građanska participacija svede na referendumsko izjašnjavanje o ustavu ili nekom drugom bitnom pitanju konstituisanja političke zajednice.

Ono što se još može očekivati u tom smislu je organizovanje javnih debata o nacrtima važnih zakonskih rešenja kojima se reguliše rad najvažnijih institucija u političkom sistemu.

Mora se, međutim, uočiti i priznati da nove demokratije nisu izdane u nuđenju takvih mogućnosti svojim građanima. Srbija u tom pogledu nije izuzetak. Naprotiv, za mnoge važne zakone nema se dovoljno vremena čak ni za uobičajene parlamentarne debate. Posebno negativan primer u smislu smanjenih mogućnosti za participaciju građana je bilo donošenje sada važećeg ustava Srbije. Mada je to najvažniji političko-pravni akt, donet je i usvojen bez ozbiljnih stručnih, a da ne govorimo o javnim raspravama, samo na osnovu dogovora, ili tačnije, kompromisa uspostavljenog među najvažnijim političkim partijama. Poslanici u parlamentu Srbije dobili su tekst ustava samo nekoliko sati pre njegovog usvajanja.

Složio bih se sa autorima koji smatraju da „moderne demokratije čini se imaju ograničene mogućnosti za institucionalni dizajn i reformu, a posebno za postizanje nameravanih efekata reorganizacije“.<sup>10</sup>

Uprkos tome, kako u društvu tako i u samim političkim institucijama, stalno postoje jači ili slabiji podsticaji i pritisci za promenama. Unutrašnju konstantnu dinamiku između otpora i zahteva za promenama iskazuje manje više trajni i opšti jaz koji postoji između institucionalnih ideala i institucionalnih praksi. Taj jaz postoji i kod najbolje dizajniranih institucija u demokratski najrazvijenijim političkim sistemima.

U pristupu institucionalnim promenama obično se najveća pažnja obraća na takozvane 'kritične trenutke', kada dolazi do naglih i velikih promena. Zbog toga se često ispuštaju iz vida neke relativno male i postepene promene koje u kumulativnom zbiru mogu da prouzrokuju ozbiljne transformativne rezultate. Primer koji ilustruje prvu situaciju je razmatranje naglih institucionalnih promena u mladim demokratijama u kritičnom periodu tokom i nakon urušavanja socijalizma. Dobar primer za drugu opisanu situaciju su institucionalne promene koje su se u drugoj polovini dvadesetog veka dešavale u razvijenim zapadnim demokratskim zemljama. Tamo su najpre u prvim decenijama nakon Drugog svetskog rata postepeno razvijane institucije države blagostanja. Posebno su u tom pogledu bile karakteristične skandinavske zemlje u kojima je razvijen model socijalne države postignut putem mnogobrojnih postepenih institucionalnih promena. Isto tako je na postepen način u poslednjim decenijama dvadesetog veka u pojedinim evropskim državama poput Britanije i Nemačke, model socijalne države blagostanja napuštan u korist neoliberalnog modela konkurentskih tržišta i privatizacije. Zbog toga je poželjno uočiti i napraviti razliku između promena unutar relativno stabilnih institucionalnih i normativnih okvira i promena samih tih okvira.<sup>11</sup>

Kod ozbiljno ugroženih centralnih političkih institucija obično se koriste ustavne promene za njihov povratak u ravnotežu.

---

<sup>10</sup> James March and Johan Olsen, *Elaborating the „New Institutionalism“*, op. cit., 2006, s. 12.

<sup>11</sup> Op. cit., s. 258–260.

U odnosu na socijalne konflikte, koji uvek stoje iza promena, suština postojanja političkih institucija ima dvostruku svrhu. Prvo, da veliki deo socijalne energije koja se stvara u toku društvenih konflikata kanališe u političke institucije i pretoči u delotvorne odluke i norme ponašanja. I drugo, da onaj deo socijalnih konflikata koji se ne mogu, sa stanovišta postojećeg političkog uređenja, produktivno kanalisati i iskoristiti, amortizuje i pacifikuje na način koji neće dovesti u pitanje opstanak tog poretka. Postoje, naravno, i granični slučajevi kada političke institucije ne mogu da odole širini, dubini i ošttrini socijalnih sukoba i kada dolazi do radikalnih promena političkog poretka.

U celini gledano, postoje dva teorijska rešenja za objašnjenje institucionalnih promena. Jedno predstavljaju evolutivne teorije promena, po kojima do institucionalnih promena dolazi postepeno i spontano, putem selekcije reformskih modela i rešenja. Drugo sačinjavaju teorije nameravanih promena ili intencionalnog dizajna institucija. U okviru ovog rešenja na promene institucija se gleda dvojako: a) ili kao nameravani rezultat nenasilne razmene resursa odnosno benefita među rivalnim akterima; ili b) političkim takmičenjem (kompeticijom) oko uticaja u formiranju odluka u različitim područjima javnih politika.<sup>12</sup>

## O kvalitetu političkih ustanova

Pitanje kvaliteta političkih ustanova u mladim demokratijama je od vitalne važnosti za političke zajednice u tipu društava kojima pripada i Srbija.

Uobičajeno se smatra da su političke ustanove kvalitetne ukoliko su *efikasne*. Ideal efikasnosti Veber je našao u političkim ustanovama vlasti koje se zasnivaju na razvijenom birokratskom aparatu, kakav poseduju moderne države. Očigledno je da političke ustanove koje ostvaruju svoje funkcije na neefikasan i traljav način ne mogu biti podvedene pod pojam kvalitetnih političkih ustanova. Ali, da li je efikasnost sama po sebi dovoljna da garantuje kvalitet političkih ustanova? Svakako da

---

<sup>12</sup> Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, s. 10, 11.

nije. Gola i beskrupulozna efikasnost određenog tipa političkih ustanova može, i po pravilu jeste, odlika autoritarnih, a pogotovu totalitarnih političkih poredaka.

Takođe je uobičajeno shvatanje da je za kvalitet političkih ustanova neophodna i poželjna *stabilnost i trajnost*. Političke ustanove su po mnogim shvatanjima tvorevine dugog trajanja. Ali, šta je sa modernim društvima koje su osuđena na stalne promene i inovacije? Posebno je osetljivo pitanje stabilnosti i trajnosti ustanova u vremenima prelaska iz autoritarnog u demokratski politički poredak. Uvidi u istorijska i savremena iskustva pokazuju da su mnoge negativne dimenzije iz života i rada političkih ustanova starog poretka žilavo istrajne i u visokom stepenu rezistentne na promene.

Čak i jedno visoko poželjno svojstvo kao što je *poverenje*, koje je bitno za sve dimenzije društvenog života, pa i za položaj političkih ustanova, ne može biti posmatrano samo na neutralan i neupitan način. Poznato je da u populističkim tipovima političkih poredaka pojedine političke institucije, a pre svega predsednik (koji je najčešće autoritarni vođa i politički dikator), mogu da uživaju izrazito visok nivo poverenja od strane građana (mase). Kada nivo poverenja i podrške nekoj političkoj ličnosti na ključnoj državnoj funkciji pređe uobičajene standarde, neophodan je oprez.

Stvarni smisao opšte teme o podizanju kapaciteta političkih ustanova u Srbiji je u stavljanju težišta na pitanje demokratskih kvaliteta političkog poretka i njegovih najvažnijih institucija. Samo kada tako postavimo pitanje možemo na pravi način sagledati sva navedena i druga svojstva kojima možemo da procenjujemo kvalitet političkih ustanova u jednom političkom poretku.

Za procenu tako shvaćenog demokratskog kvaliteta političkih ustanova postoje tri različite i komplementarne dimenzije. Jedna se tiče procedure, druga se odnosi na sadržaj, a treća uzima u obzir rezultate.

Imajući u vidu sve tri navedene dimenzije Leri Dajmond (Larry Diamond) i Leonardo Morlino (Leonardo Morlino)<sup>13</sup> utvrđuju sledećih

---

<sup>13</sup> Larry Diamond and Leonardo Morlino, The Quality of Democracy, An Overview, Journal of Democracy, 15, Number 4, October 2004.

osam kriterijuma za procenu kvaliteta demokratije, odnosno demokratiskog političkog poretka i njegovih institucija.

Prvi i najopštiji kriterijum je ***vladavina prava***. On je osnova na koju se oslanjaju sve druge dimenzije kvaliteta demokratije i političkih institucija. Načela vladavine prava su najbolja brana protiv arbitrnosti političke vlasti. To je istovremeno i najsigurniji oslonac političkim institucijama da ne podlegnu čudima političkih moćnika, hirovima političkih promena i stalnim burama političkih borbi.

Sledeći kriterijum kvaliteta demokratije i demokratskih političkih institucija je ***participacija***. Od širine i stepena participacije građana zavisi demokratski kvalitet političkih institucija i političkog života svake zajednice. Participacija se ne svodi samo na učešće u izborima, već i na mogućnosti udruživanja i organizovanja, okupljanja i protestovanja, kao i lobiranja za sopstvene grupne i druge interese. Važan element participacije je učešće građana u diskusijama o pitanjima javnih politika, kao i direktno angažovanje u rešavanju pitanja na lokalnom nivou.

Naredni kriterijum demokratskih institucionalnih političkih aranžmana je ***kompetitivnost***. Demokratije se razlikuju u nivoima i varijetetima političke kompetitivnosti, što najviše zavisi od tipa partijskog i izbornog sistema. Institucionalna rešenja i procedure koje podstiču kompetitivnost i političku konkurenciju različitih ponuda na političkom tržištu, jedan su od preduslova za kvalitetnu politiku u uslovima pluralnog društva.

Dva naredna kriterijuma su povezana i odnose se na mogućnost vertikalnog i horizontalnog polaganja računa i kontrole. U procesu ***vertikalnog polaganja računa*** (*vertical accountability*) važnu ulogu imaju izabrani predstavnici u parlamentima, koji su posrednici u odnosima polaganja računa između građana i onih koji vladaju. Proces ***horizontalnog polaganja računa*** (*horizontal accountability*) podrazumeva međusobni monitoring i polaganje računa u komunikaciji između različitih političkih institucija.

Naredni kriterijum povezuje opšta pitanja slobode sa pitanjem ***građanskih prava***, koja imaju tri vida: *politička prava*, *civilna prava* i *socijalna ili socijalno-ekonomska prava*.

Važan kriterijum kvaliteta demokratiskog političkog poretka je ***jednakost***. Da bi se umanjile realne nejednakosti građana, s obzirom na raz-

like u imovini, obrazovanju, posedovanju resursa i informacija, moderne demokratske institucije obezbeđuju izvesna opšta dobra građanima, kao što su određeni nivoi besplatnog obrazovanja, zdravstvene zaštite i minimalnog dohotka.

Osmi kriterijum kvaliteta demokratskih političkih ustanova je **odgovornost**. To je posebno važno s obzirom na stalnu težnju političkih lidera i elita da maksimalizuju svoju autonomiju u donošenju odluka. Na pitanje odgovornosti političkih institucija na nivou nacionalnih država posebno snažno utiču ograničeni ekonomski i drugi resursi, kao i uticaji i ograničenja iz globalnog okruženja.

Pored ovih osam potrebno je ukazati na još neke kriterijume kojima se može meriti kvalitet političkih ustanova.

Jedan od njih, na koji se često ukazuje u mladim demokratijama je **nivo korumpiranosti** političkih ustanova. Mlada demokratska društva su, po pravilu, društva sa opštim visokim nivoom korumpiranosti. Na primeru Srbije, koja i danas spada u red društava sa visokim stepenom korupcije, može se videti da je posebno visok nivo korumpiranosti u nekim osetljivim institucionalnim oblastima kao što su policijski aparati javnog reda i kontrole, institucije i pojedinci u oblastima kao što su sudstvo, zdravstvo, prosveta.

Sledeći kriterijum kvaliteta, na žalost, nema se često u vidu. To je **spособnost učenja** političkih institucija. Tu se misli pre svega na njihovu sposobnost da uče iz svojih grešaka i uopšte iz svojih iskustava. Ništa nije neobično da nove institucije u mladim demokratijama prave mnogo grešaka. Ali kako kaže jedna stara kineska poslovice onaj ko napravi jednu grešku, a ne ispravi je, zapada u drugu. Dakle, kao što je ljudskoj prirodi prirodno da greši, tako ni političke institucije nisu imune na greške. Glavni problem, međutim, leži u odgovoru na pitanje da li su institucije osposobljene da uče na svojim greškama, da ih ispravljaju i da ih ne ponavljaju. Što su političke ustanove kvalitetnije, to će ne samo manje grešiti, nego će svoje greške na vreme ispravljati, a što je isto tako važno, izbegavaće da ih ponavljaju.

Sa usložnjavanjem modernih društava i povećanjem kompleksnosti upravljanja u prvi plan izbija još jedan kriterijum kvaliteta političkih ustanova. Taj kriterijum se odnosi na **kompetentnost** političkih ustanova za obavljanje onih funkcija zbog kojih su formirane i zbog kojih posto-



je. U društvima sa niskim nivoom bukvalne i funkcionalne pismenosti i sa malim procentom fakultetski obrazovanog stanovništva, kao što je slučaj sa Srbijom, pitanje kompetentnosti ljudi koji rade u institucijama i opslužuju ih, postaje jedno od bolnih pitanja i usko grlo uspešne demokratske institucionalizacije političkog života.

Jedan od važnih kriterijuma za utvrđivanje kvaliteta političkih institucija u modernim društvima je **inkluzivnost**, to jest otvorenost za uključivanje različitih kategorija građana i društvenih grupa, posebno onih koji su zbog različitih razloga u težem društvenom položaju od drugih. Što su veće šanse za uključivanje (inkluziju) marginalnih društvenih grupa, to je kvalitet političkih ustanova, po pravilu, na višem nivou.

Otvorenost za **saradnju (kooperativnost)** svakako predstavlja jedan od značajnih kriterijuma prilikom procene kvaliteta političkih ustanova. Ovaj kriterijum ima dve dimenzije. S jedne strane, radi se o otvorenosti za saradnju s društvenim okruženjem u kome se institucije nalaze, a tu se pre svega misli na otvorenost prema inicijativama koje dolaze iz polja civilnoga društva, kao i iz polja ekonomije i biznisa, polja nauke i istraživanja, i drugih relevantnih polja društvenog života. S druge strane, kooperativnost se meri stepenom saradnje unutar institucionalnog polja, dakle između različitih institucija političkog sistema.

Najzad, jedan od bitnih uslova za kvalitetno delovanje institucija je **javnost (transparentnost)** u njihovom radu. Sem retkih izuzetaka, kao što su neke bezbedonosne institucije, javnost rada je u funkciji podizanja kvaliteta političkih institucija. Smisao javnosti nije samo u funkciji kontrole rada institucija, nego i proširenju mogućnosti davanja predloga za unapređenje njihovog delovanja. Osim toga, jedan značajan deo realizacije funkcija institucija je okrenut prema javnosti, pa ostvarivanje ciljeva koje političke institucije normiraju u velikoj i direktnoj meri zavisi od angažovanja građana.

Odlika kvalitetnih institucija je da su **dobro uređene i organizovane**. Od kvaliteta unutrašnje organizovanosti u mnogome zavisi ukupan kvalitet rada svake institucije, a pogotovu političke.

Stepen **optimalne funkcionalnosti** u odnosu na svrhu zbog koje neka institucija postoji je važan kriterijum merenja njenog kvaliteta. Kod svake institucije se može naći i izvestan stepen disfunkcionalnosti, ali on ne sme da prelazi prag koji ugrožava svrhu institucije i sadržaj

njenog delovanja. Stepen optimalne funkcionalnosti iskazuje pravu meru opterećenja jedne institucije i predstavlja odnos između postavljenih zadataka prilikom ustavnog ili zakonskog dizajniranja neke institucije i njene osposobljenosti da izvršava svoje funkcije.

Način ustanovljenja i sadržinsko definisanje funkcija i procedura institucija (inicijalni institucionalni dizajn) bitno utiču na njen kvalitet. Ako su položaj i funkcije neke institucije dobro određeni, ako nema preklapanja ili sukobljavanja s funkcijama drugih institucija, ako je institucija dobro saobražena društvenom i političkom okruženju, vrednosnim sadržajima i političkoj kulturi datog društva, onda će ona moći lakše i na kvalitetniji način da obavlja svoje funkcije.

Najzad, kvalitet svake institucije, a političke ponajpre, bitno zavisi od kvaliteta ljudi koji ih vode i koji u njima rade. Mada je san svakog institucionaliste da institucije budu postavljene i organizovane na takav način da ne zavise mnogo od volje i čudi pojedinaca, institucije nisu prazne ljušture i bitno zavise od spremnosti onih koji rade u njima da im se posvete.

## **Doprinos novog institucionalizma**

Novi institucionalizam je ukazao na potrebu rekonceptualizacije političkih institucija, i to u više pravaca.<sup>14</sup>

Prvo, zagovara se relativna autonomija i nezavisnost efekata političkih institucija, čime se dovode u pitanje kako kontekstualizam (shvatanje da je politika samo odraz društvenih okolnosti), tako i individualistički redukcionizam (shvatanje da je politika samo makro agregat posledica koje nastaju kao rezultat delovanja individualnih aktera).

Drugo, ukazuje se da se politika organizuje oko tumačenja života i proizvođenja značenja, svrhe i usmerenja (čime se vrši otklon od instrumentalističkog shvatanja politike kao raspodele resursa).

Treće, ispoljava se interes za načine na koje institucionalizovana pravila, norme i standardizovane operativne procedure utiču na ponašanja u politici (čime se novi institucionalizam protivi utilitarističkom

---

<sup>14</sup> James March and Johan Olsen, *Elaborating the „New Institutionalism”*, op. cit., s. 6.

shvatanju političke aktivnosti samo kao rezultata kalkulacije i sebičnog zadovoljavanja sopstvenih interesa).

Četvrto, odbacuje se funkcionalističko shvatanje o „efikasnosti istorije“. Ovo traži dodatno objašnjenje, pa ću to potkrepiti jednim širim citatom iz teksta Marča i Olsena „Elaboriranje ’novog institucionalizma’“:

„U demokratskoj ideologiji i literaturi istican je ideal da građani i njihovi predstavnici treba da budu u mogućnosti da dizajniraju političke institucije po svojoj volji, čineći time da vladanje kroz organizovane i reorganizovane institucije bude bitan aspekt političkog delanja. Međutim, uloga deliberativnog dizajna i uslovi pod kojima politički delatnici mogu da prevaziđu postojeće strukture tokom istorije, dovodeni su u pitanje. Uprkos tome što se naglašava uloga herojskih osnivača i ustavnih trenutaka, čini se da moderne demokratije imaju ograničene mogućnosti za institucionalni dizajn i reformu, a posebno za postizanje nameravanih efekata reorganizacije“.<sup>15</sup>

## Ograničenja novog institucionalizma

Tokom poslednje dve decenije novi institucionalizam je postao jedna od vrlo uticajnih škola mišljenja i istraživanja u političkim naukama. Istovremeno sa porastom entuzijazma u pogledu različitih pravaca novog institucionalizma, rastao je i skepticizam.

U spektru kritičkih primedbi najopštija je ona koja tvrdi da u novom institucionalizmu nema mnogo toga novog i da to jednostavno predstavlja povratak klasičnom institucionalnom pristupu.

Posebno se oštro napadaju ona stanovišta po kojima novi institucionalizam u različitim svojim obličjima ima izuzetno veliku eksplanatornu moć da pruži integralni okvir za razumevanje političkog života i da predstavlja ’novu revoluciju’ u političkim naukama.

Manje skeptični kritičari prihvataju da novi institucionalizam ima realni uticaj, pa čak i budućnost, ali mu ne pridaju preterani značaj.

---

<sup>15</sup> Džejms G. Marč i Johan P. Olsen, Elaboriranje ‘novog institucionalizma’, op. cit. s. 257.

Najozbiljnija su ona upozorenja o ograničenjima novog institucionalizma koja ukazuju da on pokušava da izbegne pretpostavke koje ne može da zadovolji i koje zahtevaju previše od političkih aktera u institucionalnom okviru, „kako u pogledu normativnih obaveza (vrlina), kognitivnih sposobnosti (ograničene racionalnosti) i društvene kontrole (sposobnosti).“<sup>16</sup>

Jedna od kritičkih primedbi odnosi se na opštu karakteristiku političkih nauka koje u svojim analizama ostaju previše fokusirane na političke institucije unutar klasične nacionalne države, a da se uticaji nadnacionalnih oblika povezivanja i integrativnih procesa uzrokovanih globalizacijom nedovoljno imaju u vidu.

Ostaju takođe nerealizovani zahtevi pred novim institucionalizmom i političkom naukom u celini da se dobiju precizniji odgovori na pitanja koje karakteristike političkih institucija idu u prilog demokratskim promenama, a koje ih karakteristike čine rezistentnim na promene. Menjanje institucija i njihova regeneracija u novom društvenom i političkom okruženju ostaje i dalje jedno od velikih neistraženih polja.

### Zaključne napomene

Novi institucionalizam predstavlja jedan od vodećih teorijsko-metodoloških pravaca u političkim naukama u poslednjoj deceniji dvadesetog i prvoj deceniji dvadesetprvog veka. Njegov uticaj je danas nesumnjiv.

Među mnogobrojnim svežim idejama novi institucionalizam posebno ističe u prvi plan sledeće:

- (a) pomeranje naglaska sa shvatanja da politički poredak (*polity*) zavisi od društva, u korist shvatanja o međuzavisnosti između relativno autonomnih društvenih i političkih institucija;
- (b) pomeranje naglaska sa uprošćenog shvatanja o primatu mikroprocesa ka shvatanju važnosti makroprocesa;

---

<sup>16</sup> Džejms G. Marč i Johan P. Olsen, Elaboriranje ‘novog institucionalizma’, op. cit. s. 262.

- (c) pomeranje naglaska sa metafora o izboru i alokaciji ishoda u korist drugih logika akcije i ka centralnoj ulozi značenja i simboličke akcije.<sup>17</sup>

Dakle, političke institucije su nešto više od običnog ogledala društva i društvenih snaga. Tako novi institucionalizam zaključuje da politička demokratija ne zavisi samo od ekonomskih i socijalnih uslova, nego i od dizajna i delovanja političkih institucija. Novi institucionalizam mnogo više od starog insistira na autonomnoj ulozi političkih institucija. Pogotovu to važi za državu, koja nije samo pod uticajem društva, nego ima i povratni uticaj na društvo.

Novi institucionalizam nije samo u tom smislu različit od starog. On je, generalno govoreći, kritičan prema preneglašavanju okolinskih, egzogenih uticaja na politički život.

U klasičnoj političkoj nauci, a naročito u nekim pravcima u političkoj sociologiji, na rezultate političkih procesa gleda se kao na ishode dejstva tri glavne vrste faktora:

- distribucije preferencija (interesa) među političkim akterima;
- distribucije resursa (moći); i
- prepreke uspostavljenim konstitucionalnim procedurama i pravilima igre.<sup>18</sup>

Konvencionalna politička nauka smatra da u oblikovanju sva tri navedena faktora ključnu ulogu imaju spoljni, egzogeni uticaji, koji se formiraju u društvenom okruženju i prenose svoj uticaj na političke aktere i političke institucije.

Za razliku od toga, novi institucionalizam ističe da pored egzogenih, važnu ulogu imaju i endogeni procesi. To u slučaju navedena tri faktora koji najpresudnije utiču na oblikovanje političkih ishoda znači sledeće.

Mada konvencionalne političke teorije, a pogotovu moderna teorija odlučivanja, smatraju da su preferencije (interesi) isključivo oblikovani egzogeno, u društvenom okruženju, novi institucionalizam argumentiše da se i interesne preferencije, kao i njihova značenja, oblikuju ne samo u društvenom životu nego i u polju politike. **Politika pri tome koristi pro-**

---

<sup>17</sup> James March and Johan Olsen, *The New Institutionalism*, op. cit., s. 739.

<sup>18</sup> James March and Johan Olsen, *The New Institutionalism*, op. cit., s. 739.

cese političkog iskustva, političkog obrazovanja, ali i političke indoktrinacije.<sup>19</sup> Na primeru teorija političkog liderstva Marč i Olsen pokazuju šta to praktično znači. Klasične ideje političkog vođstva naglašavale su brokersku funkciju lidera u kreiranju i identifikovanju pobjedničkih političkih koalicija, pribavljanju informacija i obezbeđivanju nus-troškova, kao i nadoknada podržavaocima. Neoinstitucionalistička koncepcija 'lideršipa' (*leadership*) naglašava transformaciju preferencija kako lidera, tako i sledbenika. „Lideri stupaju u interakciju sa drugim liderima i uključuju se u nove ideje i obaveze. Uloga lidera je uloga edukatora koji stimuliše i prihvata promene pogleda na svet, redefiniše značenja, podstiče obavezivanja”.<sup>20</sup>

Prema shvatanjima novih institucionalista, i distribucija političkih resursa je, takođe, delom endogeno determinisana. Reč je o sprezi uzajamnog dejstva i međuticaja u sledećem lancu obostranih uzročno-posledičnih veza: političke institucije utiču na distribuciju resursa, što uzvratno deluje na moć političkih aktera, koji povratno deluju na političke institucije. To pored Marča o Olsena potvrđuje i Teda Skokpol sledećom ocenom da političke alternative lidera nisu isključivo definisane egzogenim silama, već su oblikovane postojećim administrativnim agencijama i političkim institucijama.

Najzad, u slučaju uspostavljenih konstitucionalnih procedura i pravila, još je očigledniji uticaj endogenih sila koje deluju unutar političkog polja. Ustavne, zakonske i druge procedure se ne samo prevashodno uspostavljaju u političkom polju, nego čine da mnoge političke akcije inicirane iz društvenog okruženja dobiju epitet nelegitimnih akcija. Uz to, mnoge alternativne društvene inicijative su često isključene sa političke agende čak i pre nego što politički proces započne.

U oceni značaja novog institucionalizma nužno je istaći još jedan važan novi uvid koji donosi ovaj teorijski pravac. To je uvid u izuzetnu složenost i institucionalnu kompleksnost savremenih država. Identitet savremene države treba tražiti u složenoj isprepletenosti institucija, pojedinaca i događaja.

---

<sup>19</sup> James March and Johan Olsen, *The New Institutionalism*, op. cit., s. 739.

<sup>20</sup> James March and Johan Olsen, *The new Institutionalism*, op. cit., s. 739.

Razumevanje države i njenih političkih institucija ne može se sve-  
sti samo na ispunjenje dužnosti i obaveza, niti se može redukovati na  
dilemu između metafore dužnosti (*duty metaphor*) i metafore izbora  
(*choice metaphor*).

Novi institucionalizam predlaže da se traganje za odgovorima o  
identitetu savremene države i prirodi politike i političkih institucija od-  
vija unutar jedne šire metafore koja na politiku gleda kao na simboličku  
interpretaciju različitih dimenzija života.

## Literatura

- Bel, Stiven, „Stari i novi institucionalizam”, u: Bojanić, Petar i Mladenović, Ivan, priredili, *Institucije i institucionalizam*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Bojanić, Petar i Mladenović, Ivan, priredili, *Institucije i institucionalizam*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Diamond Larry and Morlino, Leonardo, „The Quality of Democracy, An Overview“, u: *Journal of Democracy*, 15, Number 4, October 2004.
- Evans, B. Peter, Rueschemeyer, Dietrich & Skockpol, Theda, Edited by, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Knight, Jack, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- March J.G. and J.P. Olsen, „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, 78, (3), 1984.
- March, James G. and Olsen, Johan P., „Elaborating the ‘New Institutionalism’“, in: R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman, Edited by, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Marč, Džejms G. i Olsen, Johan P., Elaboriranje ’novog institucionalizma’ u: Bojanić Petar i Mladenović Ivan, priredili, *Institucije i institucionalizam*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.

Peters, B. Guy, *Institutional Theory in Political Science, The New Institutionalism*, Continuum, London and New York, 1999  
Rhodes, R.A.W., Binder, Sarah A. and Rockman, Bert A, Edited by, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

Vukašin Pavlović  
University of Belgrade  
Faculty of Political Sciences

## QUALITY OF POLITICAL INSTITUTIONS

**Abstract:** *The paper analyzes the quality of political institutions. First part provides an overview of different theoretical approaches to the institutions. Then, the paper shows the main functions of institutions. The author discusses the arrival of new institutionalism and accepts the view that this approach belongs to the medium-range theories. The dynamics of political life is a the result of a relationship between institutional order and changes. The key part is dedicated to determining the criteria for assessing the quality of political institutions. The final part summarizes the contributions and limitations of the new institutionalism.*

**Key words:** *political institutions, quality of institutions, criteria of quality, new institutionalism, institutional changes*



**Zoran Stojiljković\***  
Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka

## SRBIJA PRED IZAZOVOM PROMENA

**Sažetak:** *U radu autor nastoji da u aktuelnom, kriznom okviru planetarnih razmera detektuje osnovne pravce i aktore ekonomskih, socijalnih i neophodnih pratećih promena političko-institucionalnog dizajna koji bi omogućili da Srbija izađe iz dvostruke – interne i eksterne krize.*

**Ključne reči:** *kriza, promena, demokratija, država, socijalna kohezija*

Srbija je danas, na kraju prve decenije 21. veka, iz ugla određena svog državno-političkog okvira i identiteta, nedovršena i još uvek slaba, preciznije, selektivno slaba, interesima bogatih i moćnih dominantno okrenuta polu-periferijska država i društvo kojim u velikoj meri vladaju odnosi sukoba i saradnje protekcionističkog i neoliberalnog, globalizacijskog, političko-ekonomskog bloka moći.

Aktuelno stanje i činjenica da je društveni proizvod po stanovniku na nivou od tri četvrtine onog ostvarenog još pre više od dve decenije, u velikoj meri je rezultat istorijskih lutanja i promašaja u poslednje 2-3 decenije. Poslednje dve decenije 20-og veka obeležile su prvo, agonija – sukob suprotstavljenih nacionalizama – a onda i krvavi rat i raspad – smrt Jugoslavije. Umesto da se urušavanje real-socijalizma i otvaranje portala

---

\* Autor je vanredni profesor na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu.

istorije za nove mogućnosti i odnose iskoriste za ubrzanu demokratizaciju i priključivanje evropskim integracijama, političke elite su, uz podršku dela inteligencije i pasivno prihvatanje znatnog dela stanovništva, uvele građane u međusobnu konfrontaciju i obračun čija su cena ogromne ljudske žrtve i traume i materijalni i razvojni gubici.

Ostaje nada da će se narodi i države nekadašnje, razbijene Jugoslavije sa 2-3 decenije zakašnjenja, ponovo naći zajedno u okrilju Evropske Unije.

## **Srbija i Evropa**

Čitavu poslednju deceniju dvadesetog veka EU i Srbija su se kretale po sve udaljenijim putanjama. Jačanjem integrativnih procesa Ugovorom u Mastrohtu (1991.), Evropska zajednica (EZ) prerasta u EU – političku, ekonomsku i monetarnu uniju, koja će se proširivanjem u 2007. godini formirati kao zajednica 27 država. Na drugoj strani, Srbija „ponovo stiče svoju državnost“, prvo kroz dezintegraciju i krvavi rat i raspad eks Jugoslavije, a zatim mirni, referendumski izlazak Crne Gore iz državne zajednice sa Srbijom. Nakon promena 5. oktobra 2000. godine, Srbiji su se evropski okvir i perspektiva (ponovo) otvorili. Činilo se da će se Srbija izvesno i relativno brzo pridružiti postkomunističkim zemljama koje su u EU primljene u velikom talasu proširenja iz 2004. godine. Prijemom Bugarske i Rumunije, zemalja koje su startne 1989. godine, kada započinje proces implozije real-socijalističkih poredaka, bile daleko iza Srbije i Jugoslavije, EU se 2007. godine našla na istočnim granicama Srbije. U međuvremenu, (optimističke) prognoze vezane za prijem Srbije u EU su pomerene na 2018. godinu. Savet EU je još 1993. godine „Kopenhaškim kriterijumima“ definisao opšte uslove za prijem u članstvo. Stabilnost i funkcionisanje demokratskih institucija, vladavina prava i zaštita ljudskih prava, posebno marginalizovanih grupa, uz postojanje i funkcionisanje tržišne ekonomije i njen postignuti kapacitet da se nosi sa konkurencijom i takmičarskim pritiskom unutar zajednice, čini osnovne, polazne kriterije koji se postavljaju pred sve potencijalne članice.

U ugovorima EU, kao i u izjavama Saveta Evrope, polazi se i od stava da je evropski socijalni model važan element procesa evropskih integracija.

Na drugoj strani, u Srbiji je, nakon „postrevolucionarne euforije“ i kratkog medenog meseca između novih demokratskih vlasti, ključnih aktera međunarodne zajednice i građana, stvorena atmosfera u kojoj je većina poverovala u brzi, gotovo pravolinijski hod od izolacije ka međunarodnim, pre svega evropskim, integracijama. Zadovoljstvo konačnim obaranjem izolacionističkog i autoritarnog režima trebalo je, međutim, zameniti osetljivim i teškim poslom njegove potpune demontaže i građenja, i paralelnog stabilizovanja, demokratskog poretka.

Demokratski politički i civilni akteri suočili su se brzo sa brojnim iskušenjima i izazovima koji su posledično otkrili svu dubinu razlika unutar „demokratskog bloka“.

**Pored neobavljenog radikalnog raskida sa autoritarnom i nacional-populističkom prošlošću prvu, ključnu prepreku i izazov čine razmere prisutnog siromaštva i nezaposlenosti u Srbiji.** Siromaštvo i nezaposlenost – kao potencijalno „novo siromaštvo“, su nakon promena konačno za građane, po svim istraživanjima javnog mnjenja, postali problem broj 1. Istovremeno, njihovo redukovanje je, uz egzistencijalnu sigurnost, vladavinu prava, političku stabilnost i obračun sa kriminalom i korupcijom, osnovni cilj i zahtev koji se postavlja pred svakog političkog aktera koji pretenduje na osvajanje i, još važnije i teže, održanje na poziciji vlasti.

Drugu grupu izazova i limita predstavljaju dodatni zahtevi koje pred vladu izručuju međunarodne finansijske organizacije. Od vlasti u Srbiji se opravdano traži da **redukuje već enormni spoljni deficit, kao i da budžetski deficit održi u dogovorenim granicama.** Od nje se očekuje i da redukuje, po procentualnom udelu u društvenom proizvodu, visoku, a po realnim iznosima i potrebama nedovoljnu, javnu potrošnju. **Slede zahtevi za racionalizacijom i reformom javne uprave, obrazovanja, zdravstva i penzionog sistema, ali i daljom privatizacijom i restrukturiranjem privrede, pre svega velikih infrastrukturnih sistema.**

Razdirane borbom za vlast, internim sukobima i aferama, nove vlasti nisu, međutim, uspele da stvore operativnu strategiju privrednog

i socijalnog razvoja, ali ni da izvrše efektivnu reformu državnog aparata. Izložene prethodno velikim probuđenim očekivanjima građana, one su se suočile sa brzo istanjenim, početnim poverenjem i kredibilitetom.

Krajnji efekat je, poput prakse drugih zemalja u tranziciji, postizanje na niskom ostvarenom nivou (*low level*) ekvilibrijuma potencijalnih reformi, odnosno ostvareni „balans nepotpunosti“. **Ostvarene nepotpune ili krajnje usporene tržišne reforme, uz istovremeno tek delimičan proces konsolidovanja demokratije, uz brojne autokratske i partokratske deformacije, za cilj imaju onemogućavanje masi tranzicionih gubitnika da u recesivnoj fazi promena demokratskim sredstvima iznudi povratak na staro** (WB, Ten Years of Transition, 2002:94,109).

Nesporan uspeh u pacifikovanju nezadovoljstva i otpora – „držanju pod kontrolom“ zaposlenih i sindikata – postignut je, dakle, kombinacijom postupnih promena, ustupaka i upozorenja i (retkih) pretnji sankcijama. Socijalni dijalog je javno podržavan i promovisan, a praktično marginalizovan i držan na sporednom koloseku.

Moglo bi se, s pravom, zaključiti da, nakon promene režima 2000. godine, izlaska iz začaranog kruga (samo)izolacije, deblokiranja tranzicije i probuđene energije za promene, u velikoj meri izneverena, možda i nerealna, očekivanja građana rezultiraju sve ograničenijom podrškom vlastima. Podrška stanovništva, ili bar odsustvo aktivnog suprostavljanja, obezbeđuje se sporim i nedoslednim sprovođenjem reformi, **kupovinom socijalnog mira, održanjem zarada iznad nivoa koji omogućuje proizvodnja i novim zaduživanjem.**

Posledično, u pet ključnih elemenata socijalne i ekonomske „domaće“ krize spadaju: **(1) rašireno siromaštvo i visoka i stagnantna nezaposlenost koje su krajnje neravnomerno regionalno raspoređene; (2) nepodnošljivo visok nivo deficita spoljnotrgovinske razmene; (3) za slabu privredu relativno visok udeo javne potrošnje; (4) predimenzionirana država; i (5) nadolazeća prateća kriza spoljnog duga.**

Strategija izlaska iz dvostruke, interne i eksterne krize vezana je za umeće koherentnog uvezivanja niza reformskih koraka i građenja razvojno produktivnih socijalnih i političkih koalicija.

Na dnevnom redu je prethodno pitanje stabilizovanja i konsolidovanja demokratije, odnosno građenja Srbije kao pravne, demokratske,

evropske i socijalno odgovorne države i društva i postizanja efektivnog, relativno većinskog konsenzusa oko ovih ciljeva.

### *Konsolidovanje demokratije*

Dve decenije nakon urušavanja autoritarnih, jednopartijskih sistema, Srbija kao da je zaglavljena u ravni polukonsolidovane, „manjkave“ ili „defektne“ demokratije.

Međunarodni standardi „merenja“ demokratije ne uključuju u indikatore samo pluralizam i slobodne izbore, već i konstitucionalizam, podređenost zakonima i socijalnu i političku integraciju i participaciju građana. Razvoj, opet, podrazumeva ne samo ekonomski rast, slobodno tržište i zaštićena svojinska prava, već i principe održivosti, jednakih mogućnosti i socijalne pravde.

**Defektne demokratije** su zapravo nestabilne i političkim krizama sklone demokratije koje odlikuje: (1) partokratija; i (2) rezultirajuće slabe strukture (parlamentarne) reprezentacije; (3) nepotpuna decentralizacija vlasti; (4) ograničeni, od stranih izvora zavisni potencijali civilnog društva; (5) uticaj „moćnika“ – posebnih ekonomskih i političkih interesnih grupa na medije; (6) spori, nekonzistentni i na pritiske neotporni sudski procesi; i (7) slabi kapaciteti za suzbijanje raširene korupcije.

Posredan dokaz dosegnutog, tek manjkavog i defektnog karaktera demokratije, odnosno zaglavljenosti Srbije između hibridnog režima i do kraja neutemeljene minimalne, izborne demokratije i modela liberalno-predstavničke demokratije, predstavljaju i kritičke sugestije sadržane u izveštajima Evropske komisije. Sticanje statusa kandidata za prijem u EU u velikoj meri zavisice, pored „Haškog uslova i tega Kosova“, od prihvatanja kritika vezanih upravo za „krhko zdravlje demokratije“.

Tu su, pre svega, zahtev za implementacijom transparentnog sistema finansiranja političkih aktivnosti, kao i ukidanja blanko ostavki izabranih poslanika kao ključni preduslovi „ukotvljavanja“ izborne demokratije.

Vlasti Srbije moraju dokazati i sistemski napredak u stvaranju uslova za efikasan rad formiranih regulatornih i kontrolnih organa i daleko

efektniju borbu protiv raširene sistemske korupcije u javnom sektoru, po čemu smo na dnu evropske liste.

Svojevrsnu blamažu predstavlja i „popravni ispit“ iz reforme pravosuđa. Pompezno najavljivana reforma pravosuđa je, zbog nezakonitih procedura i netransparentnog postupka izbora i reizbora sudija i tužilaca, odnosno sumnji u upliv političkih kriterija i razloga pri izborima, veoma kompromitovana, o čemu govori i izveštaj Evropske komisije.

Prvi, strateški pravac promena upravo je vezan za **stabilizovanje i konsolidovanje demokratije i nesmetano funkcionisanje demokratskih institucija**. Vlast treba da zaista stanuje na svojoj ustavno definisanoj adresi, a ne da boravi u neformalnim sklopovima moći i u „rezervnim domenima vlasti“ među unutrašnjim i spoljnim veto igračima koji izvan javne scene i definisane odgovornosti utiču na donošenje ključnih odluka, uslovljavajući, ucenjujući ili čak korumpirajući oficijelne nosioce vlasti.

Uz kredibilne političke institucije („političko društvo“) postoje još četiri polja ili arene konsolidovanja demokratije: vladavina prava umešto partokratije; normativno regulisano i lišeno monopola ekonomsko društvo sa radnim i socijalnim zakonodavstvom utvrđenim kroz socijalni dijalog; profesionalna i kompetentna javna uprava rezistentna na političke partijske pritiske i logiku raspodele političkog plena; i razvijeno i robusno civilno društvo (Linc i Stepan, 1998).

**Uloga organizacija civilnog društva** je da „guraju“ i kontrolišu polje politike razvojem i primenom četiri komplementarne strategije širenja uticaja: (1) kroz mreže građanskih i zakonodavnih inicijativa; (2) partnerstvo i saradnju sa organima države u formulisanju i realizovanju javnih politika i razvojnih strategija, ali i kroz (3) lobiranje i javno zastupanje i (4) primenu različitih oblika radničkih protesta i građanske neposlušnosti.

Demokratska stabilizacija u Srbiji ima svojih pet ključnih pretpostavki ili prioriteta.

Prvi svakako čini **zaokruživanje demokratskog političkog i izbornog zakonodavstva** koje Srbiji garantuje održiv minimalni prag bar izborne demokratije.

Jasne izborne procedure i postupak, mogućnost da se građani u kampanjama upoznaju sa ponuđenim izbornim akterima i platformama

i da znaju ko i pod kojim uslovima daje novac onima koji se bore za njihov glas i poverenje, kao i trajna, profesionalna i na političke pritiske otporna izborna administracija su samo neke od pretpostavki demokratskog konstituisanja vlasti.

Na drugoj strani, sve dok ne kontrolišemo kretanje novca u politici i imamo zatvorene partijske liste i kontrolu nad poslaničkim mandatima od strane partijskih oligarhija živećemo u partokratiji. Višepartijskoj, ali ipak partokratiji.

Ključni značaj na „mapi puta“ ka konsolidovanoj (izornoj) demokratiji ima zato formiranje profesionalne i nezavisne Državne izborne komisije – rezistentne na pritiske političkih aktera, koja kontroliše izborni proces, kao i prateća izmena regulative kojom se reguliše politička i izborna aktivnost tako što se kontrola i monitoring finansiranja predaju u ruke nezavisnog regulatornog tela – Agencije za borbu protiv korupcije.

Korpusu zakona koji spadaju u izborni kodeks pripada i model izbora poslanika koji treba menjati tako da se na optimalan način kombinuju prednosti i izbegnu ključni nedostaci i većinskog i proporcionalnog sistema. Personalizovani proporcionalni sistem, odnosno rešenja koja omogućuju da, uz očuvanu proporcionalnost na nivou ukupnih izbornih rezultata, građani na konkretnom izbornom mestu biraju (većinski) kandidata sa „imenom i prezimenom“, jeste suština predloga za izmenu dosadašnjeg modela posrednog proporcionalnog izbora sa liste pod kontrolom stranačkih oligarhija.

Drugi prioritet, odnosno grupu prioriteta, čini **dosledno sprovedena horizontalna i vertikalna podela vlasti**. U tom kontekstu, kredibilan, prema javnosti okrenut i snabdeven efektivnom zakonodavnom, reprezentativnom i kontrolnom funkcijom, a ne namerno obezvređen i delegitimiran parlament, u kome su poslanici svedeni na ulogu marioneta u lutkarskom pozorištu i autonomno, a ne politički vazalno sudstvo čine beočuge stabilizovanja demokratije.

Ne manji značaj ima i **demokratska kontrola izvršne vlasti** i zastavljanje i preokretanje trenda selenja vlasti ka javnosti teško dostupnim i faktički neodgovornim vladinim koordinacionim i regulativnim telima i agencijama.

Istu funkciju imaju i zaokružena **decentralizacija i regionalizacija Srbije**, zasnovana na **principima subsidijarnosti vlasti i daljem jača-**

**nju lokalne samouprave.** Umesto političkog cenkanja i arbitrarnosti proces regionalizacije mora biti rukovođen logikom optimalnog rasporeda ovlašćenja i funkcija na onaj nivo vlasti gde daje najbolje rezultate. Optimalnim se čini model formiranja regija (sa 800.000 – 3.000.000 stanovnika) i subregiona (150.000 – 800.000), kojima se objedinjuju teritorijalne, saobraćajne i ekonomske, ali i kulturno-tradicijske celine. Subsidijski podrazumeva i punu koordinaciju delovanja vlasti sa civilnim akterima i pod budnim okom javnosti. U suprotnom, građani nemaju ništa od toga što su zatvorenost i centralizovanost na jednom nivou vlasti zamenjeni istim uspostavljenim odnosom na drugom (nižem) nivou.

Regionalizacija, uz prateće zakonske i ustavne promene, treba da omogući funkcionalnu i održivu autonomiju bez zadiranja u elemente državnosti, što na nivou političkog dizajna pretpostavlja i **formiranje regionalnih skupština i vlada**, kao i dvodomu strukturu parlamenta Srbije.

Naredni, treći pravac političkih i administrativnih reformi čini „ukidanje svetih krava“ javne (političke) administracije. **Redukovanje prenaseljenog prostora državne uprave i podizanje njenih kapaciteta** stvar je, međutim, osmišljene dugoročne strategije bazirane na kvalitetu projektovanih usluga kao ključnom kriterijumu. Na delu su, na žalost, već videne kratkoročne političke kampanje kojima se redukuje činovnički aparat. Snagu primera imao bi, međutim, tek rez na vrhu vlasti i konačno **redukovanje preterano velikog (27) broja ministarstava i ministara** (kao i njihovih pomoćnika i državnih sekretara) u vladi Srbije, uslovljenog njenim širokim koalicionim sastavom, na razuman i održiv nivo.

Isto se odnosi i na **racionalizaciju ukupnog javnog sektora.** Javni sektor mora biti ekonomski racionalan i održiv i ostati izvan dometa i logike kako raspodele partijsko-političkog plena, po kome javnim preduzećima i ustanovama upravljaju partijski poverenici iz redova vladajuće koalicije, tako i kratkoročnim interesima motivisane privatizacije „odozgo“. Koncesije, javno-privatna partnerstva i nezavisna regulatorna tela koja propisuju standarde cena i kvaliteta usluga su najprihvatljivija rešenja za proizvode i dobra od javnog interesa.

Četvrtu oblast čini demokratsko dizajniranje i **civilna kontrola i profesionalizacija i depolitizacija** „represivnog“ državnog aparata



– vojske, policije, bezbednosnih službi i agencija. Politički impregnirane, „partijske“ vojske i policije, rat „naših“ i „njihovih“ službi, postavljanje poverljivih informatora i neovlašćeno praćenje i prisluškivanje, fabrikovanje poverljivih dosijea i međusobno ucenjivanje i trgovina „kompromatima“ – kompromitujućim materijalima moraju postati stvar prošlosti.

Najzad, moraju se **materijalno i kadrovski ojačati i umrežiti organi i institucije „četvrtе grane vlasti“** poput Zastupnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i tajnost podataka, revizorskih tela, antimonopolskih i komisija za javne nabavke, uključiv i novoformiranu Agenciju za borbu protiv korupcije.

Njihova opremljenost i efektivna ovlašćenja, odnosno poštovanje njihovih odluka i preporuka, vezanih za prijavljivanje imovine i deakumulaciju funkcija su najbolji test spremnosti političke elite da se deblokiraju demokratski procesi.

Istovremeno, time se testira i spremnost za realizovanje jedne celovite i delatne antikoruptivne strategije. **Transparentnost javnih nabavki i tendera, sprečavanje pranja novca kao kanala za politizaciju kriminala i kriminalizaciju politike i kontrola javnih finansija, pre svega racionalnosti trošenja sredstava iz budžeta i poslovanja javnih preduzeća imaju, pored pravne i političke, i značajnu ekonomsku i razvojnu dimenziju i cenu.**

Inače, gotovo endemski raširenu, sistemsku i „visokonaponsku“, političku korupciju građani Srbije godinama percipiraju, uz siromaštvo i nezaposlenost, kao jedan od tri do četiri ključna problema društva.

## **Ekonomске i socijalne promene**

Drugo veliko polje reformi čine **socijalno i ekološki održiv razvoj**. Politička nestabilnost, česti izbori (4 parlamentarna ciklusa) i promena vlada (5 koalicionih kabineta) i nakon 2000. godine, vodili su odsustvu razvijene koherentne i celovite razvojne strategije i pored usvajanja na desetine strategija koje se bave reformom pojedinih privrednih i socijalnih oblasti.

Posledično, u uslovima aktuelne krize planetarnih razmera Srbija mora napustiti dosadašnji model razvoja zasnovan na pregrejanoj tražnji i uvozu, prenaduvanoj i javnoj i privatnoj potrošnji i posledično stvorenim, spoljnim i unutrašnjim deficitima i neravnotežama. Sledeći razvojnu logiku i strategiju EU za narednu deceniju „Evropa 2020“, novi model razvoja bi se, sasvim suprotno, bazirao na štednji, ulaganjima, proizvodnji i povećanju izvoza. Ključni, finalni cilj strategije bi trebalo da bude uvećanje zaposlenosti i blagostanja stanovništva.

Prelazak na novi razvojni model ne ide, međutim, bez bar kratko-ročnih odricanja, gubitaka i redistribucije u kojoj neko dobija ako neko drugi gubi. U zaoštrenom, kriznom okviru u kome budžetski deficit pada na gotovo simboličnih 1%, javna potrošnja mora biti svedena na dve petine BDP, uz promenu njene strukture tako da relativni rast učešća javnih investicija prati smanjenje finalne potrošnje. Cena će biti plaćena smanjenim učešćem penzija u BDP sa 13% na 10%, kao i izdataka za plate zaposlenih u javnom sektoru sa 10% na 8%, čime će biti pogođena brojna distributivna koalicija budžetskih korisnika od preko dva miliona ljudi. Među gubitnicima se mogu naći i izuzetno moćne političke grupe, u slučaju da dođe do delimičnog gubitka kontrole nad javnim resursima, kao i grupe onog dela privredne elite koja se prezadužila preinvestiranjem u sektore koji više neće uživati prioritetnu podršku. Privremeno, kroz pad standarda i potrošnje izgubiće i deo srednjih slojeva (Arandarenko, 2010:30).

Na drugoj strani, dobitnici pre svega treba da budu, kroz uvećane redistributivne transfere usmerene ka socijalnoj pomoći i aktivnim politikama tržišta rada, ali i kroz progresivno oporezivanje visokih dohoda, siromašni i nezaposleni, dakle, grupe lišene ključnih resursa moći. Koliko je u takvoj situaciji uopšte moguće i realno očekivati da će novi model razvoja biti realizovan, sem u krajnje iznuđenoj i socijalno razvodnjenoj varijanti?

Poslednje decenije su prepune primera situacija u kojima se pred izazovima odustajalo od ključnih promena sklapanjem razvojno neproduktivnog socijalnog braka iz računa kojim su moćni štitili privilegije, a grupe sa dna socijalne piramide se zadovoljavale mrvicama sa stola.

Ova i brojna druga, složena i međuslovljena pitanja su, pre svega, u zoni odgovornosti (demokratske) vlasti, ali i njenog preko potreb-

nog dijaloga i dogovora sa socijalnim partnerima i akterima civilnog društva. Jedino socijalni dijalog baziran na sučeljavanju argumenata i vođen u dobroj volji i poverenju može voditi konsenzusu i rezultirati širenjem polja legitimnosti i pristanka na odluke i poteze vlasti.

U Srbiji suočenog sa iskustvom pogrešnih izbora poput socijalnog populizma, izbornog autoritarizma i tajkunske pseudo-privatizacije, na jednoj i tržišnog fundamentalizma i neoliberalne „šok-terapije“, na drugoj strani, **evropski socijalni model, odnosno socijalno-tržišna privreda, čiji je konstitutivni deo razvijena praksa socijalnog dijaloga, nemaju alternativu, naravno ako se zaista radi o socijalno odgovornoj državi i društvu.**

Sa druge strane, za novopridružene članice, iz centralne i jugoistočne Evrope, kao i zemlje koje su kao Srbija u procesu pridruživanja i potpune reforme institucionalnog i zakonodavnog sistema, uloga Evropske unije od velike je važnosti pre svega za revitalizovanje pozicije sindikata i promociju socijalnog dijaloga. Konačno, socijalni dijalog je od ogromnog značaja za otvaranje prostora za ostvarenje socijalne kohezije i ekonomskog razvoja i zato je podrška EU, makar i u formi uslova za pridruživanje, izuzetno važna (Vatta, 2001:127).

Manevarski prostor je očito krajnje sužen. Siromašna Srbija ne može bez velikih rizika prihvatiti, u uslovima kumuliranja visoke nezaposlenosti, velike sive ekonomije, viška zaposlenih i niskih zarada i penzija, primenu „šok terapije“ i neoliberalnog koncepta, koji i na nešto gradualniji način vodi, poput prakse u SAD, Velikoj Britaniji, Irskoj, Španiji i Portugalu, svodenju javne potrošnje na trećinu društvenog proizvoda. Na drugoj strani, nemoguća je, ma kako sa stanovišta građana bila najpoželjnija, primena (ili održanje) skandinavskog modela robustnih javnih službi i visokih javnih izdataka koji dostižu polovinu društvenog proizvoda (Švedska, Danska, Finska, Norveška).

Ostaje opcija (redukovano) kontinentalno-evropskog modela socijalnih transfera usmerenih, pre svega, na podizanje prilagodljivosti i produktivnosti radne snage, „fleksigurnosti“, odnosno zalaganje za **državu socijalnog ulaganja.**

U zemljama evropskog socijalno-tržišnog, neokorporativnog modela, javna potrošnja se kreće na nivou od dve petine društvenog proiz-

voda, uz stalne pritiske da se, u cilju uvećanja konkurentnosti privreda, redukuju socijalni transferi i prava zaposlenih i penzionera.

Sužen okvir tegobne tranzicije, odnosno preuzak manevarski prostor za doktriniranu doslednost morali bi rezultirati širokom saglasnošću oko pet ključnih aspekata ekonomskih i socijalnih promena.

Prvi, čini **neophodnost produblivanja i zaokruživanja tržišnih reformi**, jer se privredna i monetarna stabilnost više ne mogu održavati prihodima od privatizacije i visokim deviznim doznakama zaposlenih u inostranstvu.

Reforme uključuju i **stvaranje otvorenog i fleksibilnog tržišta rada** i redukovanje podele na formalnu i neformalnu (sivu) ekonomiju. Put da do toga ipak dođe je kombinovanje inspeksijskih mera i nadzora i ekonomskih i poreskih olakšica i stimulacija. Da bi poslodavac imao računicu da nekoga legalno zaposli, ili bar zadrži već zaposlene, morala bi se radna mesta učiniti jeftinijim, odnosno manje poreski opterećivati.

Srbija danas još uvek ima neodrživu privrednu strukturu, neiskorišćene kapacitete, kao i u velikoj meri degradiranu privrednu infrastrukturu i erodirana znanja i radne navike zaposlenih. Dominacija aktivnih mera zapošljavanja, obuka za konkretnog poslodavca i posao, permanentno obrazovanje i projekti poput „otpremninom do posla“ imaju veliki praktični značaj u aktiviranju radnih resursa i preduzetničkog potencijala zaposlenih i građana.

Najzad, socijalni partneri, posebno sindikati, imaju značajnu odgovornost za sprovođenje antidiskriminativne politike pri zapošljavanju i u procesu rada. Odsustvo svake diskriminacije po etničkoj, konfesionalnoj, rodnoj, generacijskoj pripadnosti ili političkim i seksualnim preferencijama je test zrelosti i demokratskih kapaciteta društva.

Drugi, komplementarni i strateški pravac čine **svojinske promene – proces privatizacije** koji rezultira stvaranjem dominantnog, dinamičnog i otvorenog privatnog sektora koji, u drugoj fazi tranzicije, obuhvata i (delimičnu) privatizaciju velikih infrastrukturnih sistema. Prethodne garantije očuvanja javnog interesa i kombinovanje razvojnog i socijalnog momenta privatizacije – izraženog kroz prateće socijalne programe za viškove zaposlenih i manjinski paket akcija za zaposlene (i građane), trebalo je da obezbede socijalnu podršku za veliku – tektonsku preraspodelu vlasništva i moći koju donosi privatizacija.

Dosadašnji efekti privatizacije su, međutim, krajnje ograničeni i kontroverzni. Narasli privatni sektor nije uspeo da obezbedi stabilan rast, niti da apsorbujе višak zaposlenih iz društvenog sektora. Posledično, poslednje decenije bez posla je ostalo gotovo pola miliona ljudi ili četvrtina aktuelno zaposlenih.

O razmerama neregularnosti, neispunjavanja obaveza od strane novih vlasnika i korišćenih političkih veza i pritisaka rečito govori činjenica da je, po pravilu tek nakon protesta i štrajkova zaposlenih, četvrtina kupoprodajnih ugovora i formalno poništena, dok je ukupan udeo razvojno neuspešnih privatizacija znatno veći.

Proces privatizacije društvene svojine je manje-više okončan, ali je zato proces privatizacije javnog sektora praktično tek na početku. Još nema dogovora oko izbora dominantnog modela pune ili delimične privatizacije, koncesionih aranžmana ili javno-privatnih aranžmana i partnerstava i njihove primene na oko 550 javnih preduzeća. Jedan od razloga ove sporosti, pored krize i dekonjunktуре, je činjenica da su javna preduzeća sa velikim resursima i brojem zaposlenih (oko 100.000) izvor značajne moći, kao i javna administracija, a time i predmet partijskih nagodbi oko raspodele dobro plaćenih mesta u menadžmentu i upravnim odborima. „Raspodela plena“ uključuje i „udomljavanje“ svojih aktivista, uštedu troškova kroz besplatne usluge „svojih“ firmi, prepuštanje poslova firmama i agencijama iza kojih stoje (partijske) kolege i prijatelji i druge benefite (Stojiljković, 2008:336).

Na drugoj strani, komparativna iskustva i uspešna praksa pokazuju da u privatizaciji javnih preduzeća i ustanova treba slediti sledeća četiri kriterijuma i prioriteta:

1. zadržati stratešku kontrolu nad ključnim nacionalnim resursima;
2. uz pomoć nezavisnih regulatornih tela formulisati i braniti javni interes i usvojena pravila igre i kvalitet usluga;
3. promovisati i graditi javno-privatna partnerstva u oblasti proizvodnje i distribucije javnih dobara i usluga i
4. liberalizacija i uvećana konkurencija, kao ključni kriterijum, moraju za rezultat imati uvećani kvalitet i niže cene usluga za potrošače.

Neophodni, treći aspekt čini naglašena i **neophodna regulativna i normativna funkcija države**. Odgovorna i efikasna država stvara „do-

bro uređeno ekonomsko društvo“, odnosno tržišnoj privredi primeren institucionalni okvir, koji istovremeno treba da spreči razvoj i razmah „visokonaponske“ systemske korupcije, odnosno nastajanje stanja države zarobljene u mreže klijentelizma, selektivno datih subvencija i renti koje deformišu i zaustavljaju ekonomski razvoj. Država, posebno u početnoj fazi tranzicije ima i naglašene obaveze i odgovornost za liberalizaciju i makro-ekonomsku stabilnost, vođenje politike jasnih i relativno čvrstih budžetskih ograničenja, kreditno-monetarnu i fiskalnu politiku, ali i za kreiranje ukupne strategije privrednog i socijalnog razvoja.

Procene Svetske i Evropske banke, kao i specijalizovanih institucija i fondacija, govore da Srbija u ključnim oblastima liberalizacije cena i spoljne trgovine dobija visoke ocene, ali da je istovremeno **najgore ocenjena za vođenu politiku podsticanja konkurencije, što rečito govori o težini problema koje imamo sa uspostavljenim monopolima i visokim monopolskim cenama.**

Paralelno vođena monetarna politika veštački održavanog visokog kursa – apresijacije dinara, doprinela je stabilizaciji cena i kontroli inflacije ali je, na drugoj strani, preko skupih kredita usporavala razvoj, poskupljivala ulaganja i posebno, zbog visokog kursa dinara, pogodila izvoznike.

Stabilizaciji banaka i ukupnog finansijskog sektora znatno je doprineo otpis oko dve trećine dugova prema poveriocima u Londonskom i Pariskom klubu finansijera. Veoma nisko se, međutim, procenjuju nerazvijeno berzansko tržište i finansijske institucije i investicioni fondovi.

U oblasti budžetske politike i reforme javnih finansija, pre svega kroz poreske reforme, pojednostavljen je i stabilizovan i ukupni sistem budžetskih prihoda i rashoda. Postignuta je, uz manje deficite, dogovorene sa misijama MMF-a, i budžetska ravnoteža (Crnobrnja, 2007:239-246).

Otvorena ostaje, međutim, **racionalizacija državnog aparata i budžetskih rashoda, odnosno kontrola troškova državnih institucija i poslovanja javnih preduzeća.**

Suprostavljanje neograničenom produktivizmu i konzumerizmu, kao i nastojanju da se iz svega iscedi profit, bez obzira na posledice po kvalitet života i ugrožavanje životne sredine, čine **socijalno i ekološki održiv razvoj** ključnim razvojnim ciljem modernih demokratskih

društava. Održivi razvoj je cilj koji, samim tim što je priroda nedeljiv planetarni prostor, pa su i ekološki rizici nedeljivi, nadilazi granice nacionalnih država.

Strateški razvojni cilj zato i jeste spoj ekonomije i ekologije, odnosno opredeljenje za ekološki održiv razvoj i štednju i modernizaciju postojećih oblika proizvodnje, distribucije i potrošnje energije. Opredeljenje za ekološki čiste tehnologije, reciklažu korišćenih proizvoda i korišćenje obnovljivih izvora energije takođe spadaju u razvojne prioritete.

U set kratkoročnih, pretežno „odvraćajućih“ mera idu propisivanje ekoloških standarda, uvođenje **ekoloških poreza i taksi** i kazne za zagađivače. Zabrane i kazne su vezane i za divlje deponije, uvoz zastarelih „prljavih“ i posebno opasnih tehnologija, proizvoda i otpada koji Srbiju i region čine smetlištem razvijenog dela sveta.

Na drugoj strani, treba stimulisati i učiniti ekonomski isplativom proizvodnju ekološki bezbednih proizvoda i zdrave hrane. **Ekološko obrazovanje** i širenje svesti o značaju očuvanja eko-ravnoteže za sam opstanak planete imaju pritom nemerljiv značaj i ulogu.

Visok stepen saglasnosti mora postojati i oko opredeljenja za **socijalno odgovornu državu – državu partnera**, koja je u protivstavu sa polarnim modelima minimalne i neutralne države, na jednoj i skrbničke, sveprisutne – paternalističke države tutora na drugoj strani. Partnerska država u dijalogu i saradnji sa asocijacijama civilnog društva, pre svega sindikatima i poslodavcima, uređuje industrijske i socijalne odnose i ostvaruje socijalnu politiku i ciljeve.

Pre svega, politički akteri koji vrše (državnu) političku vlast se, iz razloga sopstvenog političkog probitka (bar u društvima u kojima su primaoci raznih oblika socijalne pomoći, brojniji od krupnih poreskih obveznika), ne mogu odreći – osloboditi socijalnih funkcija države, odnosno bar verbalnog zalaganja za socijalnu koheziju i solidarnost.

## Država, socijalna kohezija i solidarnost

Socijalna kohezija društva i uvećanje socijalne uključenosti ranjivih i marginalizovanih grupa ima, pored nužne razvojne, ekonomske dimenzije, i svoju kompleksnu socijalnu komponentu. Socijalna kohezija pretpostavlja naime održivu, dovoljno široku i čvrstu sigurnosnu socijalnu mrežu, koja uključuje i mere preventivnog delovanja odnosno mehanizme uvećanja obrazovnog i ukupnog socijalnog kapitala. Drugu, institucionalnu dimenziju čine institucije i mehanizmi sinergije delovanja državnog i civilnog i tržišnog sektora, odnosno dovođenja svih aktera i aktivnosti vezanih za uvećanje socijalne kohezije pod jedinstveni institucionalni kišobran.

Izgradnja sigurnosne socijalne mreže sadrži, pre svega, **aktivnosti redukovanja razornog delovanja četiri grupe faktora koji, međusobno povezani, vode siromaštvu i socijalnoj izolaciji: nezaposlenosti, bolesti, finansijskog siromaštva i lošeg i nefunkcionalnog obrazovanja. Dva dodatna faktora selektivne izloženosti izolaciji i siromaštvu čine pripadnost marginalizovanim etničkim skupinama i individualni rizik pripadanja nepotpunoj i/ili porodici sa velikim brojem izdržavanih lica. Pored toga, i život u nerazvijenom regionu uvećava dodatno rizik od siromaštva i izolacije.**

Indikatore socijalne isključenosti i izolovanosti čine rezultirajući nezadovoljavajući nivo ostvarivanja osnovnih egzistencijalnih potreba u pogledu: ishrane, odevanja, higijene, uslova i kvaliteta stanovanja i opremljenosti domaćinstva, kao i, na društvenom planu, nedostupnosti javnih servisa.

Osnovni strateški cilj čini dakle uvećanje socijalne kohezije društva kroz procese i aktivnosti redukovanja siromaštva i osnaživanja socijalne inkluzije marginalizovanih grupa. **Društvena uključenost definiše se kao proces koji omogućuje da oni koji su u riziku od siromaštva i društvene isključenosti dobiju sredstva i mogućnosti za puno učešće u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i postizanju društvenog standarda i blagostanja koji se smatraju normalnim u društvu.** Ona osigurava njihovu veću participaciju u donošenju odluka što utiče na ostvarivanje osnovnih prava (Council of the Europe, 2004:8).



Inače, obaveza zemalja u procesu pridruživanja EU je izrada Memoranduma o socijalnoj uključenosti, kojim se definišu kontekst i karakteristike siromaštva i socijalne izolacije, kao i prioriteti i aktivnosti na njihovom rešavanju.

## **Siromaštvo i nejednakost**

Decenijsko ružičanje ekonomije i razaranje društva u Srbiji, na kraju 20. veka za posledicu imaju širenje akutnog siromaštva u uslovima istovremenog siromašenja velike većine stanovništva. Time se, posledično, ograničava mogućnost da se kroz primarne, porodične, prijateljske i socijalne veze amortizuje, u značajnijoj meri, problem širenja siromaštva.

Privredni oporavak, ali i razvoj humanitarnih organizacija i službi, perspektivno mogu u značajnoj meri, uz prisustvo i pomoć domaćih i stranih fondacija, biti osnov za osetnije angažovanje privrede i civilnog sektora u ublažavanju i redukovanju siromaštva.

**Karakteristične grupe siromašnih, odnosno korisnika socijalne pomoći u Srbiji čine staračka domaćinstva, nekvalifikovani, nezaposleni, Romi, izbeglice i raseljena lica, nesposobni za rad i deca bez roditeljskog staranja. Pri tome, siromaštvo natprosečno pogada i brojne porodice sa više nezaposlenih i maloletnih lica i postaje u sve većoj meri ruralni fenomen, odnosno selektivno pogada seoske sredine, pre svega staračka seoska domaćinstva (Strategija..., 2003:13-15).**

Regionalno posmatrano, siromaštvom su najviše pogođeni jugo-istok Srbije i ruralna područja Zapadne Srbije. To traži razvoj specifičnih, regionalnih strategija privlačenja investicija, izgradnje infrastrukturnih objekata, poreskih olakšica i oslobađanja, kao i pratećih promotivnih aktivnosti. Projekti razvoja procesima deindustrijalizacije i depopulacije pogođenih, nerazvijenih područja jesu predmet zajedničkog angažovanja države i regionalnih i lokalnih razvojnih koalicija (Strategija..., 2003:146-154).

No, socijalna zaštita i pomoć licima u stanju urgentne socijalne potrebe ostaju prevashodno briga i odgovornost države i njenih specijalizovanih službi i agencija.

Osim **naknada za nezaposlenost, dečjih dodataka i drugih oblika zaštite dece, poput učešća u troškovima smeštaja dece u domove i predškolske ustanove**, u krug nužnih socijalnih davanja koje moraju ostati u nadležnosti i obavezi socijalno odgovorne države svakako spadaju i **naknade za tuđu negu i pomoć i smeštaj u ustanove socijalne zaštite namenjene nezbrinutim, pre svega starim licima.**

No, i pored dobro organizovanih socijalnih servisa i službi države i neophodnog partnerstva lokalne sredine, civilnog sektora i oblika samorganizovanja i samopomoći samih „rizičnih grupa“, odnosno dobrog i efikasnog targetiranja najugroženijih, dugoročno gledano, nema rešavanja problema siromaštva bez stabilnog privrednog rasta, kontrolisane inflacije i pratećih stranih direktnih investicija.

Aktuelna kriza je, nakon kraja 2008. godine, preokrenula višegodišnji trend smanjenja siromaštva. Paralelno, antikrizno smanjenje budžetskih rashoda u pojedinim delovima socijalnog sistema (obrazovanje, zdravstvo, naknade za siromašne, penzije) može, bez vođenja efikasne socijalne politike, samo pogoršati tenzije.

Po oficijelnim podacima iz Ankete o potrošnji domaćinstva, siromašnima se smatraju samo ona domaćinstva u kojima je potrošnja „po potrošačkoj jedinici“ ispod 8.022 dinara. Ispod tako definisane linije siromaštva se, 2009. godine, našlo 720.000 ljudi, odnosno 7% stanovništva.

Posebno zabrinjava podatak da svako deseto dete do 14 godina živi ispod linije apsolutnog siromaštva.

O (ne)prilikama koje vladaju u Srbiji najbolje, međutim, govori tvrdnja svakog sedmog ispitanika (14%) da im je domaćinstvo u takvom stanju da nemaju dovoljno ni za hranu. Ako njima pridružimo 27% onih kojima je problem kupovina odeće i obuće, onda se da zaključiti da se čak dve petine građana nalazi unutar ili tik iznad granice siromaštva (Mihailović i drugi, 2009:12).

Na drugoj strani socijalne piramide 2% najbogatijih može da kupi sve što poželi, a dalja petina može, pored osnovnih potreba, i da povremeno kupi i skuplje stvari. Središnji položaj drži trećina (36%) koja ima

dovoljno za hranu i odeću, ali joj svaki dalji izdatak predstavlja veliki finansijski izazov (Mihailović i drugi, 2009:13).

Adekvatnu reakciju na rast siromaštva činilo bi, pored specifičnih programa obuke za zapošljavanje, kao i pokretanja javnih radova, svaka-ko i proširivanje programa za novčanu socijalnu pomoć, podržano i od Svetske banke, u izveštaju sa indikativnim naslovom „Kako sa manje uraditi više“. Radi se i o uvećanim budžetskim izdvajanjima za ponovo rastući broj korisnika dečjeg dodatka (380.000) i domaćinstava koja primaju materijalno obezbeđenje (60.000) u 2009. godini. Time bi se izdaci za novčanu socijalnu pomoć podigli i na dalje skromnih 0,25%, odnosno na svaki četiristoti dinar (Matković, 2009:111-113).

## **Penzioni fondovi – ulaganje u životnu sigurnost**

Starost nosi sa sobom brojne rizike i neizvesnosti i pojačanu potrebu, pored ostalog, i usled smanjenih radnih sposobnosti i uvećanog rizika od bolesti, za sigurnošću i zaštitom. Prosperitetna i solidarna, humana društva sve više razvijaju praksu da svakom svom građaninu, starijem od 65 godina, bez obzira na ranije radno angažovanje, obezbede dohodak koji omogućava ostvarenje bar minimalnih standarda života. Mi smo, na žalost, još daleko od te mogućnosti. Zato, penzijsko i invalidsko osiguranje i fondovi predstavljaju osnovno društveno, ali u sve većoj meri i individualno, ulaganje u životnu izvesnost i sigurnost.

Reforma penzionog osiguranja predstavlja jedan od najvećih izazova 21. veka. Mnoge zemlje danas moraju da se prilagode starenju populacije i redefinišu penzijski sistem osiguranja, kako bi ga zadržale na zadovoljavajućem nivou i osigurale finansijsku održivost sistema. Njihova razmišljanja, kreću se uglavnom u pravcu **stvaranja rezervi u kapitalu iz kojih će se u budućnosti finansirati ili sufinansirati sve veće penzijske obaveze i time ublažiti finansijske posledice starenja stanovništva.**

Veliki broj zemalja koristi kao inspiraciju model Svetske banke, oslonjen na (delimičnu) privatizaciju penzionog sistema i stvaranje privatnih kapitalizovanih fondova koji mogu odgovoriti povećanim rashodima u budućnosti.

Osnovni model Svetske banke ima tri tzv. stuba:

- državni, nefundirani, zasnovan na tekućem finansiranju i skroman po obimu,
- obavezan privatni, fundiran kapitalom, zasnovan na pravilu propisanog doprinosa i individualnih štednih računa i
- dobrovoljni privatni, bilo da je kompanijski, bilo sa individualnim štednim računima (Vuković, 2005:97-108).

Svetska banka i dalje podržava model sa više stubova, ali predlaže proširenje sa još dva stuba: „**nultim**“, koji obuhvata transfere starima koji nisu zasnovani na ranijim doprinosima penzionom osiguranju (socijalna penzija ili socijalna pomoć) i „**četvrtim**“, koji obuhvata neformalne i porodične transfere, uključujući stanovanje i zdravstvenu zaštitu (CLDS, 2007:22-23).

Činjenica da je svaki peti građanin Srbije penzioner, da su penzioni fondovi u ranijem periodu ispražnjeni, da se penzije isplaćuju iz tekućih doprinosa zaposlenih i to u situaciji kada se broj pensionera gotovo izjednačio sa brojem zaposlenih (formiran odnos 1:1,3), odnosno uz pomoć dodatnih sredstava iz državnog budžeta, koja idu do dve petine ukupnog iznosa sredstava za penzijsko-invalidsko osiguranje čini reformu penzionog sistema u Srbiji nužnom.

Razlozi za reformu sistema penzionog i invalidskog osiguranja su, dakle, prevashodno ekonomske prirode i uslovljeni su nepovoljnim demografskim kretanjima, makroekonomskom situacijom i nezavidnim stanjem na tržištu rada (Strategija..., 2003:113-116).

Stanovništvo Srbije danas je među deset najstarijih u svetu i svrstava se u grupu izrazito starih populacija. Kod popisa stanovništva 2002. godine prvi put je zabeležen veći broj starih (65 godina i više) nego dece (do 14 godina). U Srbiji je prosečna starost 2002. godine bila 40,7 godina. Samo još četiri zemlje na svetu (Japan, Italija, Švajcarska i Nemačka) imaju prosečnu starost više od 40 godina (CLSD, 2007:2).

Prilikom tri puta vršenih izmena i dopuna Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (u daljem tekstu: Zakon o PIO) (2001, 2003, 2005), kao i u aktuelnim sporovima oko već četvrte revizije penzijskog sistema nakon 2000. godine, predstavnici zaposlenih i pensionera su se, u načelu, saglasili sa neophodnošću reformi penzijskog i invalidskog osiguranja. Razlozi za izmene u sistemu PIO bili su, jednim delom

objektivne ekonomske prirode, uslovljeni već istaknutim nepovoljnim demografskim kretanjima, makroekonomskom situacijom i stanjem na tržištu rada, ali i potencirani zahtevima MMF za smanjenje izdataka u toj oblasti.

Usvojene izmene Zakona o PIO nisu, međutim, u dovoljnoj meri opravdale osnovni prihvatljivi motiv reformi – poboljšanje materijalnog položaja korisnika penzija, a nisu postignuti ni značajniji ekonomski efekti i uštede. Izvršeno je, međutim, sužavanje kruga i obima prava, i proširen je krug osiguranika i osnove za uplatu doprinosa, a uvedena je i mogućnost dobrovoljnog osiguranja (štednje). Izmenama i dopunama Zakona iz 2005. godine, pooštreni su dalje uslovi za odlazak u penziju i izvršene izmene u sistemu usklađivanja penzija, na štetu penzionera, kroz postupno napuštanje „švajcarskog modela“ koji vezuje visinu penzija za rast zarada i kretanje troškova života.

Trajne i suštinske pozitivne promene u položaju penzionera i starih lica, kao i smanjenje deficita penzijskih fondova, moguće je ostvariti, pre svega, tek kroz jačanje razvojne komponente privrede, nova investiciona ulaganja, povećanje zaposlenosti i realan rast zarada. Povećanje priliva sredstava u Fond PIO, treba da se obezbedi i kroz mere i aktivnosti na prevođenju neformalne ekonomije u legalne okvire, kao i jačanjem finansijske discipline pri uplati doprinosa za sve zaposlene, odnosno sređivanjem stanja u okviru obaveznog osiguranja (I stuba), kao i izdvajanjem dela sredstava za ove namene od korišćenja (rentiranje, koncesije, itd.) ili eventualne privatizacije javnih objekata čija je izgradnja finansirana iz sredstava Fonda PIO.

Za uvođenje II obaveznog stuba još uvek ne postoje objektivni ekonomski uslovi, zbog zakasnele tranzicije i osiromašene privrede, ali treba i dalje zagovarati dobrovoljno penziono osiguranje (III stub), jer ono predstavlja zdrav podsticaj privrednom razvoju, ukoliko ovi fondovi, postepeno, prerastu u prave i otvorene investicione fondove.

S donošenjem Zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima Republika Srbija se konačno našla u krugu evropskih država, koje su regulisale dobrovoljno ili privatno penzijsko osiguranje. Cilj Zakona je da omogući štednju za stare dane.

Planetarna finansijska i ekonomska kriza pogodila je, međutim, snažno penzijske sisteme, pre svega, ovoga puta privatne šeme osigu-

ranja koje su, 2008. godine, izgubile gotovo četvrtinu vrednosti, što je dovelo do rezultirajuće krize poverenja (Matković, 2009:101). I u Srbiji paralelno sa krizom i padom proizvodnje i zaposlenosti praćenih daljim rastom broja penzionera (1,6 miliona) i udelom izdataka za penzije u BDP od čak 13%, ponovo je došlo do potrebe sprovođenja daljih reformi sistema PIO.

Pritom prosečna penzija (2009. godine) iznosi tek nešto iznad 200 evra, što je opet visokih 68% od (isto tako preskromne) prosečne zarade (336 evra marta 2010. godine).

Na osnovu aktuelnog Nacrta izmena i dopuna Zakona o PIO moglo bi se zaključiti da se Srbija poput drugih zemalja u kriznom okviru odlučila za produženo radno angažovanje zaposlenih i povećanje minimalne starosne granice za odlazak u penziju (sa sadašnjih 53 godine), pooštavanje pravila za penzionisanje beneficiranih kategorija zaposlenih kao i za, zbog teškoće zapošljavanja, krajnje diskutabilno produženje starosne granice za sticanje porodične penzije. Mnogo polemika u javnosti izazvalo je i najavljeno postupno izjednačavanje starosne granice za odlazak u penziju za muškarce i žene. Jedan broj eksperata, međutim, smatra da lošiji položaj žena u društvu, pa i na tržištu rada, ne treba pokušavati rešiti u okviru penzijskog osiguranja, posebno ako se ima u vidu činjenica da one zbog dužeg trajanja života, duže primaju i penziju (Matković, 2009:105).

## **Zaposlenost i zapošljavanje**

### *Zaposlenost*

Jednu od ključnih kriznih karakteristika Srbije čini, bez sumnje, nedovoljna zaposlenost odnosno visoka i stagnantna, nesmanjujuća nezaposlenost. U Srbiji 2009. godine zaposlena je tek polovina radno sposobnog stanovništva. Već krajem 2008. godine broj zaposlenih, bez poljoprivrednika pao je ispod 2 miliona. Privatnih preduzetnika je 245.000, a ukupan broj zaposlenih radnika je 1.748.000. Država je još uvek, upošljavajući oko pola miliona ljudi ili preko četvrtine svih zapo-

slenih, daleko najveći poslodavac, ali (kroz javne nabavke) i naručilac poslova.

Još porazniji su efekti krize u 2009. godini u kojoj se zaposlenost smanjila za daljih 7%, odnosno za armiju od gotovo 150.000 ljudi, bez realnih šansi da, čak i ako dođe do privrednog oporavka, zaposlenost poraste u naredne dve godine. Najavljeni rezovi u državnoj administraciji i javnom sektoru idu u prilog iznetoj pesimističkoj oceni.

U procesu svojinskih promena privatni sektor očito da nije uspeo da prihvati sve zaposlene u (gotovo) ugašenom društvenom sektoru. **Kakva-takva zaposlenost održava se rastom udela loše, nesigurne i nekvalitetne (privremene) zaposlenosti, samozapošljavanja i angažovanjem pomažućih članova domaćinstava** (Arandarenko i Golicin, 2009:43,61).

U situaciji akutne krize i pada zaposlenosti i proizvodnje, osnovni prioritet predstavlja **očuvanje održive zaposlenosti, odnosno pristojan, ugovoren, legalan i bezbedan rad**. To, istovremeno znači i ozbiljan napor na **iskorenjivanju crne i redukovanju sive ekonomije** u kojoj radi gotovo milion ljudi i od koje živi trećina Srbije, odnosno, u kojoj se stvara takođe trećina (neregistrovanog) društvenog proizvoda.

### *Nezaposlenost*

Na drugoj strani, u Srbiji je u Nacionalnoj službi za zapošljavanje registrovano (februara 2010.godine) oko 767.000 nezaposlenih od kojih su 54% žene. Posebno, pri tome zabrinjavajuće deluju tri reda činjenica. Prvi, da gotovo dve petine nezaposlenih na posao čeka više od pet godina, odnosno da se radi o teško rešivoj, **dugoročnoj nezaposlenosti**. Drugo, da je nakon talasa privatizacija i otpuštanja viškova zaposlenih **gotovo polovina nezaposlenih starija od 40 godina**, odnosno da teško, bez dodatnih stimulacija, može na tržištu rada doći do posla. Najzad, gotovo **300 000 ljudi koji traže posao je bez ikakve upotrebljive kvalifikacije** i tek treba da budu obučeni za obavljanje nekog posla.

Drugom, restriktivnijom metodologijom, koja u nezaposlene ne računa one koji povremeno rade „na crno“, po Anketi o radnoj snazi, iz oktobra 2009. godine, broj nezaposlenih je 517.000, odnosno manji je

za oko 250.000. No, ako bi se, na drugoj strani, njima priključili onih 10% zaposlenih koji idu na posao, a ne primaju platu, odnosno faktički su nezaposleni, kao i one koji su, izgubivši svaku nadu, prestali da tražiti za poslom, cifra bi praktično ostala nepromenjena.

Unutar aktuelne krize pre svega raste broj onih kojima pasivnim merama treba isplatiti nadoknade (oko 70.000). Istovremeno, javlja se naoko paradoksalan fenomen smanjivanja formalne zaposlenosti uz istovremeno stagniranje broja registrovanih nezaposlenih. Objašnjenje treba potražiti u tri reda rezultirajućih efekata: porastu broja penzionera, prelasku u neformalnu ekonomiju, kao i rastu broja onih koji prestaju da tražiti za poslom.

## Politika zapošljavanja

U Kriznoj 2009-2010. godini, sa nametnutim prioritetom očuvanja zaposlenosti, a tek potom kreiranja radnih mesta, osnovni prioriteti su:

- redukovanjem, kombinovanjem stimulativnih (kreditni i poreske olakšice) i destimulativnih (inspekcijski nadzor) mera neformalne sive ekonomije i oštra borba protiv „crne“ ekonomije (trgovina ljudima, oružjem i narkoticima);
- radna i socijalna zaštita loše, nekvalitetne zaposlenosti (privremena, *part-time* (samo)zaposlenost i „rad“ na crno);
- organizovanje javnih radova;
- projekti samozapošljavanja i obuke za poznatog poslodavca.

Istovremeno, začuđujući je stepen ravnodušnosti, čak i „socijalno odgovornih vlasti“ prema oblicima samozapošljavanja poput zadružnog pokreta i socijalnih preduzeća i kooperativa.

Ovi oblici, prvenstveno kroz državnu pomoć i podršku zapošljavanju marginalizovanih grupa predstavljaju racionalno i efikasno sredstvo povezivanja zapošljavanja i socijalne politike (Kolin i Petrušić, 2008).

Pored aktivne politike zapošljavanja eksperti za tržište rada sugerišu i smanjenje visokog opterećenja troškova rada, inače karakteristično za Srbiju. **U repertoar mera usmerenih na reformu sistema poreza i doprinosa spadaju, uvođenje sintetičkog i progresivnog poreza na**



**dohodak, finansiranje zdravstva iz posrednih poreza, kao i uvođenje neoporezivog dela u visini minimalne zarade, i neoporezivi topli obrok do visine od 10% prosečne zarade (Arandarenko i Golicin, 2009:53-58).**

## **Pristup obrazovanju**

Otvoren pristup kvalitetnom i funkcionalnom obrazovanju je temeljna pretpostavka za put ka onome što Rols definiše kao prostor sloboda i mogućnosti, prihoda, blagostanja i samopoštovanja (Rols, 1998:389).

Zapravo, unutar ekonomija znanja obrazovanje postaje sve važniji faktor održivog razvoja. Istovremeno, kriza tradicionalnog modela obrazovanja i nastaje zato što u uslovima ubrzanog zastarevanja informacija obrazovni sadržaji moraju biti inovirani i dok traje sam obrazovni proces. Dilema je, ili ćemo prihvatiti doživotno učenje kao neminovnost, ili ćemo na drugoj strani pristati na sopstvenu marginalizaciju.

**Razvoj sredstava informisanja i formiranje globalnog tržišta pomeraju cilj obrazovanja sa znanja na kompetentnost, odnosno sposobnost rešavanja problema. Istovremeno, naplativost i „tražnja za obrazovnim uslugama“ dovode do ekspanzije tržišta obrazovnih programa i institucija što neretko za neželjeni nusefekat ima i preteranu komercijalizaciju, pa i pojavu korupcije u obrazovanju.** Posledično, i uloga države u obrazovanju evoluirala od pozicije arbitra koji utvrđuje ciljeve, organizuje i reguliše obrazovni proces ka akteru koji uspostavlja standarde i učestvuje u evaluaciji ostvarenih efekata.

U Srbiji je, nakon 2000. godine, paralelno sa praktičnim udvostručavanjem broja studenata i visokoškolskih institucija, ubrzano radeno i na novoj obrazovnoj zakonskoj regulativi i stvaranju mreže centara i saveta za razvoj obrazovanja. Pored reformi bazičnih nivoa obrazovanja, Srbija se potpisivanjem Bolonjske deklaracije 2003. godine pridružila evropskom traganju za rešenjima za probleme poput predugog studiranja ili, još pre, rezistentnosti Univerziteta na promene skrivenih otpora evaluaciji programa i metoda.

Sušтина reformskih nastojanja je da sistem obrazovanja u Srbiji postane dostupan svima, da bude u većoj meri usklađen sa razvojnim potrebama i da, u tom kontekstu, bude komplementaran sa evropskim sistemom obrazovanja. Postojeća obrazovna struktura je, međutim, veoma nepovoljna, a obrazovnom sistemu nedostaje i integrisani informativni sistem. Redukcija obima nastavnih programa i oslobađanje od terora zastarelih činjenica i suviše faktografije, osavremenjivane nastave i primena novih komunikacionih tehnologija u obrazovanju i, pre svega, dostupnost obrazovanja svima su nesporno ključni razvojni prioriteti.

Da bi se postavljeni ciljevi i ostvarili neophodno je razraditi akcijske planove za njihovu realizaciju i konačno se izboriti da se ulaganja u obrazovanje podignu na bar 6% društvenog proizvoda.

## **Pristup zdravstvenim ustanovama**

**Zdravlje i pristup bazičnim zdravstvenim uslugama su visoko vrednovano pojedinačno dobro, ali istovremeno i ključna razvojna i društvena vrednost i pretpostavka socijalne kohezije i solidarnosti.** Posledično, poput situacije u obrazovanju, pored rastućeg (i profitabilnog) privatnog sektora mora postojati i održivi i u sve većoj meri konkurentan javni zdravstveni sektor koji će za svoje nekomercijalne usluge biti alimentiran iz javnih fondova.

Unutar reformi zdravstva, nakon 2000. godine postignuti su određeni rezultati poput produženja prosečnog životnog veka i povećanja rashoda za zdravstvenu zaštitu po stanovniku, kao i razvijanje programa zaštite posebno osetljivih grupa. Usvajanjem sedam različitih strategija u oblasti zdravstvene zaštite utvrđeni su, međutim, i dispariteti između proklamovanih prava i raspoloživih sredstava, prisutni posebno kroz neadekvatnu mrežu zdravstvenih ustanova i nezadovoljavajuću opremljenost i nizak kvalitet usluga. Istraživanja pokazuju i da kriza i prateća anomija i sunovrat vrednosti nisu zaobišli ni zdravstvo, odnosno da se ne tako mali broj zaposlenih oglušio o lekarsku etiku i upustio u „sitnu“ korupciju.

Iz ugla zdravstvenog stanja kao faktora socijalne kohezije moglo bi se zaključiti da se u zoni rizika društvene isključenosti nalaze osobe sa

invaliditetom, hroničnim bolestima, ali u znatnoj meri i oni koji tvrde da su često bolesni što čini ukupno oko 29% populacije (Mihailović i drugi, 2009:12).

## Nova uloga države

Socijalni transferi, usmereni ka redukovanju siromaštva i aktivnim i pasivnim merama pomoći nezaposlenima, za cilj imaju zaštitu i osposobljavanje „lica u stanju socijalne potrebe“ da prevashodno sopstvenim naporom izađu iz kruga marginalizovanih i siromašnih. **Partnerstvo države i civilnog i tržišnog sektora u formulisanju i realizovanju strategije zapošljavanja i ukupne strategije smanjenja siromaštva, bazira se na kraju krajeva na logici vezivanja obima i strukture socijalnih transfera za rast proizvodnje i jačanje ekonomskih performansi društva.**

Na drugoj strani, pozicija zdravstva i obrazovanja, kao i kulture i informisanja, se u modernim „lakim“ ili „ekonomijama znanja“ sve više posmatra iz ugla njihovih produktivnih potencijala, čime se oni, posledično, sve više usmeravaju i orijentišu ka tržištu. Fondovima osiguranja i državnom sektoru prevashodno ostaju bazični paket zdravstvenih usluga i sistem i racionalizovana mreža zdravstvenih i obrazovnih institucija ili recimo kulturnih ustanova i medijskog javnog servisa.

**Ako više nije, i ne treba da bude, ekskluzivni organizator, regulator i finansijer u sektoru obrazovanja, zdravstva, pa i kulture i socijalnih servisa, država mora i na dalje igrati aktivnu ulogu ključnog aktera monitoringa i evaluacije dogovorenih standarda i kvaliteta usluga.** Model ekskluzivne državne regulacije i organizacije ne treba da bude zamenjen potpuno otvorenim tržišnim „supermarket modelom“ previše podložnim diktatu aktuelnih i konjuktivnih potreba, ali i korupciji i obaranju kvaliteta usluga. Rešenje je u multiakterskom, korporativnom modelu u kome, pored državnih organa, sindikata i poslodavaca, ključnu ulogu imaju stručne organizacije i interesna udruženja davaoca i korisnika usluga.

Primeru radi, podrška institucijama etablirane, „visoke“ kulture, ali i novim neformalnim grupama i tendencijama, negovanje nacionalnih kulturnih tradicija, ali i otvorenost prema (post)modernom, odnosno stvaranje kulturnih standarda i vrednosti koje se opiru pukoj komercijalizaciji i konzumerizmu, a mogu imati i imaju i razvojni potencijal, jesu stvar kulturne politike države.

Imajući u vidu njihov formativni značaj i ulogu u oblikovanju obaveštene i kritičke javnosti, ovi principi u još većoj meri važe za medije i uređivanje medijskog prostora. Poseban značaj pritom ima **utvrđivanje profesionalnih standarda, medijske etike i rešenja kojima se sprečava koncentracija i stvaranje medijskih monopola.**

\* \* \*

Opšta, političko-ideološki nespecificirana mesta – „političke mantre“ su, dakle, zalaganje za: socijalno-tržišnu privredu, odnosno evropski socijalni model; (tripartitni) dijalog socijalnih partnera i vlade; korektivnu, socijalnu funkciju budžeta; očuvanje javnog interesa i primenu mera aktivne socijalne politike i politike zapošljavanja i unutar procesa privatizacije – rečju za solidarnost i socijalnu pravdu.

Prostor političkih rasprava nije, međutim samo pitanje recepture i mera koje treba primeniti, već i dileme oko ritma primene „gorkih lekova“, kao i kompetentnosti (i nekorumpiranosti) aktera koji ih primenjuju i personifikuju i politički predstavljaju.

Mogli bismo zaključiti da početni, najširi politički dijalog i dogovor oko novog ustavnog i političkog ruha Srbije mora polaziti i od pružanja čvrstih garantija ostvarivanja potpune liste individualnih i kolektivnih prava građana, kao i efektivnog procesa kontrolisanja i ograničavanja vlasti i njene dosledne vertikalne i horizontalne podele.

Vladavina prava i konačna konstitucionalizacija i politička institucionalizacija jesu nužan, no ne i dovoljan preduslov za demokratsku konsolidaciju i izlazak Srbije iz zone visokog socijalnog i političkog rizika.

**Neophodan je i širi socijalni konsenzus, odnosno otvoren i uzajamno obavezujući socijalni dijalog Vlade i socijalnih partnera – poslodavaca i autonomnih sindikata.**

Sadržaj dijaloga usmeren je prevashodno na postizanje dogovora oko strategije ekonomskog razvoja, efekata privatizacije, politike zapošljavanja, regulacije konflikata u procesu kolektivnog pregovaranja i donošenja, i još važnije primene izbalansiranog, evropskim standardima primerenog radnog i socijalnog zakonodavstva.

U Srbiji su krajem 2008. godine, pred naletom svetske krize pale predizborne priče i „olako obećana brzina“ uvećanja penzija ili davanja proširenog važenja opštem kolektivnom ugovoru sindikata i poslodavaca. Pred „socijalno odgovornim“ vladama stoje moguća dva scenarija.

Jedan je da budu amnestirane od odgovornosti tako što će im svetska ekonomska kriza ili ispunjenje kriterijuma i zahteva za pristupanje EU poslužiti kao teško oboriv argument za povlačenje prethodno datih obećanja.

Praktično, ovaj nepoželjni scenario se realizuje sklapanjem „socijalnog braka iz računa“. Socijalni mir se kupuje odlaganjem rešenja problema novim zaduživanjem, pri čemu će dugove vraćati neke druge vlade i generacije koje sada nemaju glasačko pravo.

Istu svrhu i domet ima i nastojanje da se institucije i mehanizmi socijalnog dijaloga zamene povremenim, medijskom pompom prae-nim okupljanjima političke i ekonomske elite na koja se „pripuste“ i predstavnici sindikata i javnosti i čije preporuke se ne mogu kritički analizirati. Istovremeno, time se derogira ideja socijalnog dijaloga i participativne demokratije.

Drugi, „put kojim se rede ide“ je strpljiv i argumentovan dijalog u kome će se korisnici budžeta svesno odreći pojedinih zahteva, ali će se i Vlada obavezati da zatvori brojne koruptivne kanale i smanji svoje troškove, učini transparentnim upravljanje javnim preduzećima i imovinom i smanji preglomazni državni aparat.

Trajni izlaz je u potpisivanju **socijalnog pakta o razvoju i zapošljavanju** u kom će vlast garantovati rast proizvodnje i kretanje cena i investicija, a sa sindikatima dogovarati uslove privređivanja i kretanje zaposlenosti, zarada, penzija i socijalnih davanja. Kad god neko ne ispunjava svoj deo obaveza palila bi se crvena lampica koja opominje da u kolima ponestaje goriva ili da vozimo u pogrešnom smeru.

**Jedino se argumentovanim i kritičkim dijalogom dolazi do odgovornih građana i odgovorne, kompetentne i nekorumpirane vlasti.**

Socijalni dijalog i tranzicija ka demokratiji su ujedno i okvir u kome građani Srbije polažu test svoje organizovanosti, snage i zrelosti.

## Literatura

- Arandarenko, Mihail (2010), „Razvodnjavanje novog modela rasta“, u: *Ekonom-east*, br. 534-535.
- Arandarenko, Mihail i Golicin, Pavle (2009), „Politika zapošljavanja i tržište rada Srbije“, u: *Uticao ekonomskih reformi na tržište rada u Srbiji i odgovor sindikata*, Beograd: SSSS,UGS Nezavisnost
- Council of European Union (2004), *Joint report by the Commission and Council on social inclusion*, Brussels.
- Crnobrnja, Mihailo (2007), *Ekonomija tranzicije*, FEFA, Beograd
- Grupa autora (2006), *Evropski privredni i socijalni modeli: Geografska karta različitih interesa*, Vizije i opcije br. 3, Beograd, Sarajevo, Zagreb: Fridrich Ebert Stiftung.
- Kolin, Marija i Petrušić, Nevena (2008), *Socijalna preduzeća*, Beograd: EPUS.
- Linc, Huan J. i Stepan, Alfred (1998), *Demokratska tranzicija i konsolidacija demokratije*, Beograd: Filip Višnjić.
- Matković, Gordana (2009), „Penzije i socijalna zaštita zaposlenih“, u: *Institucionalne reforme u 2009. godini*, Beograd: CLDS.
- Mihailović, Srećko i drugi (2009), *Društvena uključenost*, Beograd: Cesid (radna verzija izveštaja).
- Praćenje društvene uključenosti u Srbiji (2009), Tim za implementaciju SSS, Vlada Republike Srbije.
- Republički zavod za statistiku i Svetska banka (2008), *Studija o životnom standardu: Srbija 2002-2007*.
- Rols, Džon (1998), *Politički liberalizam*, Beograd: Filip Višnjić.
- Stojiljković, Zoran (2008), *Konflikt i /ili dijalog*, Beograd: FPN-SLA.
- Strategija za smanjenje siromaštva u Srbiji (2003), <http://www.prsp.gov.rs/download/2.%20Strategija%20za%20smanjenje%20siromaštva%20u%20Srbiji%20-%20Glavni%20tekst.pdf> (Pristupljeno 10.11.2010.)

- Vite, Lotar (2005), *Uticaj Evropske Unije na evropski socijalni model i socijalnu koheziju*, Beograd: Evropski socijalni model, Fridrih Ebert Stiftung.
- Vuković Drenka, Čekevac Ana (ur.) (2006), *Socijalna politika u procesu evropskih integracija*, Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Vuković, Drenka (2005), *Socijalna sigurnost i socijalna prava*, Beograd: FPN, Čigoja štampa.
- World Bank (2002), *Ten Years of Transition*.
- Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima, Službeni glasnik RS 85/05.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Službeni glasnik RS 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09, 107/09, 101/10.

Zoran Stojiljković  
University of Belgrade  
Faculty of Political Sciences

## SERBIA FACING THE CHALLENGE OF CHANGES

**Abstract:** *In the paper, author tries to detect the main directions and actors of economic, social, political and the necessary accompanying changes of the political-institutional design in the current planetary-scale crisis, framework that would allow Serbia to emerge from the double – internal and external crisis.*

**Key words:** *crisis, change, democracy, state, social cohesion*





**Slaviša Orlović\***

Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka

## RE-DIZAJNIRANJE POLITIČKIH INSTITUCIJA

**Sažetak:** *U ovom radu bavimo se pitanjem šta su političke institucije, zašto su one važne, koliki je njihov značaj za političke nauke, koja je razlika između starog i novog institucionalizma, šta nove demokratije mogu naučiti od starih demokratija u pogledu re-dizajniranja političkih institucija, ko vrši odabir političkih institucija, da li je i koliko važna deliberacija (konsultativna demokratija) pri odabiru institucija, kako stoje stvari sa političkim institucijama u Srbiji i o čemu treba posebno voditi računa prilikom njihovog redizajniranja.*

**Ključne reči:** *političke institucije, konstitucionalno-institucionalni dizajn, izborni sistemi, predsednički, parlamentarni i polupredsednički sistemi, odabir institucija, deliberacija*

U ovom radu bavimo se pitanjem šta su političke institucije, zašto su one važne, koliki je njihov značaj za političke nauke, koja je razlika između starog i novog institucionalizma, šta nove demokratije mogu naučiti od starih demokratija u pogledu re-dizajniranja političkih institucija, ko vrši odabir političkih institucija, da li je i koliko važna deliberacija (konsultativna demokratija) pri odabiru institucija, kako stoje stvari

---

\* Autor je docent na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu.

sa političkim institucijama u Srbiji i o čemu treba posebno voditi računa prilikom njihovog redizajniranja.

## Šta su institucije?

Prema Daglasu Nortu (Douglass North), institucije predstavljaju pravila igre nekog društva i ograničenja koja su ljudi smislili kako bi oblikovali međuljudske odnose.<sup>1</sup> Po njemu, one predstavljaju smernice za međuljudske odnose, strukturiraju svakodnevni život i smanjuju neizvesnost. Za Margaret Levi: „Institucije su skupovi pravila (i sankcija) koja strukturiraju društvene interakcije i čije postojanje i primenljivost su opšte poznati u konkretnoj zajednici. Institucije, tako definisane, strukturiraju individualne izbore strateških aktera tako da proizvode uravnotežene rezultate, to jest rezultate koje niko nema potrebu da menja. U teoriji igara, to su pravila igre koja strukturiraju interakcije između igrača“.<sup>2</sup> Institucije mogu biti formalne i neformalne. Potrebno je praviti jasnu razliku između pravila igre i igrača. Igrači mogu imati svoje strategije i taktike, ali svi moraju igrati po unapred poznatim i prihvaćenim pravilima. Institucije su stvorili ljudi. One se razvijaju i menjaju zahvaljujući ljudima. Institucije su regulisani modeli interakcije koji su poznati, praktikovani i regularno prihvaćeni (ako ne i nužno normativno odabrani) od strane socijalnih agenata koji očekuju nastavak interakcije pod pravilima i normama formalno ili neformalno oličenim u ovim

---

<sup>1</sup> „Institucije predstavljaju pravila igre nekog društva ili, formalnije rečeno, one predstavljaju ograničenja koja su ljudi smislili kako bi oblikovali međuljudske odnose. Sledstveno tome, one strukturiraju podsticaje u ljudskoj razmeni, bilo da je ta razmena politička, društvena ili ekonomska. Institucionalne promene oblikuju način na koji se društvo razvija tokom vremena i zbog toga su od ključne važnosti za razumevanje istorijskih promena“, Daglas S. Nort, *Uvod u institucije i institucionalnu promenu* u: Petar Bojanić i Ivan Milenković, priredili, (2010), *Institucije i institucionalizam*, Službeni glasnik, str. 73.

<sup>2</sup> Margaret Levi, *A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis*, u: Lichbach, Mark Irving i Zuckerman, Alan S. (ur.), (2002), *Comparative Politics (Rationality, Culture and Structure)*, Cambridge University Press, str. 25.

modelima.<sup>3</sup> One ponekad, ali ne i nužno, postaju formalne organizacije, materijalizovane u zgradama, pozicijama, ritualima i osobama koje imaju ulogu da govore u ime ustanove. Neke od njih pripadaju konstitucionalnoj mreži kao što su parlament, sudstvo i političke partije, ali i slobodni izbori.

## Značaj institucija za političke nauke

Kako ističe Klaus Ofe (Claus Offe): „Institucija je ključno konceptualno oruđe u društvenim naukama“.<sup>4</sup> Institucije predstavljaju set pravila bez kojih u društvu retko šta može da funkcioniše. Izgradnja novih institucija je jedan od centralnih praktičnih problema u postautoritarnim i naročito postkomunističkim društvima. Ipak, institucionalni inženjering kao koncept je otkriven za tranziciju iz demokratije u demokratiju, kada je kriza demokratije u pojedinim zemljama vodila neminovnosti menjanja i usavršavanja političkih institucija. U demokratskim zemljama do ovoga nije dolazilo tako često.<sup>5</sup> Gaj Piters (Guy Peters), takođe, pridaje veliki značaj institucijama u političkim naukama: „Koreni političkih nauka su u izučavanju institucija“<sup>6</sup>, a „političko mišljenje ima svoje korene u analizi i dizajnu institucija“.<sup>7</sup> Prema Klaus fon Bajmeu (Klaus von Beyme) elita i stratifikacija su pojmovi društvene teorije, ali „institucionalni pristup jeste metod političke nauke“.<sup>8</sup> Kada se napravi uvid

---

<sup>3</sup> Guillermo O'Donnell (1994), *Delegative Democracy*, u: *Journal of Democracy* 5 (January 1994) 55-69, str. 57.

<sup>4</sup> Claus Ofe (1998), *Designing Institutions in East European Transitions*, u: R. E. Goodin (ed), *University Press, The Theory of Institutional Design*, str. 199.

<sup>5</sup> Dešavalo se uglavnom kada su zemlje, a samim tim i ustavi federalizovani (Kanada, Belgija), ili kada su monarhije prilagođene savremenom parlamentarizmu (Švedska, 1971. i 1973.). Samo je u Francuskoj uobičajen prelaz iz jednog oblika režima u drugi.

<sup>6</sup> Guy B. Peters, (2007), *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Politička misao, str. 3

<sup>7</sup> Isto, str. 6.

<sup>8</sup> Klaus fon Beyme (2010), *Stare i nove političke institucije*, u: Petar Bojanić i Ivan Milenković, priredili, *Institucije i institucionalizam*, Službeni glasnik, str. 286.

u kontekst i opservaciju značajnih političkih teoretičara, videće se da je većina njih tragala za institucionalnim inovacijama u cilju rešavanja problema u vremenu u kojem su stvarali. Tomas Hobs (Thomas Hobbes) je živeo u doba sloma političkog života u vreme engleskog građanskog rata, i otuda osećao potrebu za snažnim institucijama, Džon Lok (John Locke) je razvio više ugovornu teoriju javnih institucija, Monteskje (Montesquieu) je utvrdio potrebu za ravnotežom u političkim strukturama. Kako rezimira Gaj Piters, „Nepostojana i promenljiva priroda ponašanja pojedinaca, te potreba za usmeravanjem tog ponašanja prema kolektivnim ciljevima zahtevala je formiranje političkih institucija“.<sup>9</sup> S pravom primećuje Džordž Tsebelis (George Tsebelis): **„danas postoji generalna saglasnost u političkim naukama da su institucije važne. Međutim, ne postoji tolika saglasnost u pogledu ishoda pojedinih institucija“**.<sup>10</sup>

## Stari i novi institucionalizam

Stari institucionalizam se više vezivao za državu i pravo koje je imalo središnju ulogu u upravljanju.<sup>11</sup> Umesto države, empirijski orijentisani istraživači ukazali su na raznovrsnost političkih aktera i delatnika. Otkriveno je dosta igrača sa mogućnošću veta, umesto samo jednog delatnika kao što je „država“, koja se i dalje smatrala ontološkim entitetom kao u nekim starijim teorijama institucija.<sup>12</sup> Kako primećuje Klaus fon Bajme, „Istraživači su otkrili da politički ishodi zavise od istorijskih institucija i odluka koje nisu mogle lako da se izmene“.<sup>13</sup> Starim institucionalizmom bavili su se Karl Fridrih (Carl Friedrich), Džejsms

<sup>9</sup> Guy B. Peters, (2007), *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*, op. cit., str. 5.

<sup>10</sup> George Tsebelis (1995), *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, British Journal of Political Science, Vol. 25, No. 3 (Jul., 1995), 289-325, str. 289.

<sup>11</sup> Guy B. Peters, (2007), *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*, op. cit. str. 9.

<sup>12</sup> Klaus fon Bejme (2010), *Stare i nove političke institucije*, op. cit., str. 290.

<sup>13</sup> Isto, str. 289.

Brajs (James Bryce) i Heman Fajner (Herman Finer). Njihovi protivnici bili su bihejviorizam i funkcionalizam. Govorilo se da se radi o „bihejviorističkom revoltu“ prema starom institucionalizmu. Iako su na suprotnim pozicijama, institucionalizam i bihejviorizam se slažu u jednom – „institucije su samo okvir za ponašanje aktera”.<sup>14</sup> Institucije se mogu smatrati kao sistem pravila, ali naglasak može biti i na delanju i ponašanju u skladu sa tim pravilima. Savremeni teoretičari upozoravaju kako „institucije regulišu ponašanje, ali nisu u mogućnosti da ga odrede i predvide”.<sup>15</sup> Od 80-ih godina dvadesetog veka, novi institucionalizam je uveliko prisutan u političkim naukama. Škola racionalnog izbora je doprinela ponovnom vraćanju institucijama. Ova teorija počiva na metodološkom individualizmu, sa racionalnim individuama koje nastoje da maksimalizuju korist. Individue stupaju u strateške interakcije koje stabilizuju neki ekvilibrijum. U kritici ove škole, Klaus fon Bajme ističe: „Iako se ovaj pristup u velikoj meri može kvantifikovati, njegova moć predviđanja bila je krajnje ograničena, jer su navodno neracionalni kolektivni i ideološki motivi menjali „nužan ishod“ prognoze”.<sup>16</sup> Ono što je, po njemu, osnovna vrlina teorije racionalnog izbora, jeste tvrdnja da je saradnja unutar institucija prihvatljiva u onoj meri u kojoj su norme saradnje internalizovane. Međutim, ove norme uopšte ne proističu iz institucija, već prethode mnogim institucijama i samo proučavanje istorijskih političkih kultura može da nam razjasni njihovu genezu. Ono u čemu se on slaže sa teorijom racionalnog izbora je da društvene institucije ipak determinišu politički ishod, čak i ekonomsku uspešnost sistema. Izraz novi institucionalizam, koji govori o promeni fokusa savremene političke nauke, proizilazi iz rada Džejmsa Marča (James March) i Johana P. Olsena (Johan P. Olsen).<sup>17</sup> Za ove autore institucija nije nu-

<sup>14</sup> Klaus Von Beyme, (2001), *Institutional Engineering and Transition to Democracy*, u: *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Institutional Engineering*, Volume 1, str. 3.

<sup>15</sup> Margaret Levi (2002), *A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis*, u: *Comparative Politics, (Rationality, Culture, and Structure)*, Edited by: Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman, Cambridge University Press, str. 25.

<sup>16</sup> Isto, str. 290.

<sup>17</sup> James March i Johan P. Olsen, (1984): *The New Institutionalism: Organisation Factors in Political Life*, *American Political Science Review*, str. 738-749.

žno formalna struktura, nego se bolje može razumeti kao skup normi, pravila, razumevanja i rutina.<sup>18</sup> Institucije imaju repertoar procedura, a definišu se prema njihovoj trajnosti i sposobnosti da utiču na ponašanje pojedinaca tokom niza generacija. Marč i Olsen smatraju da su norme od središnje važnosti za prirodu institucija. Ako su norme odvojene od ostatka društva, institucije se ne mogu oslanjati na poopštene društvene norme, već moraju razvijati vlastite.<sup>19</sup> **Vodstvo neke institucije zainteresovano je za to da se pojedinci pridržavaju njegovih pravila.**

### Šta nove demokratije mogu naučiti od starih demokratija?

Možda su najbolji primer konstitucionalno-institucionalnih dizajnera američki „očevi osnivači“ (Hamilton, Medison, Džeferson, *founding fathers*). Oni su bili suočeni sa većinom problema i dilema koje muče nove demokratije. Imajući visok osećaj za kontekst i za trenutak, nadahnuti Monteskejom (podela vlasti), možda više nego Francuzi, i Lokom, možda više nego Englezi, izradili su ustav SAD, koji traje više od 220 godina.<sup>20</sup> Ukazujući na značajnu ulogu deliberativne demokratije kod kreiranja institucija, Džejms S. Fiškin (James S. Fishkin), koristi poznate reči iz paragrafa 10 *Federalističkih spisa*. Po njemu, „američka demokratija rođena je u raspravi oko utemeljenja u kojoj su Medison i Hamilton zagovarali proces 'uzastopnih filtracija' u kojima su stavovi javnosti 'pročišćeni i prošireni' putem 'prolaska kroz izabrano telo građana'“.<sup>21</sup> Poznato je da je američki ustav iz 1787, sastavljen od sedam članova, za preko dvesta dvadeset godina imao samo 27 amandmana

<sup>18</sup> Prema, Guy B. Peters, (2007), *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*, str. 33.

<sup>19</sup> Guy B. Peters, (2007), *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*, op. cit., str. 37.

<sup>20</sup> Glavne ideje američkih „očeva osnivača“ iznete su u *Federalističkim spisima* koje je kod nas preveo Vojislav Koštunica, od 2000. predsednik SRJ, a od 2003. i od 2006. predsednik Vlade Srbije, a pogovor je napisao Vojislav Stanovčić.

<sup>21</sup> James S. Fishkin (2008), *Ostvariti deliberativnu demokratiju: virtualne i mogućnosti licem u lice*, Politička misao Vol. XLV, (2008), br. 3-4, str. 7-26, str. 8.

od kojih prvih deset u prvih nekoliko godina u okviru Bila o pravima (*Bill of Rights*), a poređenja radi, za isto vreme jedna Francuska je promenila sedamnaest ustava.<sup>22</sup> Za Francusku je karakteristična ustavna nestabilnost. Prema poznatoj anegdoti, britanski putnik koji je u Parizu tražio francuski ustav, dobio je ironičan odgovor od prodavca knjiga: „Oprostite, ali ne držimo mesečne novine“. Suprotan primer je Američka revolucija, koja je često bila predmet divljenja zbog očigledne institucionalne stabilnosti.<sup>23</sup> Jedan od razloga zašto je američki ustav postojan i zašto ima relativno malo amandmana leži u složenoj proceduri izmene amandmana.<sup>24</sup> Kako dobro primećuje Bajme, SAD nikada nisu imale kult države kao ključne institucije. Uprkos tome, građani su bili u većoj meri ponosni na svoje institucije nego u drugim državama. Gabrijel Almond (Gabriel Almond) i Sidni Verba (Sidney Verba) u svojoj studiji *Civilna kultura* pokazali su da je 85% Amerikanaca ponosno na svoje institucije, a samo 46% Britanaca, 7% Nemaca i 3% Italijana.<sup>25</sup> Već je jedna od prvih evropskih ocena američkog sistema, koju je izneo lord Brajs, odavala zbunjenost tipičnim američkim pitanjem: „Šta mislite o našim institucijama?“, koje on nikada nije čuo u Britaniji. Američka okrenutost ka institucijama objašnjena je nedostatkom kulta ličnosti i monarhijskog simbolizma.“<sup>26</sup>

U jednom broju starih demokratija, već duže vreme se vode rasprave o učincima pojedinih institucija, pokreću se pitanja njihovog redi-

---

<sup>22</sup> Endru Hejvud (2004), *Politika*, Clio, Beograd, str. 545-550.

<sup>23</sup> Klaus fon Bejme (2010), *Stare i nove političke institucije*, op. cit., str. 291.

<sup>24</sup> U članu V Američkog Ustava je regulisana procedura izmene Ustava. „Kad god dve trećine oba doma budu smatrale za potrebno, Kongres će predložiti amandmane ovoga Ustava, ili na zahtev zakonodavnih tela dveju trećina država sazvaće ustavotvornu skupštinu radi predlaganja amandmana, koji će u oba slučaja biti punovažni u svakom pogledu, kao deo ovog Ustava, kad ih ratifikuju zakonodavna tela tri četvrtine država, ili ustavotvorne skupštine u tri četvrtine od njih, prema tome da li je Kongres predložio jedan ili drugi način ratifikovanja; pod uslovom da nikakav amandman koji bi se doneo pre godine 1808. ni u kom pogledu neće moći izmeniti odredbe prvog i četvrtog stava u devetom odeljku prvog člana; i nijedna država, bez svog pristanka, ne može biti lišena svog ravnopravnog glasa u Senatu“.

<sup>25</sup> Gabrijel A. Almond i Sidney Verba, (2000), *Civilna kultura*, Politička kultura, Zagreb.

<sup>26</sup> Klaus fon Bejme (2010), *Stare i nove političke institucije*, op. cit., str. 291.

zajniciranja, ali do promena etabliranih institucija, ipak ne dolazi ni tako lako, ni tako brzo, ili uopšte ne dolazi. Jedna neobična institucija kao što je „Izborni koledž“ u SAD, ili „izvršni drugi dom“ u Nemačkoj, od Bizmarka do Adenauera, nisu se izmenili uprkos mnogobrojnim reformatorskim inicijativama.

U Velikoj Britaniji godinama se iznova otvaraju raspave o izmeni izrazito disproporcionalnog izbornog sistema. Britanci su proporcionalni sistem uveli jedino u izborima za Evropski parlament. Koalicija Liberalnih demokrata i Konzervativaca 2010. godine, ponovo je stavila ovo pitanje na političku agendu.

Jedna od interesantnih i važnih institucija za starije institucionaliste, poput Karla Fridriha (Carl Friedrich), bio je federalizam. Bajme ukazuje da se, prilikom izgradnje institucija Evropske zajednice, pošlo od prilično labave pretpostavke da je federalizam sam po sebi „progressivan“. U Evropi su ignorisane sumnje izražene u teoriji racionalnog izbora Vilijema Rajkera (Wiliam Riker), koji je proračunao troškove federalističkog donošenja odluka s obzirom na veto grupe, posebno kada je reč o primeni odluka na nacionalnom nivou<sup>27</sup>. Jedno od važnih izazova za nove institucionaliste jeste decentralizacija i regionalizacija. Devedesetih godina dvadesetog veka, naučnici iz manjih evropskih zemalja, kao što su Švajcarska, Švedska, ili Holandija (Braun, Keman), otkrili da su decentralizovane nefederalne države, u više aspekata, bile uspešnije od federalnih sistema.<sup>28</sup>

**Institucije mogu biti rezultat evolucije, kao što je to slučaj sa britanskim parlamentarizmom ili deliberacije institucionalnog dizajna, kao što je to slučaj sa američkim federalizmom i prezidencijalizmom, ali i nametnute od strane „savezničkih snaga“ kao što je to bio slučaj u Nemačkoj nakon 1945. godine.** Koje su glavne dileme u odabiru političkih institucija i kako su razrešavane? Postavlja se pitanje koje institucije su ključne i koje od njih umnogome utiču na dalje oblikovanje sistema. Po Arendu Lajphartu (Arend Lijphart): „Dva osnovna izbora sa kojima se suočavaju tvorci novih demokratskih ustava su izbor između većinskog i proporcionalnog izbornog sistema (*pro-*

<sup>27</sup> Isto, str. 296; Bajme misli na delo Wiliama H. Rikera, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown, Boston, 1964.

<sup>28</sup> Beyme, Isto, str. 296.



*portional representation*, PR) i između parlamentarnog i predsedničkog oblika vlasti“.<sup>29</sup> Odabir adekvatnog izbornog sistema je od posebne važnosti jer uporedne studije demokratija pokazuju da je izborni sistem u značajnoj vezi sa razvojem partijskog sistema određene zemlje, vrstom egzekutive (jednopartijski ili koalicioni kabineti) i odnosom između zakonodavne i izvršne vlasti. Zemlje koje koriste većinski izborni sistem sa jednomandatnim izbornim jedinicama na nacionalnom nivou uglavnom imaju dvopartijske sisteme, jednopartijske vlade i ekzekutive koje su dominante u odnosu na legislative. To su glavne karakteristike Westminsterskog, odnosno, *većinskog* modela demokratije, u kome je moć koncentrisana u rukama većinske partije. Nasuprot tome, proporcionalni izborni sistem kao posledicu ima višepartijski sistem, koalicione vlade i ujednačenije odnose moći između ekzekutive i legislative. Pomenute karakteristike su tipične za *konsensualni* model demokratije koji umesto oslanjanja na čisto i koncentrisano pravilo većine, pokušava da ograniči, razdvoji i podeli moć na više načina.<sup>30</sup> U akademskoj zajednici i među ljudima koji se dublje bave ovim pitanjima, ne postoji saglasnost, tačnije, postoje brojne razlike u pristupu dizajniranju i redizajniranju izbornih sistema.<sup>31</sup> Ričard Kac (Richard S. Katz) spada u one koji smatraju da nema mesta naučnicima (politikolozima) da savetuju kod oblikovanja izbornih sistema. U svojoj knjizi *Democracy and Election*, on zaključuje da izbor najboljeg izbornog sistema za datu zemlju – ultimativno zavisi od toga „ko ste, gde ste, i gde želite da idete“.<sup>32</sup> Oblikovanje izbornog sistema mora da bude prilagođeno datom političkom ambijentu. U izbornoj literaturi uglavnom je preovladavalo stanovište po kojem su izborni sistemi rezultat „velikih strategija“ političkih elita i izbornih inženjera (Đovani Sartori, Giovanni Sartori). Po Dejvidu Farelu (David Farrell), ovakav pristup ignoriše mnoge slučaje-

---

<sup>29</sup> Arend Lijphart (2004), *Constitutional Choices for New Democracies*, u: *Essential Readings in Comparative Politics*, Edited by, Patrick O’Neil & Ronald Rogowski, W.W.Norton & Company, New York, London (pp. 230-238), str. 230.

<sup>30</sup> Isto.

<sup>31</sup> O ovome smo detaljnije pisali u: Slaviša Orlović (2010), *Političke konsekvence izbornih sistema*, u: *Politikološki ogledi*, Službeni glasnik, str. 179-172.

<sup>32</sup> Richard S. Katz (1997), *Democracy and Election*, Oxford University Press, str. 308.

ve gde su birači imali veliki uticaj na oblikovanje izbornog sistema, kao što je Irska 1959. i 1968, ili Italija i Novi Zeland ranih '90-ih. Birači u nekim slučajevima utiču na oblikovanje izbornog sistema, ali u svim slučajevima koriste izborni sistem. Izborni zakon može biti menjan, na primer, dekretom egzekutive, kao u Rusiji 1993. godine, ili narodnom inicijativom (*popular initiative*) kao u Italiji, gde pobednik nije mogao kontrolisati proces izbornih promena, ili kada pobednici menjaju zakon kao u Francuskoj 1951. i 1986. godine, ili kada se smatra da izborni sistem simbolizuje nepopularni režim, pa postoji intenzivan pritisak javnosti da se on promeni (primer Japana, Italije i Venecuele). Poznata je Lajphartova napomena: „jedna od najpoznatijih generalizacija u vezi sa izbornim sistemom je ta da su oni uglavnom stabilni i otporni na promene“.<sup>33</sup> Kada je slučaj da je izborni sistem teško promenljiv (u SAD zahteva ustavni amandman) i ima dugo trajanje, onda nema podsticaja da se pravila menjaju.<sup>34</sup> Istražujući dizajniranje izbornih sistema u novim demokratijama Ben Rajli (Ben Reilly) i Endrju Rejnolds (Andrew Reynolds) (1999.) tvrde kako tri glavna „talasa“ korespondiraju sa uticajnim talasima demokratizacije Samjuela Hantingtona (Samuel Huntington) (1991.).<sup>35</sup> Različiti izborni sistemi su rezultat i različitih okolnosti u kojima su nastali. Prvi talas nastao je u periodu od 1820-1920. godine; drugi talas predstavlja posleratna dekolonizacija i primer Zapadne Nemačke; treći talas počinje od 1970-ih i vezan je za nove demokratije: Latinska Amerika, Južna Afrika, Centralna i Istočna Evropa i bivši Sovjetski Savez.

Prvi talas je vezan za Anglo-američke demokratije koje karakterišu relativno homogena društva, bazirana na jednom partijskom rascepu i dvopartijskom sistemu. Postojala je želja političkih elita da se maksimi-

---

<sup>33</sup> Arend Lijphart (1994), *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, str. 53.

<sup>34</sup> Gary Cox, isto, str. 18-19; Iako je u par navrata bila rasprava u Britaniji i u drugim zemljama, ali sistem ipak nije menjan. O raspravi o menjanju izbornog sistema u Britaniji, detaljnije u Farrell (2001), str. 32-33.

<sup>35</sup> Ben Reilly and Andrew Reynolds, (1999), *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*, Papers on International Conflict Resolution No. 2, Washington, DC: National Academy Press, prema, David M. Farrell David M. (2001), *Electoral Systems, A Comparative Introduction*, str. 176-180.

malno održi sistem i teritorijalne veze lokalnih elita. Kada su ove države jednom usvojile izborni sistem proste većine sa jednomandatnim izbornim jedinicama (*single member plurality*, SMP), više nije bilo želje da se menja. Sa druge strane, rane kontinentalno evropske demokratije karakterisala je veća različitost društava (pluralnost) i samim tim i potreba da se različite grupe uključe (smeste, *accomodate*) u sistem. Na prelazu vekova o tome su mislili i pisali D'Ont (d'Hondt) i Sent-Lag (Sainte-Lague). I u mnogim slučajevima promena izbornog sistema išla je od većinskog izbornog sistema proste većine sa jednomandatnim izbornim jedinicama (SMP), preko dvokružnog većinskog sistema ka proporcionalnom izbornom sistemu (izbornih lista). U ovoj fazi evolutivnog procesa oblikovanja izbornih sistema, karakteristična je neka vrsta mešovite svesnog dizajniranja i slučajne evolucije.

Drugi talas je mnogo kraći od ostala dva. U procesu dekolonizacije bio je pod uticajem eksternih elita i otuda je izborni sistem koincidirao sa istorijskim kolonijalnim vezama. Tako, na primer, 37 od 53 bivših Britanskih kolonija koristi većinski izborni sistem sa jednomandatnim izbornim jedinicama (SMP). U 11 od 27 bivših frankofonskih teritorija koristi se francuski dvokružni sistem, u ostalim proporcionalni sistem, koji je takođe korišćen u Francuskoj. Bivše španske i portugalske teritorije pokazuju tendenciju korišćenja sistema lista. Na osnovu ovoga, samim tim, možda izborni sistemi u ovim državama i ne oslikavaju na najbolji način okolnosti i potrebe ovih društava. U Zapadnoj Nemačkoj, mešoviti izborni sistem je rezultat eksternog uticaja savezničkih snaga. U strahu da se ne ponovi iskustvo Vajmarske Nemačke sa nestabilnošću sistema zbog velike proporcionalnosti, uveden je (jednim delom) anglo-američki sistem baziran na izornoj jedinici. Arend Lajphart ukazuje na dva važna faktora koja su uticala na usvajanje proporcionalnog izbornog sistema u kontinentalnoj Evropi. Prvi problem su etničke i religiozne manjine. Proporcionalni izborni sistem je kreiran tako da obezbeđuje predstavljanje manjinama i time spreči potencijalne pretnje nacionalnom jedinstvu i političkoj stabilnosti. „Nije slučajnost”, piše Stein Rokan (Stein Rokkan), „da su najranija pomeranja prema proporcionalnom sistemu bila u etnički najheterogenijim zemljama”. Drugi faktor bio je dinamika procesa demokratizacije. Proporcionalni sistem je usvojen kroz uzajamne pritiske odozdo i odozgo. Narastajuća radnič-

ka klasa želela je da snizi prag predstavljanja kako bi obezbedila pristup legislaturi, a uplašene stare partije zahtevale su proporcionalni sistem kako bi zaštitile svoje pozicije u odnosu na nove talase mobilisanih glasača do čega je dovelo univerzalno pravo glasa. Oba faktora su bitna za stvaranje savremenih ustava, posebno za brojne zemlje u kojima postoje duboki etnički rasepi, ili tamo gde nove demokratske sile treba da se pomire sa starim antidemokratskim grupama.<sup>36</sup>

Treći talas je dao i neke nove modele izbornih sistema i deluje kao da je promišljenije oblikovan. **Rajli i Rejnolds smatraju da je dobro promišljen izborni sistem ključni konstitucionalni izbor novih demokratija.** Često su novi izborni sistemi nastajali nakon dugih diskusija i rasprava (Mađarska, Bolivija, Južna Afrika, Koreja, Tajvan i Fidži). Kako se ove zemlje još uvek nisu demokratizovale, mogu se i dalje očekivati korekcije izbornih sistema u njima. Dieter Nohlen (Dieter Nohlen) smatra da izborne reforme nisu imale mnogo zajedničkog osim što se dešavaju u „posebnim istorijskim okolnostima“.<sup>37</sup> Posebno su interesantni slučajevi reforme izbornih sistema u starijim demokratijama, kao što su Italija, Japan i Novi Zeland (1993-1994.), uzrokovane i vođene od političkih skandala do pritiska birača. Ovaj poslednji talas izbornih reformi, koji se još naziva i „četvrti talas“, karakterišu bar dve stvari: 1. Preferiranje neke vrste mešovitog (*mixed*) izbornog sistema; i 2. veći uticaj šire javnosti, tako da odluka više nije rezultat samo odluke partijskih elita, bilo internih ili eksternih.

**Mišljenja i stavovi po pitanju razlika između većinskog i proporcionalnog sistema se ne razlikuju toliko po pitanju efekata ova dva sistema, već neslaganja postoje u pogledu značaja koji se pridaju tim efektima.**<sup>38</sup> Proporcionalisti teže da pridaju veći značaj *reprezentativnosti* vlasti, dok zagovornici većinskog sistema vide *spособnost upravljanja* kao značajniju osobinu. Ne postoji jedan idealan, ni najbolji izborni sistem koji univerzalno važi nezavisno od datih okolnosti. Neophodno je uzeti u obzir istoriju države (društva), socijalnu i poli-

<sup>36</sup> Arend Lijphart, (2004), *Constitutional Choices for New Democracies*, op. cit., str. 231.

<sup>37</sup> Dieter Nohlen, (1984), *Changes and Choices in Electoral Systems*, u: Arend Lijphart and Bernard Grofman (eds), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York: Praeger, str. 218.

<sup>38</sup> Arend Lijphart (2004), *Constitutional Choices for New Democracies*, op. cit., str. 232.

tičku strukturu, političku kulturu i tradiciju, kao i sisteme vrednosti u potrazi za najboljim (ili najmanje lošim) rešenjem, pošto idealnih, očigledno, nema. Postoji više kriterijuma vrednovanja izbornih sistema: predstavljanje različitih grupa (manjina, žena), društvenih interesa i političkih mišljenja.<sup>39</sup> Predstavljanje se ilustruje odnosom između osvojenih glasova i dobijenih mandata. Problem je što proporcionalnost nosi opasnost fragmentacije partijskog sistema i destabilizovanja političkog sistema. Nijedan od izbornih sistema ne može da udovolji svim zahtevima. Često se udovoljavanje jednom zahtevu (funkciji koju treba da ispuni) odražava na zanemarivanje ili na štetu drugog. U dizajniranju izbornog sistema dominiraju tri načina: samostalnom odlukom vladajuće stranke, kompromisom glavnih političkih stranaka ili grupacija, i konsenzusom svih glavnih političkih aktera. Izborni sistem ne treba menjati prema trenutnom odnosu snaga vladajućih većina već građenjem što šireg konsenzusa.

Drugo važno pitanje prilikom odabira političkih institucija jeste odnos između egzekutive i legislative, odnosno opredeljivanje između predsedničkog, parlamentarnog ili polupredsedničkog sistema. Prema Arendu Lajphartu, proces demokratizacije je, takođe, određen i pitanjem da li su usvojene parlamentarne ili predsedničke institucije. Postojala su dva osnovna načina na koje je monarhova moć mogla da se demokratizuje: prvi način je oduzimanjem većine monarhovih ličnih političkih povlastica i činjenjem njegovog kabineta odgovornim za narodno izabranu zakonodavnu vlast. I tako je stvoren parlamentarni sistem. Drugi način bio je uklanjanjem naslednog monarha i njegovom zamenom novim, demokratski izabranim 'monarhom' – i na taj način je stvoren predsednički sistem. Ostali istorijski slučajevi su dobrovoljne imitacije uspešnih demokratija i dominantnog uticaja kolonijalnih sila. Kao što Prikaz 1. jasno pokazuje – uticaj Velike Britanije kao kolonijalne sile bio je izuzetno važan. Predsednički model SAD-a bio je naveliko imitiran u Latinskoj Americi u 19. veku i u ranom 20. veku. Proporcionalni sistem se brzo proširio po kontinentalnoj Evropi i Latinskoj Americi, ne samo zbog pristajanja na prilagođavanje i zaštitu manjina, već i zato što

<sup>39</sup> Nolen: „..., klasifikacija izbornih sistema više nije pitanje između dve opcije, nego pitanje mere u kojoj su neki njihovi elementi zastupljeni“, u: Nolen, Kasapović, *Izborni sistemi Istočne Evrope*, str. 9.

je smatran najdemokratskijim izbornim sistemom, pa stoga i „talasom demokratske budućnosti”.<sup>40</sup>

*Prikaz 1:*

	<i>Predsednički sistem</i>	<i>Parlamentarni sistem</i>
<b><i>Većinski izborni sistem</i></b>	SAD Filipini	Velika Britanija Stari Komonvelt (Britanske kolonije) Indija Malezija Jamajka
<b><i>Proporcionalni izborni sistem</i></b>	Latinska Amerika	Zapadna Evropa

Izvor: Arend Lijphart: *Constitutional Choices for New Democracies*, str: 231

Dubljim istorijskim uvidom u nastanak i razvoj parlamentarizma, može se videti da je ovaj sistem nastao kao rezultat dugih i teških političkih borbi, intelektualnih priprema i nastojanja da se politička vlast ograniči, ili obezbedi uticaj širih krugova i slojeva u procesu političkog odlučivanja. Za razliku od američkog federalizma ili prezidencijalizma, parlamentarizam nije produkt deliberacije institucionalnog dizajna. On je proizvod evolucije u Velikoj Britaniji tokom više vekova.<sup>41</sup> Od trideset šest država sa minimumom od devetnaest godina demokratskog is-

<sup>40</sup> Arend Lijphart (2004), *Constitutional Choices for New Democracies*, op. cit. str. 232.

<sup>41</sup> Wolfrang C. Muller, Torbjaorn Bergman, and Kaare Strom, (2006), *Parliamentary Democracy: Promise and Problems*, in: Wolfrang C. Muller, Torbjaorn Bergman, and Kaare Strom, edited by, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, str. 6.

kustva, koje je obuhvatio Lajphart u *Modelima demokratije* (1999.) od 2003. samo pet država – SAD, Švajcarska, Kolumbija, Kosta Rika i Venecuela, nisu parlamentarne. Među njima su od najveće države Indije, preko ekonomski najrazvijenijeg Japana, do onih sa najvećim životnim standardom, kao što su Kanada i Novi Zeland. Evropa je pravo sedište parlamentarizma. U Zapadnoj Evropi jedino mikrodržava Vatikan i Švajcarska nisu parlamentarne.<sup>42</sup> Razlog zašto nijedna evropska država nema čist predsednički sistem, za razliku od dve Amerike, Sartori smatra istorijskim, a ne nečim što proističe iz svesnog izbora: „Kada su evropske države počele da praktikuju ustavnu vladavinu, sve su (izuzev Francuske, koja je već 1870. godine postala republika) bile monarhije, a monarhije su već imale šefa države (naslednog). Ali dok u Evropi nije bilo mesta, barem do 1919. godine, za izabrane predsednike, u Novom svetu gotovo su sve nove države postale nezavisne kao republike (sa kratkovremenim izuzecima Brazila i, uzgredno, Meksika), te ih je stoga zadesilo da moraju da biraju šefove država, to jest predsednike“.<sup>43</sup> Osim predsedničkih sistema, neposredan izbor predsednika usvojile su i neke parlamentarne države. Kako ističe Filip Lovo: „Po završetku Prvog svetskog rata i stvaranja više novih republikanskih država, neposredan narodni izbor šefa države, dotle privilegija predsedničkog režima, usvojile neke parlamentarne države: Vajmarska Nemačka i Finska (1919.), Austrija (1929.), kasnije Island (1944.), a pre Francuske (1962.) i Portugalija (1976.)“<sup>44</sup>.

Polupredsednički sistem,<sup>45</sup> je sistem sa dualnom egzekutivom uspostavljen u državama koje su se izborile za nezavisnost od drugih država

---

<sup>42</sup> Isto, str. 4.

<sup>43</sup> Đovani Sartori (2003), *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, str. 106.

<sup>44</sup> Filip Lovo, (1999), *Velike savremene demokratije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, str. 74.

<sup>45</sup> Za ovaj sistem se koriste različiti izrazi: semiprezidencijalizam (Diverže, Linc), premijer-prezidencijalizam (Shugart i Cary), predsednik-parlamentarizam, bicefalna egzekutiva, „dvovlašće“, ili „jedna zemlja, a dva gospodara“, naročito, kada je reč o kohabitaciji. Polupredsednički sistemi su: Francuska, Austrija, Finska, Island, Irska i Portugalija. O ovome smo pisali u: Orlović Slaviša, (2008), *Politički život Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, str. 106-114.

ili dominirajuće moći i viđene kao simbol nove nacije<sup>46</sup>. Ovo je slučaj sa Finskom, ali posebno sa Irskom i Islandom nakon nezavisnosti.<sup>47</sup> Posleratne „ustavne inovacije“ u Vajmarskoj Nemačkoj i u Francuskoj Petoj Republici, privukle su pažnju imitatora i stručnjaka i vodile razmišljanju o sistemima koji bi bili alternativa predsedničkom i parlamentarnom sistemu. Veliki broj novih demokratija u poslednje dve decenije opredelio se za neposredni izbor predsednika. U postkomunističkim državama neposredni izbor predsednika uveden je u Srbiji, Hrvatskoj, Litvaniji, Makedoniji, Moldaviji, Poljskoj, Rumuniji, Rusiji, Ukrajini, Jermeniji, Azerbejdžanu, Belorusiji, Kazahstanu, Kirgistanu i Uzbekistanu. Huan Linc (Juan J. Linz) nas podseća da se, iako je pažnja često fiksirana na Francusku Petu Republiku, zaboravlja da je sa ovim modelom prva eksperimentisala Vajmarska Nemačka. Po njemu je argumente za ovakav sistem prvi formulisao Maks Veber (Max Weber), kojeg je sledio Hugo Projs (Hugo Preuss) pisac Vajmarskog ustava.<sup>48</sup> Izvorna ideja Maksa Vebera i ostalih bila je da uspostave parlamentarnu monarhiju posle britanskog modela. Poteškoće za to su bile u nemačkom partijskom sistemu i federalnom karakteru države, što je vodilo ka neposrednom izboru predsednika. Nemački ustav iz 1919. godine u Vajmaru, uspostavio je polupredsednički, poluparlamentarni sistem, po kojem je predsednik bio biran na 7 godina i mogao biti reizabran. Postavljao je i razrešavao kancelara, koji bira kabinet, mada je kancelaru bila potrebna većina u parlamentu. Uz potpis kancelara predsednik je mogao da raspusti Rajhstag (Reichstag). Ako bi kancelar odbio, predsednik je mogao njega da smeni i postavi novog koji bi raspustio Rajhstag i raspisao nove izbore. Predsednik je imao direktnu komandu nad vojskom i široka ovlašćenja u članu 48. u vanrednim situacijama. Kako podseća Linc:

<sup>46</sup> Na primer, države nastale raspadom SFRJ Srbija, Hrvatska, i ostale bivše Jugoslovenske republike.

<sup>47</sup> Huan Linc: „Narodni legitimitet je trebao da da predsedniku nove demokratije ili nove države nešto od dostojanstva iščezlog (nestalog) monarha“, Linz Juan J., (1994), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, u: *The Failure of Presidential Democracy*, Linz Huan J., Arturo Valenzuela, Ed.(1994), (Volume 1), The John Hopkins University Press, Baltimore and London, str. 50; Na primer, Srbija, Hrvatska, i ostale bivše Jugoslovenske republike

<sup>48</sup> Huan Linz (1994), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, op. cit, str. 49.



„Sva ova ovlašćenja su igrala važnu ulogu u demisioniranju Vajmarske demokratije“.<sup>49</sup> U mnogim slučajevima, kao u Francuskoj 1958-1962, glavni razlog za uvođenje dualne izvršne vlasti bila su nepoverenja političkih partija (*distrust*), mada funkcionisanje takvih sistema direktno zavisi od partija, odnosa između predsednika i partija i partijskog sistema. Francuska je uvela ovaj sistem 1958. godine, pre svega da bi izbegla nestabilnost sistema i blokade parlamentarnog sistema kakve je imala od 1946. do 1958. godine. U zemljama u kojima je polarizacija među partijama otežavala funkcionisanje parlamentarizma, postojala je ideja neutralne moći koja bi arbitrirala između partija ili bila iznad njih. Rusija je usvojila ovaj sistem 1993-94. godine, sa namerom da jaka izvršna vlast vodi proces tranzicije od komunizma do demokratije. Predsednik Boris Jeljcin je želeo određene ruke za suštinske političke i ekonomske reforme u odnosu na skupštinsku većinu komunista i ostalih. Jeljcin i Vladimir Putin su pokazivali tendencije ka kvazi-diktatorskim ovlašćenjima i to Jeljcin upućivanjem tenkova na parlament, a Putin idejama o centralizaciji Rusije iz 2004. godine. Na trenutke je i De Gol bio na granici ustavnih ovlašćenja. Rusija i Ukrajina imaju polupredsednički sistem, ali su ovi režimi autoritarni ili poluautoritarni. Takođe, ovaj sistem imaju i Jermenija, Azerbejdžan, Belorusija, Kazahstan, Kirgistan i Uzbekistan. U literaturi o ovim režimima prevladuje zaključak da oni mogu delovati i kao predsednički i kao parlamentarni sa predsednikom koji praktikuje uticaj, ali ne i moć. Prema Rejmondu Aronu (Raymond Aron), predsednik republike je vrhovni autoritet onoliko dugo koliko ima većinu u narodnoj skupštini, ali ako premijerova partija ima većinu onda je realnost drugačija.<sup>50</sup> To se desilo u Francuskoj 1986. i u Portugaliji posle 1982. Kada je predsednik iz jedne partije, a premijer iz druge, reč je o kohabitaciji. U slučaju kohabitacije, predsednik se,

---

<sup>49</sup> Isto, str. 50

<sup>50</sup> Rejmond Aron: „Predsednik Republike je vrhovna vlast (to jest, pravi šef vlade) sve dok ima većinu u Narodnoj skupštini, ali on se mora odreći vlasti u korist premijera ukoliko druga partija (a ne njegova) ima većinu u Skupštini“, *Alternation in Government in the Industrialized Countries*, Government and Opposition 17, no. 1:3-21, prema, Arend Lijphart (1994), *Presidentialism and majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, u: Huan J. Linz, Arturo Valenzuela, Ed., *The Failure of Presidential Democracy*, str. 95.

sa neposrednim izborom kao izvorom legitimiteta, ne transformiše već adaptira postojećim okolnostima. Koliko će prevagnuti prezidencijalizam zavisi i od ličnosti predsednika i njegovih sposobnosti. Francuski poluprezidencijalizam u mnogome je odredilo početno predsednikovanje De Gola, kao i neposredan izbor predsednika od 1962. (iako je ustav Pete Republike usvojen 1958. godine). Kako navodi Sartori: „Dana 31. januara 1964. godine De Gol je proklamovao da „nedeljiva vlast u državi jeste u potpunosti poverena predsedniku od strane naroda koji ga bira“, i da „poslednja reč jeste samo njegova““. Ništa od ovoga se ne nalazi u Debreovom ustavu, ali De Golovi naslednici, sve do Miterana, rado su se prilagodili<sup>51</sup>. U polupredsedničkom sistemu odgovornost može postati difuzna, a konflikti verovatni. Partijski sistem kontroliše koliko je sistem uspešan. Za funkcionisanje ovog sistema optimalno je ako predsednik, koji je i lider svoje partije, ima većinu u parlamentu. To su bile srećne okolnosti za De Gola, Pompidua, za Širaka i Sarkozija.<sup>52</sup>

**Ako bi se uopšte moglo govoriti o trendu u odabiru političkih institucija, poslednji talas re-dizajniranja političkih institucija obeležili su hibridna rešenja i to: mešoviti izborni sistemi i polupredsednički sistem (parlamentarno-predsednički sistem).**

### **Značaj deliberacije prilikom izbora institucija**

Deliberacija je krvotok demokratskog vođenja politike. Deliberacija vodi konvergiranju i približavanju suprotnih pozicija, razmeni i vaganju argumentacije, a ishod može biti osnov za oblikovanje bazičnog konsenzusa. U predstavničkoj demokratiji deliberacija je put ka kompromisu. Važan mehanizam za deliberaciju jeste decentralizovanje procesa donošenja političkih odluka i podela odgovornosti različitih nivoa vlasti. Ovo nije nimalo lako kada postoji izrazit nesklad u interesima i vrednostima. Procedura i konsultativno donošenje zakona je u neposrednoj vezi sa šansama za njegovu primenu. Lakše se podvrgavate od-

<sup>51</sup> Dovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, op. cit, fusnota 3, str, 161.

<sup>52</sup> O Ovome smo pisali u knjizi, *Politički život Srbije*, op. cit, str. 106-111.

lukama za koje smatrate ili imate osećaj da ste učestvovali u njihovom donošenju. U uvodu zbornika *Dizajniranje demokratskih institucija (Designing Democratic Institutions)*, Jan Šapiro (Ian Shapiro) i Stefen Maćedo (Stephen Macedo) ističu da su deliberativne konsultacije neophodne i u fazi oblikovanja i u fazi realizacije politike (*policy-making* i u *policy-implementation*).<sup>53</sup> Mnoge naše javne prakse donošenja odluka koje su bazirane na nekim normama, statutima, i administrativnim praksama i pravilima, trebale bi da budu rezultat deliberativnih razmatranja u skladu sa javnim vrednostima. Džon Ferdžon (John Ferejohn) postavlja pitanje – koliko deliberacija može ohrabriti, pomoći i podržati adekvatno dizajniranje institucija?<sup>54</sup> Njegov odgovor glasi – čak i kada je teško postići da se različita argumentacija uzme u razmatranje, vredi pokušati. Konsenzus nije pretpostavka za društvene odluke, ali postoji takva aspiracija i „regulativni“ cilj. Postavlja se pitanje da li građani zaista odlučuju o izboru institucija ili se njihova odluka svodi na odluku o onima koje će dalje odlučivati? Ako nema socijalnog konsenzusa o političkim institucijama, postavlja se pitanje koja je to vrsta odluke, većinska, ugovorna (sporazumna), referendumsko koja može kompenzovati odsustvo konsenzusa. Svaka od njih ima svoje deficite. Na primer, kod konsultativnog referenduma, uzorak je dobar, ali je deliberativnost slaba. Osim toga referendum prati pojednostavljeno i često jednostrano pitanje. Kod većinske odluke je jasna procedura, ali potencijalna manjkavost je manjina koja ostaje protiv takve odluke. Džon Ferdžon zaključuje: „Deliberativna demokratija zahteva od institucija da organizuju i regulišu deliberaciju, da dovedu do autoritativne odluke (ili najmanje da prepoznaju gde je ona doneta) i da primenimo te odluke“.<sup>55</sup>

**Slaba deliberacija ukazuje na slabosti i prilikom izbora i prilikom utvrđivanja institucija.** Glasanje i odlučivanje koje bi bilo rezultat deliberacije, po Fiškinu, podrazumeva da se stvori odgovarajući društveni kontekst, kako bi javnost razmotrila valjanost i sadržaj argumenata, ka-

<sup>53</sup> Ian Shapiro i Stephen Macedo (2000), *Introduction*, u: Ian Shapiro i Stephen Macedo, Ed. by, *Designing Democratic Institutions*, New York University Press, New York and London, str. 6.

<sup>54</sup> John Ferejohn, (2000), *Instituting Deliberative Democracy*, u: Ian Shapiro i Stephen Macedo, Ed. by, *Designing Democratic Institutions*, op. cit, str. 76.

<sup>55</sup> Isto, str. 86.

ko bi bile uzete u obzir nove informacije i kako bi se imao na umu javni interes.<sup>56</sup> O značaju i prednostima deliberativnosti Fiškin poentira na sledeći način: „Kolektivna razboritost uistinu je kompatibilna s većom uključenošću, ako smo inventivni u novim institucionalnim dizajnim. Deliberativnost omogućuje široj javnosti da u javnom interesu razmišlja, da postane angažovanija, kao i informisanija, da odluči na temelju sadržaja, a ne po nečelima grupe psihologije i da dođe do nearbitrarnoga izražavanja kolektivne političke volje“.<sup>57</sup>

## O čemu voditi računa prilikom odabira političkih institucija?

Promena institucija, redizajniranje ili adekvatan odabir nije nimalo lak zadatak, jer „pitanja konstitucionalne reforme i institucionalnog dizajna su veoma komplikovana“<sup>58</sup>. Konstitucionalno-institucionalni dizajn nije samo pitanje u stabilnim demokratijama, već i u kretanju ka demokratiji. Endrju Rejnolds smatra da je u konstitucionalnom dizajnu veoma korisna medicinska metodologija. Na početku je važna neka vrsta uzimanja anamneze ili istorije i manifestovanja bolesti u cilju što preciznijeg dijagnostifikovanja, što je pretpostavka za preciznu terapiju. On podseća da su od antičke Grčke i radova Platona, Aristotela, Cicerona, Makijavelija, Loka, Rusoa, Hegela, T. H. Grina i drugih autora, za politički život korišćeni biološki termini. Pojam „*dijagnoza*“ je grčkog porekla i potiče od reči „*gnosis*“, odnosno znanje. Bilo da je reč o političkoj ili medicinskoj dijagnozi, znanje nam služi kao empirijska potvrda i dokaz.<sup>59</sup> Zahtev za redizajniranjem, kada su nove demokratske institucije fragilne, može biti podjednako opasan i neizvesan put.

<sup>56</sup> James S. Fishkin (2008), *Ostvariti deliberativnu demokratiju: virtualne i mogućnosti licem u lice*, Politička misao Vol. XLV, br. 3-4, str. 7-26, str. 23.

<sup>57</sup> Isto, str. 24.

<sup>58</sup> R. Kent Weaver i Bert A. Rockman (1993), *Institutional Reform and Constitutional Design*, u: *Do Institution Matter?*, The Brooking Institution, Washington DC, str. 462.

<sup>59</sup> Andrew Reynolds (2005), *Constitutional Medicine*, u: *Journal of Democracy*, Volume 16, Number 1, January 2005., str. 55.

Nagle promene, poput revolucija su uvek, potencijalno, opasne po institucije. Jedna od razlika u ishodima revolucija, ogleda se i u tome da li su konstitucionalizovane ili nisu. Prema Vojislavu Stanovčiću, iako su izvorne inspiracije revolucijama u Americi i Francuskoj bile vrlo slične, njihovi ishodi bili su različiti zbog načina ustavnog uobličavanja i konstitucionalizacije, odnosno, nastojanja da se neka od polaznih načela uobliče u trajne političke i pravne ustanove, i pre svega u ustav. Američka revolucija svoj adekvatan izraz imala je u *Deklaraciji nezavisnosti* iz 1776. godine, a Francuska revolucija u *Deklaraciji o pravima čoveka i građanina* iz 1789. godine. Od ovih revolucija, „prava i slobode postaju jedan od kriterijuma za ocenu i kvalifikaciju političkih režima“. Među najvažnijim doprinosima ovih revolucija navode se odgovorna i ograničena predstavnička republikanska vlada, vladavina prava, odobravanje i stroga kontrola državnih finansija, podela vlasti, sudska kontrola uprave, nezavisno sudstvo, u nekim državama, federalizam i dr. Ove dve revolucije pokazale su koliki je značaj institucionalizacije i konstitucionalizacije vlasti. O konstitucionalizmu, autor govori, kao o „obliku i sredstvu organizovanja, regulisanja i ograničavanja vlasti, ali i kao sredstvu (pre)raspodele društvene moći i pravnog sankcionisanja (od prvih ‘ustava’ do danas) te preraspodele”<sup>60</sup>, dok se, pod institucionalizacijom podrazumeva zamena lične vlasti odgovarajućim ustanovama i pravnim poretom. Kako rezimira autor, „ovaj aspekt podrazumeva jedan od možda, istorijski gledano, najvažnijih transfera ili tranzicija vlasti – tranziciju, pretvaranje lične vlasti u instituciju”.<sup>61</sup> Društveni pokreti, takođe, mogu imati razorno dejstvo na institucije. To ne znači da se treba zalagati za institucionalnu statičnost, koliko je važno da sa promenom institucija treba biti oprezan i ne treba se previše igrati.

Institucije mogu nastajati i delovati kao način regulisanja konflikata (*Conflict resolution, Building Democracy After Conflict*), kao što su Dejtonski mirovni sporazum 1995. kojim je prekinut rat u Bosni i Hercegovini, Kumanovski sporazum 1999. i Rezolucija 1244 SBUN, kojim je zaustavljena NATO intervencija u Srbiji ili Ohridski sporazum 2001. kojim je zaustavljen konflikt u Makedoniji. Od toga kako su usvajana

<sup>60</sup> Vojislav Stanovčić, (2003), *Vlast i sloboda*, Udruženje za političke nauke, Čigoja štampa, Beograd, str. 216.

<sup>61</sup> Isto, str. 218.

pojedina rešenja i kakva im je bila prevashodna svrha, umnogome je zavisio njihov kasniji život i (ne)funkcionisanje. Osim prostora bivše Jugoslavije i u drugim delovima sveta su neke institucije nastajale sa ciljem da zaustave konflikte. Neke intervencije (Sjera Leone 1996. ili Avganistan 2002.) su imale formu „prve pomoći“ i urgentne medicine, sa ciljem da zaustave krvarenje.<sup>62</sup> U Bosni i Hercegovini je primenjena inovacija sa tročlanim predsedništvom, pri čemu Srbi biraju svog člana, Hrvati svog i Bošnjaci svog. Svaka zajednica ima pravo veta na zakone koji „narušavaju nacionalne interese“.

Savetnici u konstitucionalnom dizajnu mogu nastojati da preporuča sopstvena iskustva. Tako bi se moglo očekivati da Amerikanci preporučuju i brane federalizam i podelu vlasti (*separation of powers*), Britanski eksperti da zagovaraju većinski izborni sistem sa jednomandatnim izbornim jedinicama („*first-past-the-post*“, SMD – *single member district*), Australijanci bi sugerisali alternativno-preferencijalno glasanje, Nemci federalne jedinice po uzoru na njihove *Länder* i kombinovani izborni sistem sa jednomandatnim izbornim jedinicama i sistemom lista-proporcionalnog izbornog sistema. Arend Lajphart bi ponudio konsocijativnu demokratiju. U „farmakopeji“ se, dakle mogu naći različiti medikamenti. Konstitucionalne terapije su neretko pogrešne. Dobra dijagnoza vodi dobrim receptima i terapiji, i obrnuto. Međutim, i u **političkim dijagnozama i terapijama ima mnogo nadržilekarstva.**

Važno pitanje je da li se institucije uspostavljaju tako da se mogu lakše ili teže menjati. **Potrebna je balans između ustavne fleksibilnosti i rigidnosti.**<sup>63</sup> **Kod institucija je veoma važna njihova stabilnost i predvidljivost.** Oni koji su u prilici da odlučuju o agendi, oni neminovno utiču na ishode odluka (*outcome*).<sup>64</sup> Prilikom odabira političkih institucija nužno je uzeti u obzir i kulturne razlike regiona, država i nacija. Mnoge države imaju slabe demokratske tradicije, što je uslovalo da njihove institucije budu fragilne i krhke. U različitim društvima po-

<sup>62</sup> Andrew Reynolds (2005), *Constitutional Medicine*, op. cit., str. 59.

<sup>63</sup> R. Kent Weaver and Bert A. Rockman (1993), *Institutional Reform and Constitutional Design*, op. cit, str. 467.

<sup>64</sup> Richard D. McKelvey (1976), *Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control*, *Journal of Economic Theory* 12 (1976): 472-82.

stoji različita kultura. Kada su svojevremeno predsednika vlade Srbije, Nikolu Pašića pitali zašto ne uvede demokratiju engleskog tipa, on je odgovorio pitanjem: „A gde su nam Englezi?“. Džon Stjuart Mil (John Stuart Mill) nas podseća: „I političke institucije su delo ljudi i proizvod ljudske volje“. <sup>65</sup> Mil je dobro uočio ovaj problem rekavši, između ostalog: „Ljude je lakše usmeriti da čine, a lakše i čine, ono na šta su već navikli; no ljudi i uče nove stvari...“. Mil dodaje: „Treba se rukovoditi poznavanjem određenog naroda i uopšte praktičnim rasuđivanjem i pronicljivošću. Još nešto ne sme se izgubiti iz vida. Narod može biti nespreman za dobre institucije. Nužan deo priprema jeste da se podstakne želja za njima“. <sup>66</sup> **Polazno stanovište nam je da postoji velika razlika između institucija i socijalno-strukturnih uslova, između ostalog, i u tome što se institucije mogu lakše i brže menjati nego njihovo okruženje i okolnosti u kojima deluju, a koje neposredno utiču na njihovo funkcionisanje, kao i navike ljudi, odnosno politička kultura.** Dakle, institucije je relativno lako uvesti, ali je relativno teško steći naviku da se institucijama podvrgavate. Kako bi to rekao Adam Pševorski, konsolidacija demokratije je rezultat zajedničkih efekata različitih društvenih uslova i institucija, koje nekada moraju da se povinuju uslovima: „stabilna demokratija zahteva od vlada da budu dovoljno snažne da efektivno vladaju, ali i dovoljno slabe kako ne bi vladale u suprotnosti sa važnim interesima“. <sup>67</sup> Ovo je imao u vidu Ruso kada je pisao ustav za Poljsku: „Narod za koji se (ustav) piše mora se temeljno poznavati; u protivnom će se konačni proizvod, ma koliko izvanredan on bio sam po sebi, pokazati kao nesavršen kada se bude primenjivao – još više ako je taj narod već formiran, sa svojim ukusima, običajima, predrasudama i neuspesima suviše duboko ukorenjenim da bi preko njih mogli da se nakaleme novi“. <sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> John Stuart Mill, (1989), *Razmatranja o predstavničkoj vladi*, u: *Izabrani politički spisi* (drugi svezak), Informator, Zagreb, FPN, str. 9.

<sup>66</sup> John Stuart Mill (1989), *Rasprava o predstavničkoj vladavini*, op. cit, str. 13.

<sup>67</sup> Adam Przeworski (1999), *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, str. 37.

<sup>68</sup> Prema, Adam Przeworski (1999), *Democracy and the Market*, op. cit, str. 36.

## Neke dileme oko političkih institucija u Srbiji

Rušenjem Berlinskog zida 1989. godine, koji se simbolično uzima za pad komunizma, ispostavilo se da se nikada nije tako mnogo režima istovremeno raspalo.<sup>69</sup> Isto tako, nikada nije toliko zemalja pokrenulo institucionalnu debatu kao što je to slučaj u „novim demokratijama“. Euforija demokratskih revolucija kratko traje. Da li su glavni akteri spremili odgovor na pitanje šta dolazi sutra, odnosno dan kasnije? Kod uspostavljanja demokratskih poredaka, na samom početku je važno saznanje i uverenje da su institucije važne i da njihov adekvatan izbor može da ima značajne efekte u procesu dalje izgradnje i utvrđivanja demokratije. Postavlja se pitanje ko sprovodi ustavni inženjering – stare elite, nove elite, intelektualne elite ili neko treći, kao što su pritisci i uslovljavanja spolja. U Srbiji su kod donošenja Ustava iz 1990. godine, presudnu ulogu imale stare elite, dok su kod usvajanja ustava 2006. glavne bile nove elite, pre svega, političke partije. Da li zbog inercije partijske države ili zbog težnje da kontrolišu sve, partije udahnjuju život, ali češće kao da piju krv političkim institucijama. Dvadeset godina nakon uvođenja višepartizma i parlamentarizma, kao i deset godina nakon političkih promena, postavlja se pitanje da li su konstitucionalno-institucionalne dileme u Srbiji (raz)rešene? Samo četiri godine nakon usvajanja Ustava (2006.), sve su jači zahtevi za njegovim izmenama. Povremeno se javljaju kritike sistema sa neposrednim izborom predsednika (polupredsedničkog, parlamentarno-predsedničkog) i kontinuirano se tiše ili glasnije, intenzivnije ili ne, zahteva izmena izbornog sistema. U predvečerje usvajanja Ustava iz 2006. godine, političke partije u Srbiji nudile su čak i konkurentske modele ustava.<sup>70</sup> Tekst predloga Ustava Srbije je bio podeljen poslanicima Skupštine Srbije četiri sata pre glasa-

---

<sup>69</sup> Bajme primećuje kako su se institucionalne teorije uvek razvijale u periodima nakon revolucija (1789. godine, 1830. godine, 1848. godine, 1872. godine, 1918. godine, 1945. godine).

<sup>70</sup> Ustavne predloge ponudili su: Demokratska stranka Srbije, Demokratska stranka i G17 plus, kao i Beogradski centar za ljudska prava, profesor Pavle Nikolić (Ustav kraljevine Srbije) i Forum juris. Procedura za promenu ustava predviđala je dvo-trećinsku većinu u parlamentu i referendumsku većinu od ukupnog broja upisanih glasača.



nja o njima, a poslanicima je bilo na raspolaganju „čitavih“ dva sata da o njemu raspravljaju.

Zakon o izborima se menjao nekoliko puta. Prvi višepartijski izbori 1990. godine održani su po većinskom dvokružnom sistemu. Na drugim parlamentarnim izborima 1992. godine uveden je proporcionalni izborni sistem sa devet izbornih jedinica. Na parlamentarnim izborima 1997. bilo je 29 izbornih jedinica i od 2000. godine Srbija je jedna izborna jedinica. Sve vreme cenzus iznosi 5%, a preračunavanje glasova u mandate obavlja se po D'Ontovoj formuli. Poslednja izmena izbornog sistema sprovedena je 2003. godine kada je za partije manjina ukinut izborni cenzus i uveden prirodni prag. Povremeno se u Srbiji javljaju ideje i zahtevi za promenama izbornog sistema. Uvidom u pojedine inicijative, mogu se izdvojiti tri grupe razloga. Prvi, nakon 2000. godine otvoreno je pitanje poslaničkih mandata (oduzimanje mandata, transferi poslanika), drugi, bolje predstavljanje manjina, i treći, povećanje izgleda manjim partijama da uđu u parlament i suprotna težnja za ukрупnjavanjem (defragmentacijom) partijskog sistema. U tom smislu, zabeleženi su zahtevi za uvođenjem većinskog sistema, ukidanje cenzusa za manjine i smanjenje cenzusa za ostale partije. Zahtevi za izmenama izbornog sistema nisu praćeni adekvatnom debatom i raspravom (deliberacijom) o prednostima i manama pojedinih sistemskih rešenja ili o tome kuda vode pojedina rešenja. Najčešće su zahtevi za promenom izbornog sistema podstaknuti statusom mandata poslanika i pitanjem „blanko ostavke“. Neka važna pitanja se ili ne pominju ili su u potpunosti u drugom planu. Saziv parlamenta nakon parlamentarnih izbora 2008. godine ima dominantno poslanike iz Beograda i Novog Sada, dok veliki broj – 82 od ukupno 150 uopšte nema predstavnika u parlamentu. Tačnije 1.584.304 stanovnika, odnosno građana, nije predstavljeno u Skupštini Srbije. Ostaju otvorena pitanja predstavljenosti pojedinih manjina. Romi nisu zastupljeni u sazivu Skupštine od 2008. godine. Procenat žena, iako je od 2000. do 2008. godine porastao za sto posto (sa 10-ak % na 20-ak %), i dalje je ispod nivoa koji očekuju OSCE ili Interparlamentarna unija.

Sistem sa neposredno izabranim predsednikom Republike je uveden 1990. godine. Sa manjim izmenama zadržan je i u Ustavu iz 2006. godine. Činjenica da je sistem sa dualnom egzekutivom oscilirao izme-

đu parlamentarne i predsjedničke faze, interpretirana je kao kršenje Ustava (Milošević i Tadić, 2008-2010) ili atrofiranje funkcije predsjednika (Milan Milutinović). Promena političkih snaga prati zahtev za promenu institucija.

Novi Zakon o političkim strankama usvojen je 2009. godine.<sup>71</sup> Predlagач je obećavao da će ovaj zakon da uvede u red partijski sistem i svede ih na 20-30 partija. Nakon samo godinu dana registrovano je 75 stranaka. Od 574 ukupno registrovane stranke pre usvajanja ovog zakona, na izborima 2008. godine bile su prijavljene 22 liste. Cenzus je prošlo samo pet lista, a prirodni prag koji važi za partije manjina, tri liste. To je efekat izbornog sistema i volje birača, koji vode ka partijskom sistemu umerenog pluralizma. I pored toga, u parlamentu imamo deset poslaničkih klubova i tri nezavisna poslanika, ili ukupno 23 parlamentarne stranke. Navedeno govori o prisustvu indirektno parlamentarizacije, što znači da manje partije dobijaju mandate na listama većih partija, a zatim izdvoje poseban poslanički klub. To ostavlja utisak fragmentiranijeg partijskog sistema nego što su građani svojih glasovima hteli u okviru postojećeg izbornih pravila. Ovo se može rešiti sprečavanjem partija da izdvoje svoje poslaničke klubove ili partije sa lista kojima su birači ukazali poverenje. Druga mogućnost je uvođenje dvostepenovanog cenzusa, koji bi bio različit za stranku i koaliciju. Četiri većinske i dve manjinske liste su osvojile manje glasova nego potpisa neophodnih za kandidaturu. Jedna od mogućnosti je uvođenje depozita koji se vraća ako se osvoji manje glasova od prikupljenih potpisa.

Kada se analizira uvođenje i konsolidovanje drugih institucija, može se zapaziti odsustvo političke volje i spremnosti da se one zaista i poštuju. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije je stupio na snagu 1. januara 2010. godine. Na samom početku primene ovog zakona javio se problem pošto dva gradonačelnika (Jagodine i Kragujevca) nisu bila spremna da poštuju Zakon i opredele se da li će da budu narodni poslanici ili gradonačelnici. Hteli su da zadrže obe funkcije. Po Zakonu, to nije bilo moguće. Kako je parlamentarna većina krhka, tesna i neizvesna, Zakon je izmenjen u julu iste godine, faktički tek što je počeo da se primenjuje. Narod-

---

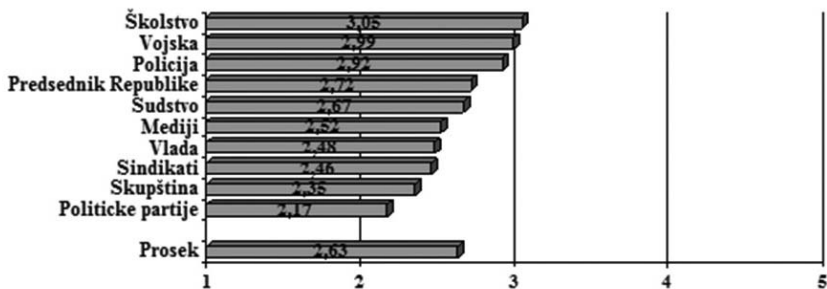
<sup>71</sup> Zakon o političkim strankama („Službeni glasnik RS”, broj 36/09) stupio je na snagu 23.05. 2009. godine, a počeo da se primenjuje 23.07. 2009. godine.

na skupština Republike Srbije je 28. jula 2010. godine, dakle, samo šest meseci nakon stupanja na snagu ovog Zakona usvojila zakonske izmene, uz amandman kojim se omogućava da svi funkcioneri koji su 1. januara 2010. bili na funkcijama odbornika, pokrajinskog ili republičkog poslanika, do kraja mandata ostanu na toj i bilo kojoj drugoj funkciji.

## Slabo poverenje građana u političke institucije

Razvoj javnog mnjenja kroz ankete doveo je do neke vrste stalnih neformalnih konsultacija javnosti i testiranja poverenja građana u institucije. Zoran Slavujević ukazuje kako „osnovni indikator legitimnosti sistema i njegovih institucija predstavlja podrška, odnosno, poverenje građana u sistem u celini i u njegove pojedinačne institucije“.<sup>72</sup> Po ovom autoru, „redizajnirani institucionalni aranžman ne uspeva da ostvari integrativnu funkciju i da mobilise podršku građana“, odnosno, „institucije političkog sistema suočavaju [se] sa najdubljom krizom legitimiteta do sada“. U svom istraživanju Slavujević je rangirao institucije prema (ne)poverenju građana. Parlament i političke partije su institucije sa najnižim poverenjem (Vidi Prilog dole).

**Rang institucija porema ponderu (ne)poverenja građana<sup>73</sup>**



<sup>72</sup> Zoran Đ. Slavujević, (2010), *Institucije političkog sistema – umesto simboličkog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima*, u: *Kako građani Srbije vide tranziciju, Istraživanje javnog mnjenja tranzicije*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, str. 61.

\*) Rang je sačinjen na osnovu srednje vrednosti koja je dobijena ponderisanim svakog odgovora „Veliko poverenje“ sa 5, „Uglavnom ima poverenje“ sa 4, „I ima i nema poverenje“ sa 3, „Uglavnom nema poverenje“ sa 2 i „Uopšte nema poverenje“ sa 1, i deljenjem skora sa brojem odgovora. Na grafikonu, na x-osi su ponderi: 1-Nikakvo poverenje; 2-Uglavnom nepoverenje; 3-I ima i nema poverenje; 4-Uglavnom poverenje; 5-Veliko poverenje. Zoran Đ. Slavujević (2010), *Institucije političkog sistema – umesto simboličkog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima*, u: *Kako građani Srbije vide tranziciju, Istraživanje javnog mnjenja tranzicije*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2010, str. 63

Političke institucije u Srbiji su kao pokvareni švajcarski sat, koji je odlične marke, ali ne radi, a osnovna funkcija mu je da pokazuje tačno vreme. Kada ljudi neće da poštuju i uvažavaju institucije i da im se podvrgavaju, olako donose zaključke da one nisu dobre. Ima primera koji potvrđuju da su neke institucije imale uspeha uprkos otporima. To su zabrana pušenja, vezivanje sigurnosnog pojasa vozača, zabrana pričanja telefonom dok vozite i sl. Za konstitucionalizaciju i institucionalizaciju Srbije veliki problem predstavljaju nedemokratska politička kultura, nerazvijeno civilno društvo i neinstitucionalizovani poredak. Institucije nisu celovito projektovane i oblikovane, nisu dovoljno konstituisane i ne funkcionišu u praksi. Problem konstitucionalizacije i institucionalizacije u Srbiji ostaje u pogledu poštovanja i podvrgavanja institucijama. Problem političke kulture ogleda se u shvatanju ustava i institucija kao dekoracije, a ne kao obligacije.

## **Zaključak**

Ono u čemu se O'Donel (O'Donnell), Pševorski (Przeworski) i drugi autori slažu, krucijalni element koji određuje uspeh druge tranzicije jeste izgradnja institucija. Teško, ali važno i od vitalnog značaja pitanje glasi kako unaprediti dizajn političkih institucija. Institucije su uvek vezane za određeni društveni kontekst, odnosno okruženje. Obično su povezane sa unapređenjem položaja neke društvene grupe. Institucije obuhvataju i međuinstitucionalne odnose i konflikte između partija, iz-

među vlade i opozicije između predsednika vlade i neposredno izabranog predsednika republike. Postoji određeni broj važnih napomena koje treba imati u vidu prilikom redizajniranja političkih institucija.

Prvo, postoji nedovoljno znanje o tome koje institucije vode do kakvih ishoda. Drugo, ne postoji saglasnost kojim ishodima i vrednostima se daje prioritet. Treće, ne postoji spremnost da se u argumentovanoj raspravi, deliberaciji i konsultativnoj demokratiji izvagaju različite argumentacije, preference i utvrde prioriteta. Četvrto, u vremenu procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji i mešovitim suvereniteta, političke elite nisu u potpunosti samostalne kod odabira pojedinih institucija. Nacionalne institucije su u neposrednoj vezi i pod značajnim uticajem transnacionalnih i regionalnih organizacija, mešovitim suvereniteta i suprematije međunarodnog prava.<sup>73</sup> Dilema kod dizajniranja i održavanja institucija je razapeta između nastojanja da se zadrži autonomija i pokušaja da se poveća poverenje građana i poboljša koordinacija sa nadnacionalnim subjektima (budžet u dogovoru sa MMF-om, vojska u skladu sa NATO standardima, zakoni u skladu sa „*aqui communitare*“). Iako eurokrate imaju značajnu moć i mehanizme ubeđivanja političkih elita, internizacija ovih normi i odluka nije nimalo jednostavan proces. Peto, za institucije je uz adekvatan odabir, od posebne važnosti njihovo prihvatanje i oživotvorenje. Lakše je uvesti institucije nego steći naviku da se njima podvrgavate i da ih poštujete. Od pažljivog i primerenog izbora političkih institucija u značajnoj meri zavisi i njihovo dejstvo i ishodi. To ne znači samo njihovo uvođenje, već nešto duže i neizvesnije zalaganje da se one poštuju i da se njima podvrgavamo. Šesto, veoma je važno do koje mere institucije korespondiraju, odnosno, koliko su saglasne sa društvenim normama. To u značajnoj meri utiče na stepen prihvatljivosti institucija i podvrgavanja njima. Opšte je mesto da se lakše podvrgavate odlukama ako ste učestvovali u njihovom donošenju i ako ih doživljavate kao svoje, ako su dobro odabrane, izabrane, ne nametnute. Veza institucija i društvenih normi nije jednostrana već je prožeta uzajamnošću. Socijalni i politički akteri stvaraju i podržavaju institucije. Zato je veoma važno da one budu što je moguće šire prihvaćene.

<sup>73</sup> O ovome smo pisali u: Slaviša Orlović, (2008), *Država u procesu globalizacije*, u: *Savremena država*, priredili Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka, Beograd, str. 103-124

U skladu sa socijalnim normama, lakše se prihvataju prava i dužnosti. Kako poentira Klaus Ofe (Claus Offe): „građani čine dobre institucije, a institucije su „dobre“ u onoj meri u kojoj proizvode i gaje dobre građane ili „bolje ličnosti“ građana koji su navikli na te institucije ili ih osećaju kao svoje, razvijaju osećaj lojalnosti i usvajaju očekivanja i moralnu intuiciju iz koje same institucije proizilaze“.<sup>74</sup> Jednom uvedene i široko podržane, institucije daju svoje efekte i ishode (*outcomes*). Sedmo, nije uvek jasno ko donosi odluku o tome koje institucije su bolje ili primerenije. Neretko trpimo posledice odluka za koje ne znamo tačno gde, kada i ko ih je doneo. Legitimizacija političkih institucija može ići odozgo (*top-down*), od boga, od vođa, od političkih elita ili od međunarodnih aktera; i (*bottom-up*), odozdo nagore, od građana (naroda), a ne boga. Osmo, iste institucije ne daju iste ishode u različitim društvenim kontekstima. Deveto, što su slabije institucije, jača je lična vlast onih koji su na njihovom čelu. Samim tim je veća šansa za diskrecionost, arbitrnost i koruptivnost, što urušava institucije. Na taj način se vraćamo na početak. Nekada je glavna ideja vodilja bio transfer vlasti sa ličnosti na instituciju, danas kao da je obrnuto, institucije se personalizuju. Lideri su atraktivniji za medije, oni personalizuju institucije i predstavljaju opipljive centre moći. Pševorski ističe: „presudan korak ka demokratiji je prenos vlasti sa grupe ljudi na pravila“.<sup>75</sup> Deseto, u dizajniranju političkih institucija neophodno je poznavanje sklonosti jednog naroda, njegove tradicije i političke kulture.

Konstitucionalni inženjering uključuje racionalističku predrasudu da dobre institucije mogu biti dizajnirane. Institucije se lakše menjaju od ljudskih navika. Prema Adamu Pševorskom: „Demokratija je konsolidovana kada u datim političkim i ekonomskim uslovima određeni sistem institucija postane 'jedina igra u gradu', kada delovanje izvan demokratskih institucija postane nezamislivo, kada jedino što svi gubitnici žele jeste da pokušaju ponovo unutar tih istih institucija u okviru koji su upravo izgubili. Demokratija je konsolidovana kada postane samoosnažujuća, odnosno kada sve relevantne političke snage smatraju da je najbolje da podrede svoje interese i vrednosti neizvesnom među-

<sup>74</sup> Offe Claus (1998), *Designing Institutions in East European Transitions*, op. cit., str. 199-200.

<sup>75</sup> Adam Przeworski (1999), *Democracy and the Market*, op. cit, str. 14.

delovanju institucija, (...), demokratija je konsolidovana kada delovanje u saglasju sa institucionalnim okvirom konstituiše ekvilibrijum decentralizovanih strategija svih relevantnih političkih sila<sup>76</sup>. Bajme nas podseća da je „većina institucionalnih teorija prihvatila proceduralni koncept politike“<sup>77</sup>. Poštovanje pravila igre je osnovna zajednička nit koja spaja vladavinu prava, proceduralnu demokratiju i institucionalizam. Procedure, institucije i unapred poznata pravila igre (vladavina prava) su prepreka arbitrarnosti i diskrecionosti. Nije važno samo pitanje da li su demokratske institucije uvedene, već i kako funkcionišu. Po Bajmeu, „Od Maksa Vebera do Stajna Rokana „modernizacija“ se u politici uglavnom shvatala kao proces izgradnje institucija“<sup>78</sup>. U funkcionisanju savremenih kompleksnih društava, demokratske političke institucije povezuju ključne stepene posredovanja i agregacije između, sa jedne strane strukturnih faktora, i sa druge strane ne samo individue, već i različitih grupa u okviru kojih društvo organizuje različite interese i identitete. Neinstitucionalizovana (nekonsolidovana) demokratija karakteriše stanje u kojem deluje neformalna, ali jaka praksa – klijentelizma, patrimonijalizma i korupcije.<sup>79</sup> Kada su institucije „dobre“, one izvršavaju povereni zadatak, ispunjavaju očekivanja i postaju delotvorne (učinkovite). Kada institucije ne uspeju da ispune zahteve zbog kojih su uvedene, zahteva se njihova promena.

## Literatura

- Almond, Gabriel A. i Verba, Sidney, (2000), *Civilna kultura*, Politička kultura, Zagreb.
- Beyme, Klaus fon, (2010), *Stare i nove političke institucije*, u: Petar Bojanić i Ivan Milenković, priredili, (2010), *Institucije i institucionalizam*, Službeni glasnik.

---

<sup>76</sup> Isto, str. 26.

<sup>77</sup> Klaus fon Beyme (2010), *Stare i nove političke institucije*, op. cit., str. 287.

<sup>78</sup> Isto, str. 287.

<sup>79</sup> Guillermo O'Donnell (1994), *Delegative Democracy*, op. cit., str. 59.

- Beyme, Klaus Von, (2001), *Institutional Engineering and Transition to Democracy*, u *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Institutional Engineering*, Volume 1, Oxford University Press.
- Cox, Gary W., (1998), *Making Votes Count, Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press.
- Farrell, David M. (2001), *Electoral Systems, A Comparative Introduction*, Palgrave, New York.
- Ferejohn, John, (2000), *Instituting Deliberative Democracy*, u: Ian Shapiro i Stephen Macedo, Ed. by, (2000), *Designing Democratic Institutions*, New York University Press, New York and London.
- Fishkin, James S., (2008), *Ostvariti deliberativnu demokratiju: virtualne i mogućnosti licem u lice*, Politička misao Vol. XLV, (2008), br. 3-4, str. 7-26.
- Hejvud, Endrju, (2004), *Politika*, Clio, Beograd.
- Katz, Richard S., (1997), *Democracy and Elections*, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend, (1994), *Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, (Edition, Comparative European Policy).
- Levi, Margaret, (2002), *A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis*, u: *Comparative Politics, (Rationality, Culture, and Structure)*, Edited by: Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman, Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend (2004), *Constitutional Choices for New Democracies*, u: *Essential Readings in Comparative Politics*, Edited, Patrick O'Neil & Ronald Rogowski, (2004), W.W.Norton & Company, New York, London (pp. 230-238) (preuzeto iz: Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds. *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1996) str. 162-74).
- Linz Juan J., (1994), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, u: *The Failure of Presidential Democracy*, Linz Juan J., Arturo Valenzuela, Ed.(1994), (Volume 1), The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Lovo, Filip, (1999), *Velike savremene demokratije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad.



- March, James i Olsen, Johan P., (1984): *The New Institutionalism: Organisation Factors in Polirical Life*, American Political Science Review, str. 738-749.
- McKelvey, Richard D., (1976), *Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control*, Journal of Economic Theory 12 (1976): 472-82.
- Mil, John Stjuart, (1989), *Razmatranja o predstavničkoj vladi*, u: *Izabrani politički spisi* (drugi svezak), Informator, Zagreb, FPN.
- Muller Wolfrang C., Bergman Torbjaorn, and Strom Kaare (2006), *Parliamentary Democracy: Promise and Problems*, u: Wolfrang C. Muller, Torbjaorn Bergman, and Kaare Strom, edited by, (2006), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter, (1984), *Changes and Choices in Electoral Systems*, u: Arend Lijphart and Bernard Grofman (eds), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York: Praeger.
- Nort, Daglas S., (2010), *Uvod u institucije i institucionalnu promenu* u: Petar Bojanić i Ivan Milenković, priredili, *Institucije i institucionalizam*, Službeni glasnik.
- O'Donnell, Guillermo, (1994), *Delegative Democracy*, Journal of Democracy 5 (January 1994).
- Offe, Claus (1998), *Designing Institutions in East European Transitions*, u: *The Theory of Institutional Design*, Edited by Robert E. Goodin, Cambridge University Press.
- Orlović, Slaviša, (2008), *Država u procesu globalizacije*, u: *Savremena država*, priredili Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka, Beograd
- Orlović, Slaviša, (2008), *Politički život Srbije*, Službeni glasnik, Beograd.
- Orlović, Slaviša, (2010), *Političke konsekvence izbornih sistema*, u: *Politikološki ogledi*, Službeni glasnik, str. 179-172.
- Peters, B. Guy, (2007), *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Politička misao.

- Przeworski, Adam, (1999), *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, New York
- Reynolds, Andrew, (2005), *Constitutional Medicine*, Journal of Democracy, Volume 16, Number 1, January 2005.
- Sartori, Đovani, (2003), *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd.
- Shapiro, Ian i Macedo, Stephen, Ed. by, (2000), *Designing Democratic Institutions*, New York University Press, New York and London.
- Slavujević Zoran Đ., (2010), *Institucije političkog sistema – umesto simboličkog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima*, u: Srećko Mihajlović, Moroslav Ružica, Tanja Jakobi, Zoran Đ. Slavujević, Mirjana Vasović, Bora Kuzmanović, Dragan Popadić, Đorđe Vuković, Mirjana Kolin, Zoran Stojiljković, Miloš Mojsilović, Moroslav Hadžić, Zoran Krstić, Tanja Mišćević, (2010), *Kako građani Srbije vide tranziciju, Istraživanje javnog mnjenja tranzicije*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd.
- Stanovčić Vojislav, (2003), *Vlast i sloboda*, Udruženje za političke nauke, Čigoja štampa, Beograd.
- Tsebelis, George, (1995), *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, British Journal of Political Science, Vol. 25, No. 3 (Jul., 1995), 289-325.
- Weaver, R. Kent i Rockman, Bert A., (1993), *Institutional Reform and Constitutional Design*, u: *Do Institution Matter*, The Brooking Institution, Washington, DC.

Slaviša Orlović  
University of Belgrade  
Faculty of Political Sciences

## RE-DESIGNING POLITICAL INSTITUTIONS

**Abstract:** *In this paper we deal with the issue of what political institutions are, why are they important, what is their significance for political science, what is the difference between the old and new institutionalism, what new democracies can learn from old democracies in terms of re-designing political institutions, who selects political institutions, whether and how is the deliberation (consultative democracy) important in the selection of institutions, what is the state of the political institutions in Serbia and what should be specially taken into account in their re-designing.*

**Key words:** *political institutions, consultative-institutional design, electoral systems, presidential, parliamentary and semi-parliamentary systems, selection of institutions, deliberation*



**Vladimir Vuletić\***  
Univerzitet u Beogradu  
Filozofski fakultet

## **POVERENJE POLITIČKIH I EKONOMSKIH ELITA U NACIONALNE I EVROPSKE POLITIČKE INSTITUCIJE**

**Sažetak:** *U tekstu se ispituje poverenje političkih i ekonomskih elita izabраних evropskih zemalja u nacionalne i političke institucije EU. Osnovni cilj teksta je da se u komparativnoj perspektivi ustanovi da li postoje značajne razlike u stepenu poverenja u nacionalne, odnosno evropske institucije i da se na taj način doprinese debati o problemima institucionalnog konstituisanja EU. Poseban akcenat stavljen je na odnos elita bivših socijalističkih zemalja prema ovim pitanjima s ciljem da se ustanovi da li se one značajno razlikuju od ostalih zemalja.*

**Ključne reči:** *poverenje, političke i ekonomske elite, nacionalne institucije, političke institucije EU*

### **Uvod**

Najopštije posmatrano, poverenje predstavlja emotivni i racionalno-logički odnos čoveka prema okruženju. Razni autori u prvi plan ističu različite dimenzije i svojstva poverenja. Poverenje se povezuje sa predvi-

---

\* Autor je profesor na Filozofskom fakultetu, Univerziteta u Beogradu.

divošću, reciprocitetom, relijabilnošću, pouzdanošću, itd. Višeznačnost, međutim, samo otežava tumačenje podataka koji se odnose na stepen poverenja.

Gidens (Giddens), modifikujući Lumanove (Luhmann) opservacije, navodi deset teza koje se moraju imati u vidu pri određenju poverenja (Gidens, 1998). Pre svega, poverenje pretpostavlja vremensko i/ili prostorno odsustvo. To je zato što se poverenje gradi u situaciji kada nemamo potpunu informaciju o stvarima, ljudima i njihovom ponašanju. Ukoliko imamo potpunu informaciju onda je reč o pouzdanju, a ne o poverenju. Već je istaknuto da poverenje sadrži notu emotivnosti, odnosno psihološku komponentu. Ona se ogleda u tome što poverenje podrazumeva oslanjanje na aktere sa kojima smo u odnosu. Sam čin oslanjanja (relijabilnosti) podrazumeva da tim akterima pripisujemo određena svojstva kao što su poštenje, čast, ljubav, itd. pa gubitak poverenja po pravilu ima psihološke posledice kao što je razočaranost. Do sada smo videli da poverenje nije isto što i pouzdanje, niti se može izjednačiti sa potpunom verom u relijabilnost, ali je sa oboma u vezi. Poverenje bi zato moglo da se nazove vezom između vere i pouzdanja i da se definiše kao pouzdanje u relijabilnost neke osobe ili sistema, koje se odnosi na dati niz ishoda ili događaja, pri čemu to pouzdanje izražava veru u poštenje, ili ljubav druge osobe ili u ispravnost apstraktnih principa (Gidens, 1998:41).

Osim navedenih, važne su i Gidensove napomene koje se odnose na razlikovanje poverenja u aktere i poverenja u ekspertske sisteme. Ovo drugo počiva na veri u ispravnost principa koje ne poznajemo, a ne na veri u moralne karakteristike drugih ljudi. Čak i kada poverenje u sisteme uključuje poverenje u konkretna lica više je reč o poverenju da će se oni pridržavati pravila koja nameće sistem, a ne u njihova moralna svojstva, odnosno odnos prema nama, te je, otuda, psihološka komponenta poverenja u ovom slučaju znatno manje prisutna. Mada je poverenje univerzalna kategorija, njegov karakter je specifičan u modernom dobu. Pre svega, poverenje je nešto što vezujemo za društvenu deletnost, a ne za božju volju. Umesto sudbine, ključni pojam u doba modernosti postaje rizik. Poverenje i rizik se ne isključuju. Naprotiv, poverenje često ide uz svest o određenom nivou rizika. Poverenje, drugim rečima, znači da je rizik sveden na najmanju meru, odnosno da je

verovatnoća pojave poželjnog ishoda znatno veća od opasnosti, koja se može definisati kao pretnja poželjnim ishodima. Do sada smo o poverenju govorili gotovo isključivo u kontekstu pojedinačnog delovanja. Gidens, međutim, ističe da postoje i takozvana okruženja rizika koja utiču na mase pojedinaca. Svođenje rizika na minimum vodi ka većem stepenu sigurnosti i *vice versa*. S obzirom da rizik nije nikada moguće u potpunosti isključiti može se zaključiti da je sigurnost zasnovana na „ravnoteži poverenja i prihvatljivog rizika“ (Gidens, 1998:43).

U svakodnevnoj upotrebi, izraz poverenje obično se vezuje za svoju emotivnu komponentu. Sintagma kao što je „ljudi od poverenja“ upućuje na lični odnos sa ljudima čije ponašanje možemo predvideti. Takođe, o poverenju govorimo kada verujemo da ljudi s kojima smo u odnosu neće iskoristiti naše slabosti. Zbog toga je poverenje uglavnom rezervisano za krug ljudi s kojima imamo stalne kontakte, odnosno gde se ono gradi na osnovu prethodnog iskustva.

Međutim, kada govorimo o poverenju u institucije pomenuta upotreba tog termina nije od velike koristi. O poverenju u institucije bismo zato pre mogli govoriti kao o poverenju u ekspertске sisteme. U tom slučaju odnos sa drugim ljudima nije od presudnog značaja. Kao što imamo poverenje da se most neće srušiti prilikom prelaska preko njega, mada ne znamo čak ni ime njegovog konstruktora, tako imamo određeni stepen poverenja u institucije jer u određenoj meri verujemo u pravila na kojima funkcionišu, čak i kada ne znamo koja su to pravila, ni ko ih je ustanovio.

Ispitivanje poverenja pripadnika političkih i biznis elita u domaće i evropske institucije zato će ovde biti tumačeno kao poverenje u ekspertске sisteme. Ukoliko prihvatimo Gidensov stav da poverenje u ekspertске sisteme predstavlja „stvar proračuna koristi i rizika“ onda, mada nije reč o potpuno istim stvarima, možemo govoriti o tome da stepen poverenja upućuje na stepen legitimnosti vlasti na različitim nivoima. Drugim rečima, ako se poverenje zasniva na proračunu koristi i rizika, onda je verovatno da ćemo poštovati odluke insitucija u koje imamo poverenje. Viši nivo poverenja ovde će zato biti tumačen kao viši nivo legitimteta odnosno poverenja u „svetost pravila“ prema kojima se te institucije vladaju.

Ne treba, međutim, zaboraviti da je naše poverenje u institucije najčešće posredovano ljudima koji ih predstavljaju. Gidens te osobe naziva „pristupnim tačkama ekspertskih sistema“. Ukoliko smo često u kontaktu sa tim osobama verovatno je da će se vremenom razviti odnosi ličnog poverenja koji mogu pozitivno uticati na stepen poverenja u institucije. Da li je ova pretpostavka tačna, pokušaćemo da utvrdimo na osnovu poređenja nivoa poverenja koji ispitanici imaju u institucije i učestalosti kontakta koje imaju sa njihovim predstavnicima.

Videli smo da se poverenje gradi na osnovu iskustva, odnosno prošlosti. Treba, međutim, istaći da je u određenom smislu ono orijentisano ka budućnosti jer uključuje sposobnost predviđanja. Mi imamo poverenje u pojedince ili institucije ako možemo predvideti njihovo buduće ponašanje. To se posebno odnosi na predvidivost u ponašanju institucija. Ukoliko na osnovu prethodnog iskustva možemo zaključiti da institucije uvek donose, iz našeg ugla posmatrano, ispravne odluke, onda je stepen našeg poverenja u njih najviši jer smo u mogućnosti da na osnovu iskustva predvidimo kako će se ponašati u budućnosti. S druge strane, ukoliko na osnovu iskustva zaključimo da institucije uvek donose loše odluke, to, takođe, implicira visok stepen predvidivosti da će u budućnosti donositi pogrešne odluke. Na taj način posmatrano najviši stepen nepredvidivosti postoji u situaciji kada smo sigurni pedeset posto. U empirijskim istraživanjima, međutim, ovakav način rezonovanja nije od velike koristi, pa ćemo podatke na koje se oslanjamo tumačiti tako da numerički iskazana visina ocene odgovara visini stepena poverenja.

## Uporedni okviri

Uporedni okviri određeni su raspoloživim podacima. U ovom tekstu biće korišćeni rezultati dva istraživanja koja se, delom, odnose na poverenje pripadnika političkih i ekonomskih elita u nacionalne i evropske političke institucije. Prvo istraživanje, realizovano 2007. godine, obuhvatilo je 2145 ispitanika iz 18 zemalja, drugo, ponovljeno 2009. godine, je obuhvatilo 1972 ispitanika iz istih zemalja. Plan, od koga se u praksi u izvesnoj meri odstupilo, bio je da, u prvom slučaju, u sva-



koj zemlji bude ispitano po 80 poslanika nacionalnih skupština i po 40 visoko rangiranih menadžera i vlasnika kapitala. Dve godine kasnije umesto biznismena ispitivani su kreatori javnog mnjenja i predstavnici najuticajnijih sindikata. Zbog toga će promene do kojih je došlo u stavovima ispitanika tokom dve godine biti praćene samo na poduzorku političara.

No, i pored toga, ima mnogo prostora za različita poređenja. Pre svega, tragaćemo za razlikama koje se, u stepenu poverenja prema najvažnijim nacionalnim i evropskim političkim institucijama, mogu uočiti u stavovima biznismena, odnosno kreatora javnog mnjenja tokom jednog talasa istraživanja. Zatim ćemo porediti stepen poverenja političara u evropske institucije prema zemljama iz kojih dolaze. Takođe, u okviru zemalja pratićemo promene u stavovima političara u dve vremenske tačke – 2007. i 2009. godine. Ispitaćemo da li postoje razlike u stepenu poverenja u evropske institucije između političara i biznismena u okviru iste zemlje. Najzad, pokušaćemo da ispitamo da li na stepen poverenja u evropske institucije ima uticaja iskustvo tranzicije iz socijalizama u kapitalizam, što bi se moglo smatrati strukturalnim faktorom, ili su razlike, ako ih ima, posledica, na primer, ideološke opredeljenosti ispitanika. Na kraju, pokušaću da odgovorim na pitanje da li lični kontakti ispitanika sa predstavnicima institucija imaju uticaj na ukupan nivo poverenja. Drugim rečima, da li pristupne tačke ekspertskih sistema imaju pretpostavljeni uticaj na nivo poverenja?

## **Rezultati istraživanja: Poverenje političkih elita u evropske institucije 2007**

Ispitanicima je postavljeno pitanje da li, odnosno u kojoj meri imaju poverenja da najznačajnije evropske institucije obično donose ispravne odluke<sup>1</sup>. Podaci navedeni u tabeli 1 daju mnoštvo informacija. Ovde će

---

<sup>1</sup> Molimo Vas da nam na skali od 0 do 10 označite koliko Vi lično verujete u to da sledeće institucije obično donose ispravne odluke. (Na toj skali 0 znači da nemate ni malo poverenja u tu instituciju, a 10 znači da imate potpuno poverenje u tu instituciju.)

se, pre svega, tragati za odgovorima na pitanja da li u pogledu stepena poverenja postoje razlike između: elita iz različitih zemalja; između elita zemalja koje imaju iskustvo tranzicije iz socijalizma u kapitalizam; i onih koje to iskustvo nemaju.

Tabela 1: *Prosečan nivo stepena poverenja pripadnika političkih, odnosno ekonomskih elita u evropske institucije 2007. godine (na skali gde 0 znači uopšte nemam poverenja, 10 imam potpuno poverenje)*

<i>Zemlja / institucija</i>	<i>Političari</i>			<i>Biznismeni</i>		
	<i>Evropski parlament</i>	<i>Evropska komisija</i>	<i>Savet ministara</i>	<i>Evropski parlament</i>	<i>Evropska komisija</i>	<i>Savet ministara</i>
Austrija	6.81	5.06	5.20	4.97	5.43	5.71
Belgija	6.48	5.65	5.41	5.86	6.50	5.97
Bugarska	5.77	5.78	5.86	5.41	5.50	5.59
Češka	5.26	4.89	5.31	4.15	4.18	4.45
Danska	5.97	5.55	6.32	5.93	6.33	6.10
Estonija	5.92	6.25	6.04	6.65	6.80	6.45
Francuska	5.84	4.45	5.50	5.65	5.00	5.03
Nemačka	7.41	5.96	6.05	5.21	5.05	5.19
V. Britanija	5.16	4.14	4.65	3.62	4.19	5.10
Grčka	7.11	6.03	6.30	6.08	6.31	6.28
Mađarska	6.37	6.13	6.16	5.54	5.68	6.05
Italija	6.17	5.54	5.53	5.43	5.83	5.52
Litvanija	6.38	6.29	6.38	5.49	6.34	6.08
Poljska	5.18	5.08	5.10	4.29	4.55	4.57
Portugal	5.93	5.90	6.24	5.21	6.15	5.74
Srbija	4.73	4.67	4.71	6.32	5.97	6.08
Slovačka	5.68	5.58	6.41	4.75	4.98	4.94
Španija	6.29	6.16	6.05	5.89	6.00	5.80
<i>Prosek</i>	<i>6.05</i>	<i>5.54</i>	<i>5.76</i>	<i>5.41</i>	<i>5.64</i>	<i>5.60</i>

Ako posmatramo odnos poverenja prema različitim institucijama možemo uočiti da političari iz izabраниh zemalja u proseku najviše poverenja imaju u Evropski parlament, zatim u Savet ministara i na kraju u Evropsku komisiju. S druge strane, odgovori poslovnih ljudi o poverenju u navedene institucije svedoče o upravo obrnutom redosledu. Međutim, treba istaći da uočene razlike nisu značajne u meri koja bi tražila posebno objašnjenje. Značajnim ćemo smatrati samo one razlike kada

ocena stepena poverenja premašuje 0,5 poena. U tom smislu postoje samo dve značajne razlike. Prva je da političari imaju više poverenja u Evropski parlament nego u Evropsku komisiju i Savet ministara<sup>2</sup>, a druga da političari imaju više poverenja u Evropski parlament nego poslovni ljudi. Obe uočene razlike, čini se, mogu se tumačiti većim stepenom empatije političara za posao koju obavljaju evropski parlamentarci jer su ispitanici u najvećem broju slučajeva poslanici nacionalnih parlamenta. Sve ostale razlike mogli bismo smatrati slučajnim. Takođe, s obzirom na visinu prosečnih ocena moglo bi se zaključiti da, u proseku, političke i biznis elite smatraju da najznačajnije evropske institucije češće donose ispravne nego pogrešne odluke.

Međutim, detaljniji pogled na Tabelu 1 pokazuje da postoje značajne varijacije između zemalja u pogledu poverenja u pojedine institucije, kao što postoje značajne razlike unutar zemalja između ocena političkih i poslovnih elita, ali i svake od te dve elite u pogledu poverenja u različite evropske institucije. Ako se posmatraju razlike među zemljama, vidimo da srpska politička elita konzistentno izražava nizak nivo poverenja u sve navedene institucije. U tom pogledu, jedino joj je slična politička elita Velike Britanije koja izražava još niži stepen poverenja u odluke koje donosi Evropska komisija i Savet ministara EU, a tu su političke elite Poljske i Češke republike koje, takođe, izražavaju niži stepen poverenja u odnosu na elite drugih zemalja. Mada su ocene slične, razlozi su nesumnjivo različiti. Dok se britanski slučaj može tumačiti tradicionalno odbojnim stavom koji politička elita Britanije ima prema političkoj integraciji Evrope, u slučaju Srbije nizak prosečan stepen poverenja je posledica velikih razlika koje postoje između predstavnika različitih političkih opcija. O tome svedoči i velika standardna devijacija u srpskom uzorku ( $\text{std} > 3.0$ )<sup>3</sup>. S druge strane, najviši stepen poverenja u Evropski parlament ima politička elita Nemačke. Teško je uočiti pravilnost, pa samim tim i razloge zbog kojih se političke elite pojedinih zemalja ističu višim nivoom poverenja u evropske institucije jer je reč o vrlo

---

<sup>2</sup> Osim više prosečne ocene o tome svedoči i viša modalna ocena koja u slučaju Evropskog parlamenta iznosi 8, dok je u slučaju Evropske komisije i Saveta ministara ta ocena 7.

<sup>3</sup> Standardna devijacija u britanskom uzorku je na primer 2.09, odnosno 2.44 i 2.47, što svedoči o homogenijem stavu koji britanska elita ima prema evropskim institucijama.

različitim zemljama poput Litvanije, Španije, Grčke i Mađarske. Statistička značajnost pomenutih razlika ilustrovana je u tabelama 2, 3 i 4<sup>4</sup>.

Slično zapažanje se odnosi i na odgovore poslovnih elita. S jedne strane, vidimo da viši nivo poverenja u odnosu na prosek izražavaju elite Estonije, Danske, Litvanije i Grčke, a kada je o Evropskom parlamentu reč, i Srbije. S druge strane, znatno niži nivo poverenja u odnosu na prosek izražavaju poslovne elite Slovačke, Češke, Poljske i Velike Britanije (tabele 5, 6 i 7).

Danas, naknadnom pameću, možemo tvrditi da je pozitivno raspoloženje među političkim i poslovnim elitama Grčke 2007. prema evropskim institucijama bilo uslovljeno povoljnom ekonomskom klimom u toj zemlji uslovljenom velikim zaduživanjem, ali to ne možemo reći za Estoniju, Dansku i Litvaniju koje se, takođe, sistematski pojavljuju na vrhu liste zemalja čije političke elite imaju visok stepen poverenja u evropske institucije. No, upravo zbog toga, slučaj Grčke nam pomaže da zaključimo kako je nivo poverenja prema evropskim institucijama u velikoj meri bio uslovljen specifičnim oklonostima u svakoj od posmatranih zemalja ponaosob. Otkrivanje tih specifičnih razloga daleko nadmašuje ciljeve ovoga teksta, ali navodi na zaključak da stepen poverenja u evropske institucije više zavisi od subjektivne pozicije ocenjivača nego od odluka koje su te institucije donosile.

U prilog navedenom zaključku svedoče podaci da nema statistički značajnih razlika u pogledu stepena poverenja između elita različitih grupa zemalja razvrstanih prema kriterijumima za koje bi se moglo pretpostaviti da indukuju razlike. Regionalne razlike između zapadne, južne i istočne Evrope, podela prema stepenu razvijenosti merenom BND po glavi stanovnika, kao ni, za nas posebno interesantna, podela na zemlje sa, odnosno bez iskustva tranzicije iz socijalizma u kapitalizam, ne ukazuju na sistematske razlike u nivou poverenja<sup>5</sup>. T testom nezavisnih uzoraka upoređeni su rezultati ispitivanja poverenja političkih elita iz zemalja bez i zemalja sa iskustvom tranzicije iz socijalizma u kapitalizam. Nije bilo značajne razlike rezultata kod elita iz zemalja bez iskustva tranzicije ( $m=5.49$   $sd=1.91$ ,  $m=5.76$   $sd=1.80$ ,  $m=5.67$   $sd=1.66$ )

<sup>4</sup> Tabele 2, 3, 4, kao i druge tabele koje ne olakšavaju praćenje teksta date su u prilogu na kraju teksta.

<sup>5</sup> Videti šire u: Lazić, M, Vuletić, V. (2009)

odnosno kod elita iz zemalja sa iskustvom tranzicije ( $m=5.31$   $sd=2.05$ ,  $m=5.49$   $sd=2.00$ ,  $m=5.52$   $sd=2.04$ ) (Tabela 8).

## Promene u nivou poverenja političkih elita u evropske institucije

Zaključci slični prethodnim mogli bi se izvesti i u pogledu promena u stepenu poverenja koji političke elite iskazuju prema evropskim institucijama. Naime, poredeći rezultate dva talasa istraživanja (Tabela 9), možemo uočiti da su razlike na nivou celokupnog uzorka političke elite neznatne.

Tabela 9: *Stepen poverenja političkih elita u evropske institucije 2007. i 2009. godine (na skali gde 0 znači uopšte nemam poverenja, 10 imam potpuno poverenje)*

Zemlja / institucija	2007			2009		
	Evropski parlament	Evropska komisija	Savet ministara	Evropski parlament	Evropska komisija	Savet ministara
Austrija	6.81	5.06	5.20	5.47	4.51	4.92
Belgija	6.48	5.65	5.41	6.59	5.06	4.88
Bugarska	5.77	5.78	5.86	6.33	5.69	5.77
Češka	5.26	4.89	5.31	5.61	5.09	5.82
Danska	5.97	5.55	6.32	6.59	5.75	6.14
Estonija	5.92	6.25	6.04	/	/	/
Francuska	5.84	4.45	5.50	6.27	4.96	5.93
Nemačka	7.41	5.96	6.05	7.75	6.35	6.17
V. Britan.	5.16	4.14	4.65	4.50	3.96	4.83
Grčka	7.11	6.03	6.30	7.15	6.34	6.02
Mađarska	6.37	6.13	6.16	6.40	6.39	6.25
Italija	6.17	5.54	5.53	6.44	6.13	5.96
Litvanija	6.38	6.29	6.38	6.37	6.40	6.19
Poljska	5.18	5.08	5.10	5.31	5.24	5.56
Portugal	5.93	5.90	6.24	6.40	5.69	5.81
Srbija	4.73	4.67	4.71	4.56	4.39	4.56
Slovačka	5.68	5.58	6.41	6.00	5.91	6.29
Španija	6.29	6.16	6.05	6.63	6.37	6.31
Prosek	6.05	5.54	5.76	6.11	5.55	5.72

Tome, pre svega, doprinosi stabilnost u nivou poverenja koji su iskazale elite većine zemalja. Oscilacije u vremenskoj ravni se beleže samo u nižem stepenu poverenja belgijske političke elite prema Evropskoj komisiji i evropskom Savetu ministara, kao i nižem stepenu poverenja austrijske elite prema Evropskoj komisiji i britanske prema Evropskom parlamentu. Na drugoj strani, primetan je porast poverenja danske elite u Evropski parlament, češke elite u evropski Savet ministara i ranije veoma nizak nivo poverenja francuske elite u Evropsku komisiju.

Ovde treba naglasiti da je drugi talas istraživanja obavljen u prvom tromesečju 2009. godine, dakle u vreme kada se svetska ekonomska kriza još nije značajnije osećala na evropskom kontinentu, odnosno dok još nisu bile poznate razmere grčke ekonomske krize kao ni pretnje finansijskog sloma u drugim zemljama. Kada je o Srbiji reč, interesantno je da, uprkos tome što su u međuvremenu održani vanredni parlamentarni izbori, nije došlo do bitnije promene u nivou poverenja prema institucijama EU.<sup>6</sup>

Dobijeni rezultati zato svedoče da je postignut određeni stepen stabilnosti u pogledu nivoa poverenja u evropske institucije koji nije posebno visok, ali je viši od srednjeg nivoa od 50% za koji smo u uvodu istakli da predstavlja stanje najnižeg nivoa predvidivosti.

## **Poverenje u nacionalne i evropske institucije**

Posebno interesantan nivo analize predstavlja poređenje poverenja u nacionalne, odnosno evropske institucije. Ovde su poređeni samo odgovori poslovne elite jer pitanje o poverenju u nacionalne političke institucije nije, naravno, ni postavljano političarima. Ocene stepena poverenja navedene su u tabeli 10.

---

<sup>6</sup> Ovde nema mesta za detaljnije obrazlaganje ovih nalaza jer bi to tražilo posebnu analizu posvećenu problematici odnosa domaćih političkih stranaka prema EU.

Tabela 10: *Stepen poverenja poslovnih elita u nacionalne odnosno evropske institucije 2007. godine (na skali od 0- uopšte nemam poverenja do 10- imam potpuno poverenje)*

<i>Zemlja / institucija</i>	<i>Nacionalni parlament</i>	<i>Nacionalna vlada</i>	<i>Lokalna vlast</i>	<i>Evropski parlament</i>	<i>Evropska komisija</i>	<i>Savet ministara</i>
Austrija	5.91	6.03	5.59	4.97	5.43	5.71
Belgija	6.36	6.50	6.21	5.86	6.50	5.97
Bugarska	4.16	4.25	4.07	5.41	5.50	5.59
Češka	4.21	4.55	5.73	4.15	4.18	4.45
Danska	7.85	7.93	6.70	5.93	6.33	6.10
Estonija	6.92	7.48	4.98	6.65	6.80	6.45
Francuska	5.67	5.85	5.11	5.65	5.00	5.03
Nemačka	6.35	6.07	5.84	5.21	5.05	5.19
V. Britanija	5.00	5.62	5.17	3.62	4.19	5.10
Grčka	5.31	5.39	3.06	6.08	6.31	6.28
Mađarska	4.50	4.43	5.12	5.54	5.68	6.05
Italija	5.07	4.83	4.49	5.43	5.83	5.52
Litvanija	3.85	5.65	4.22	5.49	6.34	6.08
Poljska	3.05	3.31	5.55	4.29	4.55	4.57
Portugal	5.65	6.38	4.53	5.21	6.15	5.74
Srbija	5.28	5.13	4.68	6.32	5.97	6.08
Slovačka	4.03	3.68	4.28	4.75	4.98	4.94
Španija	6.57	6.02	5.15	5.89	6.00	5.80
<i>Prosek</i>	<i>5.34</i>	<i>5.46</i>	<i>5.03</i>	<i>5.41</i>	<i>5.64</i>	<i>5.60</i>

Već na prvi pogled može se zapaziti da postoje velike razlike u stepenu poverenja ekonomskih elita različitih zemalja u nacionalne i evropske institucije. Ovoga puta, međutim, te razlike pokazuju sistematski karakter. Pre svega, reč je o tome da je moguće uočiti da poslovne elite iz zemalja sa iskustvom tranzicije (istočne) imaju značajno manje poverenja u nacionalne institucije nego zemlje bez tog iskustva (zapadne). U Tabeli 11 prikazani su proseci i standardna odstupanja od proseka u odgovorima pripadnika poslovnih elita iz istočnih i zapadnih zemalja o nivou poverenja u nacionalne i evropske institucije, a u Tabeli 11a rezultati T testa kojim su poredene aritmetičke sredine poverenja u nacionalne i evropske institucije te dve grupe ispitanika.

Tabela 11: *Poverenje poslovnih elita iz zemalja sa iskustvom i bez iskustva tranzicije u nacionalne i evropske političke institucije*

		N	prosek	Std. Dev.
Poverenje u nacionalni parlament	Bez tranzicije	396	6.0505	1.89135
	Sa tranzicijom	328	4.4756	2.34214
Poverenje u evropski parlament	Bez tranzicije	394	5.4898	1.91582
	Sa tranzicijom	325	5.3077	2.05272
Poverenje u nacionalnu vladu	Bez tranzicije	369	6.0610	1.93921
	Sa tranzicijom	329	4.7872	2.37691
Poverenje u Evropsku komisiju	Bez tranzicije	394	5.7640	1.79981
	Sa tranzicijom	323	5.4861	2.00673
Poverenje u evropski Savet ministara	Bez tranzicije	391	5.6714	1.66180
	Sa tranzicijom	317	5.5205	2.04314
Poverenje u regionalne / lokalne vlasti	Bez tranzicije	372	5.2097	2.22073
	Sa tranzicijom	324	4.8333	2.29753

T testom nezavisnih uzoraka upoređeni su rezultati ispitivanja poverenja u evropske institucije pripadnika ekonomske elite zemalja sa i bez iskustva tranzicije. Uočena je statistički značajna razlika kod elita iz zemalja sa iskustvom i bez iskustva tranzicije.

Teorijski i praktično posmatrano, još važnija razlika između ispitanika iz te dve grupe zemalja ogleda se u tome što poslovne elite iz bivših socijalističkih zemalja imaju više poverenja u evropske nego u nacionalne institucije<sup>7</sup>. Biznis elite zapadnih zemalja, po pravilu, imaju više poverenja u nacionalne nego u evropske institucije. Podaci pokazuju da je osnovni razlog za uočenu pravilnost taj što poslovne elite bivših socijalističkih zemalja imaju veoma malo poverenja u parlamente i vlade svojih zemalja, a ne taj što imaju mnogo poverenja u evropske institucije. Objašnjenje za uočenu pravilnost moglo bi biti da bivše socijalističke zemlje još uvek nisu u potpunosti konsolidovale svoj politički poredak na način koji bi ulivao poverenje poslovnim akterima.

<sup>7</sup> Od ostalih zemalja po tome im je jedino slična Grčka. Sličan nivo poverenja u nacionalne i evropske institucije imaju elite Češke i Portugalije, s tim što se razlika ogleda u tome što češki biznismeni nemaju mnogo poverenja ni u nacionalne, ni u evropske institucije.



Indirektnu potvrdu prethodnog zaključka daju podaci koji se odnose na nivo poverenja koji u nacionalne institucije imaju kreatori javnog mnjenja. U Tabeli 12 navedeni su podaci koji pokazuju da ni u jednoj od bivših socijalističkih zemalja pripadnici medijske elite ne ocenjuju sopstveni stepen poverenja u parlament ocenom višom od 5. Nasuprot tome, ni u jednoj od zapadnih zemalja ocene stepena poverenja nisu niže od 5. Jedini izuzetak predstavlja Grčka u kojoj je stepen poverenja u nacionalne institucije na najnižem nivou.

Tabela 12: *Stepen poverenja kreatora javnog mnjenja u nacionalne odnosno evropske institucije 2009. godine (na skali gde 0 znači uopšte nemam poverenja, 10 imam potpuno poverenje)*

<i>Zemlja / institucija</i>	<i>Nacionalni parlament</i>	<i>Nacionalna vlada</i>	<i>Lokalna vlast</i>	<i>Evropski parlament</i>	<i>Evropska komisija</i>	<i>Savet ministara</i>
Austrija	6.03	5.35	4.17	6.35	5.89	5.08
Belgija	6.56	5.93	6.26	6.41	5.33	5.48
Bugarska	3.23	3.31	3.62	5.49	5.79	5.52
Češka	4.44	4.68	5.15	4.29	4.74	4.72
Danska	5.75	4.00	5.00	5.00	4.50	4.25
Francuska	5.00	5.20	5.50	5.63	3.91	4.51
Nemačka	6.63	5.89	5.83	5.37	4.39	4.66
V. Britanija	6.28	5.64	5.44	4.52	4.44	4.71
Grčka	2.73	2.20	1.73	4.67	4.13	3.87
Mađarska	3.54	3.74	5.20	4.97	5.42	5.07
Italija	5.03	4.97	4.67	4.89	5.35	5.12
Litvanija	4.03	5.06	3.69	5.51	6.11	5.77
Poljska	4.51	5.37	4.63	5.06	4.89	4.74
Portugal	5.81	5.17	4.94	5.72	5.33	5.46
Srbija	2.94	3.74	3.58	4.26	4.03	3.77
Slovačka	3.14	2.83	3.30	4.06	4.60	5.18
Španija	6.93	6.85	5.93	5.37	5.85	5.57
<i>Prosek</i>	<i>4.85</i>	<i>4.81</i>	<i>4.68</i>	<i>5.19</i>	<i>5.09</i>	<i>5.01</i>

Videli smo da je poverenje višeznačan pojam. Zato je veoma nezahvalno uopštavati podatke dobijene merenjem stepena poverenja. Ipak, dobijeni nalazi nedvosmisleno ukazuju da je nivo poverenja elita iz bivših socijalističkih zemalja u nacionalne političke institucije značajno manji nego u zemljama „stare Evrope“. To ukazuje na značajno

manji stepen konsolidacije i legitimiteta režima u bivšim socijalističkim zemljama. U političkim debatama vezanim za proširenje EU to se često ističe kao jedan od problema s kojima se suočava EU. Međutim, posmatrano iz drugog ugla, moglo bi se reći da znatno viši stepen poverenja koji elite iz bivših socijalističkih zemalja pokazuju u odnosu na evropske nego na nacionalne institucije, predstavlja izraz njihovog zalaganja za jačanje evropskih političkih institucija. Podaci govore da u pogledu poverenja u evropske institucije nema značajne razlike između poslovnih elita iz „stare“ i „nove“ Evrope, ali je, takođe, činjenica da elite stare Evrope imaju manje poverenja u evropske nego u nacionalne institucije. Drugim rečima, na osnovu prezentovanih podataka moglo bi se pretpostaviti da su za proširenje ovlašćenja evropskih institucija, odnosno za prenošenje nadležnosti sa nacionalnog na evropski nivo, više zainteresovane poslovne elite u novoprimitljenim zemljama nego one u zemljama osnivačima i pratiocima.

### **Poverenje u zavisnosti od učestalosti kontakata i ideološke opredeljenosti ispitanika**

U dosadašnjem delu teksta upoznali smo se s osnovnim nalazima pokušavajući da ih povežemo s faktorima koji ne zavise od volje ispitanika kao što su pripadnost određenoj grupi zemalja. Sada ćemo pažnju skrenuti na dva faktora koji zavise od volje ispitanika i pokušati da ustanovimo u kojoj meri oni utiču na stepen poverenja u institucije EU.

Ovde smo, zapravo, hteli da proverimo dve pretpostavke. Prva je da češći kontakti sa predstavnicima evropskih institucija utiču na podizanje nivoa poverenja ispitanika u evropske institucije, a druga da stepen poverenja u evropske institucije zavisi od ideološke pozicije ispitanika.

Kada je o prvoj hipotezi reč, raspoloživi podaci upućuju nas na analizu stavova političara jer je njima direktno postavljeno pitanje o učestalosti kontakata sa predstavnicima evropskih institucija. Pripadnicima poslovne elite je postavljeno slično pitanje, ali se ono odnosi na kontakte s poslovnim partnerima iz Evropske unije tako da njihovi odgovori

ne mogu biti u direktnoj vezi sa stepenom poverenja u institucije. Odgovor na pitanje o pretpostavljenoj vezi bazirali smo na jednofaktorskoj analizi varijansi više grupa ispitanika koji se razlikuju s obzirom na učestalost kontakata sa predstavnicima evropskih političkih institucija. Kao što se može videti iz tabela 13a, 13b i 13c, veza između stepena poverenja u evropske institucije i učestalosti kontakata sa predstavnicima EU nije linearna, ali možemo smatrati da je naša pretpostavka o značaju pristupnih tačaka potvrđena jer je ustanovljena statistički značajna razlika između ispitanika koji tokom prethodne godine uopšte nisu imali kontakte sa pojedincima iz evropskih institucija i svih ostalih.

Nulta hipoteza da ideološka opredeljenost na levicu i desnicu ima uticaj na poverenje ispitanika u evropske institucije samo je delimično potvrđena. Pokazalo se, naime, da ona „radi“ samo kada je reč o stepenu poverenja u Evropski parlament, ali da ideološka pozicija nema značajnijeg uticaja na razlike u pogledu poverenja u Evropsku komisiju i evropski Savet ministara. Kao što se može zaključiti na osnovu proseka srednjih ocena, ispitanici koji sebe svrstavaju na desni pol političkog spektra ne prave značajnu razliku između poverenja u različite evropske institucije. Poslanici koji sebe vide na levisi ili centru, međutim, u proseku imaju značajno više poverenja u Evropski parlament nego u Komisiju i Savet ministara. Upravo je to razlog za uočenu razliku. Naravno, s obzirom da je ovde u pitanju samoprocena ideološke pozicije na skali od 0 do 10 gde 0 predstavlja krajnju levicu, a 10 krajnju desnicu<sup>8</sup>, moguće su različite interpretacije dobijenih rezultata. Da su dobijeni rezultati u potpunosti potvrdili nultu hipotezu imalo bi smisla tragati za dubljim objašnjenjima i upuštati se u sofisticiranije analize. S obzirom da to nije slučaj smatramo da nulta hipoteza suštinski nije potvrđena. To ne znači da se odbacuje pretpostavka da ideologija ima uticaj na stepen poverenja u institucije EU, već samo znači da podela na levicu i desnicu, bazirana na samoproceni ispitanika, nema pretpostavljeni uticaj.

---

<sup>8</sup> U grupu levičara svrstali smo ispitanike koji su sebe ocenili ocenama 0, 1, 2 i 3. Desnicu čine ispitanici koji su se na skali prepoznali kao 7, 8, 9 i 10, a centar čine ispitanici sa ocenama 4, 5 i 6.

## Umesto zaključka

Na kraju ostaje da se istaknu najvažniji nalazi ove kratke analize i da se ukaže na neke implikacije koje otuda proizilaze. Nije uočena značajnija razlika u stepenu poverenja političkih, ekonomskih i medijskih elita različitih evropskih zemalja u najvažnije evropske političke institucije. Jedina bitna razlika odnosi se na nešto viši stepen poverenja koji političke elite imaju u Evropski parlament. Stepen poverenja pripadnika različitih elita u evropske institucije kreće se, na skali od 0 do 10, između ocena 5.01 (ocena koju pripadnici medijske elite daju evropskom Savetu ministara) i 6.11 (ocena koju političari daju Evropskom parlamentu). Modalne ocene su više i kreću se između 7 i 8. Drugim rečima, svaki četvrti, odnosno peti pripadnik evropskih elita ovim institucijama daje ocenu koja je niža od 5, što se može smatrati izrazom nepoverenja. Isti procenat ispitanika ovim institucijama daje ocene 8, 9 i 10 što bi se moglo smatrati izrazom veoma visokog stepena poverenja. Preostala polovina ispitanika ravnomerno je podeljena između ocene 5 i ocena 6 i 7.

Ove ocene posmatrane u apsolutnom smislu ne odaju utisak snažnog poverenja u evropske institucije. Međutim, u relativnom smislu, odnosno u poređenju sa poverenjem koje ispitanici imaju u nacionalne političke institucije, utisak je znatno povoljniji. Drugim rečima, poslovne i medijske elite imaju manje poverenja u nacionalne nego u evropske institucije. Ovaj zaključak dobija puno značenje tek u svetlu činjenice da je to posledica, pre svega, veoma niskog nivoa poverenja koji poslovne i medijske elite na istoku Evrope<sup>9</sup> imaju u svoje nacionalne i lokalne političke institucije.

Slabost demokratskih političkih institucija predstavljala je, i još uvek predstavlja, jednu od najznačajnijih prepreka za priključivanje postsocijalističkih zemalja EU. To još uvek predstavlja značajnu prepreku, odnosno kriterijum, za zemlje koje se pripremaju za članstvo u EU. Iz te perspektive posmatrano istočnoevropske zemlje mogu izgledati kao „slaba karika“ u lancu koji povezuje EU. Međutim, dobijeni rezultati se mogu tumačiti i na radikalno drugačiji način. Naime, činjenica da

---

<sup>9</sup> U tom pogledu Grčka predstavlja izuzetak.

poslovne i medijske elite u novopridošlim članicama Unije imaju više poverenja u evropske nego u nacionalne političke institucije svedoči o većem stepenu legitimiteta koji EU ima među tim elitama nego elitama u starim članicama koje imaju više poverenja u nacionalne nego u evropske institucije.

Zbog toga bismo mogli postaviti, pomalo paradoksalnu, hipotezu da će veći interes i impuls za jačanje EU dolaziti iz novopridošlih, a ne starih članica koje su taj proces započele. Teorijska razrada ove hipoteze odvela bi nas daleko. Već na prvi pogled mogli bismo prepoznati činioce koji deluju u različitim smerovima. Težnja ka nacionalnoj samostalnosti u mnogim bivšim socijalističkim zemljama predstavlja činilac koji bi elite tih zemalja mogao usmeravati u pravcu veće samostalnosti u odnosu na EU (Lazić, Vuletić, 2009). S druge strane, međutim, relativno nizak stepen ekonomskog razvoja predstavlja faktor koji može delovati podsticajno u pravcu njihovog snažnijeg zalaganja za jačanje EU. Posmatrano iz drugog ugla, iz pozicije elita starih članica, takođe se može postulirati ambivalentan odnos. S jedne strane, elite tih zemalja mogu biti zainteresovane za jačanje EU zbog širenja sfere ekonomskog i političkog uticaja na prostore koji su tokom druge polovine XX veka bili pod kontrolom Rusije. S druge strane, s obzirom da takvo širenje podrazumeva različite vrste kompromisa u sferi političkog organizovanja i kulturnog prilagođavanja mogao bi se očekivati otpor prema širenju i produbljivanju EU.

Navedene spekulacije pokušaću da proverim počevši poređenjem odgovora na pitanje u kojoj meri ispitanici iz različitih zemalja smatraju da bi proces jačanja EU trebalo intenzivirati. Viši rang na skali upućuje na interes za produbljivanjem proces evrointegracija, a niži svedoči o svojevrsnoj zasićenosti dosadašnjim tokom integracija.

Rezultati ispitivanja zalaganja za unifikaciju EU dobijeni T testom nezavisnih uzoraka pokazali su da postoji značajna razlika između predstavnika političkih i ekonomskih elita iz zemalja istočne i zapadne Evrope. Prosečna razlika između srednjih vrednosti obeležja po grupama u poduzorku političara iznosi 1.0 ( $M = 7.067$  i  $M = 6.061$ ), a u poduzorku poslovnih ljudi 0.91 ( $M = 7.167$  i  $M = 6.268$ ). U oba slučaja predstavnici elita iz zapadne Evrope iskazuju značajnu, mada malu do umerenu razliku u odnosu na predstavnike elita iz istoč-

ne Evrope. Drugim rečima, to znači da naša polazna pretpostavka nije potvrđena, odnosno da privlačnost evropskih demokratskih institucija nije dovoljan razlog za izraženiji stepen zalaganja predstavnika elita iz istočne Evrope za produbljivanjem evropskog saveza.

## Prilog: Tabele

Tabela 2: *Analiza promenljivosti rezultata (varijanse) između različitih zemalja s obzirom na nivo poverenja političke elite u Evropski parlament*

Molimo Vas da na skali od 0 do 10 označite u kojoj meri Vi lično imate poverenja u Evropski parlament?							
Tukey HSD							
Country's name	N	Subset for alpha = 0.05					
		1	2	3	4	5	6
Srbija	79	4.7342					
Velika Britanija	49	5.1633	5.1633				
Poljska	80	5.1750	5.1750				
Češka	80	5.2625	5.2625	5.2625			
Slovačka	80	5.6750	5.6750	5.6750	5.6750		
Bugarska	77	5.7662	5.7662	5.7662	5.7662		
Francuska	79	5.8354	5.8354	5.8354	5.8354		
Estonija	72		5.9167	5.9167	5.9167		
Portugalija	80		5.9250	5.9250	5.9250		
Danska	60		5.9667	5.9667	5.9667	5.9667	
Italija	83		6.1687	6.1687	6.1687	6.1687	
Španija	94		6.2872	6.2872	6.2872	6.2872	6.2872
Mađarska	79			6.3671	6.3671	6.3671	6.3671
Litvanija	80			6.3750	6.3750	6.3750	6.3750
Belgija	80				6.4750	6.4750	6.4750
Austrija	80				6.8125	6.8125	6.8125
Grčka	90					7.1111	7.1111
Nemačka	75						7.4133
Sig.		.095	.078	.086	.069	.065	.076

Tabela 3: *Analiza promenljivosti rezultata (varijanse) između različitih zemalja s obzirom na nivo poverenja političke elite u Evropsku komisiju*

Molimo Vas da na skali od 0 do 10 označite u kojoj meri Vi lično imate poverenja u Evropsku komisiju?							
Tukey HSD							
Country's name	N	Subset for alpha = 0.05					
		1	2	3	4	5	6
Great Britain	49	4.1429					
France	77	4.4481	4.4481				
Serbia	78	4.6667	4.6667	4.6667			
Czech Republic	80	4.8875	4.8875	4.8875	4.8875		
Austria	80	5.0625	5.0625	5.0625	5.0625	5.0625	
Poland	80	5.0750	5.0750	5.0750	5.0750	5.0750	
Italy	83		5.5422	5.5422	5.5422	5.5422	5.5422
Denmark	60		5.5500	5.5500	5.5500	5.5500	5.5500
Slovakia	80		5.5750	5.5750	5.5750	5.5750	5.5750
Belgium	80			5.6500	5.6500	5.6500	5.6500
Bulgaria	79			5.7848	5.7848	5.7848	5.7848
Portugal	80				5.9000	5.9000	5.9000
Germany	77				5.9610	5.9610	5.9610
Greece	90				6.0333	6.0333	6.0333
Hungary	80					6.1250	6.1250
Spain	94					6.1596	6.1596
Estonia	72						6.2500
Lithuania	80						6.2875
Sig.		.326	.075	.082	.063	.098	.737

Tabela 4: *Analiza promenljivosti rezultata (varijanse) između različitih zemalja s obzirom na nivo poverenja političke elite u Evropski Savet ministara*

Molimo Vas da na skali od 0 do 10 označite u kojoj meri Vi lično imate poverenja u Evropski savet ministara					
Tukey HSD					
Country's name	N	Subset for alpha = 0.05			
		1	2	3	4
Great Britain	49	4.6531			
Serbia	80	4.7125			

Poland	80	5.1000	5.1000		
Austria	80	5.2000	5.2000	5.2000	
Czech Republic	80	5.3125	5.3125	5.3125	5.3125
Belgium	78	5.4615	5.4615	5.4615	5.4615
France	76	5.5000	5.5000	5.5000	5.5000
Italy	83	5.5301	5.5301	5.5301	5.5301
Bulgaria	78		5.8590	5.8590	5.8590
Estonia	72		6.0417	6.0417	6.0417
Germany	76		6.0526	6.0526	6.0526
Spain	93		6.0538	6.0538	6.0538
Hungary	79		6.1646	6.1646	6.1646
Portugal	80			6.2375	6.2375
Greece	90			6.3000	6.3000
Denmark	60			6.3167	6.3167
Lithuania	80				6.3750
Slovakia	80				6.4125
Sig.		.377	.095	.059	.069

Tabela 5: *Analiza promenljivosti rezultata (varijanse) između različitih zemalja s obzirom na nivo poverenja ekonomske elite u Evropski parlament*

Molimo Vas da na skali od 0 do 10 označite u kojoj meri Vi lično imate poverenja u Evropski parlament?						
Tukey HSD						
Country's name	N	Subset for alpha = 0.05				
		1	2	3	4	5
Great Britain	21	3.6190				
Czech Republic	41	4.1463	4.1463			
Poland	42	4.2857	4.2857	4.2857		
Slovakia	40	4.7500	4.7500	4.7500	4.7500	
Austria	35	4.9714	4.9714	4.9714	4.9714	4.9714
Portugal	39		5.2051	5.2051	5.2051	5.2051
Germany	43		5.2093	5.2093	5.2093	5.2093
Bulgaria	44		5.4091	5.4091	5.4091	5.4091
Italy	42		5.4286	5.4286	5.4286	5.4286
Lithuania	39		5.4872	5.4872	5.4872	5.4872
Hungary	41		5.5366	5.5366	5.5366	5.5366



France	40			5.6500	5.6500	5.6500	5.6500
Belgium	44				5.8636	5.8636	5.8636
Spain	54				5.8889	5.8889	5.8889
Denmark	40				5.9250	5.9250	5.9250
Greece	36				6.0833	6.0833	6.0833
Serbia	38					6.3158	6.3158
Estonia	40						6.6500
Sig.		.129	.101	.120	.146	.136	.070

Tabela 6: *Analiza promenljivosti rezultata (varijanse) između različitih zemalja s obzirom na nivo poverenja ekonomske elite u Evropsku komisiju*

Molimo Vas da na skali od 0 do 10 označite u kojoj meri Vi lično imate poverenja u Evropsku komisiju?							
Tukey HSD							
Country's name	N	Subset for alpha = 0.05					
		1	2	3	4		
Czech Republic	40	4.1750					
Great Britain	21	4.1905					
Poland	42	4.5476	4.5476				
Slovakia	40	4.9750	4.9750	4.9750			
France	40	5.0000	5.0000	5.0000			
Germany	42	5.0476	5.0476	5.0476			
Austria	35	5.4286	5.4286	5.4286	5.4286		5.4286
Bulgaria	44	5.5000	5.5000	5.5000	5.5000		5.5000
Hungary	41		5.6829	5.6829	5.6829		5.6829
Italy	42		5.8333	5.8333	5.8333		5.8333
Serbia	38				5.9737		5.9737
Spain	54				6.0000		6.0000
Portugal	40				6.1500		6.1500
Greece	36				6.3056		6.3056
Denmark	40				6.3250		6.3250
Lithuania	38				6.3421		6.3421
Belgium	44						6.5000
Estonia	40						6.8000
Sig.		.095	.125	.070	.068		

Tabela 7: *Analiza promenljivosti rezultata (varijanse) između različitih zemalja s obzirom na nivo poverenja ekonomske elite u Evropski savet ministara*

Molimo Vas da na skali od 0 do 10 označite u kojoj meri Vi lično imate poverenja u Evropski savet ministara					
Tukey HSD					
Country's name	N	Subset for alpha = 0.05			
		1	2	3	4
Czech Republic	40	4.4500			
Poland	42	4.5714	4.5714		
Slovakia	36	4.9444	4.9444	4.9444	
France	39	5.0256	5.0256	5.0256	5.0256
Great Britain	20	5.1000	5.1000	5.1000	5.1000
Germany	42	5.1905	5.1905	5.1905	5.1905
Italy	42	5.5238	5.5238	5.5238	5.5238
Bulgaria	44	5.5909	5.5909	5.5909	5.5909
Austria	35	5.7143	5.7143	5.7143	5.7143
Portugal	39	5.7436	5.7436	5.7436	5.7436
Spain	54	5.7963	5.7963	5.7963	5.7963
Belgium	44		5.9659	5.9659	5.9659
Hungary	40			6.0500	6.0500
Serbia	38			6.0789	6.0789
Lithuania	37			6.0811	6.0811
Denmark	40			6.1000	6.1000
Greece	36			6.2778	6.2778
Estonia	40				6.4500
Sig.		.091	.064	.099	.051

Tabela 8: *Analiza srednjih vrednosti nivoa poverenja političkih elita zemalja sa, odnosno bez iskustva tranzicije iz socijalizma u kapitalizam u evropske institucije*

	Levene's Test for Equality of Variances	t-test for Equality of Means								
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
Poverenje u Evropski parlament	1.404	.236	1.228	717	<b>.220</b>	.18216	.14828	-.10896	.47328	
Poverenje u Evropsku komisiju	4.959	.026	1.953	715	.051	.27789	.14230	-.00148	.55726	
Poverenje u Evropski Savet ministara	12.960	.000	1.083	706	.279	.15085	.13924	-.12252	.42422	
			1.061	604.885	<b>.289</b>	.15085	.14224	-.12849	.43019	

Tabela 11a: *Analiza srednjih vrednosti nivoa poverenja poslovnih elita zemalja sa, odnosno bez iskustva tranzicije iz socijalizma u kapitalizam u nacionalne i evropske institucije*

		t-test for Equality of Means								
		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
Poverenje u nacionalni parlament		27.696	.000	10.009	722	.000	1.57490	.15734	1.26599	1.88380
				9.813	624.753	<b>.000</b>	1.57490	.16049	1.25973	1.89007
Poverenje u Evropski parlament		1.404	.236	1.228	717	<b>.220</b>	.18216	.14828	-.10896	.47328
				1.220	671.193	.223	.18216	.14927	-.11093	.47524
Poverenje u nacionalnu vladu		22.107	.000	7.789	696	.000	1.27374	.16352	.95268	1.59480
				7.700	633.855	<b>.000</b>	1.27374	.16542	.94891	1.59858
Poverenje u Evropsku komisiju		4.959	.026	1.953	715	.051	.27789	.14230	-.00148	.55726
				1.932	653.770	<b>.054</b>	.27789	.14384	-.00455	.56033
Poverenje u Evropski Savet ministara		12.960	.000	1.083	706	.279	.15085	.13924	-.12252	.42422
				1.061	604.885	<b>.289</b>	.15085	.14224	-.12849	.43019
Poverenje u regionalne / lokalne vlasti		.801	.371	2.194	694	<b>.029</b>	.37634	.17150	.03963	.71306
				2.189	673.994	.029	.37634	.17190	.03882	.71387

Tabela 13a: *Jednofaktorska ANOVA stepena poverenja političke elite u Evropski Savet ministara s obzirom na nivo kontakata sa predstavnicima EU*

Stepen poverenja u evropski Savet ministara			
Tukey HSD			
Učestalost kontakata sa predstavnicima EU tokom prošle godine	N	Subset for alpha = 0.05	
		1	2
Bez kontakata	133	5.0113	
Jednom godišnje	213		5.6620
Jednom nedeljno	193		5.6632
Jednom u tri meseca	406		5.9126
Jednom mesečno	428		5.9883
Sig.		1.000	.431

Tabela 13b: *Jednofaktorska ANOVA stepena poverenja političke elite u evropski parlament s obzirom na nivo kontakata sa predstavnicima EU*

Stepen poverenja u Evropski parlament			
Tukey HSD			
Učestalost kontakata sa predstavnicima EU tokom prošle godine	N	Subset for alpha = 0.05	
		1	2
Bez kontakata	132	5.1515	
Jednom nedeljno	194		6.0155
Jednom godišnje	213		6.0329
Jednom mesečno	428		6.2266
Jednom u tri meseca	409		6.2396
Sig.		1.000	.800

Tabela 13c: *Jednofaktorska ANOVA stepena poverenja političke elite u Evropsku komisiju s obzirom na nivo kontakata sa predstavnicima EU*

Stepen poverenja u Evropsku komisiju			
Tukey HSD			
Učestalost kontakata sa predstavnicima EU tokom prošle godine	N	Subset for alpha = 0.05	
		1	2
Bez kontakata	131	4.5267	
Jednom godišnje	214		5.4206
Jednom nedeljno	194		5.6031
Jednom u tri meseca	409		5.6944
Jednom mesečno	430		5.7640
Sig.		1.000	.419

Tabela 14a: *Jednofaktorska ANOVA stepena poverenja političke elite u Evropski parlament s obzirom na ideološku samoopredeljenost ispitanika*

Poverenje u Evropski parlament			
Tukey HSD			
Ideološka pozicija	N	Subset for alpha = 0.05	
		1	2
Desnica	367	5.6839	
Centar	418		6.2943
Levica	319		6.4232
Sig.		1.000	.697

Tabela 14b: *Jednofaktorska ANOVA stepena poverenja političke elite u Evropski Savet ministara s obzirom na ideološku samoopredeljenost ispitanika*

Poverenje u Evropski Savet ministara			
Tukey HSD			
ideološka pozicija	N	Subset for alpha = 0.05	
		1	
Levica	314	5.6401	
Desnica	365	5.7397	
Centar	421	5.8266	
Sig.		.456	

Tabela 14c: *Jednofaktorska ANOVA stepena poverenja političke elite u Evropsku komisiju s obzirom na ideološku samoopredeljenost ispitanika*

Poverenje u Evropsku komisiju			
Tukey HSD			
Ideološka pozicija	N	Subset for alpha = 0.05	
		1	
Desnica	367	5.4360	
Levica	317	5.4826	
Centar	424	5.7500	
Sig.		.128	

## Literatura

- Gidens, E (1994): *Posledice modernosti*, Filip Višnjić, Beograd.
- Gidens, E (2009): *Evropa u globalnom dobu*, Clio, Beograd.
- Lazic, M, Vuletic, V (2009): *The Nation State and the EU in the Perceptions of Political and Economic Elites: The Case of Serbia in Comparative Perspective*, in Europe-Asia Studies, Routledge (Pages 987 – 1001).
- Vuletić, V (2008): *Između nacionalne prošlosti i evropske budućnosti*, Službeni glasnik, Beograd.

Vladimir Vuletić  
University of Belgrade  
Faculty of Political Sciences

### THE TRUST OF POLITICAL AND ECONOMIC ELITES IN NATIONAL AND EUROPEAN POLITICAL INSTITUTIONS

**Abstract:** *The paper examines the trust of political and economic elites of selected European countries in national and political institutions of the EU. The main objective of this paper is to determine in a comparative perspective whether there are significant differences in the degree of confidence in the national and European institutions and to thus contribute to the debate on the problems of EU institutional constitution. Special emphasis is placed on the relationship between the elite of the former socialist countries towards these issues in order to determine whether they differ significantly from other countries.*

**Key words:** *trust, political and economic elite, national institutions, EU political institutions*





**Branimir Stojković\***  
Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka

## KULTURNA POLITIKA I SLABA DRŽAVA

**Sažetak:** *Polazeći od činjenice da se Srbija nalazi na listi slabih država (Index of states weaknesses in the developing world), ovaj rad nastoji da istraži da li je i njena politika u oblasti kulture – slaba kulturna politika. Budući da standardni indikatori slabosti država ne uzimaju u obzir odlike njene kulturne politike, u radu se polazi od prava na kulturu i nastoji da istraži mera njegovog ostvarivanja. Najpre se konstatuje da je model kulturne politike Srbije – model kulture zemalja u tradiciji, a zatim ukazuje na njene specifične odlike unutar tog modela. Zaključuje se da je kulturna politika Srbije – slaba kulturna politika jer nema eksplicitnu državnu strategiju razvoja koja bi operacionalizovala ostvarivanje prava na kulturu.*

**Gljučne reči:** *slaba država, kulturna politika, tranzicija, Srbija*

Slabe države su one u kojima institucije ne funkcionišu na zadovoljavajući način ili uopšte ne funkcionišu. One, dakle, ne uspevaju da isporuče odgovarajuća „politička dobra“ svojim građanima. U ta politička dobra se standardno ubrajaju bezbednost, vladavina prava, monetarni i bankarski sistem, školske i obrazovne institucije, zaštita životne sredine i civilno društvo. U tom nabranjanju vitalnih podsistema države, kulturnog podsistema, po pravilu – nema, a ako ga se ipak

---

\* Autor je redovni profesor na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu.

pomene onda je tu pre svega reč o nacionalnom identitetu (*identity building*) kao pretpostavci konstituisanja i funkcionisanja države/nacije u savremenom svetu<sup>1</sup>. Trebalo bi, stoga, zapitati se o ulozi koju kultura ili preciznije kulturna politika (kao operator koji povezuje državu i kulturu) ima u slabim državama, odnosno u jačanju njihovog kapaciteta sa jedne strane ili njihovom slabljenju i prelasku među države koje propadaju (*failed states*) ili one koje su već skoro sasvim nestale (*collapsed states*). Sledeće pitanje je: gde se tu pozicionira država Srbija i njena kulturna politika? U spisku država koji počinje sa veoma slabim, a završava sa najmanje slabim državama na kome se nalazi 141 država, Srbija je na 108-om mestu, Makedonija na 114, Bosna i Hercegovina na 113, Albanija na 111, Bugarska na 127, Rumunija na 121, Hrvatska na 132-om. Na tom spisku slabih država Slovenije nema – što znači da ona ne spada među slabe države, dok je Rusija na 65-om mestu, a Kina na 74-om.<sup>2</sup>

Ključna tačka preseka odnosa države i kulture jeste pravo na kulturu. Ono je univerzalno priznato odgovarajućim dokumentom Ujedinjenih nacija<sup>3</sup>, te je meru i način njegovog ostvarivanja moguće uzeti kao osnov za procenu odnosa države i kulture, a kulturna politika (preko svojih ciljeva i instrumenata) je okvir za empirijske indikatore ostvarivanja prava na kulturu. Dešava se da ponekad slabe države imaju „jaku“ kulturnu politiku što znači da njene ciljeve ostvaruju na način koji privileguje /diskriminiše pojedine delove stanovništva (kulturne i etničke grupe ili manjine) pa tako dovode u pitanje njihovo pravo na kulturu i još pri tom koriste u prvom redu represivne, a ne podsticajne instrumente kulturne politike.

Značajno je istaći da pravom na kulturu teorijska misao počinje da se bavi tek posle Drugog svetskog rata. U različitim državama borba za ostvarivanje prava na kulturu uzimala je sasvim drugačiji smisao i

---

<sup>1</sup> Svetlana Đurđević-Lukić, (2005), „Bringing the State Back: Strong Versus Weak States“, in *International Problems*, no 4/2005.

<sup>2</sup> Susan E. Rice and Stewart Patrick, (2008), *Index of States Weakness in the Developing World*, Brookings Global, Economy and Development.

<sup>3</sup> Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (član 15) koji lapidarno definiše pravo na kulturu kao „pravo na učešće u kulturnom životu“. Pakt je donesen 1966. a počeo da važi deceniju kasnije.

oblike: od borbe za opštekulturno obrazovanje i pravo na osnovno obrazovanje, posebno za žene (afričke i azijske države) preko borbe za mogućnost stvaranja na jeziku sopstvene etničke grupe i u okviru vlastitih kulturnih tradicija (Lužički Srbi, Romi, Bretonci, Velšani...) do borbe za mogućnost slobodnog stvaralačkog izražavanja, nesputanog unapred datim kanonima, verskim predrasudama i ideološkim barijerama. Ovo poslednje najčešće se vezuje za zemlje realnog socijalizma, u kojima su umetnici bili podvrgnuti najžešćim pritiscima cenzure i autocenzure, ali može se reći da je ona karakteristična za sve totalitarne sisteme, bilo na kojoj ideologiji da se zasnivaju. Krajem XX veka najžešći pritisci na umetnost i umetnike dogodili su se u zemljama u kojima su vlast uzele radikalne religiozne grupe, poput talibana u Avganistanu ili diktatori koji su u umetnosti videli za njih nepoželjnu mogućnost iskazivanja slobodne kritičke misli (npr. Turkmenistan). U zemljama razvijenog Zapada, pak, borba za ostvarivanje prava na kulturu podrazumevala je nastojanje za ublažavanjem ekonomskih ograničenja koji onemogućavaju učešće u kulturnom životu velikom broju onih koji pripadaju marginalnim grupama čiji pripadnici ne ostvaruju dovoljna sredstva ni za osnovnu egzistenciju pa im je, kako je to Engel zapazio još u XIX veku, kultura, odnosno izdaci za nju, izvan realnog domašaja.

Pravo na kulturu, iako proklamovano paktovima, deklaracijama i poveljama Ujedinjenih nacija i Uneska, nije ostvareno u punoj meri ni u jednoj zemlji sveta, i uvek postoje načini da se nađu adekvatnija pravna rešenja i bolji instrumenti kulturne politike kojima će se neravnopravnosti umanjivati, a kulturne raznolikosti makar očivati, ako ne i podsticati. Jer bogatstvo kulture i kulturnog života leži upravo u raznolikosti kultura, koju brojni ideološki, tržišni, kulturno-politički i drugi faktori nastoje da umanje iz svojih razloga koji ponegde svoje argumente nalaze upravo u zaštiti prava na slobodu izražavanja kao jednom od temeljnih ljudskih prava.

Da bi se uloga kulturne politike istražila u ključu prava na kulturu i njegovog prisustva u slabim državama, neophodno je najpre teorijski definisati pojam kulturne politike<sup>4</sup>, pa potom na osnovu deskriptivno-

---

<sup>4</sup> Ana Birešev, (2006), „Kulturna politika u teoriji“, Kultura – časopis za teoriju i sociologiju kulture i kulturnu politiku, br. 116-117/2006.

analitičkih modela kulturne politike, prepoznati one među njima koje su karakteristične za slabe države.

Kulturna politika je samo na prvi pogled jednoznačan i po sebi razumljiv pojam. Međutim, već na prvom, najopštijem nivou, pokazuje se da su moguća dva njena različita značenja. Prvo, i istorijski gledano starije, jeste ono koje bi moglo da se označi kao *implicitna* kulturna politika – to su svi postupci države koji nenamerno, dakle nemajući u vidu specifične kulturne ciljeve, na pozitivan ili negativan način utiču na oblast kulture. To su, na primer, porezi koje ubire država, a koji neminovno proizvode posledice u svim oblastima na koje se primenjuju, pa i na kulturu. Drugo, istorijski mnogo novije i za nas mnogo relevantnije, jeste *eksplicitna* kulturna politika. Tu je reč o namernim i manje ili više sistemskim intervencijama države, odnosno njenih organa u polje kulture s namerom da se ono kao celina ili pojedini njegovi segmenti usmere u određenom pravcu<sup>5</sup>.

Dakle, savremena kulturna politika je svesno regulisanje javnog interesa u oblasti kulture i odlučivanje o svim pitanjima vezanim za kulturni razvitak jednog društva, odnosno države. Ključnu funkciju za definisanje kulturne politike ima država, ali savremena kulturna politika nastaje kao rezultat dijaloga među sektorima koji svi nose svoj deo odgovornosti za njen razvoj. Najveće polje ekspertiza menadžera u kulturi nalazi se u javnom sektoru, u ustanovama kulture na nacionalnom i gradskim nivoima, gde je i najveća odgovornost za očuvanje nacionalne kulturne baštine i institucionalne osnove kulture (muzeji, biblioteke, zaštita spomenika...). Privatni, profitno orijentisani deo kulturnog sektora nosi sa sobom spremnost na rizik, okrenutost budućnosti, eksperimentu, dok u trećem, civilnom sektoru postoji najveća spremnost i najveća stručnost za pitanja rada sa publikom i nepublikom. Dakle, istinski celovita kulturna politika može nastati tek ako je država spremna da obezbedi odgovarajući uticaj sva tri sektora i da dođe do usaglašavanja njihovih interesa – kako onih koji smatraju da je najznačajnije obezbediti stvaralaštvo i stvaralaški razvoj, tako i onih koji smatraju da se novcem poreskih obveznika (dakle budžetom) treba da zadovoljavaju interesi najvećeg broja građana.

---

<sup>5</sup> Milena Dragičević Šešić, Branimir Stojković, (2007), *Kultura – menadžment, animacija, marketing*, Clio, Beograd.

Kulturna politika ispoljava se u trostrukom vidu: 1. kroz teorijske postavke koje su u skladu sa opštim tendencijama društvenog razvitka i koje su uslovljene ideologijom određenog društva, ali i naučnim dome- tima sociologije i teorije kulture; 2. kroz precizno definisane ciljeve i zadatke kulturne politike i 3. kroz sistem metoda i instrumenata realizo- vanja ciljeva i zadataka kulturne politike.

Da bi se razumela kulturna politika određenog društva, neophodno je analizirati sva tri segmenta kulturne politike, čime se obezbeđuje da se na što potpuniji način odrede njena suština i način ispoljavanja.

Razmatrajući odnos između države i kulture pokušaćemo da ponudimo odgovore na nekoliko pitanja: da li je politika države u oblasti kulture svrsishodna, čime je uslovljena (ekonomski, politički i kulturni imperativi) i na kakve se sve načine može voditi i ostvarivati. U veći- ni zemalja za formulisanje i sprovođenje nacionalne kulturne politike nadležno je ministarstvo kulture. Naravno, kulturna politika se vodi de- limično i kroz druge javne politike: obrazovnu, medijsku, zdravstvenu. Zadatak je ministarstava kulture da intersektorskim strategijama, kroz međuministarske komitete ili druge oblike saradnje, koordiniraju na na- cionalnom nivou sve aktivnosti javnih vlasti u domenu kulture.

Iako se, na prvi pogled, može učiniti da ima onoliko kulturnih po- litika koliko i zemalja, ipak se, kako to pokazuje uvid u *Kompendijum evropskih kulturnih politika*<sup>6</sup> i u *Kulturne politike Alžira, Egipta, Jorda- na, Libana, Maroka, Palestine, Sirije i Tunisa*<sup>7</sup>, mogu uočiti izvesne ma- nje ili više bitne sličnosti između kulturnih politika pojedinih zemalja, te je zato moguće konstruisati određeni broj modela kulturne politike. A model je misaona konstrukcija koja u stvarnosti ne postoji u čistom obli- ku, ali na odgovarajući način opisuje bitne odlike i način funkcionisanja pojedinih pojava, u ovom slučaju stvarne kulturne politike pojedinih zemalja. Da bi složeni kulturni sistemi savremenih društava mogli da se razumeju, neophodno je pribeci njihovom prikazivanju u obliku mode- la. Model pokazuje funkcionisanje sistema na nivou njegovih teorijskih pretpostavki, znači, nezavisno od konkretnih okolnosti koje mogu da ga dovedu u pitanje. Modelski pristup omogućava da se: 1. uoče bitne

<sup>6</sup> <http://www.culturalpolicies.net/web/profiles.php>

<sup>7</sup> *Cultural Policies in Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco, Palestine, Syria and Tunisia*, (2010), Boekmanstudies; Amsterdam.

zajedničke odlike velikog broja kulturnih sistema različitih društava, 2. hipotetički istraži način njihovog funkcionisanja, 3. nalazi prikažu na jednostavan i razumljiv način<sup>8</sup>.

Postoji bar sedam osnovnih modela kulturne politike, izvedenih na osnovu uočenih sličnosti u kulturnoj politici niza zemalja različite privredne razvijenosti, političkog sistema i kulturne tradicije od kojih se jedni mogu u sasvim maloj meri dovesti u vezu sa konceptom slabe države, kod drugih je ta povezanost slaba ili tek umerena, dok su treći po svojim odlikama tipični upravo za slabe države.

Upravo tim redosledom će biti izloženi modeli kulturnih politika.

Liberalni model kulturne politike. Osnovna odlika ovog modela kulturne politike jeste proklamovana „neutralnost“ države u domenu kulture. To podrazumeva insistiranje na privatnoj svojini nad sredstvima stvaranja i difuzije (širenja) kulturnih dobara, te shvatanje da država ne sme da utiče na razvoj kulture, da ne bi ugrozila njenu autonomiju<sup>9</sup>. Presudan značaj ima tržište kulturnih dobara, na kome, pored vrhunске kulture namenjene višim društvenim slojevima (eliti), središnju ulogu ima kulturna industrija<sup>10</sup> koja stvara tipizirane kulturne proizvode namenjene većini pripadnika društva, publici masovne kulture. U ovom sistemu presudnu ulogu imaju privatne fondacije za razvoj elitnih formi umetnosti poput opere, muzeja, itd, a zadatak države se vidi pre svega kroz obezbeđivanje podsticaja privatnom sektoru i civilnom društvu da ulažu u kulturu i da u tome vide svoj interes.

Paradržavni model kulturne politike. Ovaj model podrazumeva da je vlada, tj. Ministarstvo kulture prenelo svoju odgovornost u domenu kulture na stručno telo (umetnički savet) koje ona imenuje, ali kojim direktno ne upravlja i koje ima potpunu autonomiju odlučivanja u periodu za koji je imenovano. U osnovi elitistička, orijentacija ovog modela kulturne politike ublažena je opštim prihvatanjem tendencije demokratizacije kulture, tj. naporima da se vrhunске umetničke vrednosti učine

---

<sup>8</sup> Miroljub Radojković i Branimir Stojković, (2008), Informativno-komunikacioni sistem, Clio, Beograd.

<sup>9</sup> Benoa Lafortin, (2002), „Kulturna politika u San Francisku, Barseloni i Montrealu. Investicije, decentralizacija i participacija“, u: Dragičević-Šešić, Milena: *Javna i kulturna politika*, Beograd: Magna agenda.

<sup>10</sup> David Hesmondhalgh, (2007), *The Cultural Industries*, Second edition, SAGE.

dostupnim najširoj publici, kao što se to dešava danas u Velikoj Britaniji i Irskoj<sup>11</sup>. Umetnički saveti ovih zemalja, kao paradržavna tela, pokušavaju da smanje i ublaže uticaj tržišta na umetnost, podržavajući u isto vreme elitne kulturne institucije i umetničke projekte lokalnih zajednica čiji je cilj da podstiču učešće u kulturnom životu što širih slojeva publike.

Specifični oblik ovog modela predstavlja decentralizovana kulturna politika Nemačke<sup>12</sup>, koja je u stvari nadležnost države za poslove kulture prebacila „lenderima“ (Länder) – regionima – i njihovim sekretarijatima za kulturu. Tako praktično postoji veliki broj autonomnih kulturnih politika – koje se od Saksonije do Bavarske razlikuju isto toliko koliko se švedska kulturna politika razlikuje od engleske i francuske – iako unutar svih nemačkih kulturnih politika postoji jedan zajednički imenitelj, a to je grad kao osnovni stožer i nosilac kulturnih zbivanja i gradska kulturna politika kao najznačajniji činilac.

**Državni prestižno-prosvetiteljski model kulturne politike.** Ovaj model, razvijen u Francuskoj, kulturu doživljava ne samo kao ključnog činioca nacionalnog identiteta, već i kao onaj deo odgovornosti i poslova države koji su od presudnog značaja za imidž i prestiž zemlje u svetu. Od Andrea Malroa, prvog ministra kulture u Zapadnoj Evropi (od 1960.), do Žaka Langa osamdesetih, francuska kulturna politika je davala ton i vršila uticaj ne samo na susedne zemlje, već i na kulturnu politiku Evropske zajednice i Saveta Evrope.

Brojni koncepti razvijeni su u Francuskoj: od decentralizacije do kulturne animacije, kulturnog turizma, itd.<sup>13</sup> Ovaj model, često zasnovan i na harizmi lidera – ministra kulture, orijentisan je na tzv. „velike projekte“ koji u sebi simbolizuju nastojanja kulturne politike i deluju kao zamajac decentralizovanim aktivnostima.

Primer: Kulturni centar Žorž Pompidu, Bobur, bio je prvi takav centar u Evropi nakon kojeg su se u brojnim evropskim zemljama arhitektura i program rada ustanova kulture bitno promenili<sup>14</sup>. On je istovremeno predstavljao i elitističku i populističku instituciju – koja je na

<sup>11</sup> <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php>

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Klod Molar, (2000), *Kulturni inženjering*, Beograd: Clio.

<sup>14</sup> Claude Mollard, (1998), *Enjeux de Centre Georges Pompidou*, 10/18 edit.

svoj trg primala i žonglere – zabavljače, a najširoj publici omogućavala da vožnjom spoljnim pokretnim stepeništem doživi Pariz kao spektakl. Nakon toga i Piramida u Luvru, i brojni drugi projekti širom Francuske, nastoje da ožive interes građana i najšire populacije za pitanja kulture, a da istovremeno umetnicima stvore vrhunske uslove za rad i izlaganje svoga rada.

Teritorijalno konceptualizovane kulturne politike. Kako se kulturne politike evropskih zemalja oblikuju i razvijaju u međusobnom komuniciranju, a posebno tokom procesa evaluacije koji je uspostavio Savet Evrope<sup>15</sup>, tako su brojni koncepti, uvedeni tokom poslednjih pedesetak godina postepeno prihvatani i postajali praksa većine država, iako su instrumenti realizacije ostajali različiti. No, najznačajnija promena desila se kao posledica napuštanja koncepta „kulturne reprezentacije“ države-nacije i povećavanja brige za kvalitet ukupne kulturne ponude i kulturnog života na celoj teritoriji pojedine države. To je predstavljalo kvalitativan pomak utoliko što je značilo širenje ciljeva i zadataka kulturne politike sa zaštite kulturnih dobara i podržavanja elitnih kulturnih projekata (uglavnom vezanih za prestonicu) ka afirmaciji programa i projekata koji se odvijaju pred što širim krugovima ljudi, obuhvatajući kako one koji do tada nisu ni mogli prisustvovati kulturnim događajima (slabovidni, gluvo-nemi, itd.), tako i one koji u udaljenim regionima nisu imali nikakve mogućnosti participacije u kulturnom životu koncentrisanom u glavnom gradu. Za razliku od koncepta u kome se odgovornost države i ministarstva kulture vidi pre svega u očuvanju i promovisanju *nacionalnog kulturnog identiteta*, u ovom modelu koji danas nastoji da sledi sve veći broj zemalja zapadne Evrope, odgovornost države i ministarstva kulture usmerena je ka *građaninu – pojedincu*, defavorizovanim društvenim grupama i ka kulturi koja obuhvata celokupnu teritoriju zemlje. Uneskova Konvencija o zaštiti i unapređenju raznolikosti<sup>16</sup>, zahteva da se prava svake, ma i najmanje grupe ljudi očuvaju u svojoj „raznolikosti“, te je stoga jasno da topo-sociološki pristup zasnovan na ravnopravnosti postaje neminovnost. Ovakav koncept zajednički definisane kulturne politike, u čemu učestvuju sva tri

<sup>15</sup> Branimir Stojković, (1995), Kulturna politika evropske integracije, Institut za evropske studije.

<sup>16</sup> Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, Unesco, 2005.



sektora (javni, civilni i privatni), može se nazvati i kombinovanim „top-down“ i „bottom-up“ pristupom, jer inicijative za promenu zakona, za uvođenje novih instrumenata i sl. mogu dolaziti i od strane javnosti ukljuživ i onu lokalnu i od strane vlasti – ministarstava, regija ili opština.

**Model kulturne politike u zemljama u tranziciji.** Kultura i kulturna politika u posttotalitarnim društvima i dalje su, s jedne strane, duboko zavisne od starih modela kulturne politike i organizacije sistema institucija, a, s druge, od iskazanih zahteva demokratski orijentisanih intelektualaca, okrenutih uglavnom prioritetima nacionalne kulture. Pitanja poslovanja, menadžmenta u najširem smislu, tržišta, školovanja kadrova za nove odnose i nove potrebe i dalje ostaju marginalna, a profesija kulturnih menadžera – nekadašnjih organizatora kulture – i dalje jedna od onih na koje se uglavnom ne računa u konstituisanju novog kulturnog sistema. Karakteristike tranzicionog perioda zemalja Centralne i Istočne Evrope uglavnom se svode na nestabilnost političkih sistema, nerešene ekonomske odnose (koegzistencija svih oblika svojine), verbalno preuveličavanje značaja tržišta bez istinski potpunog uspostavljanja tržišnih odnosa, porast nacionalnih osećanja i brige za „zdravlje“ i opstanak nacije, ukidanje cenzure iz ideoloških, a uvođenje cenzure iz verskih i nacionalnih razloga, itd. U domenu kulture suštinski problemi jesu u činjenici da je istovremeno sa prestankom državne, ideološke kontrole prestala i državna briga, da su kulturne institucije upućene na tržište koje faktički još uvek ne postoji, te da se interesovanje publike izuzetno smanjilo, a ponegde i sasvim nestalo<sup>17</sup>. Ali, ne samo što je interesovanje preusmereno – umetničko stvaralaštvo i pogotovo umetničko delo više nije vrednovano kao ranije. Nema više redova pred knjižarama na dan kad izlazi dugoočekivana knjiga iz štampe, retko se pred pozorištima traži karta više, a bioskopi su već u prvoj godini tranzicije zatvoreni. Biblioteke i muzeji nemaju posetilaca, časopisi smanjuju tiraže i postepeno se gase, bez obzira na to što se istovremeno javlja i mnoštvo novih, od kojih većina ne uspeva da opstane na tržištu, a država se davno odrekla i upliva i dotacija. Post-totalitarni period ne daje još uvek mogućnosti kreiranja istinski novih institucija, istinski novog kulturnog koncepta (iako se o tome mnogo govori),

---

<sup>17</sup> Vesna Đukić-Dojčinović (2005), Tranzicione kulturne politike-konfuzije i dileme, Zadužbina Andrejevič.

iz više razloga, a posebno stoga što se disidentski otpor u velikoj meri koristio činjenicom da totalitarna vlast guši nacionalnu kulturnu tradiciju, religiju i na tome – dakle na konzervativnim kulturnim vrednostima – zasnivao je svoje suprotstavljanje jednopartijskom režimu. Stoga su mnoge od ovih politika definisane pre svega kao politike *očuvanja nacionalnog kulturnog identiteta uz naglašen liberalno tržišni karakter* i u takvim politikama prednost ima pre svega većinska etnička grupa i polazeći od nje se i definiše nacionalni kulturni interes i identitet države. Ovakav model se u naročito čistom obliku uočava u periodima kada su partije desnice na vlasti (Latvija, Estonija, Slovenija, Poljska, Bosna i Hercegovina...)

### **Državni birokratsko-prosvetiteljski model kulturne politike.**

Ovaj model odlikuje prevlast države koja, preko svog aparata (pravno-političkog i ideološkog), kontroliše ukupno područje kulture; kultura je, kao i sve ostale oblasti društvenog života, centralistički usmeravana i planirana. Ovo je bilo karakteristično ne samo za socijalističke zemlje, već delimično i za socijaldemokratske sisteme zapadnog sveta. Ali u nekadašnjim zemljama realnog socijalizma ne samo što su se planirale materijalno-finansijske pretpostavke kulturnog razvoja, već se posredstvom takozvane društvene narudžbine i ideološkog pritiska kulturno stvaralaštvo i tematski (sadržinski i stilski) usmeravalo. Kada se taj model kulturne politike razvije u totalitarnom sistemu, pisci postaju „inženjeri ljudskih duša“, a slikari bivaju slati na velika gradilišta da svojim platnima ovekoveče uspehe izgradnje. Najveći uticaj imaju institucionalna kultura i tradicionalne kulturne ustanove, te je zato bitno ugrožena stvaralačko-inovacijska dimenzija kulture (model kulturne politike Kine, Sirije, Vijetnama, Kube). Danas je taj model karakterističan i za zemlje u kojima nakon socijalističko-etatističkog nije uspostavljen demokratski već autokratski model vladavine, a inženjering je usmeren pre svega na uspostavljanje tradicionalnog „etničkog“ sistema kulture (zemlje centralne Azije: Turkmenistan, Tadžikistan, Uzbekistan – u kojima su ukinuta pozorišta i opere, zabranjena ili znatno redukovana nastava muzike na „evropskim“ instrumentima, prognane nevladine organizacije).

Nacionalno-emancipatorski model kulturne politike. Ovaj model dolazi do izražaja u brojnim zemljama u razvoju, posebno u postkolonijalnim situacijama, ali se danas može naći i u nekim novim evropskim (Latvija),

istočnoevropskim (Moldavija) ili centralnoazijskim zemljama (Kirgistan), pa i u Južnoj Americi – dakle svim onim zemljama koje nastoje da se odvoje od prethodne kulturne (zasnovane na političkoj) zone uticaja. Osnovne odlike modela sadržane su, najpre, u razvijanju i potvrđivanju autohtone kulturne tradicije koja je bila potisnuta u uslovima prevlasti nekadašnje dominantne kulture ili pod uticajem režima koji je bio otvorio zemlju za globalne proizvode industrije kulture. Ovo veoma često vodi ka zatvaranju i nacionalizmu u kulturi, čak i do kulturnog šovinizma, jer se odbacuju umetnička dela nastala u prethodnom periodu (pa čak u ekstremnim slučajevima ukidaju institucije poput opere, baleta kao deo „nacionalne tradicije“ – Turkmenistan u periodu 1990-2006.), zanemaruju manjinske kulture i potiskuje eksperimentalni i alternativni izraz koji je već bio začet. Drugi po značaju zadatak te kulturne politike je širenje elementarne kulture, pri čemu su masovne akcije opismenjavanja prvi korak. Za kulturnu situaciju tih zemalja obično je karakteristična suprotstavljenost između evropeizirane manjine (nacionalne elite) i širokih masa stanovništva koje još uvek žive u okviru tradicionalne često plemenske kulture. To stvara nove konflikte između određenog dela nacionalne elite orijentisane ka univerzalnim kulturnim vrednostima i populističkih slojeva koji su orijentisani prema specifično nacionalnim, verskim izrazima, a što podržava drugi deo nacionalne elite u svrhu legitimacije sopstvenog dominantnog statusa. Takva kulturna politika može da se odredi kao politika „izmišljanja tradicije“<sup>18</sup> (Primer za to su kulturne politike Kazahstana, Senegala, Perua...).

U zaključku se, naravno, očekuje odgovor na pitanje: a gde je tu Srbija? Što se modela kome pripada tiče, Srbija nesumnjivo pripada modelu kulturne politike u zemljama u tranziciji. Sledeće pitanje je: da li je ona, i kada je o kulturnoj politici reč, visoko na spisku slabih država (sporne državne granice, visok nivo korupcije, zakočen proces uglavnom neuspelih privatizacija, represivni medijski zakoni...)? Okviran odgovor je: ako je merilo samo ***pravo na kulturu*** onako kako je određeno Paktom o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima UN, Konvencijom o kulturnoj raznolikosti i Poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima koje je doneo Unesko<sup>19</sup>, onda stvari stoje dosta dobro, što znači

<sup>18</sup> E. Hobsbaum/T. Rendžer (2002), *Izmišljanje tradicije, Biblioteka XX vek.*

<sup>19</sup> Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (1996), Beogradski centar za ljudska prava.

da Srbija uspešno implementira taj međunarodno prihvaćen normativni okvir. Ako je pak mera, odnosno indikator njene slabosti kvalitet i efikasnost instrumenata kulturne politike, onda je situacija dosta nepovoljnija. I to ne zbog toga što prevladavaju represivni instrumenti kulturne politike, već pre svega zbog odsustva onih podsticajnih<sup>20</sup>. Razlog za to je, uz hroničan nedostatak sredstava iz budžeta namenjenih Ministarstvu kulture, sigurno i to što to isto Ministarstvo nema ***Strategiju kulturnog razvoja***, a bez nje je ionako oskudna sredstva, koja mu stoje na raspolaganju, nemoguće racionalno alocirati. Reč je o slabom ministarstvu i slaboj kulturnoj politici države koja i po nekim svojim drugim kvalitetima spada u slabe države, kako je to na početku ovog teksta pokazano uvidom u Indeks slabih država.

## Literatura

- Ana Birešev, „Kulturna politika u teoriji“, u: *Kultura – časopis za teoriju i sociologiju kulture i kulturnu politiku*, br. 116-117/2006.
- Benoa Lafortin, „Kulturna politika u San Francisku, Barseloni i Montrealu. Investicije, decentralizacija i participacija“, u: Dragičević-Šešić, Milena: *Javna i kulturna politika*, Beograd: Magna agenda, 2002.
- Branimir Stojković, *Kulturna politika evropske integracije*, Institut za evropske studije, 1995.
- Claude Mollard, *Enjeux de Centre Georges Pompidou*, 10/18 edit. 1998.
- Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, Unesco, 2005.
- Cultural Policies in Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco, Palestine, Syria and Tunisia*, Boekmanstudies; Amsterdam, 2010.
- David Hesmondhalgh, *The Cultural Industries*, Second edition, SAGE, 2007.

---

<sup>20</sup> Vesna Đukić, (2010) *Država i kultura (studije savremene kulturne politike)*, Institut za počorište, film, radio i televiziju, Fakultet dramskih umetnosti, Beograd.

- E. Hobsbaum/T. Rendžer, *Izmišljanje tradicije, Biblioteka XX vek, 2002.*
- Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, Beogradski centar za ljudska prava, 1996.
- Klod Molar, *Kulturni inženjering*, Beograd: Clio, 2000.
- Milena Dragičević Šešić, Branimir Stojković, *Kultura – menadžment, animacija, marketing*, Clio, Beograd, 2007.
- Miroljub Radojković i Branimir Stojković, *Informaciono-komunikacioni sistem*, Clio, Beograd, 2008.
- Susan E. Rice and Stewart Patrick, *Index of States Weakness in the Developing World*, Brookings Global, Economy and Development, 2008.
- Svetlana Đurđević-Lukić, „Bringing the State Back: Strong Versus Weak States“, in *International Problems*, no 4/2005.
- Vesna Đukić, *Država i kultura (studije savremene kulturne politike)*, Institut za pozorište, film, radio i televiziju, Fakultet dramskih umetnosti, Beograd, 2010.
- Vesna Đukić-Dojčinović, *Tranzicione kulturne politike-konfuzije i dileme*, Zadužbina Andrejevič, 2005

Branimir Stojković  
University of Belgrade  
Faculty of Political Sciences

## CULTURAL POLICY AND THE WEAK STATE

**Abstract:** *Starting from the fact that Serbia is on the list of weak states (Index of states weaknesses in the developing world), this paper seeks to explore whether its cultural policy is weak too. Since the standard indicators of state weakness do not take into account the characteristics of cultural policy, the paper starts with the right to culture and seeks to explore the measure of its achievement. First, it is noted that the model of cultural policy in Serbia is a model of countries in transition and then, it is pointed to its specific characte-*

*ristics within the model. The conclusion is that the cultural policy of Serbia is weak cultural policy because the state does not have explicit cultural strategy as one of the main operational prerequisite for achieving the right to culture.*

**Key words:** *weak state, cultural policy, transition, Serbia*

**Vladimir Pavićević\***  
Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka

## **ANALIZA DOMETA INSTITUCIONALNOG RAZVOJA SRBIJE U PERIODU OD 2006. DO 2010. GODINE**

**Sažetak:** *Prilog se bavi analizom dometa institucionalnih promena u Srbiji nakon usvajanja ustava 2006. godine. Dokazuje se da su ključni problemi u institucionalnom razvoju Srbije pre 2006. godine održani i nakon usvajanja novog ustava. Srbija se opisuje kao neuređena država s nerazvijenim institucijama, u kojoj postoji onipotentnost izvršne vlasti, i u kojoj neinstitucionalizovane društvene grupe imaju presudni politički uticaj.*

**Ključne reči:** *Ustav, Srbija, Institucije, Izvršna vlast, Zakonodavna vlast, Pravosuđe*

Miloševićevom smenom s vlasti urušen je stari poredak u Srbiji koji se razvijao od početka raspada Jugoslavije do 5. oktobra 2000. godine. U zavisnosti od percepcije karaktera prethodnog poretka i događaja koji su vodili smeni Slobodana Miloševića, petooktobarska promena u Srbiji se u nekim nalazima naziva revolucijom, u drugim pučem, a nekada se ocenjuje i kao uobičajena promena vlasti. Činjenica da izborna pobjeda opozicije nije bila dovoljna da obezbedi prostu smenu vlasti,

---

\* Autor je asistent na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu.

već da je ona morala da bude potvrđena masovnim izlaskom građana na ulice Srbije, govori o načinu promene koji je atipičan za demokratska društva. Veliki građanski protest i zauzimanje zgrade Skupštine Srbije bili su potrebni upravo zbog toga što je Slobodan Milošević tokom devedesetih godina uspeo potpuno da uruši i zametke institucionalnih mehanizama političke borbe. Tek je petooktobarskom revolucijom omogućeno da se otvori rasprava o organizovanju slobodnih izbora, i obnavljanje porušenih institucija. Demokratska opozicija Srbije je srušila Miloševića i njegov poredak 2000. godine čime je stvorena šansa da se Srbija počne graditi kao moderna politička zajednica, koja se temelji na načelima poštovanja ljudskih prava, razvoja vladavine prava, političkog pluralizma i demokratije.

Osim institucionalne ruiniranosti države, novu političku elitu u Srbiji sačekalo je pitanje otvaranja pregovaračkog procesa između Srbije i Crne Gore o redefinisaniu odnosa u postojećoj federaciji, kao i suočavanje sa teškim pitanjem definisanja statusa Kosova. Pitanje odnosa sa Crnom Gorom rešeno je tek 2006. godine kada je, vrlo brzo nakon isteka trogodišnjeg perioda na koji je bila oročena državna zajednica Srbija i Crna Gora, crnogorska vlast odlučila da raspiše referendum za crnogorsku nezavisnost. Na referendumu organizovanom 21. maja 2006. godine, većina od 55.5% glasača podržala je stvaranje nezavisne države Crne Gore, a crnogorska Skupština je proglasila nezavisnost 3. juna 2006. godine. Nezavisnost novostvorene države priznala je Srbija, države članice Evropske unije i članice Ujedinjenih nacija. Godinu dana kasnije doneta je odluka o proglašenju Ustava Republike Crne Gore.

Iste godine kada je Crna Gora proglasila nezavisnost, u Beču je otpočeo pregovarački proces o definisanju statusa Kosova. Pregovori nisu obezbedili rešenje kosovskog problema, pa su kosovski Albanci odlučili da proglaše nezavisnu državu Kosovo. To su učinili 17. februara 2008. godine. U Beogradu je to izazvalo nasilje na ulicama i paljenje nekoliko stranih ambasada. Vlada Srbije je saopštila da nikada neće priznati jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova, a državama koje su najavile priznavanje kosovske nezavisnosti najavila pogoršanje odnosa. Nemoć Srbije da utiče na rešavanje kosovskog problema stvorilo je pretpostavke za usporavanje ili zaustavljanje reformskih zahvata u delovanju institucija u Srbiji, a direktnu vezu između ove dve pojave



omogućile su političke elite u Srbiji dogovorom o usvajanju tzv. Mitrovdanskog ustava.

Srbija je 2006. godine dobila novi ustav. Ustav Republike Srbije usvojila je Narodna skupština na posebnoj sednici 20. septembra 2006. godine. Usvojeni tekst je pripremljen veoma brzo, grupa partijskih vođa i eksperata svega dve nedelje je pregovarala i utvrdila kompromisni tekst, koji je bio prihvatljiv skoro za sve političke partije. Sadržina i način usvajanja Ustava Srbije upućuju na njegove značajne manjkavosti, od kojih je najveća ta da je privremen. Sadržina ovog ustava sadrži niz referenci na Kosovo, a usmerenost Srbije ka Evropi u nekim svojim članovima čini upitnom.

Ustav je usvojen prema proceduri koja je predviđena Miloševićevim ustavom iz 1990. godine čime je potvrđeno da se odustaje od radikalnog raskida sa prethodnim režimom. Štaviše, njime je uspostavljen partokratski princip vladavine koji je političke aktore koji učestvuju u skupštinskom životu načinio novom klasom, veoma udaljenom od volje građana, sa slabim šansama da narodni predstavnici slobodno saopštavaju svoje stavove i štite interese svojih birača. Osim opšteg uputa na manjkavosti ustava iz 2006. godine, ovde nas naročito interesuje razvoj institucionalne arhitekture u periodu nakon 2006. godine.

U pogledu delovanja izvršne vlasti u Srbiji, Vlada Srbije je ustavom iz 2006. godine definisana kao izvršni organ koji je po svojim nadležnostima jači od predsednika Republike kao dela izvršne grane vlasti. Praksa nam govori drugačije. Politička moć je koncentrisana u rukama predsednika Republike, koji je srozao autoritet Vlade, a svoj postavio iznad nadležnosti koje su predviđene Ustavom. Tako se dešava da predsednik Republike, a ne premijer, opominje ministre zbog učinjenih propusta, a ministri u Vladi se u svojim nastupima najčešće skrivaju iza autoriteta predsednika. On kontroliše i vodi i spoljnu i unutrašnju politiku, učestvuje u razgovorima oko bezbednosnih, ekonomskih, privrednih, transportnih i drugih aktivnosti koje bi po prirodi stvari trebalo da pripadaju resornim ministrima. Figura Milana Milutinovića kao predsednika Srbije u doba Slobodana Miloševića nije bila ništa bleđa od figure Mirka Cvetkovića kao premijera u periodu Tadićeve vladavine Srbijom. Predsednik Republike Srbije Boris Tadić je jedini evropski državnik koji je u isto vreme predsednik stranke koja je na vlasti i predsednik Republike.

U pogledu zakonodavne vlasti, Skupština Srbije nije osnažila svoje institucionalne kapacitete i ne radi ono što treba da radi i što joj po prirodi stvari pripada – da vrši kontrolu rada Vlade. Nosilac zakonodavne vlasti u Srbiji dodatno je oslabljen partijskom kontrolom poslaničkih mandata i minimalno iskorišćenim nadležnostima skupštinskih odbora. Veliki broj zakona, čak i onih sistemskih, veoma važnih, usvaja se po hitnom postupku, a javna rasprava se ne praktikuje. Odnos izvršne vlasti prema zakonodavnoj doprinosi srozavanju autoriteta ključnog zakonodavnog tela. To naročito dolazi do izražaja plasiranjem informacija o tome koliko koštaju skupštinska zasedanja i efikasnosti rada ovog tela.

Najosetljiviji deo naše analize čini pravosudni sistem u Srbiji. U poslednjih pet godina cementirana je razorenost treće državne vlasti u Srbiji (Hereticus, Vodinić, Trkulja, 2010). To je postalo naročito evidentno nakon neuspešne reforme pravosuđa u Srbiji. Vodinić navodi da je stanje stvari u srpskom pravosuđu problematično od samog ustava, potom kroz delovanje Visokog saveta sudstva, a na kraju i kroz opšti izbor sudija, i to u odnosu na kriterijume (stručnost, osposobljenost, dostojnost), način vođenja postupka i rezultate (Vodinić, 2010).

Za oblast reforme pravosuđa relevantan je i Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija (Progress Report for Serbia 2010). U ovom dokumentu je zapisano da je pravosudna reforma u Srbiji inkompatibilna sa standardima koji u pogledu načina i principa u toj oblasti postoje u Evropskoj uniji i dodaje se da je pitanje pravosuđa ključno pitanje evropskog partnerstva. A u toj oblasti koja po važnosti ne zaostaje za Hagom i Kosovom, vlast u Srbiji je napravila brljotinu. Evropska komisija tvrdi da reforma pravosuđa u Srbiji u mnogim aspektima izaziva ozbiljnu zabrinutost. U izveštaju piše da je reizbor sudija i tužilaca obavljen po proceduri koja nije transparentna, čime je doveden u pitanje princip nezavisnosti nosilaca pravosudnih funkcija. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca radili su tako da postoji sumnja u političke uticaje na njihovo delanje i odlučivanje.

U izveštaju se dodaje da kriterijumi za reizbor, koji su prethodno razvijani u saradnji sa Venecijanskom komisijom, uopšte nisu primenjeni, niti su neizabrane sudije i tužioci dobili odgovarajuće objašnjenje za to što nisu izabrani. Osim toga, naglašava se da se proces izbora sudija i tužilaca odvijao dok Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca nisu

delovali u stalnom sastavu, kao i da manjak profesionalaca iz struke ukazuje na mogućnost dodatnih uticaja iz sfere politike. Predsednici novouspostavljenih sudova još uvek nisu izabrani, uprkos tome što je zakonski rok za to istekao u martu i u julu 2010. godine. Ukupno posmatrano, moglo bi se reći da je tzv. reforma pravosuđa u Srbiji delom bila politička igra u kojoj su jedni pokušali da zamene deo tuđih figura svojima, a preostali deo je izabran kroz prebijanje računa različitih aktera.

Ako bi se opštem pregledu razvoja institucija u Srbiji dodala analiza delovanja regulatornih tela, onda bi celokupna slika o institucionalnoj neizgrađenosti bila potpuna. Državna revizorska institucija je najpre imala problema sa osiguranjem prostora i ljudstva za svoj rad, dok je docnije, a naročito u 2010. godini, izostajala bilo kakva značajnija kritička opaska pre svega na rad izvršnih organa vlasti. Komisija za hartije od vrednosti je izgubila svaki kredibilitet još tokom afere Danon, a mišljenja Komisije za zaštitu konkurencije su potpuno zasenjena autoritetima delova izvršne grane vlasti i neinstitucionalizovanih grupa koje pored ekonomske, uživaju i političku moć. Naročito zanimljiv slučaj čine dva tela koja se bave korupcijom – Vladin Savet za borbu protiv korupcije i Agencija za borbu protiv korupcije. I jedni i drugi pokušavaju da doprinesu smanjenju koruptivnih aktivnosti u Srbiji, ali se kao kočničari tog pokušaja javljaju političke elite u Srbiji koje normativno, a i u praksi različitim mehanizmima ometaju delovanje ovih tela.

Kada se analizira domet institucionalnog razvoja Srbije u periodu nakon usvajanja ustava iz 2006. godine, Srbija se može označiti kao neuređena država s nerazvijenim institucijama, u kojoj postoji omnipotentnost izvršne vlasti, i u kojoj neinstitucionalizovane društvene grupe imaju presudni politički uticaj.

## Literatura

- Dimitrijević, Nenad (2003). „Srbija kao nedovršena država“, u *Reč* 69/15.
- Dimitrijević, Nenad (2007). *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Beograd, Fabrika knjiga.

Pavlović, Dušan; Antičić, Slobodan (2007). *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*. Beograd, Službeni glasnik.

*Hereticus*, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2010.

Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu, Veb stranica Kancelarije za evropske integracije Vlade Srbije ([http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj\\_o\\_napretku\\_srbije\\_2010\\_sa\\_%20aneksom.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf))

Vladimir Pavicevic  
University of Belgrade  
Faculty of Political Sciences

#### ANALYSIS OF THE INSTITUTIONAL REFORMS IN SERBIA IN A PERIOD 2006–2010

**Abstract:** *This paper deals with the analysis of institutional reforms in Serbia after the adoption of a new Constitution of 2006. The central aspect of the state – institutional incompleteness – is treated as the key issue in which the new governing bodies have failed to cope in the wake of the constitutional changes at the beginning of the 21<sup>th</sup> century.*

**Key words:** *Constitution, Serbia, Executive, Legislative power, Judiciary*

**Dušan Spasojević\***  
 Univerzitet u Beogradu  
 Fakultet političkih nauka

## **POLITIČKE PARTIJE KAO PREPREKA U RAZVOJU NOVIH DEMOKRATIJA**

**Sažetak:** *Tema ovoga rada su prepreke koje političke partije kao ključni politički akteri predstavljaju za razvoj novih demokratija. Rad se inicijalno bavi opštijim pitanjima političke kulture i karakteristikama političkog polja u novim demokratijama, a zatim prelazimo na konkretnije fenomene u vezi sa partijskim sistemima, kao što su institucionalizacija, kartelizacija i partokratizacija. Eksplanatorni doprinos rada je u ukazivanju na sinergiju između različitih fenomena koji su u vezi sa političkim partijama, a čije delovanje značajno ograničava i umanjuje demokratske kapacitete u novim demokratijama. Rad se oslanja na Sartorijeva razmatranja partijskih sistema, Kacovo i Merovo istraživanje koncepta kartel partija, kao i savremena istraživanja o partijskim sistemima u novim demokratijama (Mejnvoring, Kičelt, itd).*

**Ključne reči:** *političke partije, partijski sistem, demokratija, nove demokratije, post-komunizam, institucionalizacija, kartelizacija, partokratija.*

Tema ovoga rada su prepreke koje političke partije kao ključni politički akteri predstavljaju za razvoj novih demokratija. U tom smislu

---

\* Autor je asistent na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu.

valja odmah naglasiti da rad ne zagovara nekakav „antipartizam“, „odumiranje partija“, niti nudi alternativu političkim partijama (koje smatramo nezamenjivim elementom savremenih predstavničkih demokratija), već samo ukazuje na ograničenja koja nastaju zbog određenih karakteristika političkih partija u specifičnom kontekstu izgradnje demokratskih društava. Rad se, stoga, inicijalno bavi opštijim pitanjima političke kulture i karakteristikama političkog polja u novim demokratijama, da bi zatim prešli na konkretnije fenomene u vezi sa partijskim sistemima, kao što su institucionalizacija, kartelizacija i partokratizacija. Eksplanatorni doprinos rada je u ukazivanju na sinergiju između različitih fenomena koji su u vezi sa političkim partijama, a čije delovanje značajno ograničava i umanjuje demokratske kapacitete u novim demokratijama. Rad se oslanja na Sartorijeve razmatranja partijskih sistema, Kacovo (Katz) i Merovo (Mair) istraživanje koncepta kartel partija, kao i savremena istraživanja o partijskim sistemima u novim demokratijama (Mejnvoring (Mainwaring), Kičelt (Kitschelt), itd).

## **1. Političko društvo – podela/distribucija vlasti i moći?**

Političko društvo razumemo kao sferu u kojoj se različite opcije, kroz institucionalne aranžmane, takmiče za sticanje prava da upravljaju čitavom zajednicom ili nekim njenim segmentom. U konkretnom smislu, ovde mislimo na političke partije, koalicije, vlade i druge aktere, kao i na politički sistem, izbore i izborna pravila koji svojim delovanjem određuju prostor u kome se kreće jedna politička zajednica. Polje politike je, stoga, primarna arena konsolidacije demokratije i razvoja novih demokratija. „U najboljem slučaju civilno društvo može poraziti nedemokratski režim. Ipak, potpuna demokratska tranzicija, i naročito demokratska konsolidacija, mora uključivati i političko društvo“ (Linz i Stepan, 1996: 8).

Zašto je uticaj političke sfere dominantan? Zamislimo nulti dan demokratije – dan nakon promena koje su izvojevali građani i opozicija. Sve ono što na taj dan (i tokom narednih dana) uradi nova vlada i način

na koji to uradi predstavljajući presedan i model na osnovu kojeg će se politički akteri ponašati u budućnosti. Politički akteri svojim odlukama i ponašanjima popunjavaju *tabula rasa* političke zajednice; naravno, ovo je samo metaforičan primer uticaja, jer *tabula rasa* i nije toliko prazna, već na njoj stoji komunističko nasleđe, politička kultura, tradicija i sve ono što utiče na naše političko ponašanje (a što ne nastaje sa smenom starog režima).

Pre svega, političko polje mora da se prikaže građanima kao funkcionalno i kao sposobno da zadovolji društvene potrebe. Imajući u vidu da je reč o „novonastaloj“ sferi, ispunjenje tog zadatka nije tako lako, naročito kad se ima u vidu nedostatak upravljačkog znanja i iskustva političara, kako onih na vlasti, tako i opozicije. Odnos građana prema politici biće dodatno opterećen poređenjima sa „jednostavnošću“ prethodnog režima i vremena; danas se srž politike manifestuje kroz stranačku borbu i odnose, kroz konstantne izbore i promene na vlasti. Kako je partijski sistem nestabilan i često dolazi do raspada koalicije i stranaka (naročito velikih antikomunističkih koalicija koje su pobedile na prvim izborima (*founding elections*), tako je i podrška koju birači daju strankama vrlo nesigurna i promenljiva. U ovom smislu nije ni čudno što se apatija i nepoverenje u demokratiju javlja nekoliko godina po smeni nedemokratskih režima, a demokratija se razume kao neefikasni oblik vlasti. Kako to dobro primećuje Bobio, „građansko društvo postalo je neiscrpan izvor zahteva upućenih vladi... Količina i brzina pristizanja ovih zahteva su takvi da nijedan politički sistem, ma koliko efikasan bio, nije u stanju da im se prilagodi... (Ova) brzina je u suprotnosti sa sporošću kojom složena procedura demokratskog političkog sistema dozvoljava političkoj klasi da donosi odgovarajuće odluke“ (Bobio, 1990: 34). Ipak, stabilnost je ključna vrednost koju političko polje mora da iznedri kako bi konsolidacija bila moguća. Ovde ne govorimo o stabilnosti jedne vlade ili koalicije koja će vladati u više mandata, već o izvesnosti i predvidivosti bliže budućnosti, o limitiranju promena koje su moguće u smislu da se neće posle svakih izbora nanovo razmatrati osnovna, fundamentalna pitanja oko kojih u demokratijama nema kompromisa – ljudska prava, privatna svojina i izbori kao mehanizam dolaska na vlast.

No, baš je stabilnost najveći problem postkomunističkih društava, jer je pred njima velika suštinska promena. Kako iz komandne ekonomije preći na tržišnu, kako privatizovati državnu svojinu, kako otpustiti višak radnika i naučiti ih da se snađu u potpuno novim uslovima, kako ugasiti fabrike kojima nema spasa, kako iz društva utemeljenog u deklarativnom egalitarizmu razviti slojevitu strukturu iz koje će nastati partije, kako homogeno društvo prevesti u pluralizam, kako zakon napraviti nepovredivim, birokratiju efikasnom i nezavisnom, kako kazniti zločine iz prošlosti, a kako obezbediti nadoknadu žrtvama... Spisak bi mogao u nedogled, i opet bismo izostavili nešto bitno. Uglavnom, pred političkom elitom su tri osnovna tempa za sprovođenje promena: brzi (šok terapija), umereni (prelazni oblik) i spori (kontrolisana i vođena tranzicija). Međutim, univerzalni recept ne postoji. Prvo, niti su sva društva u stanju da imaju sve ove vrste promena, niti sva reaguju na isti način. Najopštiji princip bi mogao da glasi da se mora imati u vidu da su promene neminovne i da je najgora opcija neodlučnost i česta promena strategije i pravila igre. Čak i kad promene izazivaju nestabilnost, bolje je imati konstantne probleme i otpore, nego širiti uverenje da se svakoj reformi treba opirati jer će propasti sama od sebe.

## **2. Partije i partijski sistemi – osnovne karakteristike**

Partije predstavljaju najvažnije političke aktere u savremenim demokratijama, samim tim i u zemljama koje kroz proces tranzicije pokušavaju da postanu članovi tog kluba. Zbog toga je izučavanje nastanka i razvoja partijskih sistema od suštinskog značaja za razumevanje i evaluaciju konsolidacije demokratije u postkomunističkim (tranzicionim) društvima. „Partijski sistem smešten je u međuprostor između zona institucija države i političke vlasti i polja civilnog društva. Kroz složenu igru zastupanja i predstavljanja aktera civilnog društva u okviru partijskog sistema, političko polje kreira opcije za koje se građani opredeljuju“ (Stojiljković, 2008: 187). Stoga u ovom radu prvo istražujemo odnos partija prema društvu (institucionalizacija), zatim međusobni odnos



partija (kartelizacija) i na kraju prelazimo na odnos partija prema državi (partokratija).

### *2.1. Institucionalizacija – lideri, klijenti i programi*

U pojednostavljenoj verziji, partijski sistem je determinisan brojem relevantnih partija (onih koje imaju potencijal vladanja ili ucenjivački potencijal) i ideološkom udaljenošću ključnih aktera (umereni ili polarizovani sistemi). Prema Mejnvingu (Mainwaring, 2001: 185), u odnosu na Sartorijeve dve dimenzije, broju relevantnih partija i ideološkoj distanci, partijski sistemi novih demokratija podsećaju na zapadne, ali ne i po trećoj dimenziji – institucionalizaciji partijskog sistema jer „su partije u novim demokratijama<sup>1</sup> značajno manje institucionalizovane“ (Mainwaring, 2001: 185). Pod institucionalizacijom partijskih sistema Mejnving podazuje „da akteri imaju jasna i dugoročna očekivanja kada je reč o ponašanju drugih aktera, a stoga i o osnovnim okvirima i pravilima partijske kompeticije i ponašanja. U institucionalizovanim partijskim sistemima postoji trajnost najvažnijih partija i njihovog ponašanja. Promene, iako nisu potpuno nemoguće, jesu ograničene“ (Mainwaring, 2001: 187). U tabeli ispod navodimo osnovne kriterijume institucionalizacije i njihove idealtipske performanse u slabo i snažno institucionalizovanim sistemima.

---

<sup>1</sup> Mejnving ukazuje da stepen institucionalizacije nije isti u svim novim demokratijama i ukazuje na primere Španije i Portugala kao institucionalizovanih sistema, iako je reč o društvima koja su relativno skoro prošla kroz tzv. demokratsku tranziciju.

Tabela 1. Idealtipske osobine snažno i slabo institucionalizovanih partijskih sistema

	Snažno institucionalizovani sistemi	Slabo institucionalizovani sistemi
Stabilnost oblika međupartijske kompeticije	Veoma stabilno. Glavne partije ostaju na sceni decenijama. Prelivanje glasova je retko.	Veliko prelivanje glasova. Neke partije doživljavaju iznenadne padove, dok druge imaju iznenadna poboljšanja izbornih rezultata.
Ukorenjenost partija u društvu	Partije su snažno ukorenjene u društvu. Većina građana dugoročno glasa za istu partiju i glasa zbog partije. <b>Organizovani</b> interesi su povezani sa partijama.	Partije su slabo ukorenjene u društvu. Samo jedan manji deo građana stalno glasa za istu partiju. Umesto toga, građani glasaju za pojedinačne kandidate ili, ukoliko glasaju za partije, menjaju onu za koju glasaju.
Legitimnost partija i izbora	Partije i izbori imaju neosporan legitimitet. Partije su videne kao neophodna i poželjna demokratska institucija.	Mnogo građana i grupa dovodi u pitanje legitimitet izbora i partija. Značajan procenat građana veruje da partije nisu poželjne ni neophodne.
Partijska organizacija	Partije imaju značajne materijalne i ljudske resurse. <b>Partijski</b> procesi su veoma institucionalizovani. <b>Lideri partija, iako</b> značajni, ne zasenjuju partije.	Partije imaju malo resursa. One su kreacija lidera i lideru su i na raspolaganju. Unutarpartijski procesi nisu institucionalizovani.

Izvor: Mainwaring (2001: 186)

Suštinski, institucionalizacija partijskih sistema označava stepen razvoja na kojem se može reći da su partije i međupartijski odnosi (uključujući i izborni proces kao srž tih odnosa) dostigli određeni stepen stabilnosti i trajnosti. Ova stabilnost najčešće pozitivno utiče na kvalitet demokratije u određenom društvu, pa se može tvrditi da institucionalizovan partijski sistem doprinosi konsolidaciji demokratije. U okviru postkomunističkih demokratija institucionalizacija bi predstavljala poslednju fazu razvoja koja bi indirektno svedočila i o kvalitetu tih novih demokratija. Govoreći o razvoju partija u novim istočno-evropskim demokratijama, Kičelt ovaj proces naziva *struktuiranjem* partija i smatra da je to „ključni element

demokratske konsolidacije” (Kitschelt, 1994: 1). Ovaj proces ima tri kvalitativna nivoa – partijsko struktuiranje zasnovano na: 1) harizmatikom vodstvu, 2) klijentelističkim (patronažnim) organizacijama, i 3) partijskim programima<sup>2</sup>. Ovi nivoi se razlikuju (u rastućem nizu) po (1) obimu troškova koordinacije koji nastaju u procesu mobilizacije za kolektivne partijske akcije i po (2) potrebnim informacionim i kognitivnim veštinama za donošenje izbornih odluka od strane birača. Viši nivoi struktuiranja, kao što je programsko struktuiranje partija, su sofisticirani sistemi koji pogoduju razvijenim oblicima demokratije, pa mogu, ali ne moraju nastati u svim društvima. U praksi, većina partija i sistema je mešavina sve tri vrste elemenata, ali sa jednim koji obično preovladava. Naravno, stare demokratije karakteriše programski oblik institucionalizacije, dok su u novim demokratijama česti klijentelistički i liderski sistemi, naročito u post-komunističkim društvima gde se stari očevi nacija zamenjuju novim<sup>3</sup>. Pored stabilnosti sistema, kvalitet institucionalizacije govori i o stepenu odgovornosti političkih elita pred građanima, samim tim i o kvalitetu demokratije.

## 2.2. Kartelizacija – ograničavanje političkog takmičenja

Demokratija podrazumeva slobodu političkog takmičenja ili pravo na „opoziciju“, kako to naziva Robert Dal (Robert Dahl, *Poliarhija*, 1997). Međutim, ova dimenzija nikada nije u potpunosti ostvarena, odnosno, političko takmičenje nikada nije u potpunosti otvoreno, naročito na nacionalnom nivou (ili bilo kom nivou koji podrazumeva veliki broj potencijalnih partipicpanata). Postoje brojni razlozi za ovakvo stanje, ali u najvažnije spada visok „cenzus“ kada je reč o resursima neophodnim za bavljenje politikom – individualna „raspoloživost za politiku“ (Veber, 1998: 115), finansijska i kadrovska podrška, političko znanje

<sup>2</sup> Kitchelt navodi i četiri elementa koji određuju na kom nivou će se strukturisati partijski sistem i to su sistemsko vreme, društvena struktura, politička struktura i oblik prelaska iz realnog socijalizma u višepartijsku demokratiju (Kitschelt, 1994: 4–6).

<sup>3</sup> Za istraživanje posledica klijentelistički zasnovane institucionalizacije partijskih sistema u nekim zemljama Južne Amerike pogledati radove Simona Bornšajera (Simon Bornschier).

i društveni kapital. Naravno, tu su i pravila političke igre (pre svega izborna pravila), koja vrlo često otežavaju ulazak na političko tržište novim akterima. Ova pravila se vrlo često (usudićemo se da kažemo i vrlo opravdano) smatraju neophodnim kako bi se političko polje zaštitilo od prevelike fragmentacije i kako bi se obezbedio određeni stepen stabilnosti sistema, mada i dalje izazivaju oštre debate o njihovoj demokratskičnosti<sup>4</sup>.

Međutim, u savremenim demokratijama se u poslednjim decenijama dvadesetog veka pojavio fenomen *kartelizacije partijskog sistema*, koji se često percipira kao negativna posledica težnje za stabilnošću političkog i partijskog sistema. Naime, kako su u svojoj studiji istakli Kac i Mer (Katz i Mair, 1995), kartel partije su, zapravo, četvrti stadijum razvoja partija (nakon kadrovskih (*cadre* ili *cocus*), masovnih i sveobuhvatnih partija), koji nastaje kroz dijalektički proces u kome svaki dominantni model partije svojim karakteristikama „izaziva“ stvaranje novog dominantnog modela. Specifičnost kartel partija je što nastaju i „kao posledica promenjenih odnosa partija i države, a ne samo promene odnosa partija i civilnog društva“ (Katz i Mair, 1995:6). Takođe, iako se govori o kartel *partiji*, zapravo je tačnije govoriti o kartel *partijama* jer je reč o fenomenu koji karakteriše čitav partijski sistem.

Pod *kartelizacijom* partijskog sistema podrazumevamo stvaranje ograničenog političkog tržišta u kojem je mogućnost za ulazak novih aktera prilično umanjena i u kome je putem nepisanog ugovora uspostavljen mehanizam podele kolača između partija (vlasti i opozicije). Iako kartelizacija postoji u skoro svim savremenim demokratijama, ona nema podjednaku snagu i značaj u svim društvima i sistemima. Kartel partije, pre svega, karakteriše „međusobna penetracija partija i država, a takođe i model međupartijskog dogovora“ (Katz i Mair, 1995: 17):

- (a) odnos kartela prema državi – druga polovina XX veka unela je mnoge novine u političku sferu. Građani su se sve više politikom bavili kroz forme civilnog društva i na lokalnom nivou, pa su partije morale da se okrenu državi kako bi nadoknadile

---

<sup>4</sup> Odgovarajući stepen stabilnosti, naravno, varira od društva do društva, pa se među razvijenim demokratijama mogu naći i velike razlike u pogledu ovih pravila, kao što je očigledno na primeru Velike Britanije i Holandije.

ovaj nedostatak resursa. Koristeći svoj položaj na funkcijama vlasti, partije su pre svega izdejtvovalе značajnu finansijsku (direktnu i indirektnu) podršku od strane države, a zatim i dodatno osnažile i svoj položaj u sferama u kojima je država imala uticaj, pre svega u elektronskim medijima. „Država u ovom svetlu postaje institucionalizovana struktura za podršku insajderima i za isključivanje autsajdera<sup>5</sup>. ...Partije sada dolaze u položaj polu-državnih agencija (agencies)“ (Katz, Mair, 1995: 16). Takođe, jasno je da se kartelizacija u većoj meri oseća u sistemima sa tradicionalno značajnom ulogom države u finansiranju partija i u uređivanju važnih državnih oblasti (npr. mediji).

- (b) međusobni odnos i karakteristike kartel partija – sa pojavom kartel partija politika postaje „profesija za sebe“ a „partijska kompeticija se zasniva na sukobu oko toga ko je efikasniji i efektivniji na vlasti“. Partijska i izborna kompeticija postaju „ograničene i usmeravane“, jer sve partije dele zajednički interes opstanka na političkoj sceni. Među-partijska borba se sve više vodi „u rukavicama“ i sa namerom da se poraženi na izborima nakon njih „namiri“ dovoljnim brojem mesta u javnoj upravi, finansiranjem rada partije, prisustvom u medijima ili na neki drugi način kako bi se relativizovala razlika između partija na vlasti i onih u opoziciji, a sve sa saznanjem da će se partije pre ili kasnije rotirati u svojim ulogama. Kartel partije dodatno osnažuju trend započet sa sveobuhvatnim partijama, koji podrazumeva da se izborne kampanje vode od strane profesionalnih agencija sa akcentom na korišćenje masovnih medija i na zanemarivanje partijskih struktura tako značajnih u vreme masovnih partija (misli se na mreže odbora i sl, kao i na partijska glasila). Umanjeni značaj partijske strukture omogućava i dve tendencije: dodatno osamostaljivanje vrha stranke u odnosu na bazu i davanje podsticaja strankama na lokalnom

---

<sup>5</sup> Pod insajderima se misli na partije koje utiču na politički život (partije opozicije i vlasti), dok su autsajderi one partije koje ne čine deo kartela.

nivou da se samostalnije bave lokalnim temama. Ovakav oblik organizacije Kac i Mer nazivaju „stratarhijom“ – vladavinom po stratama-nivoima.

Kakve su posledice kartelizacije? „Suština demokratije je u mogućnosti glasača da napravi izbor sa već utvrđene liste (menija) partijske ponude“ (Katz, Mair, 1995:21), što znači da demokratija predstavlja izbor između već odabranih aktera. „Demokratija je kada elite ostvaruju javno dobro, a ne kada se javnost uključuje u kreiranje politike. Glasalice bi trebalo da interesuju rezultati, a ne politika, koja ostaje domen za profesionalce. Partije su partnerstvo profesionalaca, a ne asocijacije građana ili za građane“ (*ibid.*). Pored toga, kartelizacija suštinski menja klasični koncept smenjivosti partija (što je jedan od najvažnijih mehanizama za kontrolu i političku odgovornost onih na vlasti). Naime, „u kartel modelu demokratije, nijedna od važnijih partija nije potpuno u opoziciji“ (*ibid.*), pa smenjivanje s vlasti ne predstavlja kaznu u meri u kojoj je to ranije predstavljalo. „Drugim rečima, demokratija prestaje da bude shvaćena kao proces putem koga civilno društvo ostvaruje ograničenja ili kontrolu nad državom i umesto toga postaje servis koji za civilno društvo organizuje država“ (*ibid.*). U ovom poslednjem leži i opravdanje za veliku finansijsku podršku koje partije crpu iz državnih budžeta, poistovećujući se sa drugim uslugama koje putem javnog sektora država obezbeđuje.

Ovakav, relativno statičan, sistem sa sobom nosi i izazove kartelizaciji. U najvažnije spadaju pritisci koji se javljaju iz polja civilnog društva (što nekada dovodi do tzv. neokorporativizma u socio-ekonomskoj sferi), pojava novih partija koje pokušavaju da „razbiju kolotečinu etablirane politike“, ali i radikalnih desnih (i ređe radikalnih levih) partija poput Hajderovog Saveza za budućnost Austrije (*Bündnis Zukunft Österreich*), Švedskih demokrata (*Sverigedemokraterna*) ili Vildersove holandske Partije za slobodu (*Partij voor de Vrijheid*) koje u poslednje vreme igraju sve značajnije uloge u nacionalnim parlamentima, čak i pri formiranju vlada što je do skoro bilo praktično nezamislivo.

Iako se kartelizacija na zapadu javlja kao proizvod dugoročnog razvoja partijskih sistema (ali i generalnog višegodišnjeg političkog, socio-ekonomskog i kulturnog razvoja društava), u novim demokrati-

jama se takođe uspostavljaju (delimični ili potpuni) partijski karteli. Do kartelizacije dolazi iz sličnih razloga: (1) velikog uticaja države u mnogim oblastima i potrebe da se uz državnu intervenciju izgrade mehanizmi koji su u kapitalizmu spontano nastajali (prilika), (2) činjenice da se u novim demokratijama brzo javlja nova klasa profesionalnih političara koji se po mnogo čemu ugledaju na zapadne uzore (motiv), i (3) značajne novčane podrške koju država daje političkim partijama, kako za redovan rad, tako i za izborne kampanje (sredstvo). Smanjenje državne moći (u odnosu na komunistički period) predstavlja zadatak za nove demokratije, ali i izazov novim političkim elitama da se odreknu velike količine moći. Takođe, karakteristika novih demokratija je kontinuirani proces uspostavljanja opštih pravila igre (ne samo u politici), što omogućava trenutnim akterima da ih kreiraju prema svojim potrebama<sup>6</sup>. Slabosti civilnog društva, umanjeni resursni potencijali za pojavu novih aktera, neuređeno ekonomsko polje koje je interesno vezano za postojeće političke elite i nezainteresovano za finansiranje alternative i mediji pod značajnom kontrolom državnih organa stvaraju nove (nedemokratske) elemente kartelizacije i „podižu je na viši nivo“ od onog koji postoji u nekim zapadnim demokratijama. Stoga je kartelizacija u novim demokratijama mnogo opasnija za demokratske kapacitete ovih društava u odnosu na njen štetan uticaj u starim demokratijama.

### 2.3. Partokratija – podela vlasti i/ili moći?

Čak i bez formulisanja koncepta kartelizacije postalo je sasvim očigledno da su u savremenim posredničkim demokratijama (a sve savremene demokratije su posredničke) političke partije preuzele poziciju najvažnijih političkih aktera. To je neke teoretičare dovelo i do koncepta *partokratije* koja „označava stanje u kojem političke partije dominiraju državom i kolonizuju sve segmente društva, od javne administracije (državne uprave, javnih preduzeća, javnih servisa, upravnih odbora), do svih ustanova obrazovanja, medija, kulture, itd.“ (Orlović, 2008: 538). Partokratija je, dakle, vladavina političkih partija koje u većoj ili manjoj

<sup>6</sup> Opet treba naglasiti da kartel čine i vlast i opozicija, te da su svi relevantni akteri zainteresovani da se političko takmičenje ograniči za nove učesnike.

meri utiču na sve oblike javnog života u jednom društvu. Formalni razlog za ovu pojavu leži u funkciji partija da vrši „nominaciju i izbor nosilaca političkih i javnih funkcija“ (Stojiljković, 2008: 43), a suštinski u njenom previše kreativnom tumačenju u društvima u kojima je javni sektor i dalje pod snažnim državnim (čitati: „partijskim“) uticajem.

Koreni partokratije nalaze se u sistemu podele plena (*spoils system*) koji podrazumeva da partija na vlasti postavlja svoje ljude na javne funkcije. Kako to još Veber navodi u tekstu „Politika kao poziv“, ovaj koncept je vremenom (delimično) zamenjen konceptom meritokratije odnosno zapošljavanja kadrova prema zaslugama. Međutim, kako su zasluge morale da se kvantifikuju (često kroz stepen obrazovanja i radnog iskustva), a kako je stepen obrazovanja stanovništva vremenom veoma porastao, tako se povećala mogućnost da partije u svojim redovima ponovo pronađu kandidate koji odgovaraju zadatim meritokratskim kriterijumima. Međutim, partokratija se ne tiče samo institucionalizovanih pravila, već i „u političkoj kulturi i tradiciji, ali i razumevanju politike više kao zadovoljavanja parcijalnih i ličnih interesa, a manje kao oblikovanja javnog dobra“ (Orlović, 2008: 548). Ovo nas dovodi do kontekstualizacije partokratije u post-komunističkim društvima – društvima sa iskustvom partijske države.

Iako bi bilo preterano reći da smo umesto jednopartijske države dobili partijsku (mn.) državu, jasno je da seme partokratije ovde pada na plodno tle. Veliki državni aparat, potreba za stvaranjem novih elemenata državne uprave (npr. tela za privatizaciju), javna preduzeća i druge ustanove pod državnim/regionalnim/gradskim upravama nude veliki plen koji treba podeliti. Istovremeno, odsustvo kontrolnih mehanizama (od političkih do sudskih) i želje da se kontrola i podela odgovornosti institucionalno uspostavi dovodi i do fenomena *feudalizacije* vlasti – podele resora po stranačkom principu od ministra do zaposlenih u institucijama pod određenim ministarstvom i korišćenja resora i politika datog ministarstva u funkciji ostvarivanja i promocije stranačkih interesa<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Primer posledica ove politike je neuspeh Vlade Republike Srbije da umanjí državnu administraciju za 15.000/10.000/ 8.000 radnih mesta (navodimo samo neke od cifara sa kojima se licitiralo). Naime, iako je postojao politički dogovor da se umanjí administracija, ni jedan od ministara nije želeo da se značajnije umanjí broj poten-



### 3. Sinergija i sinteza

Površno čitanje dosadašnje analize moglo bi da vodi ka sledećem pitanju: ako su partokratije, karteli i oligarhije sastavni deo razvijenih demokratija već decenijama, zašto je onda to problem u novim demokratijama? Pre svega zbog toga što karakteristike novih demokratija dodatno ističu nedemokratske elemente ovih fenomena, a zatim i zbog toga što se među njima stvara svojevrsna sinergija.

Osnovno razumevanje demokratije jeste da je to sistem u kome se putem redovnih izbora biraju oni koji će tokom trajanja mandata legalno i legitimno donositi odluke u ime čitave zajednice. Ideja vremenske ograničenosti trajanja mandata proizilazi iz želje da se zaštiti osnovna ideja demokratije – ideja da se vlada u ime naroda (građana), odnosno da se zaštiti koncept odgovornosti izabranih prema biračima. Odgovornost se može shvatati na različite načine (otuda u engleskom jeziku i dva termina za jedan u srpskom: *accountability* i *responsibility*), ali je u razmatranjima povezanim sa pitanjima demokratije najvažnija politička odgovornost (dakle, odgovornost za donete političke odluke) i pravna odgovornost (poštovanje pravila u vezi sa funkcionisanjem političkog sistema<sup>8</sup>). Pravnom aspektu odgovornosti ćemo se vratiti kasnije, jer je politička odgovornost značajnija za fokus ovoga rada.

Već je istaknuto da programska institucionalizacija partijskih sistema podrazumeva prepoznatljivost ideologije i politike političkih partija, što u kontekstu odgovornosti omogućava građanima veći stepen informisanosti i znanja o kandidatima za koje glasaju. Prostije rečeno, kada su partijski programi ono na osnovu čega građani odlučuju (i ono na osnovu čega izabrani političari vode državu), onda oni „ne kupuju mačku u džaku“. Kada je reč o klijentelistički ili liderski zasnovanim institucionalizacijama partijskog sistema, političke elite imaju mnogo veću slobodu u sprovođenju politike, odnosno manju odgovornost prema

---

cijalnih radnih mesta koje on/ona kontroliše (ovo nije bio jedini razlog za neuspeh reforme, ali je bio veoma značajan).

<sup>8</sup> Ovde se, naravno, ne misli da je bitno da poslanici poštuju zakon o zabrani pušenja ili o saobraćaju (mada i to predstavlja značajan deo računice), već da se pravila igre (od izbornih zakona do pravila o državnoj administraciji) primenjuju i na trenutno vladajuće aktere.

građanima za ostvarivanje onoga što su predložili u kampanjama. Takođe, „ukorenjenost partija u društvu“ i očekivanost, odnosno izvesnost njihovih stavova doprinosi stabilnosti partijskog sistema i umanjuje šansu za političke lomove i radikalne promene. Opet, u stabilnim demokratijama većina najvažnijih društvenih pitanja je rešena, pa ni mogućnosti da dođe do promena i lomova nisu preterano velike. Suprotno tome, u novim demokratijama se u jednom relativno dugom periodu (bar 5 do 15 godina<sup>9</sup>) uspostavljaju nova osnovna pravila igre, pa je značaj takvih odluka (i političke odgovornosti) proporcionalno veći.

Postoji nekoliko najvažnijih mehanizama za ostvarivanje političke odgovornosti. Najradikalniji, ali i najkonkretniji mehanizam je smena/kaznjavanje vladajućih partija na narednim izborima, dok u „među-izborne“ mehanizme spadaju uticaj civilnog društva i kontrola koja dolazi iz polja javne sfere, najčešće od strane medija (stručne javnosti) i kontrolnih tela. Međutim, kartelizacija partijskog sistema pre svega ograničava broj političkih aktera između kojih građani biraju, a i umanjuje kazneni karakter odlaska sa vlasti. Sistem u kome partije opozicije dobijaju značajan (dovoljan) deo političkog kolača zapravo umanjuje strah od smene, samim tim i stepen odgovornosti i responsivnosti prema građanima. Istovremeno, ograničavanje ulaska novih aktera na političko tržište omogućava da građani budu prinuđeni da kontinuirano „biraju manje zlo“, odnosno da budu nezadovoljni ponuđenim menijem, ali da znaju da ne postoji alternativni. Kartelizacija deluje i na uticaj civilnog društva jer predstavlja stadijum u kome se (istorijski i teorijski) partije konačno i potpuno odvajaju iz tog polja i prelaze u državnu sferu, što smanjuje veze i tradicionalni uticaj građanskih inicijativa na institucionalnu ravan. Štaviše, javlja se i neo-korporativni pristup u kojem se samo određenim delovima civilnog društva omogućava uticaj na klijentelističkoj osnovi (a moglo bi se govoriti i o kartelizaciji civilnog društva). Opet, u kontekstu novih demokratija kartelizacija znači sužavanje političkog prostora, iako se smatra da bi u tranzicionom i post-tranzicionom periodu trebalo omogućiti artikulaciju što različitijih

---

<sup>9</sup> Trajanje procesa nije moguće unapred odrediti, jer je u nekim društvima potrebno „podešavanje“ prvobitno postavljenih pravila. Odličan primer za to je izborni sistem u Srbiji koji već 20 godina doživljava konstantna „doterivanja“ i promene.

interesa<sup>10</sup>. Takođe, kartelizacijom se otežava proces promene tipa institucionalizacije partijskog sistema i uspostavljanje programski zasnovanih veza. Naprosto, sistem se stabilizuje (zamrzava) na nivou koji nema značajne demokratske kapacitete<sup>11</sup>.

Na kraju, sve ovo treba posmatrati u partokratskom kontekstu. Veliki državni kolač dodatno motiviše političke aktere da u svojim rukama zadrže što veću količinu političke moći. Institucionalni položaj civilnog društva i drugih „ograničavajućih“ aktera (kontrolna i regulatorna tela, mediji, itd.) zapravo govori o nespremnosti političkih partija da uspostave demokratske i nezavisne mehanizme kontrole vlasti. Uticaj države (partija) na sudstvo (zakonskim putem i neformalnim pritiscima) umanjuje kapacitet za ostvarivanje pravne odgovornosti, a sistem podele plena podriva skoro nepostojeći integritet i nezavisnost javne administracije.

#### 4. Zaključak

Specifičnost razvoja demokratije u post-komunističkom okruženju je da se ovaj proces suočava sa brojnim preprekama od kojih su neke izazvane karakteristikama i delovanjem političkih partija. Kako su partije neizostavni akter u savremenim demokratijama, onda se rešenje mora tražiti u popravljanju postojećeg sistema, a ne u njegovoj supstituciji. Međutim, taj poduhvat je dodatno otežan sinergetskim efektima koji se javljaju između leaderske i klijentelističke institucionalizacije partija, kartelizacije partijskih sistema i prevelikog uticaja partija na politički i svaki drugi život. Ova sinergija zapravo predstavlja sistemsko i institucionalizovano (ne nužno i nameravano) ograničavanje demokratskih kapaciteta u novim demokratijama, pre svega u kontekstu ostvarivanja političke odgovornosti prema građanima, pa se analiza ovih nedostata-

---

<sup>10</sup> Usvajanje proporcionalnih izbornih sistema i odustajanje od predsedničkih sistema u post-komunističkim društvima govori u prilog ovoj tezi.

<sup>11</sup> Možda bi adekvatna paralela s ovim bila ako bi zamislili da se npr. nemački partijski sistem kartelizovao '50-ih godina prošlog veka.

ka (a i praktično rešavanje problema) ne može svesti samo na jedan od fenomena, već mora biti višestuka i višesmerna.

## Literatura

- Bobio, Norberto (1990), *Budućnost demokratije*, Filip Višnjić, Beograd.
- Dal, Robert (1997), *Poliarhija*, Filip Višnjić, Beograd.
- Katz Richard, Mair Peter (1995), *Changing Models of Party Organisation and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, u: *Party Politics*, Vol 1, No 1, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Kitschelt, Herbert, (1994), *Party Systems in East Central Europe: Consolidation or Fluidity*, Paper presented at annual meeting of the American Political Science Association, September 1– 4, New York.
- Linz Huan, Stepan Alfred, (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore, London.
- Mainwaring, Scott, (2001), *Party Systems in the Third Way*, u: Diamond, Larry and Plattner, F. Marc (eds), *The Global Divergence of Democracies*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Orlović, Slaviša (2008), *Politički život Srbije – između partokratije i demokratije*, Službeni glasnik, Beograd.
- Stojiljković, Zoran, (2008), *Partijski sistem Srbije – drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Službeni glasnik, Beograd.
- Veber, Maks (1998), *Politika kao poziv* u: *Duhovni rad kao poziv*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, str. 101-189.

Dušan Spasojević  
University of Belgrade  
Faculty of Political Sciences

## POLITICAL PARTIES AS AN OBSTACLE TO THE DEVELOPMENT OF NEW DEMOCRACIES

**Abstract:** *The topic of this paper are the obstacles posed by political parties, as key political actors, to the development of new democracies. The paper firstly deals with the more general questions of political culture and with characteristics of political field in new democracy, and then with concrete phenomena related to party systems, such as institutionalisation, cartelisation, and partocracy. Explanatory contribution of the paper is in pointing out to the synergy between different phenomena related to political parties, phenomena that jointly limit and lessen democratic capacities of new democracies. The paper is based on Sartori's considerations of party systems, on Katz's and Mair's research on the cartel party concept, as well as on the contemporary research of party systems in new democracies (Mainworing, Kitschelt, etc).*

**Key words:** *political parties, party system, democracy, new democracies, post-communism, institutionalization, cartelization, partocracy*



**Jelena Lončar\***

Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka

## INKLUZIVNOST POLITIČKIH INSTITUCIJA

**Sažetak:** *Predmet rada je inkluzivnost političkih institucija kao jedan od kriterijuma merenja kvaliteta demokratije. U radu se objašnjava značaj i uloga političke inkluzije i odgovara na pitanje kada su političke institucije inkluzivne. Zaključuje se da je inkluzivnost političkih institucija važna, ali da nije dovoljna za ostvarivanje prava i sloboda i političke jednakosti manjina i marginalizovanih grupa i da je za potpunije ostvarivanje političke inkluzije uz inkluzivne političke institucije neophodno postojanje razvijenih i aktivnih društvenih pokreta.*

**Ključne reči:** *inkluzija, političke institucije, politička jednakost, političko predstavljanje, politika razlike, politika identiteta, društveni pokreti*

Većina država u svetu je danas demokratska ili bar teži da se tako predstavi. Sa sve većim i bržim širenjem demokratije širom sveta, dolazi do promena u fokusu istraživanja demokratizacije. Umesto istraživanja tranzicije i konsolidacije demokratije, sve aktuelnije postaje pitanje njenog kvaliteta. Kvalitet demokratije ogleda se, u velikoj meri,

---

\* Autorka je asistentkinja na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu.

u kvalitetu političkih institucija. Političke institucije određuju uverenja, vrednosti i ponašanja u društvu zbog čega je razmatranje ustrojstva i funkcionisanja političkih institucija u jednoj zemlji ključno za razumevanje kvaliteta njene demokratije. Marč (March) i Olsen (Olsen) definišu institucije kao „relativno trajan skup pravila i organizovanih praksi, koje su ugrađene u strukture značenja i resursa koji su relativno nepromenjivi uprkos promenama pojedinaca i izmenjenoj spoljnoj situaciji“ (March i Olsen, 2006:3).

Predmet ovog rada je inkluzivnost (uključivost) i ekskluzivnost (isključivost) političkih institucija. Pitanje inkluzivnosti i ekskluzivnosti političkih institucija važan je aspekt demokratskog upravljanja, zbog čega razumevanje problema kojim se u ovom radu bavimo doprinosi razumevanju kvaliteta političkih institucija, odnosno kvaliteta demokratije uopšte. Holden (Holden) tvrdi da su institucije odlične u isključivanju i loše u uključivanju (Holden, 2006:164). Cilj ovog rada je da objasni značaj i ulogu političke inkluzije i da odgovori na pitanje kada su političke institucije inkluzivne.

U prvom delu rada će pitanje inkluzivnosti političkih institucija biti smešteno u širi okvir merenja kvaliteta demokratije. U drugom delu ću postaviti teorijske temelje političke inkluzije i ukazati na njen značaj i različite teorijske pristupe ovom pitanju. Treći deo rada biće posvećen analizi inkluzije marginalizovanih grupa u političkim institucijama kroz formalnu političku predstavljenost nakon čega će biti analiziran alternativni pristup koji naglašava ulogu individualnih razlika i civilnog društva. U završnom delu ću sumirati osnovne funkcije i značaj inkluzivnosti političkih institucija i kritički se opredeliti prema različitim pristupima političkoj inkluziji, odgovarajući time na pitanje koje uslove treba da zadovolje političke institucije, odnosno koje mehanizme mogu da uspostave, kako bi bile inkluzivne.



## **Inkluzivnost političkih institucija kao mera kvaliteta demokratije**

Za neku demokratiju se može reći da je dobra odnosno kvalitetna kada „pruža svojim građanima dovoljno slobode, političke jednakosti, i kontrole nad javnim politikama i javnim zvaničnicima kroz legitimno i legalno funkcionisanje stabilnih institucija. Takav režim zadovoljava očekivanja građana po pitanju upravljanja (kvalitet rezultata); omogućava građanima, udruženjima i zajednicama uživanje znatne slobode i političke jednakosti (sadržinski kvalitet); i obezbeđuje kontekst u kom celo građanstvo može da ocenjuje rad vlade putem mehanizama kao što su izbori, dok istovremeno vladine institucije i zvaničnici drže jedni druge pravno i ustavno odgovornim (proceduralni kvalitet)“ (Diamond i Morlino, 2004:22).

Imajući ovo u vidu Dajmond i Morlino identifikuju osam kriterijuma kvaliteta demokratije: 1. vladavina prava, 2. participacija, 3. takmičenje, 4. vertikalna odgovornost, 5. horizontalna odgovornost, 6. poštovanje građanskih i političkih sloboda, 7. progresivno usvajanje veće političke (i uz to, socijalne i ekonomske) jednakosti, 8. odgovaranje javnih politika na zahteve i preference građana (Diamond i Morlino, 2004:22-28). Inkluzivnost političkih institucija predstavlja pokazatelj sadržinskog kvaliteta demokratije odnosno ukazuje na stepen poštovanja građanskih i političkih sloboda i jednakosti u jednoj zemlji.

Prava i slobode mogu se grupisati u tri kategorije: civilna, politička i socijalna (ili socijalno-ekonomska) prava. Civilna prava podrazumevaju slobodu ličnosti, slobodu govora, misli i uverenja, pravo svojine i sklapanja ugovora i pravo na pravdu. Politička prava uključuju pravo građanina na participaciju u vršenju političke moći, bilo neposrednim članstvom u institucijama vlasti, bilo posredno izborom svojih predstavnika u političkim institucijama (parlamentu ili lokalnom predstavničkom telu). Socijalna prava označavaju čitav splet prava od prava na minimum ekonomskog blagostanja i sigurnosti do prava na potpuno učestvovanje u socijalnom nasleđu i život civilizovanog bića u skladu sa standardima koji su dominantni u okviru jednog društva. Sa socijal-

nim pravima su najuže povezane institucije poput obrazovnog sistema i socijalnih usluga (Marshall, 2009:148-149).

Pored garantovanja prava i sloboda građanima, za sadržinski kvalitet demokratije je važna pravna i politička jednakost svih građana. „Dobra demokratija se stara da svaki građanin i svaka grupa imaju ista prava i pravnu zaštitu, i takođe značajan i blagovremen pristup pravdi i vlasti“ (Diamond i Morlino, 2004:27). Da bi svaki građanin uživao ova prava, slobode i jednakosti, oni moraju biti ugrađeni u političke institucije. Potrebno je da političke institucije aktivno sprečavaju i kažnjavaju svaki oblik diskriminacije na osnovu roda, rase, etničke pripadnosti, religije, političke orijentacije i dr. Problem koji se ovde krije, može se označiti terminom „inkluzivnost i ekskluzivnost političkih institucija“ i u njenoj osnovi leži ostvarivanje prava manjinskih i drugih podređenih odnosno marginalizovanih grupa<sup>1</sup>.

Pošto su univerzalna prava građanstva obezbeđena za sve odrasle osobe u društvu, demokratizacija, u smislu produbljivanja kvaliteta demokratije, se uglavnom odnosi na „autentičniju političku inkluziju različitih grupa i kategorija, za koje postoji mogućnost da formalna politička jednakost prikriva trajno isključivanje ili represiju“ (Dryzek, 1996:475). Inkluzija se najčešće odnosi na žene, LGBT osobe, etničke, religijske, stare, mlade, nezaposlene, imigrante, invalide i hendikepirane osobe, osobe izložene ekološkim rizicima i druge marginalizovane grupe<sup>2</sup>. „Tamo gdje postoje socijalne razlike unutar grupe i gdje su neke skupine povlaštene, a druge potlačene, društvena pravednost zahtijeva eksplicitno priznavanje i analiziranje tih razlika da bi se ugnjetavanje uklonilo“ (Young, 2005:10).

---

<sup>1</sup> Marginalizovane grupe su „one grupe za koje je socijalna i politička nejednakost istorijski strukturisana duž linija članstva u grupi, za koje se članstvo u grupi ne doživljava kao dobrovoljno ili promenljivo, i za koje grupni identitet ima negativna značenja“ (Williams, prema Weldon, 2002:1154).

<sup>2</sup> 1960-ih godina borci za građanska prava, slobodu i ravnopravnost su dobili svoju himnu: „Prevazići ćemo“ („We shall overcome“) kojom se izražava vera da ćemo uspeti da prevaziđemo rasne, rodne i druge predrasude, da ćemo živeti u miru i slozi bez diskriminacije bilo kog pojedinca na osnovu rasne, rodne, religijske i druge pripadnosti (Turck, 2009, Arsenault, 2006)

Inkluzija je moguća pod dva uslova (Dryzek, 1996). Prvo, kada razlike koje definišu grupu nisu tolike da se ne mogu asimilovati u državu. Npr. kada je nezadovoljstvo životom u istoj državi sa dominantnom grupom toliko da pripadnici grupe, koja je tokom dužeg vremenskog perioda bila isključena iz političkih institucija i procesa, kao jedino rešenje vide secesiju i kada oni čine sve da do toga dođe, tada je već kasno da se grupa pokuša uključiti u državu. Drugo, kada uključivanje grupe u državu ne dovodi do kooptacije grupe i potiskivanja civilnog društva. U određenim slučajevima, formalno uključivanje predstavnika marginalizovane grupe u političke institucije dovodi do opadanja aktivnosti te grupe u civilnom društvu jer se pretpostavlja da su interesi grupe zadovoljeni, dok se faktički, postiže samo kooptacija predstavnika marginalizovane grupe u dominantnu grupu. U slučajevima ovakve kooptacije koja dovodi do gušenja civilnog društva, ne može se govoriti o inkluzivnosti institucija. Kooptacijom se smanjuje uticaj grupe i tada se interesi grupe više zadovoljavaju ako grupa deluje kroz opoziciono civilno društvo, nego kroz državu.

Kada su ova dva uslova zadovoljena, inkluzivnost se meri predstavljenošću grupe u zakonodavnim telima, mogućnošću grupe da utiče na političke procese, mogućnostima neformalnog uticaja grupe, mogućnošću lobiranja, davanja predloga institucijama i sl. Do inkluzivnosti može doći „kroz organizaciju kao interesnu grupu i s tim povezane aktivnosti lobiranja; participaciju u razvoju i implementaciji politika kroz stalno pregovaranje između grupnih lidera i javnih zvaničnika; participaciju u konvencionalnim partijama i izbornim politikama, bilo partijskim organizovanjem ili formalnom afilijacijom u postojećoj partiji; prihvatanjem vladinih postavljjenika od strane grupnih lidera; ili povećavanjem sposobnosti grupe da učestvuje u donošenju politika kroz promene u javnim politikama. Ova vrsta inkluzije ili ulaska u državu uključuje više od garantovanja osnovnih građanskih prava, poput prava glasa i udruživanja“ (Dryzek, 1996:475).

## Teorijsko utemeljenje

Pitanje inkluzivnosti političkih institucija je pitanje koje, pre svega postavljaju oni naklonjeni socijalnoj državi. Naime, liberali smatraju da se problem inkluzivnosti rešava modelom: „jedan čovek, jedan glas“. Prema teoretičarima koji dolaze iz liberalne političke tradicije, dok god nijedan glasač nije sistemski isključen, izborni i zakonodavni proces je pošten i inkluzivan. Društveni identitet predstavnika u zakonodavnim telima ne dovodi se u vezu sa kvalitetom tog predstavnika kao predstavnika. Liberali tretiraju sve građane jednako bez obzira na njihove rodne, verske, etničke i druge razlike, samim tim nikom ne treba da budu priznata posebna prava. Iz komunitarističke tradicije, s druge strane, dolaze prigovori liberalnom individualizmu i egalitarizmu. Kulturna politika prava građana ukazuje na to da „samo *neki* građani u potpunosti raspolažu pravima pojedinaca. Prava građana zapravo su prava određene društvene grupe – belaca, heteroseksualaca, muške glave domaćinstva, a ne jednostavno pojedinaca. Oni koji se ne uklapaju u karakteristike „pojedinaca“ postaju „različiti“, neadekvatni ili neprihvatljivi građani“ (Neš, 2006:178).

Određene grupe su diskriminisane u društvu i samim tim nemaju jednake šanse da se takmiče u slobodnoj konkurenciji za radna mesta, obrazovanje, napredovanje u karijeri i sl. Uprkos ustavnom garantovanju jednakih prava svim građanima i zabrani diskriminacije, poslodavci radije zapošljavaju pripadnike dominantne grupe nego pripadnike manjinskih grupa. Na visokim pozicijama u institucijama se nalaze uglavnom muškarci, belci, heteroseksualci, pripadnici većinske etničke grupe, dok su grupe koje nemaju ova obeležja često nevidljive u društvu i državi. Zbog toga je pozitivna diskriminacija odnosno afirmativna akcija<sup>3</sup> neophodna. Ona može da uključi kvote za određene grupe, zatim

---

<sup>3</sup> Afirmativna akcija odnosno pozitivna diskriminacija se odnosi na „deliberativnu politiku davanja povoljnijeg tretmana nekim grupama u društvu na osnovu toga što su do tada bile u nepovoljnom položaju, bilo zbog vladajućih politika ili kao rezultat opštih predrasuda“ (Robertson, 2004:7). Koristi se za ispravljanje ranijih praksi diskriminacije žena, etničkih manjina, invalida i drugih istorijski marginalizovanih grupa. Meklin (McLean) i Mekmilan (McMillan) razlikuju pozitivnu diskriminaciju od afirmativne akcije. Prema njima, pozitivna diskriminacija je „institucionalizo-

npr. poseban izborni prag za manjine<sup>4</sup>, pozitivan tretman pri zapošljavanju osoba s invaliditetom i sl. Cilj afirmativne akcije nije stavljanje u povoljniji položaj određene grupe, već omogućavanje manjinskim grupama da budu u ravnopravnom početnom položaju sa dominantnom grupom.

Ova pitanja su usko povezana s konceptom aktivnog odnosno pasivnog građanstva. Svaka institucija se određuje dvojako: 1) prema spolja, u odnosu na druge, koji su isključeni iz donošenja odluka i prava učestvovanja, i 2) na unutra, u smislu različitih prava svojih članova. U državi je građanstvo osnovna kategorija kojom se prema spolja pravi distinkcija između nas i njih, dok dihotomija aktivno/pasivno građanstvo ukazuje na različite nivoe uključivanja i isključivanja iznutra. „Inkluzivne države mogu da budu ili pasivne (na način da prihvataju sve grupe građana koje nastanu u društvu) ili aktivne (tako što preduzimaju korake ka mobilizaciji određenih grupa i ponašaju se kao pastiri)“ (Dryzek, 1996:482). Ekskluzivnost može takođe da bude pasivna ili aktivna. Pasivno isključujuća je ona država koja jednostavno nema kontakte sa civilnim društvom, a aktivno isključujuća ona koja napada i ugrožava uslove za javno udruživanje u civilnom društvu.

Dobijanjem prava glasa, žene su uključene u pasivno građanstvo, ali su i dalje ostale isključene iz aktivnog građanstva, odnosno stvarnog uticaja na javne politike (v. Siim, 2000:5). Na taj način, čak i kada im je priznato jednako pravo glasa, što zagovaraju liberali, žene su i dalje ostale isključene iz stvarnog uticaja na politiku. Muškarci su i dalje ti, smatraju feministkinje, koji određuju šta je privatno, a šta javno, odnosno isključuju određena pitanja iz javne sfere, i time određuju stepen

---

van način kojim politički sistem omogućava onima koji su istorijski u nepovoljnom položaju da učestvuju u javnom životu. Pozitivna diskriminacija podrazumeva korišćenje različitih kriterijuma za izbor predstavnika različitih grupa kao način suočavanja sa postojećim socijalnim nejednakostima“ (McLean i McMillan, 2009:422). Afirmativna akcija se odnosi na „preduzimanje proaktivnih koraka kako bi se određene grupe ohrabrile da učestvuju u društvenom, ekonomskom i političkom životu države“, npr. širenje informacija o slobodnim radnim mestima u određenim oblastima kako bi se pomoglo onima koji nemaju znanja o tome gde mogu da potraže posao (McLean i McMillan, 2009:423). Pozitivna diskriminacija je, dakle, isključivo politička mera, poput sistema kvota.

<sup>4</sup> U Srbiji je od 2004. godine uveden prirodan prag za manjine.

uključivanja žena u aktivno građanstvo (muškarac koji prehranjuje porodicu nasuprot ženi koja 'ne radi', tj. čiji neplaćeni rad u kući i briga o deci ostaju u sferi privatnog, tj. nevidljivi).

Inkluzivno, odnosno aktivno građanstvo, dakle, podrazumeva da su svim pojedincima koji su stalno naseljeni na teritoriji date države i koji podležu njenom zakonodavstvu data jednaka prava koja uključuju pravo glasa i kandidovanja na slobodnim, poštenim i redovnim izborima, slobodu izražavanja, stvaranje i učestovanje u nezavisnim političkim organizacijama, pravo pristupa nezavisnim izvorima informacija, i prava na druge slobode i šanse koje su neophodne za efikasno delovanje političkih institucija (Dahl, 2005). I Dal (Dahl) naglašava inkluzivno, odnosno aktivno građanstvo kao značajan kriterijum demokratičnosti i kvaliteta političkih institucija. On ističe šest minimalnih uslova koje moraju da zadovolje političke institucije jedne države da bi ona bila demokratska: 1. izabrani predstavnici; 2. slobodni, poštenu i redovni izbori; 3. sloboda izražavanja; 4. alternativni izvori informacija; 5. sloboda udruživanja; 6. inkluzivno građanstvo (Dahl, 2005).

## **Klasifikacija teorijskih pristupa političkoj inkluziji**

U osnovi razlikovanja problema kojim se bavimo leži razlika u ontološkom pristupu. Jedna grupa teorija polazi od esencijalističkog, a druga od antiesencijalističkog ontološkog pristupa. Esencijalizam podrazumeva postojanje bitnih razlika između rodova, klasa, rasa u svim kontekstima i u svakom trenutku. Antiesencijalisti, s druge strane, veruju da su razlike društveno konstruisane, zbog čega one nisu suštinske, već su specifične za određenu kulturu i određeno vreme (Marsh i Furlong, 2005:17).

Antiesencijalistički pristupi ističu socijalnu konstruisanost identiteta i razlika među grupama. Oni odbacuju homogeni identitet marginalizovane grupe naspram homogenog identiteta dominantne grupe. Pozivanje na grupne identitete (žene, stari, homoseksualci i sl.) zapravo utemeljuje ove razlike i doprinosi stvaranju kategorizacija, umesto što govori o stvarnim razlikama. U pogledu seksualnosti, npr, antiesencija-

listi smatraju da se pojedinci ne rađaju kao homoseksualci, lezbijke ili heteroseksualci, već da je i seksualnost društveno konstruisana. Iz ove perspektive, „zahtevi za „prava manjina“ ustvari doprinose dominaciji shvatanja drugačije seksualnosti kao „normalne“ i „abnormalne“. Ovo znači, da se, u najboljem slučaju, homoseksualci i lezbijke mogu tek tolerisati, s obzirom da će uvek biti abnormalna manjina... Ono za šta se zalažu *queer* aktivisti je rušenje svih utvrđenih identiteta: lezbijskog, homoseksualnog, biseksualnog, transseksualnog i onog koji još uvek podrazumeva „traganje““ (Neš, 2006:200). Ove teorije se opiru bilo kakvoj politici uključivanja grupe u političke institucije i zalažu se za dekonstrukciju identiteta i jednaka prava svih pojedinačnih građana (v. Butler, 2006; Muf, 2006).

Nasuprot antiesencijalistima koji odbacuju grupne identitete pa samim tim pitanje inkluzivnosti političkih institucija za njih nije adekvatno postavljeno, među esencijalistima su dominantne dve vrste pristupa: jedan se fokusira na inkluziju manjina i drugih marginalizovanih grupa kroz zastupljenost u političkim institucijama, npr. rodne kvote ili paritet. Drugi pristup je usmeren na inkluziju potlačenih grupa „odozdo“ kroz „politiku razlike“ npr. dobrovoljna udruženja u civilnom društvu (Siim, 2000:2)

Prvi pristup se ograničava na formalno učešće predstavnika grupe u političkim institucijama. Pod formalnim uključivanjem grupe u političke institucije podrazumeva se, pre svega politička participacija predstavnika grupe u izbornim političkim institucijama, npr. povećanje broja žena u zakonodavnom telu. Druga grupa teorija, inkluzivnost posmatra šire: kolika je moć grupe da preko organizacija civilnog društva (OCD) utiče na zakonodavni proces, kolika je vidljivost grupe u medijima i uticaj na javno mnjenje i sl. Dobra demokratija mora da obezbedi da svi građani suštinski, a ne samo formalno mogu da koriste svoje pravo na političku participaciju: da glasaju, da se organizuju, sastaju, protestuju i lobiraju za svoje interese. „Demokratski kvalitet je visok kada postoji ekstenzivna građanska participacija, ne samo kroz glasanje, već i u životu političkih partija i organizacija civilnog društva, u razmatranju pitanja javnih politika, u komuniciranju i zahtevanju odgovornosti izabranih predstavnika, u kontrolisanju ponašanja zvaničnika, i u direktnom angažovanju oko javnih pitanja na lokalnom nivou“ (Diamond i Morlino, 2004:23-24).

U nastavku teksta posvetićemo se detaljnije razlikama između dva pomenuta modela inkluzije.

## **Mehanizmi inkluzivnosti političkih institucija**

Shvatanja koja se zasnivaju na esencijalističkoj ontologiji polaze od toga da pripadnost određenoj grupi na osnovu rase, klase, roda i drugo određuje identitet pojedinca tako da se može napraviti bitna razlika između „nas“ (pripadnika grupe) i „njih“ (onih koji nisu deo grupe), npr. između žena i muškaraca, crnaca i belaca, osoba sa invaliditetom i zdravih osoba. Prvi elementi parova pripadaju tzv. istorijski podređenim odnosno „marginalizovanim“ grupama, dok drugi elementi u parovima čine dominantne grupe u društvu. Esencijalističko shvatanje podrazumeva da su ove razlike u odnosu na drugu grupu nepremostive i trajne. Implikacije ovakvog jasnog razlikovanja između „nas“ i „njih“ su takve da se svaki pojedinac unutar grupe bitno određuje na osnovu toga čime se ostvaruje homogenost unutar grupe.

Pošto su, npr. Mađari koji žive u Srbiji jedna homogena grupa (u odnosu na Srbe koji su dominantna grupa), najbolji način da oni budu predstavljeni u političkim institucijama i da njihovi interesi budu adekvatno zastupljeni jeste da određeni pojedinci koji pripadaju grupi budu uključeni u rad političkih institucija. Ovakav stav se argumentuje neposrednim iskustvom: samo oni koji su i sami u marginalizovanom položaju mogu predstavljati svoju grupu. Pošto su marginalizovane grupe nedovoljno zastupljene u političkim institucijama, potrebno je da imaju posebna prava kako bi ostvarile ravnopravnost i uticaj.

Vilijamsova (Williams) smatra da kada govori član zakonodavnog tela koji potiče iz grupe u nepovoljnom položaju, „potrebe koje ona artikuliše nisu samo njene, već su to potrebe koje dele članovi grupe koju ona predstavlja... U artikulisanju grupne perspektive u ime članova grupe, predstavnik ne mora da zauzima tačku gledišta nekog drugog, ta perspektiva je već njena, iako nije pun izraz njene ličnosti“ (Williams, prema Weldon, 2002:1155). Ona, npr. smatra da se životne pozicije i iskustva žena razlikuju od muškaraca. Ne tvrdi pritom da sve žene imaju



ista iskustva i shvatanja, ali da ih od muškaraca razlikuje iskustvo rodne hijerarhije i diskriminacije u odnosu na muškarce (Williams, 2009:70). U zagovaranju formalnog predstavljanja posebno se ističe još jedna feministkinja, En Filips (Anne Phillips). Ona smatra „da bi trebalo ustanoviti kvote radi intenzivnijeg prisustva žena u političkom procesu, kako bi im se omogućilo da utiču na politiku koja dotiče žene“ (prema Neš, 2006:193). Svoju argumentaciju zasniva na tome da žene imaju određena zajednička iskustva, tako da će artikulirati stavove za koje inače niko ne bi čuo (Neš, 2006:194).

Pored kvota, uobičajene mere pozitivne diskriminacije kojima se postiže bolja predstavljenost manjina su i promene izbornog sistema tako da bude povoljniji za manjine, prekrajanje izbornih jedinica, spuštanje izbornog praga i sl.

Kvota se najčešće primenjuje za žene i nacionalne manjine. Uobičajene su tri vrste kvota: rezervisana mesta, zakonske kvote i dobrovoljne kvote. Zakonske kvote su kvote koje se uvode ili ustavom ili određenim zakonom, obično preko izbornog zakona ili u zakonima o političkim partijama u državama u kojima postoje zakoni koji regulišu rad političkih partija. Zakonske kvote su obavezujuće za sve političke partije i mogu uključivati sankciju za nepoštovanje. Dobrovoljne partijske kvote su formalne mere koje pojedinačne političke partije uvode u svom funkcionisanju (Dahlerup i Freidenvall, 2009:32).

Kvota mogu biti uvedene na nekoliko nivoa u političkom procesu. Prvo, moguće su „pretendujuće kvote“ koje regulišu formiranje liste potencijalnih kandidata sa koje nadležno telo u okviru političke partije slobodno sastavlja konačnu izbornu listu. Drugi nivo čine kvote za kandidate koje određuju koliki procenat žena (ili drugih marginalizovanih grupa) mora da se nađe na izornoj listi svake političke partije. Treći nivo su rezervisana mesta gde se regulišu minimalni procenat predstavnika manjinske grupe koji mora da bude izabran (Dahlerup i Freidenvall, 2009:32-33). Dodeljivanje rezervisanih mesta za manjine formiranjem posebne liste sa koje se popunjavaju ova mesta omogućava bolju selekciju i takmičenje među kandidatima nego što to nude druge vrste kvota.

U svetu 48 država danas ima ustavne ili zakonske kvote za žene, dok u još više od 50 zemalja bar jedna politička partija u parlamentu

ima u svom statutu dobrovoljne partijske kvote (Dahlerup i Freidenvall, 2009:29). U pogledu nacionalnih manjina najčešće su kvote za najbrojnije manjine koje već godinama žive na tom prostoru, dok se za novije manjine, koje pre svega čine imigranti veoma retko uspostavljaju kvote. Većina država u kojima postoje parlamentarna mesta rezervisana za nacionalne manjine su ili nove demokratije ili nisu demokratije, gde su takve mere potrebne ili da se održi mir među etničkim grupama ili da se ograniči autonomija nacionalnih manjina (Bird, 2003:3). Jedan primer je Slovenija gde su mesta rezervisana za Mađare i Italijane.

U starim demokratijama se kvote uvode isključivo za domorodačko stanovništvo. U SAD je kao mera pozitivne diskriminacije crnaca i Latinoamerikanaca najzastupljena politika redefinisavanja okruga, odnosno utvrđivanja novih granica izbornih okruga, kako bi se formirale izborne jedinice u kojima crnci ili populacija latinoameričkog porekla čine većinu (Neš, 2006:217). U Novom Zelandu se primenjuju posebne izborne liste za etničke manjine što omogućava Maorima da kao grupa budu zastupljeni u parlamentu (Neš, 2006:218).

U malom broju država političke partije kreiraju posebne veze sa nacionalnim manjinama ili uvode sopstvene kvote za predstavnike manjina. Nova demokratska partija Ontarija i Velška Laburistička partija su dve partije koje su usvojile ovakve kvote za kandidate pripadnike nacionalnih manjina (Bird, 2003:4, 21).

U Srbiji su kvote uvedene jedino za žene. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika<sup>5</sup> 2004. godine uvedene su kvote od minimum 30% žena na izbornim listama. Član 40a Zakona propisuje da „na izbornoj listi među svaka četiri kandidata po redosledu na listi (prva četiri mesta, druga četiri mesta i tako do kraja liste) mora biti po jedan kandidat – pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi, a ukupno na izbornoj listi mora biti najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola na listi“. Rešenje za koje su se opredelili zakonodavci u Srbiji u pogledu rasporeda kandidata na listi je takođe značajno kao mera pozitivne diskriminacije jer utiče povoljnije na reprezentativnost žena od mogućeg pozicioniranja ženskih kandidata na dnu

---

<sup>5</sup> Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS, 35/2000, 57/2000, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005.

izborne liste. Izborne liste su zatvorenog tipa i glasači glasaju za jednu izbornu listu. Svakoj izbornoj listi pripada broj mandata koji je srazmeran broju dobijenih glasova (član 80). Međutim, kvota od 30% žena na izbornoj listi ne garantuje podjednaku predstavljenost žena u parlamentu pošto političke partije odnosno podnosioci izbornih lista nakon izbora svojevoljno određuju kojim kandidatima sa izborne liste se dodeljuju dobijeni poslanički mandati (član 84). Zbog toga je zastupljenost žena u parlamentu Srbije manja od 30%. U parlamentu je 2000. godine bilo 10,8% žena, 2003. godine 12,4%, 2007. godine se, nakon uvođenja kvota, zastupljenost povećala na 20% i na otprilike istom nivou je ostala i nakon sledećih izbora 2008. godine (21,6%) (Orlović, 2008:147-148). Opravdano se postavlja pitanje da li je trenutna zastupljenost od 20-ak % žena rezultat zakonskih mera pošto zajamčena proporcionalnost na stranačkim listama nije ni na koji način odlučujuća za konačnu predstavljenost u parlamentu. Pre bi se moglo reći da su žene uspele da se izbore za neformalan uticaj u svojim političkim partijama i za to da im partija poveri poslanički mandat. Ova teza nalazi utemeljenje u postepenom osnivanju ženskih grupa unutar političkih partija i uspostavljanju unutarpartijskih kvota za žene.<sup>6</sup>

Kao što se može videti na primeru Srbije, formalno uvođenje kvota, nije dovoljan pokazatelj reprezentativnosti grupe za koju su uvedene kvote. U slučaju žena, empirijski nalazi pokazuju čak da je prosečni procenat žena u parlamentima veći u državama u kojima ne postoje kvote nego u onima u kojima postoje. „U proseku, žene zauzimaju 15,8% parlamentarnih mesta u državama sa kvotama, u poređenju sa 16,9% parlamentarnih mesta u državama bez kvota“ (Bird, 2003:20). Efikasnost kvota zavisi od

---

<sup>6</sup> Npr. unutar Socijalističke partije Srbije (SPS) postoji Savet žena, a na Osmom kongresu 11.12.2010. u novom Statutu usvojen je program Deklaracije žena u SPS-u ([http://sps.org.rs/\\_dok](http://sps.org.rs/_dok) u Demokratskoj stranci i Liberalno-demokratskoj partiji deluju Forumi žena (<http://www.ldp.rs>). Demokratska stranka je usvojila i Plan delovanja sa posebnim merama za podsticanje i unapređenje ravnomerne zastupljenosti žena i muškaraca u organima stranke, i prilikom predlaganja kandidata za izbore poslanika i odbornika za period 2010-2014. godine ([http://www.ds.org.rs/dokumenti/Plan\\_delovanja\\_sa\\_posebnim\\_merama\\_za\\_podsticanje\\_i\\_unapredjenje\\_ravnomerne\\_zastupljenosti\\_zena\\_i\\_muskaraca...\\_2010-2014.pdf](http://www.ds.org.rs/dokumenti/Plan_delovanja_sa_posebnim_merama_za_podsticanje_i_unapredjenje_ravnomerne_zastupljenosti_zena_i_muskaraca..._2010-2014.pdf), Pristupljeno 20.12.2010.)

mnogih drugih faktora: izbornog sistema, veličine izbornih jedinica, modela izbornih lista (otvorene ili zatvorene) i drugo.

Uobičajeno se smatra da proporcionalni izborni sistem utiče povoljnije na predstavljenost manjinskih grupa nego većinski. „Osnovni cilj sistema proporcionalne zastupljenosti je da i manjina i većina budu zastupljene, a umesto prevelike ili premale zastupljenosti nekih stranaka, da se dobijeni glasovi proporcionalno raspodele na mesta u parlamentu“ (Lajphart, 2003:171). Većinski sistem karakteriše formula „pobednik dobija sve“, dok svi ostali glasači ostaju nepredstavljeni. U okviru proporcionalnog sistema postoji nekoliko izbornih varijacija koje se mogu koristiti kako bi se povećala reprezentativnost marginalizovanih grupa: 1) kumulativno glasanje – u kom svaki birač ima onoliko glasova koliko ima kandidata za poziciju i može sve da stavi na jednog kandidata; 2) glasanje sa pravom preferencije što dozvoljava biračima da odrede sopstveni redosled preferencija na partijskoj listi kandidata, 3) birači mogu da glasaju za više od jednog kandidata duž partija (Bird, 2003:13).

Sa druge strane, nije svaki proporcionalni sistem jednako naklonjen manjinama. Potrebno je uzeti u obzir i druge faktore poput veličine izborne jedinice<sup>7</sup>. Na primer, „stranka koja predstavlja manjinu od 10% teško će dobiti mesto u izornoj jedinici sa pet predstavnika, ali će imati uspeha u jedinici u kojoj se bira deset predstavnika“ (Lajphart, 2003:178). Što je veća izborna jedinica, to su veće šanse za predstavljenost manjina, posebno kada je reč o manjinama koje nisu teritorijalno grupisane. Kada su manjine teritorijalno grupisane, njima više odgovara većinski sistem sa jednomandatnim izbornim jedinicama.

Izborni prag odnosno cenzus takođe može da predstavlja prepreku manjinama. Česta mera u cilju povećanja predstavljenosti manjina jeste postavljanje nižih izbornih cenzusa za partije manjina pošto one zbog svoje veličine i teritorijalne rasprostranjenosti teško prelaze uobičajeni

---

<sup>7</sup> Orlović navodi šest faktora od kojih zavisi predstavljanje manjina: „1. izborni sistem (većinski ili proporcionalni, stepen proporcionalnosti, broj i raspored izbornih jedinica, izborni cenzus, otvorene ili zatvorene izborne liste); 2. brojnost nacionalne manjine; 3. činjenica da li su manjine teritorijalno koncentrisane ili ne; 4. u kojoj meri su manjine integrisane u društvo i politički sistem određene države; 5. da li manjine imaju svoje stranke i da li imaju jednu ili više sopstvenih stranaka; 6. u kojoj meri nacionalne manjine glasaju za većinske stranke“ (Orlović, 2008:318).

izborni prag. U Srbiji je, na primer, za liste nacionalnih manjina od 2004. godine ukinut izborni cenzus. Članom 81. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika 2003. godine propisano je da: „u raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 5% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izbornoj jedinici. Političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja bira koji su glasali“. Pre ovih zakonskih izmena, nakon parlamentarnih izbora 2003. godine, nijedna partija nacionalnih manjina nije ušla u parlament (Orlović, 2008:149).

Možemo zaključiti da je izborni sistem u Srbiji, danas, dovoljno inkluzivan prema nacionalnim manjinama. Uprkos tome, u Narodnoj skupštini R Srbije nisu zastupljene sve manjine što je, pre svega, posledica heterogenosti manjinskih grupa i nesloge i nesaradnje između političkih partija koje predstavljaju istu grupu.

Konačno, moguće je ukazati i na jedan nedostatak ovog modela. Pojedine manjine nisu dovoljno brojne čak ni da pređu prirodan prag, zbog čega ova mera deluje podsticajno samo na dovoljno brojne manjine, a ostale manjine se mogu osetiti dodatno diskriminisanim. Zbog toga, rezervisanje određenih mesta za manjine može da bude bolja, odnosno inkluzivnija mera od snižavanja, odnosno ukidanja cenzusa.

Posebne mere pozitivne diskriminacije odnosno preferencijalni tretman manjina i marginalizovanih grupa koji uključuje kvote, redefinisane izbornih okruga, posebne procedure izbora manjinskih kandidata kritikovane su po nekoliko osnova. Prvo, zbog podrivanja ideje da svi pojedinci treba da imaju jednak tretman. Drugo, da mogu spontano da podstaknu esencijalizaciju grupe i vezivanje pojedinaca za grupni identitet odnosno da podriju unutargrupne razlike. Treće, isticanje razlika među grupama umesto isticanja njihovih sličnosti, može da utiče negativno na nacionalnu koheziju i podstakne podele i usitnjavanje čime razlike postaju sve više isključujuće. Postaju dominantni rodni, religijski i drugi identiteti na štetu nacionalnog, koji u nacionalnim državama predstavlja osnovu poverenja i konsenzusa među građanima. Podeljenost odnosno partikularizam grupa reflektuje se negativno i na klasne odnose. Zbog podeljenosti na osnovu roda, rase, religije i sl. po-

staje sve teže postići solidarnost i jedinstvo među klasom siromašnih čime se podstiče sve veće siromaštvo i nejednakost između bogatih i siromašnih. Priznavanjem posebnih prava grupama, pojedinci prestaju da teže opštem dobru svih bez obzira na razlike. Četvrto, povezivanje predstavljanja sa grupnim karakteristikama može da oslabi političku odgovornost, naročito tamo gde se prihvata shvatanje da je identitet predstavnika važniji nego partijski program i politika koju zagovara (Bird, 2003:5, Young, 2000:83-87). Preferencijalni tretman postavlja i pitanje kvaliteta manjinskih kandidata i njihove legitimnosti.

Dok jedan deo kritičara, kroz kritiku formalnog uključivanja predstavnika marginalizovanih grupa, kritikuje i sam koncept grupne inkluzivnosti, postoje i oni autori koji pokušavaju da pronađu dodatne, bolje načine predstavljanja i zastupanja grupa u političkim institucijama, o čemu će biti reči u nastavku teksta.

### **„Politika razlike“ i uloga društvenih pokreta**

Pristupi koji favorizuju inkluzivnost političkih institucija kroz predstavljanje grupe preko određenog broja njenih članova, zasnivaju se, prema Jangovoj, na „politici identiteta“ (Young, 2000). Zastupnici politike identiteta smatraju da grupe (rodne, etničke, religijske i sl.) imaju sopstveni identitet koji je svojstven svim članovima grupe. Pošto grupa poseduje određeni identitet, za predstavljenost grupe i ostvarivanje inkluzije i političke jednakosti je dovoljno da određeni broj bilo kojih pojedinaca, članova grupe, bude uključen u rad političke institucije. Nasuprot tome, Jangova zagovara pristup „politike razlike“, smatrajući da je grupe potrebno razumevati u skladu sa relacionom, a ne supstancijalnom logikom i da grupe, kao takve, nemaju identitet, već pojedinci konstruišu svoje pojedinačne identitete na osnovu pozicioniranja društvene grupe (Young, 2000:82). „Demokratski proces nije inkluzivan kada jednostavno formalno uključuje na isti način sve potencijalno pogođene pojedince, već kada obraća pažnju na društvene odnose koji različito pozicioniraju ljude i uslovljavaju njihova iskustva, šanse i znanje o društvu“ (Young, 2000:83).

I Veldonova smatra da institucionalna predstavljenost grupe preko pojedinaca jeste poželjna, ali nije dovoljna. Pošto se identitet grupe formira na osnovu interakcija unutar grupe, nijedan član grupe pojedinačno ne može da razume probleme sa kojima se grupa suočava. Supstantivna predstavljenost grupe se ne povećava jednostavnim povećanjem broja pojedinačnih predstavnika grupe u nekom državnom telu pošto pojedinac ne može efikasno da artikulise grupnu perspektivu (Weldon, 2002).

„Politici identiteta“ se suprostavlja i realnost da se mnogi pojedinci ne identifikuju sa grupom kojoj pripadaju. Mnogi muslimani ne smatraju religijsku pripadnost delom svog identiteta. Mnogi Holandani smatraju da etnička grupa kojoj pripadaju ne govori ništa posebno o njima kao individuama. Mnogi pojedinci su istovremeno pripadnici više različitih grupa tako da čak i kada bi se prihvatilo postojanje grupnog identiteta, višestruko članstvo bi uticalo na razlike među pojedincima. Takođe, nezamislivo je da svi, čak i najprivrženiji, članovi grupe imaju identična verovanja, stavove i poglede na svet. Politika identiteta negira sličnosti između pojedinaca koji nisu članovi iste grupe, kao i razlike među članovima.

Jangova smatra da „svaku grupu čini skup pojedinaca koji se nalaze u međusobno determinišućim odnosima zbog akcija i interakcija kako onih povezanih sa grupom, tako i onih van ili na marginama grupe“ (Young, 2000:89). Grupa nije samo prost skup pojedinaca, već interakcije unutar grupe utiču i određuju pojedince zbog čega, prema Jangovoj, grupu čine pojedinci i njihove interakcije (Young, 2000:89-90). Karakteristike na osnovu kojih se pojedinci svrstavaju zajedno u grupu postaju relevantne tek kada postane moguće poređenje sa drugima koji deluju znatno drugačije u tom pogledu. Na primer, grupa žena ne bi mogla da postoji da nema muškaraca, niti bi se pojedinci identifikovali sa svojom etničkom grupom da ne dele prostor sa drugom etničkom grupom.

Važno je naglasiti dve ključne karakteristike „politike razlike“ koje su se mogle zapaziti u dosadašnjem izlaganju ovog shvatanja: Prvo, zagovornici „politike razlike“ ističu značaj pojedinaca unutar grupa i unutargrupnih razlika i zalažu se za individualna prava i slobode. Drugo, ontološki, ovo shvatanje se u objašnjenju društvenog života poziva na verovanje da o društvenim fenomenima i procesima možemo i treba da

prosuduujemo kao o povezanostima individualnih dobara, a ne isključivo kao o posledicama osobina i akcija nezavisnih pojedinaca (v. Tejlor, 1998). Ova teorija ne negira liberalnu postavku da su svi ljudi jednaki, naprotiv, pokušava da ukaže na to da ljudi ne mogu biti jednaki ukoliko njihova specifična obeležja kao pripadnika grupe nisu javno priznata.

Ako prihvatimo kritiku „politike identiteta“ u prilog „politici razlike“, postavlja se pitanje kakve implikacije ono ima na političke institucije i pitanje inkluzije.

Jangova ističe da određene grupe često odbijaju saradnju u okviru institucija jer smatraju da su „njihova iskustva, potrebe i interesi isključeni ili marginalizovani na političkoj agendi ili su potisnuti u diskusiji i donošenju odluka. Samo eksplicitni i raznovrsni oblici inkluzije mogu da umanje pojavu ovakvog odbijanja, naročito kada su neke grupe privilegovanije u nekim ili mnogim pogledima“ (Young, 2000:111). Saradnja i težnja ka rešavanju problema su preduslovi efikasnog rada političkih institucija zbog čega je pitanje inkluzivnosti političkih institucija ključno za njihovo funkcionisanje. „Naročito tamo gde postoje strukturni odnosi privilegija i nepovoljnog položaja, eksplicitna inkluzija i priznanje diferenciranih društvenih pozicija obezbeđuju iskustvene i kritičke resurse za demokratsku komunikaciju koja teži da promovise pravdu. Inkluzija različitih grupa je važna ne samo kao sredstvo demonstriranja jednakog tretmana i obezbeđivanja da svi legitimni interesi u zajednici budu izraženi, iako su ovo fundamentalni razlozi za demokratsku inkluziju. Inkluzija ima još dve dodatne funkcije. Prvo, motiviše učesnike u političkoj debati da promene svoje zahteve od pukog izražavanja privatnih interesa ka zahtevima za pravdom. Drugo, njome se maksimizira društveno znanje dostupno demokratskoj javnosti, čime se povećavaju verovatnoće da će građani doneti pravedne i mudre odluke“ (Young, 2000:115). Inkluzijom se eksplicitno priznaju društvene razlike i podele i ohrabruju različite grupe da javno izražavaju svoje potrebe, interese i poglede na društvo (Young, 2000:119).

Inkluzivnost političkih institucija može se, kao što smo pokazali u prethodnom delu teksta, meriti stepenom predstavljenosti različitih društvenih grupa. Međutim, za razliku od pristupa koji smatraju da pojedinci mogu ne samo da predstavljaju već i zastupaju u parlamentu grupe kojima pripadaju, „teorije razlike“ ističu da zbog razlika među



pojedincima nijedan predstavnik ne može da zastupa mišljenje i interese koje bi delili svi članovi grupe koju pojedinac predstavlja. Štaviše, predstavnici često, nakon izbora, izgube kontakt sa svojom društvenom grupom.

Jangova identifikuje dve vrste isključivanja iz političkog procesa i donošenja odluka čime se dodatno pojašnjava razlika između „politike identiteta“ i „politike razlike“: eksterno i interno isključivanje. Eksterno isključivanje je na delu kada su neki pojedinci ili grupe isključeni iz polja debatovanja ili procesa donošenja odluka ili kada određeni pojedinci ili grupe imaju dominantnu kontrolu nad događajima. Interno isključivanje je teže primetiti i ono se događa kada su pojedinci i grupe formalno uključeni u političke procese, ali npr. svi ne dele dominantan diskurs, u toku komunikacije su privilegovani određeni načini izražavanja, participacija nekih ljudi nije dozvoljena ili nije redovna (Young, 2000:52-53).

Eksterno isključivanje se odnosi na nameštanje formi i procedura tako da određeni pojedinci i grupe nisu u mogućnosti da učestvuju u deliberacionom procesu. Npr. tako što se odluke najpre donesu neformalno u uskom krugu moćnika, a zatim se iznose u javnu sferu i predstavljaju u javnoj debati kao već postignuti dogovori. Efikasan način isključivanja je i zakazivanje sastanaka i javnih slušanja na mestu i u vreme koje onemogućava prisustvovanje određenim pojedincima ili grupama. Ekonomski i socijalno moćni akteri u političkom procesu imaju dovoljno resursa da kupe medijski prostor, mogu da ucenjuju povlačenjem svojih investicija iz određenih regiona, finansiranjem političkih partija određuju politike političkih kandidata i zvaničnika čime sve ostale efikasno isključuju iz političkog procesa donošenja odluka (Young, 2000: 53-55).

Interno isključivanje je, s druge strane, često nevidljivo. Eksterno isključivanje kao reakciju može da izazove proteste i zahteve isključenih grupa za ravnopravnošću i inkluzijom. Demokratska država tada popušta pritiscima javnosti i menja procedure tako da ranije isključeni pojedinci i grupe budu formalno zastupljeni u institucijama i procesima donošenja odluka<sup>8</sup>. Međutim, ubrzo se pokazuju ograničenja mera kojima se podstiče samo formalna zastupljenost. Iako utiču na smanjenje

---

<sup>8</sup> O ovim merama smo govorili u prethodnom delu teksta.

eksternog isključivanja, ovim merama se ne sprečava efikasno interno isključivanje koje se može manifestovati ignorisanjem ili odbacivanjem zahteva i argumenata novih učesnika (Young, 2000:55).

Ukoliko inkluzivnost političkih institucija odnosno mere formalne predstavljenosti marginalizovanih grupa nisu efikasne u pogledu internog isključivanja, postavlja se pitanje kako se ostvaruje inkluzivnost kojom se postiže uživanje prava i sloboda i političke jednakosti svih građana. Na ovo pitanje moguća su bar tri odgovora:

Prvo, inkluzija se postiže kada postoje efikasni i razvijeni mehanizmi odgovornosti uz mere formalne predstavljenosti. Jangova naglašava kompleksnost predstavljanja ističući da se ono sastoji od mreže posredovanih odnosa: prvo, između samih članova biračkog tela, zatim, između biračkog tela i predstavnika, i konačno, između samih predstavnika u instituciji (Young, 2000:129). Kako bi predstavljanje bilo legitimno i inkluzivno potrebno je obezbediti jasne i detaljne mehanizme odgovornosti svih aktera, dakle, ne samo predstavnika, već i građana.

Mogućnost reizbora je u mnogim demokratskim sistemima osnovni formalni mehanizam držanja javnih funkcionera odgovornim. Ne postoje institucionalni mehanizmi kojima bi se obezbedila odgovornost predstavnika za ispunjavanje programa koji su obećali pre izbora. Nakon izbora predstavnici, u najvećem broju slučajeva, odmah prestaju da oslušuju glas birača i udaljavaju se od građana koji su ih izabrali. Kada posmatramo Srbiju, Orlović ističe da je osnovni problem institucionalnog uređenja političkog predstavljanja u Srbiji taj što su poslanici svedeni na zastupnike svoje poslaničke grupe ili stranke umesto da budu zastupnici birača (Orlović, 2008:145).

Zbog toga, Jangova ističe da je neophodna i odgovornost samih građana i spremnost da budu aktivni u javnoj sferi. Odgovornost građana ogleda se u konstantnom preispitivanju, ocenjivanju i kritikovanju javnih politika i odluka. Neophodno je da građani budu što aktivniji kako bi nadomestili nepostojanje strožih formalnih mehanizama odgovornosti i kako bi sprečili prekidanje veze sa predstavnicima pošto oni uđu u političke institucije. Građani mogu da organizuju različite forume, javne diskusije, okrugle stolove, proteste, grupe za podršku, lobi grupe, savetodavna tela i sl. kako bi kontrolisali i uticali na rad političkih institucija i izabраниh predstavnika. Sa druge strane, predstavnici bi morali

da budu upoznati sa aktivnostima u civilnoj sferi, da prate javne diskusije građana, odnosno da ostanu povezani sa biračkim telom. „Bez ovakve građanske participacije, veza između predstavnika i biračkog tela će se najverovatnije prekinuti, pretvarajući predstavnika u elitističkog vladara“ (Young, 2000:132).

Pored građana, u držanju nacionalnih institucija odgovornim, danas je sve značajnija uloga različitih međunarodnih organizacija i institucija poput Amnesty International-a, međunarodne organizacije za zaštitu ljudskih prava, ili Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Svaki građanin ili grupa građana iz zemalja članica Saveta Evrope koje su ratifikovale Evropsku Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda imaju pravo da se obrate Evropskom sudu za ljudska prava u slučaju da njihova država krši ili toleriše kršenje ljudskih i manjinskih prava i sloboda svojih građana.

Drugo, političke institucije i same nameću ograničenja ponašanju aktera. Delovanje pojedinaca unutar institucije određeno je institucionalnom strukturom i pravilima koja nameće institucija. Naime, birokratski aparat je kreiran tako da odgovara interesima istorijski dominantne grupe. Struktura javne administracije i nepromenljivost kojoj teže institucije, utiču na to da nova pitanja teško dolaze na dnevni red. Imajući u vidu da je donošenje javnih politika koje su od neposrednog interesa za marginalizovane grupe često povezano sa više vladinih resora, ostvarivanje uticaja na jednom koraku, verovatno će biti osporeno i blokirano na drugom. Zbog toga, na dnevni red mnogo lakše dolaze pitanja od interesa za dominantnu grupu nego pitanja za koja se zalažu marginalizovane grupe (Weldon, 2002:1159).

Zbog toga bi predstavljenost marginalizovanih grupa, smatra Veldona, bila bolja ako bi se formirale određene javne agencije koje bi bile vladina tela i čija bi odgovornost bila da u Vladi predstavljaju interese određene marginalizovane grupe (Weldon, 2002:1158). Te agencije bi bile centralizovane, kroz-sektorske, nezavisne i finansijski i operacionalno i morale bi da imaju moć da upravljaju donošenjem odluka kroz različite departmane. Ove agencije ne bi smele da budu podređene određenim ministarstvima, već da budu iznad njih kako bi mogle da utiču na donošenje odluka od neposrednog interesa za marginalizovnu grupu koju predstavljaju. Tamo gde je uticaj vezan za neformalne kanale, oni

zavise od dobrih odnosa aktivista društvenih pokreta sa birokratama (Weldon, 2002:1160). Npr. u slučaju žena, „ako su konsultacije sa ženskim grupama formalan deo javne agencije, onda su veće šanse da pristup bude uniforman kroz oblasti politika i tokom vremena. Bilo bi teže novoj administraciji (koja može da bude neprijateljska prema ženskim grupama) da isključi ženske organizacije iz procesa stvaranja politika kada postoje formalni, regulisani kanali konsultacija i kada su oni deo normalnog rada vlade“ (Weldon, 2002:1160).

Međutim, Veldonova priznaje da čak i kada politički aparat marginalizovanih grupa ima ovlašćenja i adekvatne resurse, neophodan je spoljni pritisak odnosno podrška građana ovim agencijama kako bi one zaista ostvarile uticaj. Ovim se ukazuje na značaj društvenih pokreta u ostvarivanju prava marginalizovanih grupa i njihovom većem uticaju na javne politike. Veldonova ovo pokazuje na primeru žena: „pošto aktivnosti ženskih pokreta kreiraju arenu u kojoj žene komuniciraju sa ženama u cilju definisanja prioriteta, ženski pokreti će bolje artikulirati žensku perspektivu nego raznovrsna, neorganizovana grupa žena u zakonodavnom telu“ (Weldon, 2002:1161).

Postojanje aktivnih i razvijenih društvenih pokreta je važno zbog njihove nezavisnosti i maksimalne posvećenosti interesima grupe koju predstavljaju za razliku od, npr, organizacija žena, mladih, osoba sa invaliditetom i sl. u okviru političkih partija ili sindikata. „Autonomno organizovanje žena povećava mogućnosti žena da artikuliraju svoje poglede na svet. Organizacije koje nisu uglavnom fokusirane na ženske probleme će kao prioriteta pre prihvatiti ona „ženska pitanja“ koja se lakše uklapaju u postojeću organizacionu agendu. Kada su ženske grupe samo supsidarne ili krila većih organizacija, može im biti izuzetno teško da ubede organizaciju da određeni deo organizacionih resursa treba iskoristiti na „ženska pitanja“. Nasilje nad ženama je pitanje koje se uglavnom tiče žena. Kao takvo, političke partije, sindikati i druge političke organizacije bi znatno teže usvojile ovo pitanje kao prioriteta nego neka druga ženska pitanja koja se mogu usvojiti pod univerzalnom kategorijom, kao što su penzije za stare, minimalna plata, porodično odsustvo i bolovanje. Uz to, ženska krila ili pod-organizacije većih organizacija će teže koristiti organizacione resurse da artikuliraju žensku perspektivu nego nezavisne ženske organizacije koje

moгу direktno da prevedu ženska pitanja u organizacione prioritete“ (Weldon, 2002:1161). Društveni pokreti mogu da izazivaju postojeći poredak skretanjem pažnje na pitanja koja nisu na dnevnom redu dok neautonomne organizacije nemaju tu moć. Kada su društveni pokreti koji predstavljaju marginalizovanu grupu jaki, agencije unutar vlade imaju veći uticaj u odnosu prema drugim vladinim resorima. Sa druge strane, agencije mogu da daju finansijsku pomoć pokretima za organizovanje i nezavisna istraživanja.

Treći odgovor proizilazi iz prva dva: aktivnost građana se najefikasnije kanališe kroz razvijene i aktivne društvene pokrete kako zbog njihove posvećenosti i idejnih, funkcionalnih i organizacionih kapaciteta, tako i zbog pluralizma i interakcije različitih aktera, stavova i pogleda unutar njih čime nalikuju društvenim grupama koje predstavljaju. Društveni pokreti su bolji zastupnici marginalizovanih grupa od pojedinaca u institucijama i njihove aktivnosti su izuzetno važne za promovisanje veće inkluzije u procesima donošenja odluka. „Drugim rečima, grupa treba da bude predstavljena kao grupa, a ne preko izbora individualnih predstavnika koji imaju karakteristike grupe“ (prema Dryzek, 1996:476).

Ova ideja je zasnovana na tome da su grupe „kolektivni proizvodi društvenih grupa, koji se razvijaju kroz unutar-grupnu interakciju“ zbog čega će ih bolje predstavljati grupe (društveni pokreti) nego pojedinci (pripadnici grupe u političkim institucijama) (Weldon, 2003:1153). Weldonova ukazuje na pluralizam identiteta unutar grupe i ističe da se grupa ne može posmatrati kao homogena, tj. kao da se svi članovi grupe kolektivno razvijaju tako da svaki pojedinac samo na osnovu svog pripadništva grupi može da predstavlja celu grupu. „Predstavljanje marginalizovanih grupa bi trebalo da reflektuje različitost unutar grupe i ne bi trebalo da pretpostavlja lažnu homogenost interesa ili identiteta“ (Weldon, 2002:1155).

„Slobodno postojanje udruženja civilnog društva doprinosi formiranju i izražavanju interesa i mišljenja. Civilno društvo je takođe važno za konsolidaciju i izražavanje društvenih pogleda. Organizovanje i agitacija u javnim sferama civilnog društva, su nadalje, neke od najboljih metoda održavanja veza između predstavnika i biračkog tela, i insistiranja da predstavnici budu odgovorni“ (Young, 2000:153).

Marginalizovane grupe su manje vidljive i uticajne u državama u kojima ne postoji jako civilno društvo. Ovo je karakteristično za nove demokratije koje odlikuje „slabo civilno društvo uz istovremeno slabu i konfuznu državu“ (Pavlović, 2006:71-72) zbog čega su glasovi iz polja civilnog društva veoma retki, tihi i nedovoljno kritični. Dok neposredno sa demokratskim promenama dolazi do cvetanja velikog broja nevladinih organizacija, društveni pokreti u novim demokratijama praktično ne postoje. Slabost civilnog društva olakšava političkim institucijama održavanje *statusa quo*, a političkim elitama prikrivanje internog isključivanja i uvođenje kozmetičkih promena u marketinške svrhe, umesto donošenja efikasnih mera formalne i supstantivne inkluzije.

## Zaključna razmatranja

Inkluzivnost političkih institucija važan je kriterijum kvaliteta demokratije i razvijenosti političkih institucija. Inkluzija se odnosi na ostvarivanje prava i političke jednakosti rodnih, rasnih, etničkih, religijskih, seksualnih manjina, osoba sa invaliditetom, mladih, penzionera i drugih marginalizovanih grupa. Cilj inkluzije je priznavanje određenih kulturnih i strukturnih karakteristika pojedinaca na osnovu kojih se svrstavaju u određenu grupu i na osnovu kojih su diskriminirani u društvu. Inkluzija podrazumeva davanje određenih posebnih prava ovim grupama kako bi se oni doveli u ravnopravan položaj s dominantnom grupom. Često garantovanje jednakih prava za sve, što zagovaraju liberali, dovodi do potiskivanja pripadnika određene grupe i suzbijanja njihovog uticaja. Inkluzivnom politikom se priznaju posebna prava manjinskim i marginalizovanim grupama kao neophodna za ublažavanje posledica sistemske i trajne diskriminacije i podređenosti u odnosu na dominantnu grupu.

U radu smo pokazali da su političke institucije inkluzivne kada unutar sebe imaju ugrađene određene mehanizme kojima se podstiče bolja zastupljenost manjina i marginalizovanih grupa. Ti mehanizmi su sledeći: uvođenje kvota, rezervisana mesta, promene izbornog sistema, prekrajanje izbornih jedinica i okruga, spuštanje izbornog cenzusa i dr.

Međutim, ukoliko se inkluzija koju sprovode političke institucije ne ojača snažnim civilnim društvom, ona može da ima više negativnih nego pozitivnih strana. Negativne posledice mogu biti prekidanje veze izabranog predstavnika s grupom koju predstavlja, politička neodgovornost, nejednak tretman građana, suviše veliko vezivanje pojedinaca za grupu i homogenizacija grupe i produbljivanje podeljenosti u društvu. Društveni pokreti imaju snažan potencijal da kontrolišu kako predstavnike grupe u parlamentu, tako i generalno, političke procese i donošenje odluka u institucijama. Pored kontrole, društveni pokreti, ako su dovoljno razvijeni, aktivni i demokratski, imaju moć da nameću političkim institucijama i izabranim predstavnicima svoje predloge, savete i da utiču na postavljanje na dnevni red pitanja od njihovog neposrednog interesa. Oni takođe neguju pluralizam identiteta pojedinaca i omogućavaju njihovo izražavanje. Jedna grupa, dakle, može biti predstavljena preko više različitih, pa čak i suprotstavljenih društvenih pokreta čime se postiže vidljivost pojedinačnih članova pokreta, od onih koji svoj identitet uopšte ne vezuju za grupu kojoj strukturno pripadaju, do onih koji su snažno vezani za grupu.

Sa druge strane, inkluzija marginalizovanih grupa isključivo kroz društvene pokrete nije moguća, ili je bar otežana, ukoliko političke institucije u kojima se donose odluke, ne uspostave određene kanale komunikacije sa civilnim društvom. U cilju inkluzivnosti, političke institucije mogu da uspostave institucionalne mehanizme saradnje sa civilnim društvom kako bi se olakšala i formalizovala komunikacija i saradnja ili da osnuju određene nezavisne agencije koje bi se zalagale za interese marginalizovanih grupa.

Možemo zaključiti da su najbolji pokazatelji inkluzivnosti političkih institucija izborni mehanizmi i pravila i institucionalni mehanizmi saradnje sa civilnim društvom, a da se prava i slobode i politička jednakost marginalizovanih grupa najefikasnije ostvaruju kombinovanjem inkluzivnosti političkih institucija i jakim i aktivnim društvenim pokretima koji su posvećeni interesima marginalizovanih grupa.

Na kraju, treba primetiti da smo se u ovom radu bavili isključivo tradicionalnim manjinskim i marginalizovanim grupama. Međutim, danas se sve više formiraju različiti postmoderni identiteti poput boraca za zdravu životnu sredinu, grupa za prava životinja i sl. Iako su za sada

njihove aktivnosti neformalnog karaktera i još uvek nije aktuelno pitanje njihovog uključivanja u političke institucije, može se očekivati postavljanje ovih pitanja u skorijoj budućnosti. Ostaje otvoreno pitanje kako na najadekvatniji način u „fluidnom modernom svetu“ (Bauman, 2009) promenljivih i mnogostrukih identiteta ostvariti inkluziju i političku jednakost svih pojedinaca.

## Literatura

- Arsenault, Raymond (2006), *Freedom Riders: 1961 and the Struggle for Racial Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Batler, Džudit (2006), „Kontingentni temelji: feminizam i pitanje 'post-modernizma'“, u: Batler, Džudit i Skot, Džoan (ur.), *Feministkinje teoretizuju političko*, Beograd: Centar za ženske studije i istraživanja roda, str. 19-39.
- Bauman, Zigmund (2009), *Fluidni život*, Novi Sad: Mediterran Publishing.
- Bird, Karen (2003), „The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established Democracies: A Framework for Comparative Research“, tekst predstavljen na Academy of Migration Studies u Danskoj, Izvor: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/ Acrobat/stm103%20articles/Karen%20Bird%20amidpaper.pdf> (Pristupljeno 12.11.2010.)
- Dahl, Robert A. (2005) „What political institutions does large-scale democracy require?“, u: *Political Science Quarterly* 120.2: 187+. *Academic OneFile*. Web. 13 Dec. 2010., [http://find.galegroup.com/gtx/infomark.do?&contentSet=IAC-Documents&type=retrieve&tabID=T002&prodId=AONE&docId=A134388312&source=gale&srcprod=AONE&userGroupName=mbic\\_gscholar&version=1.0](http://find.galegroup.com/gtx/infomark.do?&contentSet=IAC-Documents&type=retrieve&tabID=T002&prodId=AONE&docId=A134388312&source=gale&srcprod=AONE&userGroupName=mbic_gscholar&version=1.0) (Pristupljeno, 08.11.2010.)
- Dahlerup, Drude i Freidenvall, Lenita (2009), „Gender Quotas in Politics – A Constitutional Challenge“, u: Williams, Susan H. (ed), *Constituting Equality: Gender Equality and Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, str. 29-53.



- Diamond, Larry J. i Morlino, Leonardo (2004), „The Quality of Democracy: An Overview“, u: *Journal of Democracy*, Vol 15, No 4, oktobar 2004, str. 20-31.
- Holden, Matthew Jr. (2006), „Exclusion, Inclusion and Political Institutions“, u: Rhodes R.A.W, Binder, Sarah A. i Rockman, Bert A. (ur.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, str. 163-191.
- Lajphart, Arend (2003), *Modeli demokratije: oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, Podgorica: CID i Beograd: Službeni list SCG.
- Marsh, David i Furlong, Paul (2005), „Koža, a ne košulja: ontologija i epistemologija u političkoj znanosti“, u: Marsh, David i Stoker, Gerry (ur.), *Teorije i metode političke znanosti*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 16-41.
- Marshall T.H. (2009), „Citizenship and Social Class“, u: Manza, Jeff i Sauder, Michael (eds), *Inequality and Society*, New York: W.W. Norton and Co., str. 148-154.
- McLean, Ian i McMillan, Alistair (ur.) (2009), *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Muf, Šantal (2006), „Feminizam, princip građanstva i radikalna demokratska politika“, u: Batler, Džudit i Skot, Džoan (ur.), *Feministkinje teoretizuju političko*, Beograd: Centar za ženske studije i istraživanja roda, str. 391-407.
- Neš, Kejt (2006), *Savremena politička sociologija: globalizacija, politika i moć*, Beograd: Službeni glasnik.
- Orlović, Slaviša (2008), *Politički život Srbije: između partokratije i demokratije*, Beograd: Službeni glasnik.
- Pavlović, Vukašin (2006), *Civilno društvo i demokratija*, Beograd: Službeni glasnik.
- Robertson, David (2004), *The Routledge Dictionary of Politics*, London i New York: Routledge.
- Siim, Birte (2000), „Gender and Citizenship: Problems of Exclusion and Inclusion in Europe“, rad pripremljen za konferenciju: *European Citizenship: beyond borders across identities*, April 23-24, Brisel.
- Tejlor, Čarls (1998), „Nesporazumi: rasprava između liberala i komunistarista“, u: Kiš, Janoš (ur.), *Savremena politička filozofija*, Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, str. 469-497.

- Turck, Mary (2009), *Freedom Song: Young Voices and the Struggle for Civil Rights*, Chicago: Chicago Review Press.
- Weldon, S. Laurel (2002), „Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking“, u: *The Journal of Politics*, Vol 64, No. 4, str. 1153-1174.
- Williams, Susan H. (2009), „Equality, Representation, and Challenge to Hierarchy: Justifying Electoral Quotas for Women“, u: Williams, Susan H. (ed), *Constituting Equality: Gender Equality and Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, str. 53-72.
- Young, Iris Marion (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS, 35/2000, 57/2000, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005.

Jelena Lončar  
University of Belgrade  
Faculty of Political Sciences

## INCLUSIVENESS OF POLITICAL INSTITUTIONS

**Abstract:** *The paper deals with the inclusiveness and exclusiveness of political institutions as a criteria for measuring the quality of democracy. The paper explains the relevance and the role of political inclusion and answers the question when the political institutions are inclusive. The conclusion is that the inclusiveness of political institutions is important, but not sufficient for minority and marginalized groups to accomplish the rights and freedoms and political equality and that, along with inclusive political institutions, the existance of developed and active social movements is necessary for more complete realization of political inclusion.*

**Key words:** *inclusion, political institutions, political equality, political representation, politics of difference, politics of identity, social movements*

**Daniel Bochsler\***  
**Florian Bieber**  
**Slaviša Raković**

## **VEĆINSKI IZBORNI SISTEM U MULTIETNIČKIM SREDINAMA: LOKALNI IZBORI U SRBIJI**

**Sažetak:** *Dok su se približavali lokalni izbori u Srbiji, otvorila se rasprava koji izborni sistem treba primeniti: proporcionalni ili većinski. Iz Demokratske stranke su se čuli glasovi da bi sledeći lokalni izbori trebalo da budu održani po većinskom sistemu, što bi ovoj partiji moglo da osigura izbornu dobit u Centralnoj Srbiji. S druge strane, prethodni lokalni izbori pokazali su da je primena većinskog sistema u multietničkim sredinama najviše godila Srpskoj radikalnoj stranci. Dakle, većinski sistem na lokalnim izborima u Srbiji bi mogao značiti: uspeh radikala i dalja etnifikacija politike u nacionalno mešovitim sredinama.*

**Ključne reči:** *većinski izborni sistem, lokalni izbori, političke partije, multietnička društva*

Kada odlučuju koji će sistem primenjivati na izborima, političke stranke se širom sveta primarno vode principom: dobar je onaj sistem koji će baš nama obezbediti najveću korist. Kako su pokazala dosada-

---

\* Autor je istraživač u Centru za proučavanje nedostataka u demokratiji na Centralno-evropskom univerzitetu u Budimpešti (Centre for the Study of Imperfections in Democracies (DISC), Central European University, Nador utca 9, H-1051 Budapest, Hungary, daniel.bochsler@uzh.ch - www.bochsler.eu)

šnja uporedna istraživanja, pitanje o tome kakav će biti izborni sistemi se ne prepušta slučajnosti. Od izbornog sistema zavisi kakve će biti političke stranke, te kolika će biti njihova snaga. Najuticajne stranke menjaju izborni sistem u onom pravcu koji će ih ojačati, a svakako ne u pravcu koji će oslabiti njihovu poziciju (Boix, 1999).

I u Srbiji je pitanje koji je izborni sistem najpravedniji unosilo razdor među strankama od samih početaka višestranačja (Jovanović, 1997 i 2002). Tokom devedesetih opozicija je više naginjala proporcionalnom sistemu, a režimske stranke su nastojale da uvedu elemente koji bi smanjili izborne šanse malih partija. Neki od tih elemenata su podela teritorije na male izborne jedinice u kombinaciji sa D'Ontovom izbornom formulom, te izbornim pragom od 5% (vidi više u Taagepera, 2007; Cox, 1997).

Devedesete su prošle, a pitanja oko izbornog sistema su još uvek bitna, ali i sporna na političkoj sceni Srbije. Izborna pravila često su mnogo uticajnije od stranačkih kampanja u određivanju koje stranke će dobiti koliko moći u nekoj od izbornih institucija.<sup>1</sup> Zato ne treba da nas čudi što je i za poslednje lokalne izbore (maj 2008.), to pitanje opet postalo tema trvenja srbijanskih političkih stranaka. Naime, Demokratska stranka (DS) je 2007. godine predlagala primenu većinskog sistema za izbor odbornika u lokalne skupštine (B92, 27.7.2007). Kao jedan od razloga navodilo se to što je u mnogim opštinama na poslednjim izborima u lokalne parlamente ušao veliki broj malih stranaka, što je otežalo pregovore o postizbornim koalicijama. Takođe, primena većinskog sistema otvorila je i više prostora za „kohabitaciju“, situaciju u kojoj opštinska vlada i neposredno izabrani predsednik opštine ili gradonačelnik ne pripadaju istim strankama.<sup>2</sup> Iako je u međuvremenu doneta odluka da se izborni sistem za sada ne menja, a novi Zakon o lokalnoj samoupravi ukida neposredan izbor gradonačelnika, pitanje koje je DS otvorio je veoma zanimljivo kako sa naučnog tako i sa praktično-političkog aspekta.

Često se diskusije oko prirode izbornog sistema vode u vezi sa brojnošću stranaka koje osvajaju mesta u predstavničkim organima vlasti, te u vezi sa pitanjem njihove veličine (brojnosti u lokalnim skupštinama)

<sup>1</sup> Vidi više u Taagepera i Shugart (1989, str. 1-3), za nekoliko primera.

<sup>2</sup> Vidi više u Shugart i Carey (1992) o problemu kombinovanja proporcionalnih sistema i neposrednog izbora predsednika u istom sistemu.

i realnog uticaja. Za razliku od proporcionalnog, većinski sistem daje prednost izbornoj najjačoj stranci što, uz promenu načina izbora gradonačelnika i predsednika opštine (dakle, ne direktno, nego kroz opštinsku skupštinu), jača pozicije onih stranaka koje na izborima osvoje najviše glasova. S druge strane, male stranke gube snagu ili nestaju sa političke scene. Ali to nije jedina dimenzija na koju može uticati izborni sistem. Novija literatura o političkim strankama u multietničkim zemljama se dosta bavi analiziranjem uticaja izbornog sistema na etničke odnose u tim zemljama. U fokusu je pitanje koji bi sistem mogao promovisati građanski orijentisane političke grupacije, umesto etničkih ili nacionalističkih stranaka (Horowitz, 2003; Lijphart, 2004; Reilly, 2001; Fraenkel i Grofman, 2004 i 2006). Među pripadnicima *Horovicove škole* popularna je jedna specifična vrsta većinskog sistema sa više izbornih krugova, tzv. *Alternative Vote*<sup>3</sup> (vidi više u Reynolds et al., 2005). Ključna ideja te škole se bazira na principu da u većinskom sistemu, nijedna stranka ne može dobiti mandat ako nema većinu glasova. To, opet, znači da je za stranke važno da vode politiku koja nije usmerena samo prema jednom malom krugu birača njihove etničke grupe, nego da vode politiku koja doprinosi boljitku pripadnika svih etničkih grupa.

Uzimajući ovo u obzir, proizilazi da je predlog DS-a veoma *zanimljiv*, ne samo za pitanje veličine stranaka, nego i za uticaj na etničke odnose u multietničkim opštinama u Srbiji. Postavlja se pitanje: ako bi se na lokalnim izborima primenjivao većinski izborni sistem, koje bi stranke najviše profitirale i u kojim bi regijama Srbije koja stranka imala prevlast u opštinskim skupštinama?

---

<sup>3</sup> *Alternative Vote* (Alternativno glasanje) je jedna posebna vrsta većinskog sistema koji je korišćen pre svega za parlamentarne izbore u Australiji i na Fidži ostrvima. Za razliku od bolje poznatog dvokružnog sistema, ovde se bira u više krugova, i u svakom krugu samo najslabiji kandidat ispadne iz trke. Da birači ipak ne bi morali da izlaze nekoliko puta na glasanje, princip je da oni rangiraju *sve* kandidate na izbornom listiću po njihovim prioritetima. Ako kandidat njihove prve preferencije ispadne iz trke, glas se prenosi na drugog kandidata, itd. Na prostoru bivše Jugoslavije, alternativno glasanje (*Alternative Vote*) je bilo korišćeno za izbor predsednika „Republike Srpske“ u Bosni 2000. godine, a u Sloveniji su dva manjinska predstavnika u Skupštini birani po jednoj veoma sličnoj proceduri.

## Centralna Srbija: Promena u korist DS

Studiranje posledica promene jednog izbornog sistema u drugi veoma je delikatno u metodološkom smislu: Moguće je, naravno, uzeti broj glasova sa nekih prethodnih izbora, i izračunati kakva bi bila podela mandata sa istim brojem glasova za svaku stranku, ali u nekom drugom sistemu. Ovakvi modeli vode računa o onome što je Diverže (Duverger, 1951.) opisao kao „mehanički efekat izbornih sistema“, to je čisto matematički efekat izborne formule na prethodno definisanu podelu glasova. Ali, ti isti modeli ne uzimaju u obzir tzv. „psihološki efekat izbornih sistema“. Naime, odluke stranka i birača zavise od izbornog sistema, tako da promene izbornog zakona ne ostaju bez uticaja na kandidature, ni na broj glasova tih kandidata. Upravo zbog toga, uporedne empirijske studije su veoma često korišćene za procenu posledica primenjivanja nekog izbornog sistema. Bitno je naći slične primere gde su vidljivi ne samo mehanički efekti jednog izbornog sistema, nego i reakcije stranaka i birača u odnosu na izborni sistem.

U slučaju Srbije, Demokratska stranka svakako ne bi predlagala promenu sa proporcionalnog na većinski sistem da joj to ne odgovara. Ne zaboravimo da je ova stranka najjača partija u demokratskom bloku, te da zbog toga očekuje da će na narednim lokalnim izborima postići uspeh i, kroz primenu većinskog sistema, ojačati svoju poziciju na lokalnom nivou. Naime, primenom većinskog sistema, kandidati najjačih stranaka ulaze u drugi krug u kojem pobeđuje stranka koja ima najjače partnere (druge stranke koje je podržavaju). Izbori za predsednika Srbije 2004. i 2008. godine održani su po većinskom izbornom sistemu (u dva kruga glasanja), i tada se pokazalo da je Boris Tadić pobedio Tomislava Nikolića jer je DS u drugom krugu pridobio podršku ostalih demokratskih stranaka (uključujući i podršku mnogih konzervativno orijentisanih birača Demokratske stranke Srbije i Nove Srbije), dok je slična podrška izostala kandidatu Srpske radikalne stranke. Ovakvo iskustvo primene većinskog sistema na predsedničkim izborima dodatna su motivacija DS-u da promoviše upotrebu ovog sistema i na lokalnim izborima.

Ali, predsednički izbori nisu isto što i lokalni izbori. Pre svega, činjenica da biračko telo u predsedničkim izborima nije isto kao na opštinskom nivou, mogla bi da dovede do bitnih razlika u rezultatima na lokal-

nim zborima. Kada bira čitava Srbija, procenat pripadnika nacionalnih manjina u biračkom telu je mali, dok se na lokalnim izborima, etnička struktura biračkog tela menja od opštine do opštine. U ovom kontekstu veoma su zanimljive multietničke opštine, jer bi u onima u kojima živi značajan broj pripadnika manjine većinski sistem mogao (kako što je navedeno gore) dovesti do uzdržavanja od maksimalističkih zahteva (ekstremnih rešenja) u interetničkim odnosima. Horovic procenjuje da čak 10 do 15% birača koji pripadaju manjinama može dovesti do ovakvog efekta.<sup>4</sup>

Izbor gradonačelnika i predsednika opština iz 2004. pokazao je kako većinski sistem funkcioniše na lokalnom nivou. Uprkos manjim političkim promenama od jednih do drugih izbora, i uprkos razlici u načinu izbora gradonačelnika i predsednika opština od opštinskih skupština, izbor čelne osobe opština i gradova po većinskom izbornom sistemu je pokazatelj kako bi promena izbornog sistema mogla uticati na rezultate izbornog procesa. Analizirajući rezultate prethodnih izbora čelnih osoba opština i gradova, pokazalo se da je od većinskog sistema najviše profitirao DS. U 44 srpske opštine i gradova, mandat predsednika ili gradonačelnika pripao je DS-u, što je dva ili tri puta više od ostalih stranaka pojedinačno. Kada bi se promenio sistem izbora lokalnih skupština, ova bi stranka mogla postati dominantna u mnogim opštinama u Srbiji.

Što se teritorijalne distribucije tiče, u Centralnoj Srbiji DS upravlja najvećim brojem opština, dok to nije slučaj u Vojvodini i Sandžaku. DS je svojih 36 mandata dobio u opštinama sa etnički homogenim stanovništvom, tj. pre svega u opštinama Centralne Srbije. Zbirni procenat stanovništva opština i gradova gde je DS na vlasti je 41% od svih opština u kojima Srbi čine više od 80% ukupnog stanovništva (pogledati tabelu). Takođe, DS-ovi partneri sa prethodnih lokalnih izbora (G17+ i SPO-NS), osvojili su ukupno 14 mandata predsednika opštine, što je značajan uspeh ako uzmemo u obzir da su ove stranke prilično male. S druge

---

<sup>4</sup> Horovic ne ustanovljava eksplicitno neki minimalni prag, ali procenjuje da bi do gore pomenutog efekta moglo doći u Šri Lanki, gde tamilska manjina broji svega 10-12% čitave populacije (Fraenkel/Grofman, 2006: 627). Kad su u Fidžiju uveli Horovicov „Alternative Vote”, nadležna komisija je ustanovila da je neophodno 10-15% birača iz etničke manjine (Reeves et al., 1996: 315; citirani u Fraenkel i Grofman, 2006).

strane, za SRS kao parlamentarno najveću stranku u Srbiji, prethodni lokalni izbori na teritoriji južno od Save i Dunava bili su pravi poraz. Od 110 opština u Centralnoj Srbiji radikali su osvojili samo 6 mandata predsednika opštine. No, izborni uspeh radikala u vojvođanskim opštinama bio je daleko bolji. Zašto?

**Gradonačelnici i predsednici opština u opštinama u kojima nacionalne manjine čine manje od 20% stanovništva**

Stranka	Broj mandata predsednika	
	opština ili gradonačelnika	Procenat stanovništva
<b>DS</b>	<b>36</b>	<b>41%</b>
Manjine	0	0%
GL7+, SPO-NS	14	17%
DSS	10	9%
SPS, SNS	15	11%
SRS	6	4%
Ostali	10	9%
Grupe građana	19	10%
<b>Ukupno</b>	<b>110</b>	<b>100%</b>

Rezultati lokalnih izbora 2004. godine (Izvor: Cesis; Statistička obrada: autori)

## Multietničke opštine: Doprinos političke radikalizacije

Dakle, DS je 2004. osvojio vlast u Centralnoj Srbiji. Ali, šta se tada dešavalo u multietničkim sredinama? I površan uvid u izborne rezultate iz 2004. godine pokazuje da je DS osvojio vlast u onim sredinama u kojima manjine nisu značajan politički faktor, dok je SRS dobre rezultate postizao u sredinama u kojima su nacionalne manjine politički relevantan činilac. Izbor Maje Gojković za gradonačelnicu Novog Sada najbolje kazuje šta bi se moglo desiti u drugim nacionalno mešovitim opštinama ako bi se većinski sistem primenio i pri izboru odbornika u lokalne skupštine.

U nacionalno mešovitim opštinama stranačka slika je drugačija u odnosu na nacionalno homogenije sredine u Srbiji, a kako su međuetnički odnosi u regionu Zapadnog Balkana i dalje osetljivo političko pi-



tanje, situacija u mešovitim sredinama u Srbiji je i dalje predmet interesovanja međunarodnih institucija.

I pored ovakvih rezultata u mešovitim sredinama, u Demokratskoj stranci se tvrdi da bi većinski sistem bio dobar i za multietničke opštine. U DS-u smatraju da bi upravo primena ovakvog sistema smanjila etnifikaciju stranačkih politika te poboljšala izborne rezultate građanski orijentisanih partija koje čine pripadnici kako većinskog, tako i manjinskih naroda, koji se okupljaju po političkim, a ne po etničkim osnovama.<sup>5</sup> Ako bi se ovo verovanje DS-a potvrdilo u praksi, to bi značilo da je većinski sistem prinudio stranke iz demokratskog bloka i stranke nacionalnih manjina na saradnju i doprineo postizanju izbornog uspeha ovakvih koalicija.

Analiza rezultata prethodnih lokalnih izbora ne potvrđuje ni jednu ni drugu tvrdnju DS-a, već da upravo dolazi do suprotnog ishoda. Naime, da primena većinskog sistema na lokalnim izborima u mešovitim sredinama u Srbiji doprinosi uspehu neetničkih, tj. građanski orijentisanih stranaka, to bi se već potvrdilo na izborima za predsednike opština i gradonačelnike 2004. godine.

Pri zagovaranju većinskog sistema za izbor odbornika DS ne uzima u obzir dve činjenice. Prvo, u nekoliko opština u Srbiji (npr. Vrbas, Beočin, Bačka Palanka) SRS, SPS i Stranka srpskog jedinstva (SSJ) imaju jako uporište u glasačkom telu. U ovim su opštinama čelne osobe opštinske administracije predstavnici ovih stranaka. Ako bi se i odbornici birali po većinskom sistemu, onda bi pozicije ovih stranaka svakako još više ojačale, dok bi manjine bile politički marginalizovane. Pretpostavka je, dakle, da stranke sa nacionalističkom retorikom i delovanjem dobijaju više glasova u nacionalno mešovitim sredinama kako u Srbiji tako i u drugim zemljama regiona zbog prisustva tenzija između različitih etničkih grupacija nasleđenih još iz 90-tih godina. Ako bi se primenio većinski sistem pri izboru odbornika u ovakvim sredinama, pretpostavlja se da bi bio otvoren prostor za nacionalističke stranke da osvoje potpunu vlast na lokalnom nivou.

Druga činjenica koju su u DS-u prevideli, jeste ukupna politička situacija u Srbiji u kojoj se pokazalo da tzv. politički centar (DSS) može

---

<sup>5</sup> Informacije koje smo dobili u razgovoru sa funkcionerima DS-a.

podržavati ili, pak, dobiti podršku (otvorenu ili prikrivenu) od radikala (što je poslednji put potvrđeno prilikom izbora predsednika Narodne skupštine). Naime, dok su stranke poput DS, G17+, SPO, LSV, RV i LDP-a u nacionalno mešovitim sredinama saradivale sa manjinskim strankama, konzervativno orijentisani birači nisu podržavali takve koalicije. Pokazalo se da u nacionalno mešovitim sredinama konzervativni birači u drugom krugu izbora radije svoje glasove daju kandidatima radikala, što potvrđuje prisustvo političke i društvene radikalizacije ovih sredina. Na primer, u drugom krugu za izbor gradonačelnika ili predsednika opštine radikali su pobedili u 10 multietničkih sredina među kojima su bili Novi Sad, Kikinda, Stara Pazova i Ruma. Da konzervativno orijentisani birači DSS-a pri drugom izbornom krugu svoj glas radije daju radikalima nego strankama koje blagonaklono gledaju na saradnju sa manjinama govori i činjenica da je DSS u nekim lokalnim upravama nakon poslednjih lokalnih izbora napravio koaliciju sa radikalima.

Ako uzmemo u obzir i one opštine u kojima je SPS osvojio mesto predsednika opština, vidimo da je u velikom delu multietničkih opština konzervativno političko opredeljenje dominantno u biračkom telu tih sredina. SRS i SPS su zajedno u multietničkim sredinama osvojili ukupno 17 mandata gradonačelnika i predsednika opština, što je duplo više od uspeha DS-a. Radikali i socijalisti imaju gradonačelnika ili predsednika opštine u sredinama u kojima ukupno živi 45% stanovništva svih opština u kojima manjine čine više od 20% ukupne populacije, dok je zbirni procenat stanovništva opština i gradova u kojima su predsednici iz ostalih stranaka 42% (a nestranačke ličnosti su pobedile u opštinama čije stanovništvo u ukupnom zbiru populacije nacionalno mešovitim sredina učestvuje sa 13%).

### Gradonačelnici i predsednici opština u opštinama u kojima nacionalne manjine učestvuju sa više od 20%

Stranka	Mandati	Stanovništvo
DS, DS-SVM	8	17%
Manjine	7	17%
GL7+, RV	5	4%
DSS	3	2%
SPS, SNS	4	5%
<b>SRS</b>	<b>13</b>	<b>40%</b>
Ostali	1	2%
Grupe građana	8	13%
Ukupno	49	100%

Prema rezultatima lokalnih izbora 2004. godine (Izvor: Cesid; Statistička obrada: autori).

Na poslednjim izborima videli smo da su koalicije demokratskih stranaka sa strankama manjina bile uspešne samo u izuzecima: koalicija DS-SVM pobedila je u Zrenjaninu, Malom Idošu i Bačkoj Topoli. Ovakav rezultat potvrđuje da su demokratske i građanski usmerene stranke gubitnik u multietničkim sredinama u kojima se na izborima primenjuje većinski izborni sistem.

## Politika etnifikacije umesto integracije

Za stranke etničkih manjina i njihove političke organizacije u Srbiji lokalna politika je osnov delovanja. U mnogim opštinama manjine su zastupljene kroz manjinske partije u lokalnim skupštinama, što je često jedini način da manjine učestvuju u procesu odlučivanja jer njihove stranke ili imaju mali broj ili uopšte nemaju predstavnike u državnom parlamentu (Bašić i Crnjanski, 2006). Promena izbornog sistema (tj. uvođenje većinskog sistema pri izboru odbornika za lokalne skupštine) mogla bi dovesti u pitanje opstanak manjinskih stranaka u Srbiji i odsustvo političke reprezentacije manjina. Na primer, većinski sistem bi dao prostora vladajućim strankama da manipuliše izbornim jedinicama tako što bi se izborne jedinice mogle iscertavati tako da ni u jednoj jedinici manjine ne predstavljaju većinu, što bi uzrokovalo da ostanu bez političkih predstavnika.

Istu situaciju mogli bismo imati i u onim sredinama gde su nacionalne manjine brojčano jače od, na nivou države, većinskog naroda i u kojima već sada imaju mesto predsednika opštine. U mestima poput Tutina, Novog Pazara, Sjenice (Sandžak), Subotice, Sente (Vojvodina), Bujanovca i Preševa (Južna Srbija) manjinske stranke bi mogle postati još dominantnije. Primenom većinskog sistema na izborima moglo bi se očekivati da bi neetničke stranke ili srpske nacionalističke partije teže dobile odbornička mesta u lokalnim skupštinama. Ovo bi dovelo do još dublje etnifikacije politike u multietničkim sredinama. Posledica većinskog sistema, dakle, bila bi da multietničkim sredinama upravljaju stranke samo jedne etničke grupe (zavisno od toga koja etnička grupa čini većinu u opštini) što znači da bi pripadnici brojčano manjih etničkih grupa u nekoj opštini ostali isključeni iz procesa donošenja odluka.

Uzimajući sve ovo u obzir, postavljamo pitanje: Da li je Demokratska stranka zarad uspeha na opštinama Centralne Srbije spremna žrtvovati učešće manjinskih zajednica u procesu odlučivanja na lokalnom nivou i samim tim platiti cenu daljih podela među pripadnicima različitih naroda u Srbiji?

## Literatura

- Bašić, Goran; Crnjanski, Katarina (2006): *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*. Friedrich Ebert Stiftung, Beograd.
- Boix, Charles (1999): *Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies*; in: *American Political Science Review* 93(3). 609-624.
- Cox, Gary W. (1997): *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Fraenkel, Jon; Grofman, Bernard (2004): *A neo-Downsian model of the alternative vote as a mechanism for mitigating ethnic conflict in plural societies*; in: *Public Choice* 121(3-4). 487-506.

- Fraenkel, Jon; Grofman, Bernard (2006): Does the Alternative Vote Foster Moderation in Ethnically Divided Societies? The Case of Fiji; in: *Comparative Political Studies* 39(5). 623-651.
- Horowitz, Donald L. (2003). "Electoral Systems: A Primer for Decision Makers", *Journal of Democracy* 14(4) : 115-127.
- Jovanović, Milan N. (1997): *Izborni Sistemi. Izbori u Srbiji 1990-1996*. Institut za Političke Studije/Službeni Glasnik, Beograd.
- Jovanović, Milan N. (2002): „Izborne reforme – Slučaj Srbija“, *Nova Srpska Politička Misao* , Vol. 9, No. 1-4, str. 67-86.
- Lijphart, Arend (2004). "Constitution Design for Divided Societies", *Journal of Democracy* 15(2): 96-109.
- Reeves, P., Vakatora, T. R., & Lal, B. V. (1996). *The Fiji Islands: Towards a united future* (Rep. of the Fiji Constitutional Review Commission, Parliament of Fiji, Parliamentary Paper No. 34). Suva, Fiji: Government Printer.
- Reilly, Benjamin (2001): *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Reynolds, Andrew; Reilly, Ben; Ellis, Andrew (2005): *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. IDEA, Stockholm.
- Shugart, Matthew Soberg; Carey, John M. (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Taagepera, Rein; Shugart, Matthew S. (1989): *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press, New Haven, London.
- Taagepera, Rein (2007): *Predicting Party Sizes. The Logic of Simple Electoral Systems*. Oxford University Press, Oxford.
- B92, 27. 7. 2007: "Lokalni izbori do kraja godine".

Daniel Bochsler  
Florian Bieber  
Slaviša Raković

## MAJORITY ELECTORAL SYSTEM IN MULTI-ETHNIC COMMUNITIES: LOCAL ELECTIONS IN SERBIA

**Abstract:** *As the local elections in Serbia were approaching, the discussions have been opened up upon which electoral system should have been used: proportional or majority. There were voices from the Democratic Party that the next local elections should be held by majority system, what could secure this party electoral victory in Central Serbia. On the other hand, the previous local elections have shown that the use of the majority system in multi-ethnic communities most pleased Serbian Radical Party. Thus, the majority system in the local elections in Serbia could mean: the success of radicals and further ethnification of politics in ethnically mixed areas.*

**Key words:** *majority electoral system, local elections, political parties, multi-ethnic societies*

**Bojan Klačar\***

Centar za slobodne izbore i demokratiju

## U SUSRET NOVIM IZBORNIM ZAKONIMA

**Sažetak:** *Tekst se zasniva na svojevrsnoj „studiji slučaja“: priprema dva zakona (Zakon o izboru odbornika i Zakon o Državnoj izbornoj komisiji) i njihovo neusvajanje u parlamentu, uprkos činjenici da bi se na taj način rešili brojni problemi koji su do sada identifikovani. Cilj rada je da pokaže da se na unapređenju izbornog procesa mora raditi u kontinuitetu i da, u tom pravcu, Srbija ozbiljno zaostaje (čak i za zemljama u regionu). Ukazuje se na različite probleme tokom izbornog procesa koji su povezani, kako sa lošim institucijama, tako i sa ozbiljnim manjkavostima u izbornom zakonodavstvu.*

**Ključne reči:** *izborni zakoni, Zakon o izboru odbornika, Zakon o Državnoj izbornoj komisiji, lokalni izbori, izborni sistem*

### Uvodne napomene

Ako pođemo od najjednostavnije definicije izbora – da se radi o modelu po kome se vrši proces selekcije osnovnih nosilaca političke vlasti, to nam već dovoljno govori o njihovom značaju za konstituisanje demokratske političke zajednice. Izbori možda nisu najvažnija, ali su sigurno

---

\* Autor je koordinator na projektima Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID).

najdinamičnija faza u ovom procesu. Međutim, ne treba živeti u zabludi da su izbori sami po sebi dovoljan pokazatelj za demokratičnost jednog poretka. Tako Darendorf (Darendorph) napominje (govoreći o zemljama iz bivšeg Istočnog bloka) da je očigledno da se stvari ne mogu popraviti jednim izbornim danom ili godinom. On je mišljenja da se pre radi o nizu godina i da se u tom okviru društveno vreme može u određenoj meri ubrzati ili usporiti, ali nikako da se ono može preskočiti.<sup>1</sup> Da se radi o ispravnoj konstataciji svedoči i primer Srbije, u kojoj, održavanje prvih višestranačkih izbora (a ove godine se navršava dve decenije tom događaju) nije značilo i uspostavljanje demokratskog političkog okvira. Naprotiv, deset godina uporedo su se u Srbiji odvijala dva protivurečna procesa: jedan, u kome je „zagovaran” politički pluralizam i, drugi, koji je kao krajnji rezultat proizvodio autokratsku vlast. Ovo nam govori da, u društvima koja prelaze iz autoritarnog u demokratski poredak, osim izbora, mora da postoji čitav niz drugih elemenata, koji trebaju da stvore uslove za konstituisanje demokratske zajednice. Mi ćemo pomenuti nekoliko: pluralistička politička kultura, demokratske političke elite, poštovanje ljudskih prava, razvoj ekonomije i slobodno tržište, uspostavljanje i trajanje društvenih institucija.

Zemlje Istočnog bloka imale su težak put u procesu izgradnje legitimnog izbornog procesa. Za sve njih je karakteristično da je organizacija prvih izbora ujedno označavala i raskid sa autokratskim poretkom. Svaki naredni izborni ciklus predstavljao je mogućnost da se poboljšaju i unaprede rešenja u postojećem izbornom procesu, pa su sve te zemlje paralelno radile na nekoliko koloseka (uređenje procedura rada političkih stranaka, njihovog rada, načina finansiranja, ali i izmena u izbornom sistemu koje bi na najbolji način dovele do prelivanja volje građana u zakonodavna tela, a pri tome stvorile i mogućnost da se formira efikasna izvršna vlast).<sup>2</sup> Srbija nije pratila ovakav način izbornih i demokratskih reformi, pa građani Srbije nisu imali tu sreću da podele sudbinu sa građanima drugih zemalja Istočne Evrope. Ne ulazeći detaljnije u eksplikaciju svih problema koji su zadesili Srbiju tokom devedesetih (ratovi, krize, teška socijalna i ekonomska situacija, sankcije), možemo

<sup>1</sup> Dahrendorph, Ralph, (1990), *Reflection on the Revolution in Europe*. New York, Times Books.

<sup>2</sup> Jovanović, Milan, (2006), *Oblikovanje izborne demokratije*. Beograd, IPS.



konstatovati da je tek sa petooktobarskim promenama preskočen prvi, demokratski stepenik. U nizu pozitivnih reformi koje su od tada učinjene, i danas je teško oteti se oceni da, u Srbiji i dvadeset godina od prvih višestranačkih izbora, postoji niz prepreka koji umanjuju legitimitet izbornog procesa. Neupitno je, međutim, da danas izborne rezultate ne osporava nijedan „ozbiljan” izborni učesnik i na tome treba zahvaliti, pre svega, sveukupnom delovanju različitih institucija, a ne samo onima koji su za to nadležni (izborna administracija). Ono što je intencija ovoga teksta jeste da pokaže da se na unapređenju izbornog procesa mora raditi u kontinuitetu i da, u tom pravcu, Srbija ozbiljno zaostaje (čak i za zemljama u regionu). Fokus će biti da ukažemo na različite probleme tokom izbornog procesa koji su povezani, kako sa lošim institucijama (Republičkom izbornom komisijom – RIK, pre svega), tako i sa ozbiljnim manjkavostima u izbornom zakonodavstvu.<sup>3</sup> Da se ne radi o *ad hoc* problemima, svedoči i institut „blanko ostavki”, koji Srbiju svrstava u red retkih zemalja koje poznaju takav, nedemokratski institut.

Metodološki posmatrano, ovaj tekst će se zasnivati na svojevrsnoj „studiji slučaja”: priprema dva zakona (Zakon o izboru odbornika i Zakon o Državnoj izornoj komisiji) i njihovo neusvajanje u parlamentu, uprkos činjenici da bi se na taj način rešili brojni problemi koji su do sada identifikovani. I ono što je najvažnije, prihvatanje predloženih rešenja označilo bi raskid sa lošom tradicijom u kojoj građani gube vezu (ili je uopšte nemaju) sa izabranim predstavnicima u parlamentu. Ta-

---

<sup>3</sup> Najveći deo analize koji je pred vama, nastao je kao rezultat niza projekata koje je CeSID sproveo sa ciljem reformisanja izbornog zakonodavstva u Srbiji. Na tom planu su prve aktivnosti nastale još 2007. godine, kada je organizovana serija javnih rasprava u kojoj su identifikovani najveći problemi izbornog procesa u Srbiji. Informacije koje su tada dobijene inkorporirane su u set preporuka (2008. godine) koje je pripremio CeSID-ov stručni tim, a koji su kasnije postali (najvećim delom) sastavni deo novih Nacrta izbornih zakona. Različite aktivnosti, lobiranje i zagovaranje predloženih rešenja nastavljeno je i u 2009. godini, kada su usvojena dva od četiri zakona: Zakon o političkim strankama i Zakon o jedinstvenom biračkom spisku. Preostala dva zakona nisu usvojena (Zakon o izboru odbornika i Zakon o Državnoj izornoj komisiji) i o njima će najviše biti reči u ovom tekstu. Celokupni projekat reforme izbornog zakonodavstva u Srbiji realizovan je uz pomoć ISC-a i USAID-a, Misije OEBS-a u Srbiji, Fonda za otvoreno društvo, fondacije Konrad Adenauer Stiftung i ambasade Mađarske u Beogradu.

kođe, njihovo usvajanje otvorilo bi put ka izmeni izbornog sistema na republičkom nivou, koji će morati da se desi ukoliko Srbija želi približavanje evropskim standardima i praksi. Neslaganja političkih stranaka sa predloženim rešenjima sugerišu nam da se stranačke privilegije jako teško napuštaju.

### **Izbori u Srbiji – od većinskog do proporcionalnog sistema**

Odabir izbornog sistema za svaku demokratiju spada u red najvažnijih institucionalnih odluka. Bez obzira da li je izbor izbornog modela po kome će se birati članovi predstavničkih tela slučajan, nametnut, posledica različitih okolnosti ili prolazni trend, on proizvodi niz efekata na politički život. U Srbiji je većinski sistem (sa kojim je Srbija „ukoračila“ u višepartizam) zamenjen proporcionalnim (uz promene u broju izbornih jedinica). Menjani su brojni elementi u izbornom sistemu za predsednika Republike. Na pokrajinskom nivou eksperimentisalo se sa većinskim i „rovovskim“ sistemima, dok se na nivou lokalne samouprave od oba modela većinskog sistema prešlo na proporcionalni sa jednom izbornom jedinicom uz povećanje izbornog cenzusa.

U izbornoj praksi Srbije sistem relativne većine je primenjivan za izbor pokrajinskih poslanika 1992. godine kao i na izborima za lokalne skupštine 24. septembra 2000. godine. Za razliku od većinskog sistema relativne većine koji je imao retku upotrebu, sistem apsolutne većine je primenjivan na različitim nivoima, a na nekima od njih i veći broj puta. Kao što smo već istakli, prvi višestranački izbori 1990. godine održani su po ovoj izbornoj formuli. Na lokalnom nivou većinski sistem apsolutnog tipa primenjivan je 1992. i 1996. godine. Na pokrajinskom nivou, većinski izborni sistem (istina nešto modifikovan) primenjen je 1996. i 2000. godine. Na saveznim izborima 1992, kao i na pokrajinskim 2004. i 2008. godine deo poslanika se birao po formuli apsolutne većine.

S druge strane, imajući u vidu praksu u poslednjih dvadeset godina višepartizma, možemo reći da su proporcionalni izborni sistemi u Srbiji najčešće primenjivani. Osim toga, nekoliko poslednjih izbornih ciklusa

na republičkom i lokalnom nivou održava se po istoj proporcionalnoj formuli, pa se može reći i da se njegova primena, sa svim mogućim ogradama – stabilizovala. Proporcionalni izborni sistemi su korišćeni na skoro svim nivoima izbora, osim kada je u pitanju AP Vojvodina. Korišćen je na lokalnom nivou 2004. i 2008. godine, na parlamentarnim izborima počev od 1992, pa preko 1993, 1997, 2000, 2003, 2007. i 2008. godine, na saveznim izborima decembra 1992, a potom 1996. i 2000. godine.

Svi ovi izbori su se odvijali po klasičnoj proporcionalnoj formuli gde su birači imali mogućnost da glasaju samo za liste. Međutim, ono što se razlikovalo jesu korigujući faktori proporcionalnog sistema, veličina izbornih jedinica i visina cenzusa.

Svi pomenuti parlamentarni izborni ciklusi, kao i izbori na lokalnom nivou 2004. i 2008. godine održani su po proporcionalnoj formuli gde se koristi samo jedna izborna jedinica. Dakle, ukupan broj odbornika, odnosno poslanika koji se biraju deli se samo u jednoj izbornoj jedinici. Na lokalnom nivou, taj broj je varirao od 19 do 90 odbornika u opštinama, 110 odbornika u gradu Beogradu i 250 poslanika u republičkom parlamentu. Ono što je korigujući faktor čistom proporcionalnom sistemu jeste postojanje cenzusa. Na republičkom nivou, za sve pomenute izborne cikluse on je iznosio 5%, dok je na prvim lokalnim izborima po proporcionalnoj formuli 2004. godine cenzus iznosio 3%. Međutim, već u sledećem izbornom procesu cenzus je povećan na 5%.

### **Lokalni izbori – „permanentna izborna kampanja“**

Intenzitet održavanja lokalnih izbora u Srbiji u potpunosti se poklapa sa ocenama dela stručne javnosti koji kažu da se Srbija već dve decenije nalazi u „permanentnoj“ predizbornoj kampanji. Pažljiviji analitičari bi verovatno izračunali da se radi o godinama koje su potrošene na predizborne kampanje. Promene izbornih formula su najčešće pratile liniju političke koristi za one stranke koje su bile u prilici da menjaju iz-

borno zakonodavstvo.<sup>4</sup> Osim izmena izbornih sistema ili njegovih delova, često se posezalo i za drugim vidovima manipulacija. To se najčešće radilo kroz proces „krojenja“ izbornih jedinica, koji se u teoriji naziva *gerrymandering*. Na lokalnim izborima 2000. godine, linije razdvajanja glasačkih jedinica su „sekle“ biračko telo u cilju neutralizacije visoke koncentracije podrške opozicionim kandidatima u urbanim sredinama. Takođe, tamo gde je to bilo moguće spajani su delovi urbanog i ruralnog tipa da bi se kandidatima SPS obezbedila premoć u glasovima, a gde ni za to nije bilo osnova vršena je raspodela tako da kandidati opozicije dobijaju sa izrazitom premoći.

Stoga ne čudi da je u Srbiji menjano sve što se moglo promeniti: i izborni sistemi – od većinskog ka proporcionalnom (u okviru većinskog sistema kombinovan je i apsolutni i relativni tip), ali i pojedini njegovi elementi, poput izbornog cenzusa.

Po većinskom izbornom sistemu apsolutnog tipa održani su lokalni izbori u maju i decembru 1992, kao i izbori 1993, odnosno 1996. godine. Prvi lokalni izbori na kojima su građani direktno birali odbornike održani su 31. maja 1992, kada i savezni izbori koje je bojkotovala ondašnja opozicija. Socijalisti su tada odneli ubedljivu pobjedu. Do tada su skupštine opština činili delegati Društveno-političkog veća, Veća udruženog rada i Veća mesnih zajednica. U decembru 1992. održani su izbori na svim nivoima, odnosno savezni, republički, za predsednika Srbije i lokalni. Prvi krug održan je 20. decembra 1992, a drugi 3. i 17. januara 1993. Treći lokalni izbori održani su istovremeno kada i savezni, 3. novembra 1996. godine. To su, po mnogo čemu, najprepoznatljiviji lokalni izbori, pre svega, zbog višenedeljnih protesta na kojima se homogenizovalo tada opoziciono biračko telo. Koalicija „Zajedno“, koju su činili Srpski pokret obnove (SPO), Demokratska stranka (DS) i Građanski savez Srbije (GSS) osvojila je većinu u 40 od ukupno 189 opština u Srbiji. U drugom krugu lokalnih izbora, održanih 17. novembra, koalicija „Zajedno“ pobjedila je u 13 gradova Srbije, odnosno u Pirotu, Kraljevu, Užicu, Smederevskoj Palanci, Vršcu, Sokobanji, Kragujevcu, Pančevu, Jagodini, Nišu, Zrenjaninu, Lapovu i Šapcu, devet beogradskih opština i Skupštini grada Beograda. Rezultate tih izbora

---

<sup>4</sup> CeSID, (2010), *Izborimo se za bolje izbore*. CeSID, Beograd.

vlasti u Srbiji priznale su tek pod pritiskom međunarodne zajednice i četvoromesečnih protesta građana („studentski protesti“). U toku 2000. godine izborni sistem je promenjen iz apsolutnog u relativni većinski sistem. Ovakav izborni sistem je važio na septembarskim izborima 2000. godine i doveo je do promene vlasti u najvećem broju opština u Srbiji gde je opoziciona koalicija DOS pobedila vladajući SPS. Ovi izbori su pokazali da se manipulacije sa izbornim sistemom, mogu okrenuti prema onima koji su ih zamislili. Naime, očekivalo se da će jednokružni većinski sistem pogodovati vladajućem SPS, zbog (tradicionalno) podejljene opozicije. Budući da se opozicija ujedinila u DOS (Demokratska opozicija Srbije), teorijski dobro osmišljen sistem za SPS pokazao se kao najbolji izbor za opozicione stranke koje su ostvarile pobedu u većini opština/gradova.

Sledeće promene usledile su 2002. godine i one su donele značajne novine: prelazak sa većinskog na proporcionalni sistem, sa jednom izbornom jedinicom i cenzusom od 3%. Gradonačelnici su se birali neposredno, po dvokružnom sistemu. Kada govorimo o ovim promenama, posebno je bio značajan prelazak na direktan izbor gradonačelnika. Iako najavljuvan kao veliki iskorak za demokratiju na lokalnom nivou, bio je kratkog veka. Njegova opravdanost je nesporna: pruža se mogućnost građanima da sami izaberu onoga koga žele da „vide“ na najodgovornijem mestu u opštini/gradu čime se dobija legitimitet kakav ta funkcija i zaslužuje. Problemi su se desili na drugoj strani, jer se pokazalo da neposredan izbor gradonačelnika proizvodi ozbiljnu nestabilnost na lokalnoj političkoj sceni. To se dešavalo jer je praksa potvrdila (u velikom broju slučajeva) da gradonačelnik često nije bio iz stranke ili stranaka koje su formirale većinu u lokalnom parlamentu (nastupio na izborima kao nezavisni kandidat, na primer). Na taj način, javljale su se tenzije između gradonačelnika, koji je iza sebe imao nespornan legitimitet verifikovan izbornim rezultatima i vladajuće stranke ili koalicije, koja je imala većinu u skupštini. Ovakav rasplet se, po pravilu, morao okončati nefunkcionisanjem lokalne samouprave (tipičan primer je Niš, gde je trijumf Smiljka Kostića na izborima doveo do velikih problema u funkcionisanju Grada) što je otvaralo put novim izborima. To je značilo nove tenzije, ali i nove troškove, kako zbog organizacije novih izbora, tako i zbog indirektnih troškova nastalih nefunkcionisanjem najvažnijih orga-

na lokalne samouprave. Stoga je i ovaj sistem ubrzo pretrpeo izmene, pa su izbori već od 2007. godine održavani sa povećanim cenzusom od 5%, a izbor gradonačelnika je (opet) posredan. Jedinica lokalne samouprave je jedna izborna jedinica, glasa se za zatvorene kandidatske liste, uz pomenuti korektivni faktor – cenzus od 5%. Proporcionalni sistem je uspeo da napravi dobar balans između procenta osvojenih glasova i broja osvojenih mandata, dok je podizanje cenzusa na 5% „smirilo“ situaciju na lokalnu.<sup>5</sup>

Lokalni izbori su često specifični i po tome što služe kao dokazivanje političkog rejtinga u međuizbornom periodu. Naime, od poslednjih izbora u maju 2008. godine bilo je nekoliko vanrednih izbora u različitim sredinama i svi su oni služili kao „pokazna vežba“ za sve najveće stranke u Srbiji. To nam govori dve stvari: prva je očekivana, i povezana je sa procenom političkih elita da kampanje na lokalnom nivou mogu dovesti do homogenizacije njihovih birača (uz nadu za povećanjem broja svojih pristalica), a druga je povezana sa percepcijom da je došlo do povećanja značaja lokalnih izbora. Ne ulazeći u to da li je ta teza o „reprezentativnosti“ lokalnih izbora (teza je svakako diskutabilna, u najmanju ruku) ispravna, sasvim je sigurno da je to percepcija najvećeg dela ovdašnje partijske političke scene.<sup>6</sup> Za nas je važno jer to predstavlja još jednu potvrdu da se sa reformama izbornih zakona (u ovom slučaju Zakona o izboru odbornika) mora početi.

<sup>5</sup> Između opština/gradova u Srbiji postoji velika razlika u pogledu političke stabilnosti, ali i ekonomskog i socijalnog razvoja. Ono što ih sve karakteriše jeste niz specifičnosti koje se neretko zaboravljaju, pa se političke prilike na lokalnu često porede sa odnosom snaga na republičkom nivou. Politička scena u manjim sredinama je često raznovrsnija nego na nacionalnom nivou, posebno zbog velikog broja Grupa građana. Građani se međusobno poznaju, manje su opterećeni „visokom“ politikom, pa su i koalicije na lokalnom nivou drugačije.

<sup>6</sup> Formiranje trenutne koalicije na vlasti (u kojoj je stožer DS), uticalo je na uspostavljanje političke stabilnosti, pre svega, zbog „istorijske“ saradnje DS i SPS. Mali ili nikakvi problemi između njih, uticali su na relativnu stabilnost u funkcionisanju izvršne vlasti, što je smanjilo šanse za nekim vanrednim izborima. Opozicija (oličena, pre svega, u novonastaloj SNS, koja sa velikim brojem pristalica nema nikakvog udela u preraspodeli moći) pokušava da zadrži i homogenizuje biračko telo, a retka prilika za to su im, upravo, vanredni lokalni izbori. Tipičan primer lokalnih izbora, na kojima se demonstrirala višednevna intenzivna kampanja i podignute tenzije, jesu oni koji su održani na Voždovcu, u decembru 2009. godine.

## Zašto su potrebne izmene izbornog sistema?

Ako bismo na najopštijoj ravni, naveli najvažnije motive za promenu izbornog sistema u Srbiji (u ovom tekstu ćemo se zadržati na lokalnom nivou, kao što smo već napomenuli) oni bi se mogli svrstati u dve grupe. U prvu grupu možemo grupisati sve one koji se tiču unutrašnjih reformi, potrebe za daljom demokratizacijom društva i jačanjem institucija; dok drugoj grupi motiva pripadaju oni koji se odnose na usklađivanje izbornih zakona sa evropskim standardima, što je važan uslov za evropske integracije Srbije. Primedbe koje čujemo od strane evropskih institucija se, uglavnom, odnose na pitanja „blanko“ ostavki, transparentnosti u finansiranju političkih stranaka<sup>7</sup> i unapređenja kapaciteta za organe koji sprovode izbore. To su problemi koji su identifikovani i od strane domaće stručne javnosti, akademske zajednice i nevladinog sektora.<sup>8</sup> Da bismo dobili sveobuhvatnu sliku o problemima sadašnjeg izbornog modela, u nastavku teksta ponudićemo detaljnije objašnjenje.

Ne zaboravljajući pozitivne efekte primene sadašnjeg proporcionalnog modela (visoka korelacija procenta osvojenih glasova sa brojem osvojenih mandata), ovakav izborni sistem pokazao je niz ozbiljnih nedostataka, koje ćemo grupisati u tri celine:

1. Sadašnji model nije uspeo da uspostavi direktnu vezu građana sa odbornicima;
2. Presudan uticaj stranaka na odabir kandidata koji će učiti u lokalne skupštine, što je omogućeno glasanjem za zatvorene kandidatske liste;
3. Nereprezentativnost naselja, gde brojna naselja izvan gradskih sredina nemaju svoje predstavnike u skupštinama.

---

<sup>7</sup> Dugo očekivani Izveštaj o napretku Srbije, koji je pripremila Evropska komisija jasno je pokazao da se sa postojanjem „blanko ostavki“ ozbiljno narušava demokratski kapacitet Narodne skupštine i da takav retrogradni institut ne priliči evropskoj praksi. Takođe, ukazano je da su tokovi novca u političkim strankama i njihovo netransparentno finansiranje ozbiljan izvor korupcije, koji traži donošenje novog Zakona koji bi regulisao tu oblast. Detaljnije u *Serbia 2010 Progress report*. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/sr\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf)

<sup>8</sup> Videti u: CeSID, (2008), *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva*. Misija OEBS-a u Srbiji, Beograd.

Ključni nedostatak trenutnog izbornog sistema je gubljenje veze na relaciji građanin/birač i izabrani predstavnik/odbornik. To faktički znači da, prilikom glasanja, građanin ne zna ko će sa zatvorene liste kandidata postati i odbornik. Slikovito rečeno, građanin glasa, ali ne bira, čime je ozbiljno dovedena u pitanje neposrednost izbora (zagarantovana Ustavom). Sadašnja praksa glasanja svodi se na zaokruživanje jedne od izbornih lista koje se nalaze na glasačkom listiću. Prema novom Nacrtu Zakona o izboru odbornika<sup>9</sup>, glasački listić će sadržati ime i prezime kandidata sa političkim strankama koje su ih kandidovale (svaki birač će u okviru svoje izborne jedinice imati spisak kandidata i njihovu stranačku pripadnost). Glasačima se, na taj način, omogućava da iskažu sve motive odabira određene stranke. Oni mogu da glasaju za pojedince bez obzira na to iz koje su stranke, za stranku, bez obzira na to koji je pojedinac predstavlja, a mogu da imaju i neki drugi motiv. Veza sa kandidatima se nastavlja i posle izbornog procesa, jer se tačno zna koji odbornik dolazi iz koje izborne jedinice. Podnosilac izborne liste mora imati kandidate u najmanje jednoj trećini (za političke stranke nacionalnih manjina u jednoj desetini) od ukupnog broja izbornih jedinica u jedinici lokalne samouprave.

Važno je istaći, da kada govorimo o predloženom modelu, mi i dalje govorimo o proporcionalnom sistemu, uprkos ocenama u javnosti da se radi o većinskom sistemu ili sistemu koji preferira dvopartizam.<sup>10</sup> Da se radi o „čistom“ proporcionalnom sistemu (personalizovanom, zbog njegovog karaktera), vidimo i iz načina preobrojavanja glasova. Stranka je, naime, osvojila onoliko glasova koliko su zbirno osvojili njeni kandidati u izbornim jedinicama u kojima su se kandidovali. Sve liste koje osvoje više od 5% važećih glasova na izborima ulaze u proces raspodele mandata. Za stranke manjina ova kvalifikacija nije neophodna, one ulaze u skupštinu ukoliko osvoje barem jedan mandat. Raspodela

---

<sup>9</sup> *Nacrt Zakona o izboru odbornika*. Dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=21>

<sup>10</sup> U trenutnoj situaciji teško možemo govoriti o dvopartizmu, jer uz najjače DS i SNS, imamo još nekoliko političkih subjekata bez čijeg se učešća ne može oformiti vlast (bilo da govorimo o SPS, LDP, G17 Plus, DSS...). Osim pomenutih, Srbija ima nekoliko jakih stranaka sa regionalnim utemeljenjem (LSV, JS...).



mandata se vrši po sistemu najvećih količnika (*D'Ontova formula*), kao što je bilo i do sada.

Međutim, nijedan izborni sistem nije idealan, pa tako i ovaj model ima nedostatke. Može se desiti da kandidat osvoji 60% ili 70% glasova u nekoj izornoj jedinici, a da ne uđe u skupštinu – ukoliko njegova stranka nije osvojila dovoljno glasova da pređe izborni cenzus. Neće ni svi pobjednici u izbornim jedinicama čije su stranke osvojile mandate ući u lokalni parlament. Može se desiti da neka stranka osvoji dva ili tri mandata, a da nijedan od njenih kandidata ne bude ni prvi ni drugi u svojim izbornim jedinicama, pa će neki od njenih kandidata kao trećeplasirani ući u skupštinu.

Druga grupa problema u bliskoj je vezi sa dosadašnjom praksom odabira kandidata koji će ući u lokalnu skupštinu. Konačnu odluku je uvek donosio stranački vrh, birajući odane kadrove. Bez obzira na odluku Ustavnog suda koja je stavila van snage ovakvu praksu, u budućnosti se može očekivati da same kandidatske liste budu krojene na sličan način. Nova rešenja predviđaju da se u okviru svake stranke napravi lista kandidata prema procentu glasova koji su ostvarili na izborima. Procenat glasova se dobija stavljanjem u odnos ukupnog broja upisanih birača po toj izornoj jedinici i broja glasova koje je svaki kandidat osvojio. Stranačka lista uspešnosti se pravi tako što je prvi kandidat onaj sa najvećim procentom osvojenih glasova, drugi sa drugim najvećim procentom i tako redom.

Poslednja grupa problema odnosi se na nereprezentativnost većine naselja izvan užeg ili šireg centra grada. Podaci pokazuju da u gradskim sredinama postoji koncentracija odbornika (bez obzira na stranačku pripadnost), dok su prigradska naselja i sela ostajala bez svojih predstavnika. Novim Nacrtom, koji predviđa podelu opštine/grada na veći broj izbornih jedinica (na onoliko izbornih jedinica koliko se odbornika bira, približno iste veličine po broju birača, a stranka mora da naznači izbornu jedinicu u kojoj se neko kandidovao), želela se otvoriti mogućnost da što veći broj naselja dobije svoje predstavnike u lokalnoj skupštini. Glasanjem za pojedinačne kandidate u izbornim jedinicama, ova zamisao se pretvara u realnu mogućnost. Međutim, to ne znači da će svaka izborna jedinica imati svog predstavnika u lokalnoj skupštini. Projekcije na osnovu ranijih rezultata izbora pokazale su da će između

80% i 85% izbornih jedinica imati barem jednog odbornika u lokalnom sazivu. Najčešće će predstavnike imati one jedinice u kojima se izdvaja jedan kandidat po broju glasova. Osim takve situacije, u izbornim jedinicama u kojima bude visoka izlaznost birača, veća je verovatnoća da će ući dva predstavnika različitih stranaka u skupštinu.

Važno je istaći, da u ovom sistemu, problemi „krojenja“ izbornih jedinica (koji postoje u većinskom izbornom sistemu) ne proizvode taj efekat. Potencijalne manipulacije u formiranju izbornih jedinica utiču samo na unutarstranačke odnose. Bolja pozicija kroz „prekrajanje“ izbornih jedinica može se steći samo na štetu kolega iz iste stranke što otvara pitanje njihove motivacije da se bore za svoju kandidaturu, a time neposredno i za stranački rezultat u celini.

### **Izborna administracija: partijsko telo ili nezavisna institucija**

Da bi se sproveo izborni proces, neophodno je da postoji telo koje će se baviti njegovim organizovanjem i sprovođenjem. Upravo od kvaliteta institucija koje sprovode izbore u velikoj meri zavisi i sveukupni legitimitet izbornog procesa. U načelu, kada se radi o izborima za najviši parlamentarni saziv reč je o glavnim, centralnim izbornim telima. U ovom tekstu upravo ćemo govoriti o centralnim izbornim telima, pre svega, o RIK-u koji u Srbiji ima najvažniju ulogu u izbornom procesu. Poseban naglasak će biti na predloženim rešenjima (iz Nacrta Zakona o Državnoj izbornoj komisiji) koja sugerišu radikalne promene, kada je reč o ustrojstvu i načinu funkcionisanja centralnog izbornog tela.

Partijski sastav centralnog izbornog tela (što je model koji je zastupljen u Srbiji) podrazumeva da su sve relevantne političke stranke srazmerno svojoj snazi zastupljene u ovom telu. Ovakav koncept podrazumeva da će se kroz parcijalnost interesa najbolje zadovoljiti opšti interes. Imajući u vidu sveukupni kontekst na početku višestranačja u svim državama Istočne i Centralne Evrope, osim partijskog modela, nije bilo previše drugih izbora. Zašto? Pre svega, treba imati u vidu da je ovakav model organizacije izbornog tela karakterističan u državama

koje iz perioda totalitarnih ili autoritarnih režima prelaze u višepartijske izborne demokratije. Tako je u zemljama Centralne i Istočne Evrope ovo bio čest model da se prevaziđe nepoverenje koje je postojalo između komunističkih elita i opozicionih stranaka. Takođe, primenjivan je u afričkim i latinoameričkim zemljama koje su imale različite diktature. Trend je da se ovakav model napušta kada zadovolji svoju prvobitnu svrhu, održavanje prvih višestranačkih izbora i uspostavljanje minimalnog konsenzusa izbornih aktera oko prakse sprovođenja izbora. Većina država je promenila ovaj model, prilagođavajući ga novim okolnostima. Danas se, osim u Srbiji, gotovo ne može pronaći država u kojoj je ovakav model zastupljen.

Stare demokratije i države sa dugom tradicijom slobodnih višestranačkih izbora, uglavnom su se opredelile da centralno izborna telo organizuju po Vladinom (model Izvršne vlasti) ili Mešovitom modelu. U modelu Izvršne vlasti, centralno izborna telo je pod nadležnošću izvršne vlasti i njoj je odgovorno. Najčešće je za ovaj posao zaduženo Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) ili Ministarstvo za upravu i administraciju. Spisak zemalja u kojima se primenjuje pokazuje nam da se radi o zemljama sa visokim poverenjem u institucije, kako građana, tako i izbornih učesnika (Danska, Švedska, Novi Zeland, Švajcarska, Velika Britanija, Sjedinjene Američke Države). Mešoviti model organizacije centralnih izbornih tela, najčešće predstavlja organizovanje izbora gde je telo ili deo tela koje direktno sprovodi izbore organizovano po principu modela Izvršne vlasti, dok je telo koje je zaduženo za formiranje politike izbornih organa (monitoring i nadzor izbornog procesa) formirano po nezavisnom modelu. Neke od zemalja u kojima se primenjuje ovaj model su Španija, Francuska i Japan. Kao što se iz svega navedenog može zaključiti, da bi se bilo koji od dva opisana modela mogao implementirati potrebno je da u državi postoji visok nivo poverenja u nepartijski i autonomni karakter državne administracije.

Upravo sada dolazimo do odabira modela koji bi, na najefikasniji način, mogao da se implementira u Srbiji i da doprinese unapređenju rada izborne administracije. Spisak nedostataka partijskog modela je veliki i o tome ćemo više u delu teksta koji analizira rad RIK-a. Vladin i Mešoviti model su pokazali niz prednosti u demokratijama u kojima se primenjuju, ali smo videli da oni podrazumevaju visok stepen po-

verenja u institucije i administraciju uopšte. U partokratskom društvu, kakvo je srpsko, takav nivo poverenja ne postoji i veoma teško se izgrađuje. Stoga je jedini model o kome se na ozbiljan način moglo diskutovati – Nezavistan model. On podrazumeva da je telo koje sprovodi izbore nezavisno od izvršne vlasti, a podrazumeva se da je odgovorno zakonodavnoj (putem izveštaja, odgovora na parlamentarna pitanja) ili sudskoj vlasti (tužbe, žalbe, kršenja procedura). Nekoliko je razloga zašto je odabir Nezavisnog modela najbolji izbor za trenutne okolnosti u Srbiji. Mi ćemo navesti tri:

1. Ovaj model se pokazao kao najbolji način za prevazilaženje problema u kojima su se nalazile zemlje sa dužom tradicijom autokratskih oblika vladavine (danas novouspostavljene ili obnovljene demokratije);
2. Dobri rezultati koje je Nezavistan model pokazao u nama bliskom okruženju (Bosna i Hercegovina), kao i u nekim od zemalja koje su pripadale socijalističkom bloku (Poljska, Nemačka, Estonija, Gruzija);
3. Pozitivno iskustvo Srbije sa funkcionisanjem nezavisnih državnih institucija, kao četvrte grane vlasti (pre svih, Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja, Agencija za borbu protiv korupcije).<sup>11</sup>

## **Republička izborna komisija (RIK)**

Sadašnji model organizacije RIK-a je koncipiran po ugledu na većinu drugih zemalja iz Istočne i Centralne Evrope, koje su takav model primenjivale na početku devedesetih godina. Razlika je u tome što se u tim zemljama od ovakvog modela odustajalo relativno brzo nakon

---

<sup>11</sup> U Srbiji trenutno postoji niz nezavisnih institucija koje pripadaju tzv. četvrtoj grani vlasti. Uprkos tome, što deo stručne javnosti govori o proliferaciji ovakvih institucija, najveći deo njih je uspešno obavio posao kojim se bave, posebno Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja, Agencija za borbu protiv korupcije. Iako postoje i manje pozitivni primeri (kao paradigma lošeg rada najčešće se pominje Republička radio-difuzna agencija), procena je stručne javnosti da treba ići ka jačanju koncepta nezavisnih državnih institucija.

prvih višestranačkih izbora, a u Srbiji se taj sistem uspostavio 2000. godine i traje do danas.

Kao ključni kriterijum stranačkog ključa, koristi se raspored snaga koji postoji u domu za čiji se sastav održavaju izbori. Tako, RIK u stalnom sastavu čine: predsednik i njegov zamenik, kao i šesnaest članova sa svojim zamenicima, sekretar komisije i predstavnik Republičkog statističkog zavoda Srbije. Predsednik, članovi komisije i njihovi zamenici moraju biti diplomirani pravnici. Zastupljenost svake stranke u RIK-u proporcionalna je njihovoj zastupljenosti u Narodnoj skupštini. Osim stalnog sastava, u prošireni sastav ulaze svi predstavnici podnosilaca proglašanih izbornih lista, odnosno predlagača predsedničkih kandidata. Na lokalnom nivou postoji istovetan model organizacije izborne administracije, s tim što na ovom nivou nije neophodno postojanje srednjih izbornih nivoa izborne administracije. Kao kriterijum po kome se primenjuje partijski ključ koristi se sastav lokalnog parlamenta. Korekcija ovog kriterijuma i na republičkom nivou je da nijedna stranka ne sme imati više od polovine članova stalnog sastava, čak i kada je to slučaj u nekom od predstavničkih domova. Kada govorimo o nadležnostima RIK-a, one su usmerene na proces kandidovanja, sprovođenje izbora, biračke spiskove, utvrđivanje rezultata izbora i zaštitu izbornog prava.

Zašto je potrebna promena u načinu funkcionisanja ovakvog centralnog izbornog tela u Srbiji? Generalno govoreći, dve su grupe razloga: loša iskustva u radu ovog tela (partijski sastav, neefikasnost, visoki finansijski troškovi na ime naknada) i nemogućnost unapređenja izbornog procesa jer ovo telo nema stalni karakter. O svim nedostacima, detaljnije ćemo govoriti u nastavku teksta.

Većina loših iskustava u radu RIK-a direktna je posledica partijskog sastava ovog tela. Često se dešavalo da je većina koja se formirala u RIK-u imala mogućnost da nadglasa manjinu i nametne joj svoju volju, koja je protivna važećim normativnim rešenjima. Na to treba dodati i različite političke stavove, nezainteresovanost i nizak nivo znanja članova RIK-a o izbornom procesu. Sednice RIK-a su se najčešće pretvarale u međustranačke rasprave, dok su donošene odluke bile osporavane i od strane nadležnih sudskih instanci. Stoga je ovo telo u kontinuitetu bilo neefikasno, sa brojnim (nepotrebnim) zastojevima u radu. RIK je iz-

begavao i da primenjuje odredbe o kontroli finansiranja izbornih kampanja (on je bio organ koji je po Zakonu o finansiranju političkih stranaka iz 2003. godine imao tu nadležnost), uz prečutnu saglasnost svih političkih aktera. Rad ovog tela je i od strane relevantnih međunarodnih organizacija naveden kao lošiji deo izbornog procesa u Srbiji. O tome svedoči i Upitnik koji je Evropska komisija uputila Srbiji, u kome se, između ostalih, izdvaja pitanje šta je urađeno sa preporukama ODIHR u pogledu „depolitizacije administracije koja je odgovorna za organizaciju izbora, unapređenja njenog funkcionisanja, utvrđivanja pravila za medijsko praćenje kampanja i unapređivanja transparentnosti u postupcima prebrojavanja glasova”.<sup>12</sup>

Stoga argumenti da nije bilo značajnijih izbornih sporova u poslednjih nekoliko godina, ne potiču od kvaliteta rada ovog tela već od demokratske kulture (smenjivost vlasti, minimalan broj pokušaja izbornih zloupotreba, prihvatanje izbornih rezultata i slično) koja je izgrađena u Srbiji.

Sadašnja regulativa u oblasti izborne administracije pokazala je niz nedostataka i u finansijskom smislu. Budžet je opterećen iz dva osnovna razloga. Prvi je veliki iznos ukupne količine sredstava koja se izdvajaju za rad RIK-a što je produkt njegove brojnosti (ovo telo broji 37 članova, plus predstavnici predlagača lista u izbornom periodu) i pojedinačna primanja članova RIK-a koja su nerealno visoka, posebno imajući u vidu njihov obim posla i *ad hoc* angažman.

Ozbiljan problem (koji nije u dovoljnoj meri predmet rasprava u stručnoj javnosti) jeste nestalan, *ad hoc* karakter RIK-a koji, u krajnjoj instanci, dovodi do toga da se članovi ovog tela ne bave izbornim procesom u kontinuitetu (posebno u međuizbornom periodu). Nestalna struktura implicira i nedovoljnu stručnost većine članova RIK-a, što kao za direktnu posledicu proizvodi brojne manjkavosti u sprovođenju izbornog procesa. Problemi koji se javljaju na duže staze još su veći: kasni se sa reformama izbornog zakonodavstva, izborni zakoni se ne usklađuju sa evropskim standardima, edukacija nižih nivoa izborne administracije je na veoma niskom stupnju, itd.

<sup>12</sup> Detaljnije u Upitnik – Informacije koje Evropska komisija zahteva od Vlade Srbije u cilju pripreme mišljenja o zahtevu Srbije za članstvo u Evropsku uniju.

Dostupno na: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/upitnik/master\\_upitnik\\_sr.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/upitnik/master_upitnik_sr.pdf)

## Državna izborna komisija kao nezavisna institucija

Nacrt Zakona o Državnoj izbornoj komisiji<sup>13</sup>, koji je pripremila Radna grupa (formirana od strane Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu) pokušao je da sagleda sve navedene probleme i da za njih pronade najefikasniji model. Sve to sadrži Nacrt ovog Zakona (za razliku od većine drugih, Zakon je veoma kratak), koji je prošao javnu raspravu, ali nije upućen u parlamentarnu proceduru.

Predloženo rešenje predviđa da ovo telo čini devet članova, koji bi se birali na period od sedam godina i na ovoj poziciji bili bi profesionalci – bez prava da obavljaju druge poslove. Novi mehanizmi u radu DIK-a podrazumevaju devet vrhunskih profesionalaca koji obavljaju svoj posao, bez mogućnosti da se bave nekim drugim poslovima. Profesionalizacijom ovog tela napustila bi se praksa koja postoji, da članovi RIK-a odgovaraju samo pred strankama koje su ih tu postavile, isključujući na taj način transparentnost u funkcionisanju. Članovi Komisije biraju predsednika i potpredsednika iz reda članova Komisije na period od godinu dana. Važna odredba u novom Nacrtu Zakona jeste i mandat devetočlanog sastava DIK-a, koji će trajati sedam godina. Namerno je odabran termin koji se ne poklapa sa periodom održavanja izbora (četiri godine) što se za rad nezavisnih institucija pokazalo jako važnim. Članovi DIK-a će biti vezani na period od sedam godina, tako da se njihov mandat neće poklapati sa promenama na vlasti.

Uslovi za izbor članova DIK-a postavljeni su vrlo visoko.<sup>14</sup> Ono što je predstavljalo najveći izazov u pisanju ovog akta jeste, međutim, obezbeđenje transparentnosti i nezavisnosti prilikom odabira članova ovog tela. To je, ujedno, bilo najčešće pitanje na brojnim javnim raspravama o predloženom Nacrtu: kako sprečiti dominantan uticaj nekog političkog subjekta na odabir članova DIK-a? Ovaj Zakon predviđa poštovanje najviših stručnih kriterijuma, ali i uključenost više različitih

<sup>13</sup> *Nacrt Zakona o izboru odbornika*. Dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=21>

<sup>14</sup> Članovi DIK-a moraju imati visoko obrazovanje na studijama drugog stepena odnosno na osnovnim studijama od najmanje četiri godine, moraju posedovati najmanje devet godina radnog iskustva u struci i ne smeju biti članovi političkih stranaka. Takođe, najmanje pet članova Komisije moraju biti diplomirani pravnici.

institucija koje imaju za cilj da spreče presudan upliv neke od političkih stranaka. Tako bi se prvo, formirala konkursna komisija koju bi činili predstavnici univerziteta, sudskih institucija, civilnog sektora, Poverenik za informacije i Zaštitnik građana, pri čemu bi svi zainteresovani mogli da se prijave na ovaj konkurs. Kandidaciona komisija bi primala kandidature, vršila selekciju i na kraju, predložila parlamentu spisak kandidata. Parlament bi dao poslednju reč u procesu izbora članova DIK-a.

Na kraju, ovakvo rešenje omogućava i sveukupno unapređenje izbornog procesa, uz stalan angažman na poboljšanju izbornog zakonodavstva. Tako bi neke od potencijalnih nadležnosti Komisije bile: sprovođenje zakonskih rešenja, unapređenje izbornog procesa, iniciranje zakonskih promena ukoliko su one neophodne, edukacija nižih nivoa izborne administracije, itd. Novoizabrani članovi imali bi odgovornost pred zakonom i stručnom javnosti i bavili bi se samo izbornim procesom čime bi se omogućilo stvaranje kvalitetnijeg zakonodavnog okvira. Shodno tome, ovo telo će biti zainteresovano za formiranje profesionalne i odgovorne izborne administracije na svim biračkim mestima. To će biti uslov da se u Srbiji uvedu novi modaliteti glasanja (pismo, internet...) i da sam izborni proces zadobije visoko poverenje svih izbornih aktera, postajući na taj način dostupan i najširoj javnosti.<sup>15</sup>

## Završna razmatranja

Izmene izbornog zakonodavstva su neophodne, ukoliko Srbija želi da ima legitiman izborni proces, usklađen sa međunarodnim standardima i evropskom praksom. Reforme su važne jer se njima otvara put daljoj demokratizaciji srpskog društva, koja bi trebalo da rezultira članstvom u EU. Stoga primedbe evropskih zvaničnika treba shvatiti, pre svega, kao unutrašnju potrebu, a ne kao „još jedan u nizu pritisaka EU“. Važni, ali nedovoljni koraci učinjeni su usvajanjem Zakona o političkim strankama (maj 2009.) i Zakona o jedinstvenom biračkom spisku (decembar 2009.). Da bi se reforma završila treba usvojiti i Zakon o

---

<sup>15</sup> CeSID, (2010), *Izborimo se za bolje izbore*. CeSID, Beograd.



finansiranju političkih aktivnosti (očekuje se da se to može desiti u prvoj polovini sledeće godine), kao i Zakon o izboru odbornika i Zakon o Državnoj izbornoj komisiji, koji su bili u fokusu ovoga rada. Kao kruna bi trebalo da dođe izmena Zakona o izboru narodnih poslanika. Takođe, o legitimnom izbornom procesu ne možemo govoriti dok se ne reguliše pitanje medijskog predstavljanja izbornih učesnika, odnosno uloge medija u izbornom procesu (što je tema za neku drugu priliku).

Imajući u vidu značaj izbora za moderne demokratije i, uopšte, za formiranje demokratske političke zajednice, važno je izgraditi kvalitetne institucije koje će se baviti svim segmentima izbora. Samo kontinuiranim bavljenjem izborima možemo izgraditi poverenje u institucije koje sprovode izborni proces. Na taj način stičemo i dodatno poverenje građana u legitimnost izbornih rezultata. Unapređenje izbornog procesa i izgradnja izborne administracije po modelu nezavisnih državnih institucija, stvorice uslove za „približavanje“ izbora građanima, omogućavajući nove modele glasanja, u skladu sa modernim dobom u kome živimo. Tu, pre svega, mislimo na glasanje u „nekontrolisanim sredinama“, putem pisma i interneta.

## Literatura

CeSID, *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva*. Misija OEBS-a u Srbiji, Beograd, 2008.

CeSID, *Izborimo se bolje izbore*. CeSID, Beograd, 2010.

Dahrendorff, Ralph, *Reflection on the revolution in Europe*, New York, Times Books, 1990.

Jovanović, Milan, *Oblikovanje izborne demokratije*. Beograd, IPS, 2006.

*Nacrt Zakona o izboru odbornika*. Dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=21>

*Nacrt Zakona o Državnoj izbornoj komisiji*. Dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=21>

*Serbia 2010 Progress report*. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/sr\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf)

*Upitnik – Informacije koje Evropska komisija zahteva od Vlade Srbije u cilju pripreme mišljenja o zahtevu Srbije za članstvo u Evropsku uniju. Dostupno na: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/upitnik/master\\_upitnik\\_sr.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/upitnik/master_upitnik_sr.pdf)*

Posećeni sajtovi:

[www.cesid.org](http://www.cesid.org)

[www.drzavnauprava.gov.rs](http://www.drzavnauprava.gov.rs)

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

[www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs)

Bojan Klačar

Center for Free Elections and Democracy

## TOWARDS THE NEW LEGISLATION

**Abstract:** *The paper is based on a „case study”: preparation of two laws (Law on the Election of Councillors and the Law on the State Electoral Commission) and their failure to pass the parliament, despite the fact that this would solve many identified problems. The aim of the paper is to show that the improvement of the electoral process has to be worked out continuously and that, in this sense, Serbia is far behind (even the countries in the region). The paper indicates different problems during the election process associated both with weak institutions, and with serious deficiencies in the electoral legislation.*

**Key words:** *electoral legislation, Law on the Election of Councillors, Law on the State Electoral Commission, local elections, electoral system*

Čedomir Čupić\*  
Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka

## ULOGA NEZAVISNIH DRŽAVNIH ORGANA U BORBI PROTIV KORUPCIJE

**Sažetak:** *Značaj organizovanja, vlasti i kontrole za društvo i državu. Klasifikacija nezavisnih državnih organa na opšte i posebne. Uloga nezavisnih državnih organa u borbi protiv korupcije: Poverenika za informacije, Zaštitnika građana, Saveta državne revizorske institucije, Komisije za zaštitu konkurencije i Agencije za borbu protiv korupcije. Problemi koji su obuhvaćeni Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije: sukob interesa, planovi integriteta, prijavljivanje imovine funkcionera, prijavljivanje poklona koje dobijaju funkcioneri i finansiranje političkih stranaka. Prevencija u borbi protiv korupcije. Saradnja Agencije sa državnim organima, međunarodnim organizacijama i nevladinim organizacijama. Zaštita državnog službenika – podnosioca prijave protiv počinitelaca koruptivnih radnji u organizaciji u kojoj on radi. Predstavke Agenciji.*

**Ključne reči:** *korupcija, funkcioneri, nadzor, kontrola, regulacija, prevencija, sukob interesa, imovina, integritet, odgovornost, poklon, političke partije.*

---

\* Autor je redovni profesor na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu

## Organizovanje, vlast i kontrola

Jedna od najznačajnijih uloga svakog oblika organizovanja i organizacija je integrativna. Tom ulogom povezuju se pojedinci i grupe u organizovane celine da bi na najlakši, najpravedniji i najbolji način realizovali svoje potrebe i interese, ali i zaštitili se od spoljnih uticaja koji bi to dovodili u pitanje. Organizacija omogućava da se pojedinačne i grupne moći demonstriraju na najefikasniji i najbolji način.

Za održanje te demonstracije moći potrebna su instrumentalna sredstva. Najznačajnije takvo sredstvo je vlast. Njome se moć učvršćuje, kanališe i realizuje. Zato nema organizacije bez vlasti niti vlasti bez organizacije. Država kao najmoćnija, najsveobuhvatnija i za sada najznačajnija organizacija ima i najrazvijeniju vlast. Ono što je problem nije vlast sama po sebi već mogućnost da se ona nametne kao nadmoć nad svim delovima organizacije i na taj način otrgne od onoga za šta postoji kao instrument i da kao zasebna sila zagospodari samo u svom interesu nad celokupnom organizacijom. Umesto da funkcioniše kao sredstvo, ona se otrže i postaje cilj za sebe, odnosno za one koji su trenutno na vlasti (pojedinci ili grupe). Taj problem s vlašću prati svaku organizaciju i organizovanost ljudi od početka njenog formiranja.

Ljudska priroda i njen odnos prema vlasti takođe je značajan čini-lac koji bitno utiče na organizovanost i organizaciju. Immanuel Kant je konstatovao da svaki pojedinac u ljudskoj prirodi poseduje žudnju za moć.<sup>1</sup> Posedovanje te žudnje nije samo po sebi rđavo. Žudnja za moć pokazuje mogućnosti čoveka. Ako se manifestuje u profesiji ona može dati značajne i velike rezultate i posedniku ali i svima drugima koji nje-ne plodove mogu da koriste. Žudnja za moći, međutim, u okviru vlasti podstiče i razvija opasna stanja i osećanja kao što su slavloljublje, vlastoljublje i gramzivost. Da bi u okviru vlasti bila zadovoljena, ova stanja i osećanja najčešće završavaju u zloupotrebi vlasti, odnosno u njenom izvitoperenju. Da bi ta stanja i osećanja kao mogućnost bila zaustavljena, potrebno je formirati organe i razraditi mehanizme da se ona nadziru i kontrolišu. Iz tih razloga, u demokratskim porecima nastala je potreba

---

<sup>1</sup> Immanuel Kant, *Antropologija u pragmatičnom pogledu*, Naklada Breza, Zagreb, 2003., str.151-154

za formiranjem nezavisnih organa koji će nadzirati i kontrolisati vlast. Za državu to su nezavisni državni organi.

## Nezavisni državni organi

Na osnovu principa podele vlasti, pojedini autori nazivaju nezavisne državne organe „četvrtom granom vlasti“.<sup>2</sup> Ako bi to tako bilo, oni bi bili u položaju raspodele moći i vlasti i kontrole koja nastaje na osnovu raspodele – a to znači da ne dozvole da neka od vlasti prigrabi i deo njihovog dela vlasti. Ta teza je neodrživa za nezavisne državne organe, jer kad bi to bilo tačno, značilo bi gubitak nadzora i kontrole nad ostalim vlastima, u smislu nezavisnosti i nepristrasnosti. Njihova nezavisnost proizilazi upravo iz toga što oni na podjednak način tretiraju sve vlasti. Oni su po svom položaju u okviru vlasti, ali i pored vlasti, a kada je u pitanju nadzor i kontrola – iznad vlasti. Oni se bave pojavama i problemima koje treba nadzirati i kontrolisati jer su podložne mogućoj zloupotrebi, nezavisno od bilo koje vlasti. Njihova nezavisnost treba da se podjednako tretira od svake vlasti i svih aktera na političkoj sceni. Oni su velika pomoć svakoj vlasti da je ne bi neko iznutra zloupotrebljavao, ali su i jedna vrsta posrednika između građana i građanskih udruženja u utvrđivanju mogućih nelegalnosti i zloupotreba nosilaca vlasti kada su u pitanju potrebe i interesi građana i građanskih udruženja.

Naravno, ni nezavisni državni organi nisu pošteđeni nadzora i kontrole – i od javnosti i od zakona koji sprovode. Njihova uloga je i u tome da u radu pokazuju i dokazuju da niko ne može biti iznad zakona, pa ni oni koji to nadziru i kontrolišu. Upravo oni treba da preventivno kod građana šire tu svest, logiku i kulturu. Na taj način postaju i garant da neće biti dozvoljena bilo kakva nelegalnost koju će vlast počinuti izdižući se iznad zakona ili izuzimati se od primene zakona.

---

<sup>2</sup> Slaviša Orlović, *Nezavisna tela – četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti*, u Vukašin Pavlović, Zoran Stojiljković (priredili), *Savremena država*, Konrad Adenauer Stiftung, Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka u Beogradu, Beograd, 2010, str. 232.

U našoj zakonodavnoj konstituciji formirani nezavisni državni organi mogli bi se svrstati u opšte i posebne. Kriterijum ovakve klasifikacije je predmet i opseg bavljenja ovih organa.<sup>3</sup> Opšti nezavisni državni organi su:

1. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti;
2. Zaštitnik građana;
3. Državna revizorska institucija;
4. Agencija za borbu protiv korupcije;
5. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.

<sup>3</sup> Slaviša Orlović je sačinio klasifikaciju nezavisnih državnih organa prema funkciji i ovlašćenjima. Prema ovim kriterijumima, podelio ih je na regulatorne, kontrolne i korektorne. „Dok je uloga regulatora da regulišu i ureduju određenu oblast, kontrolori i korektori imaju ulogu da prvenstveno kontrolišu i utiču na rad izvršne vlasti, poput Državne revizorske institucije, zaštitnika građana, poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti“. (op. cit str. 234) Moguća je takva klasifikacija, ali teško su održivi kriterijumi po kojima su njihove funkcije i ovlašćenja jednoznačni iz prostog razloga što mnoga od ovih tela imaju sve tri funkcije, ili najmanje dve. Ispuštene su još dve funkcije tih tela – nadzorna i preventivna. Slobodan Beljanski, prema načinu izbora, deli regulatorna i kontrolna tela u Srbiji u četiri grupe. Prema njemu, „u prvoj bi bila ona u čijem je izboru politički uticaj najmanje prisutan, poput *Komisije za lustraciju, Saveta Komisije za zaštitu konkurencije*... U drugu grupu spadala bi tela koja se obrazuju sa nešto većim političkim uticajem, mada se ovaj nužno ne mora odraziti i na njihov rad kao što su *Savet Republičke Radiodifuzne agencije, Poverenik za informacije, Savet državne revizorske institucije i Komisija za hartije od vrednosti*. Treću grupu činila bi tela na čije formiranje izvršni organi vlasti imaju, a na rad mogu imati, znatan uticaj, kao što je to slučaj sa *Agencijom za energetiku* ili *Agencijom za telekomunikacije*. Najzad, u četvrtoj grupi bila bi sva ostala tela koja imenuje i razrešava Vlada: *Komisija za zaštitu prava, Socijalno-ekonomski savet, Visoki službenički savet, Nacionalni savet za naučni i tehnološki razvoj, Nacionalni savet za visoko obrazovanje* ili *Nacionalni prosvetni savet*. Van ovih kriterijuma ostala bi tela kojima je, mada između ostalog imaju i kontrolnu funkciju, u prvom redu poverena delatnost javnih službi, izjednačena sa radom organa državne uprave (agencije za privatizaciju, za licenciranje stečajnih upravnika, za osiguranje depozita, za privredne registre, za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva). Po pravilu, manja ovlašćenja data su telima koja imaju veće zakonske garancije za nezavisnost i samostalnost, a veća ovlašćenja telima sa relativnom nezavisnošću ili samo samostalnošću“. (Slobodan Beljanski, *Regulatorna i kontrola tela u Republici Srbiji*, čas. „Pregled“ br. 2/2008).

Posebni nezavisni državni organi su:

1. Nacionalni prosvetni savet;
2. Nacionalni savet za visoko obrazovanje;
3. Zdravstveni savet;
4. Republička radiodifuzna agencija;
5. Republička agencija za telekomunikacije;
6. Komisija za hartije od vrednosti;
7. Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki;
8. Komisija za zaštitu konkurencije;
9. Komisija za kontrolu izvršenja krivičnih sankcija;
10. Agencija za energetiku;
11. Republička agencija za poštanske usluge.

Svi ovi nezavisni državni organi formirani su na osnovu zakona, a njihova upravljačka tela birana su u Skupštini Srbije. Značajno je da ovi organi imaju parlamentarni legalitet i legitimitet.

## **Uloga nezavisnih državnih organa u borbi protiv korupcije**

Jedan broj nezavisnih državnih organa na svoj način može da doprinese i doprinosi borbi protiv korupcije. Korupcija kao opaka društvena bolest, kada se organizovano, sistematski i sistemski raširi u jednom društvu, kao što je i naše, razara celokupnu organizaciju društva i zaustavlja funkcionisanje političkih i svih drugih institucija.<sup>4</sup> Borba protiv

---

<sup>4</sup> Korupcija kao pojava nije razarajuća samo za jedno društvo i državu već i za celo čovečanstvo. Iz tih razloga su Ujedinjene nacije donele „Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije“ koja je stupila na snagu 29. septembra 2003. U članu 5 Konvencije piše „1. Svaka država ugovornica, u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, razrađuje i primenjuje ili održava delotvornu, koordiniranu politiku sprečavanja korupcije kojom se unapređuje učešće društava i održavaju načela vladavine prava, dobrog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integritet, transparentnost i odgovornost. 2. Svaka država ugovornica će nastojati da ustanovi i unapredi uspešnu praksu usmerenu na sprečavanje korupcije. 3. Svaka država ugovornica će nastojati da povremeno oceni odgovarajuće pravne instrumen-

nje treba da bude na isti način na koji se ona i širila i razvijala – organizovana, sistematična i systemska. Zbog toga je potrebno da u toj borbi budu umreženi svi nezavisni državni organi.<sup>5</sup>

Korupcija, prvo, urušava vladavinu prava kao garanta reda, sigurnosti i stabilnosti u jednom poretku. Kada se vladavina prava dovede u pitanje korupcijom, onda ona ovladava jednim društvom i državom i nameće se kao način života. Korupcija formira koruptivni obrazac života koji se najčešće doživljava, tamo gde dominira, kao normalnost. Korupcija dovodi u pitanje i dve značajne i bitne vrednosti na kojima počiva vladavina prava – pravdu i slobodu građana. U isto vreme ona urušava ili umrtvljuje institucije koje treba da sprovode vladavinu prava. Zbog toga, izuzetno mesto u borbi protiv korupcije imaju antikorupcijski systemski zakoni, na kojima su zasnovani nezavisni državni organi, kao i oni koji su izabrani da ih sprovode. Dobri zakoni i dobri ljudi<sup>6</sup> mogu da izađu na kraj s tim opakim društvenim zlom.

---

te i administrativne mere s ciljem da ustanovi njihovu adekvatnost za sprečavanje i borbu protiv korupcije. 4. Države ugovornice, prema potrebi i u skladu s osnovnim načelima svog pravnog sistema, sarađuju međusobno i sa odnosnim međunarodnim i regionalnim organizacijama na unapređenju i razradi mera pomenutih u ovom članu. Ta saradnja može obuhvatiti učešće u međunarodnim programima i projektima usmerenim na sprečavanje korupcije“.

<sup>5</sup> *U Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije* u članu 6 preporučuje se „1. Svaka država ugovornica će, u skladu s osnovnim načelima svog pravnog sistema, uspostaviti, prema potrebi, telo ili tela za sprečavanje korupcije sredstvima kao što su: (a) primena politike pomenute u članu 5. ove Konvencije i, gde to odgovara, nadgledanje i koordinacija primene te politike; (b) unapređenje i širenje znanja o sprečavanju korupcije. 2. Svaka država ugovornica će obezbediti telu ili telima pomenutim u tački 1. ovog člana potrebnu nezavisnost, u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, kako bi to telo ili tela mogla vršiti svoje funkcije uspešno i neometano od bilo kakvog neopravdanog uticaja. Treba obezbediti neophodna materijalna sredstva i kvalifikovano osoblje, kao i obuku tog osoblja za obavljanje funkcija“.

<sup>6</sup> Misli se na profesionalce kod kojih je podjednako izgrađena i ugrađena i moć znanja i moć savesti. Stručnjaci bez savesti koji poseduju moć znanja mogu da budu opasni, čak pravi monstumi. Drugim rečima, stručnjaci bez savesti mogu da počine velike zloupotrebe i štete kao i manipulacije.



Od sistemskih zakona<sup>7</sup> u borbi protiv korupcije na osnovu kojih su formirani nezavisni državni organi prvi koji je donet je *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*.<sup>8</sup> Ovaj zakon ima izuzetan značaj u borbi protiv korupcije jer omogućava građanima da dobiju sve informacije od javnog značaja, na osnovu kojih se može utvrditi da li je nešto nezakonito rađeno. Utvrđivanjem uzroka, razloga i motiva za nelegalno činenje moguće je razotkriti i prisustvo koruptivnih radnji u nezakonitom ponašanju onih koji su na položajima ili na stručnim državnim i administrativnim poslovima. Mogućnost dostupa informacijama od javnog značaja preventivno deluje kada je u pitanju korupcija. Na osnovu ovog zakona pojačava se odgovornost i pojedinaca i institucija koje su u obavezi da daju informacije. U Zakonu se u čl. 38 štite oni koji daju informacije na osnovu zahteva poverenika. Tako „zaposleni u organu vlasti koji omogućiti pristup informaciji od javnog značaja za koju se ne može ograničiti pristup na osnovu čl. 9 i 14 ovog zakona, kao i informaciji za koju je organ vlasti već omogućio pristup na osnovu ovog zakona, ne može se zbog toga pozvati na odgovornost, niti trpeti štetne

---

<sup>7</sup> O sistemskim zakonima u borbi protiv korupcije pisao sam u tekstu *Institucije i korupcija*. U antikorupcijske sistemske zakone svrstao sam „Zakon o poreklu imovine, Zakon o popisu i merenju imovine nosilaca javnih funkcija, Zakon o sprečavanju sukoba javnog i privatnog interesa u vršenju javnih funkcija, Zakon o finansiranju političkih partija, Antimonopolski zakon i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Takođe, u našim okolnostima potrebna su još dva bitna zakona koja mogu da razotkriju ili da spreče koruptivne radnje. To su Zakon o otvaranju dosijea saradnika tajnih bezbednosnih službi i Zakon o sprečavanju saradnika tajnih bezbednosnih službi da se zapošljavaju i angažuju u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti, državnoj upravi, policiji, tužilaštvu, poreskim, carinskim i inspekcijским službama, državnim preduzećima, javnom servisu, državnom obrazovanju i zdravstvu. Tek na osnovu tih sistemskih antikorupcijskih zakona moguće je doneti i ostale zakone koji posebno precizno regulišu pravila za državne oblasti i položaje koji se eventualno mogu zloupotrebiti u koruptivne svrhe. Takođe, to sve treba uskladiti s krivičnim zakonom i smestiti u krivični zakon. Sankcije za zloupotrebe položaja u vlasti treba da budu stroge. Na taj način bi se i preventivno delovalo“. (Čedomir Čupić, *Institucije i korupcija*, u Vukašin Pavlović (priredio), *Političke institucije i demokratija*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2006, str. 41-42.

<sup>8</sup> Zakon je donet 2. novembra 2004. godine. Objavljen je u „Službenom glasniku“ RS, br. 120/04

posledice, pod uslovom da informacija ukazuje na postojanje korupcije, prekoračenje ovlašćenja, neracionalno raspolaganje javnim sredstvima i nezakoniti akt ili postupanje organa vlasti. Pravo na zaštitu iz stava 4 ovog zakona ima zaposleni pod uslovom da je imao razloge da veruje u tačnost informacije, da nije tražio, niti primio neku korist u vezi sa omogućavanjem pristupa informaciji, kao i da je pre nego što je omogućio pristup informaciji, obavestio o nepravilnostima nadležno lice u organu vlasti, koje nije preduzelo mere za rešavanje nepravilnosti“.<sup>9</sup>

Iako ne spada u sistemske antikorupcijske zakone, i *Zakon o zaštiti građana* može preventivno da deluje kada su u pitanju koruptivne radnje. Korupcija ne dovodi samo u pitanje pravdu već i slobodu pojedinaca i grupa. Ona razara slobodu i slobodan izbor pojedinca uvodeći selektivnost. Selektivnost isključuje mogućnost ravnopravnog pristupa i šansi u zadovoljavanju potreba i ostvarivanju interesa pojedinaca i grupa. Upravo mogućnošću da je „ovlašćen da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave“,<sup>10</sup> *Zaštitnik građana* utiče zakonski i preventivno u sprečavanju korupcije.

Nezavisni državni organ koji kontroliše trošenje budžeta na osnovu finansijskih izveštaja, pravilnosti i svrsishodnosti poslovanja uz korišćenje načela ekonomije (minimalni utrošak sredstava za određenu aktivnost pri čemu se ne dovodi u pitanje očekivani kvalitet), načela efikasnosti i načela efektivnosti, odnosno uspešnosti je *Državna revizorska institucija*.<sup>11</sup>

Kontrolisanjem budžeta ta institucija može pokazati da li se poštuju pravilnosti i načela u trošenju novca svih građana. Uzrok, razlog ili motiv ponašanja koja ne poštuju pravilnosti i načela može da bude korupcija. Precizno obavljene revizorske aktivnosti i pokazani rezultati mogu da otkriju i koruptivne radnje, a što je još važnije da preventivno deluju. U zemljama naše veličine, ali i visokih standarda u donošenju

---

<sup>9</sup> Dr Dejan Milenković, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010, str. 157-158.*

<sup>10</sup> *Zakon o zaštitniku građana* donet je 16. septembra 2005, objavljen u „Službenom glasniku“ RS, br. 79/05, čl. 17.

<sup>11</sup> *Zakon o državnoj revizorskoj instituciji* donet je 14. Novembra 2005, objavljen u „Službenom glasniku“ RS, br. 101/05, dopunjen 2007 i objavljen u br. 54/07.

zakona i funkcionisanju institucija, revizorska institucija ima izuzetan značaj. Tako je u Norveškoj u toj instituciji zaposleno 420 stručnjaka. Koliki je njen značaj za Norvešku pokazuje i podatak da je u norveškom parlamentu zaposleno 450 ljudi. Sa stanovišta funkcionisanja institucija u Norveškoj, revizorska institucija izjednačena je s najznačajnijom vlašću – zakonodavnom.

Srbiji je u borbi protiv korupcije potrebna slična revizorska institucija. Na osnovu dobro utemeljene, razvijene i efikasne revizorske institucije postiže se visoka racionalnost i efikasnost u kontroli trošenja budžetskih sredstava i onemogućava se njihova zloupotreba. Korist od takve institucije je višestruka – od efikasnog i uspešnog poslovanja, preko racionalne kadrovske politike u kojoj se vodi računa o stručnosti i odgovornosti, a ne o ideološkoj i partijskoj podobnosti, do sprečavanja bilo kakvih nelegalnih ili koruptivnih radnji u javnoj vlasti i svim javnim institucijama. Revizorsku instituciju treba stručno, odgovorno i efikasno da prate i drugi povezani državni organi – poreski, kriminalističko-policijski, i, posebno, sud.

*Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki*<sup>12</sup> je samostalni i nezavisan organ Srbije, koja se bavi obezbeđenjem zaštite prava ponuđača i javnog interesa u postupku javne nabavke. Ona prati da li se sprovode načela ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava, da li se obezbeđuje konkurencija među ponuđačima, zatim transparentnost postupka javne nabavke i jednak tretman svih ponuđača. Praćenjem rada naručilaca javne nabavke, Komisija deluje preventivno na moguću zloupotrebu ili koruptivnu radnju u procesu javne nabavke. Zbog toga je rad i Uprave za javne nabavke, kao organizacije koja obavlja stručne poslove vezane za javne nabavke, i Komisije kao kontrolnog i nadzornog organa, izuzetno značajan u ovoj oblasti u borbi protiv korupcije.

Samostalna i nezavisna organizacija koja se bavi zaštitom konkurencije na tržištu Srbije je *Komisija za zaštitu konkurencije*. Formirana je na osnovu *Zakona o zaštiti konkurencije*.<sup>13</sup> Ona je nadležna da spreči monopole i kartele koji poništavaju konkurenciju. Stvaranje i održava-

<sup>12</sup> *Zakon o javnim nabavkama*, „Službeni glasnik“ RS, br. 39/02, dopune objavljene u br. 43/03 i 55/04.

<sup>13</sup> *Zakon o zaštiti konkurencije*, „Službeni glasnik“ RS, br.51/09.

nje monopola i kartela u poslovanju razara privredni život, političke institucije i vrednosni sistem. Monopoli nastaju i održavaju se uz nelegalnosti i korupciju. To je razlog formiranja ovakvog nezavisnog državnog tela. Od funkcionisanja Komisije, posebno njenog Saveta, zavisi uspešnost sprečavanja monopolizacije u privredi, ali i sprečavanju širenja i funkcionisanja korupcije. Monopolizacija i kartelizacija u privrednom životu Srbije jedna je od najvećih opasnosti u periodu promene sistema. Ona je nelegalnim, sumnjivim i rđavim funkcionisanjem političkog poretka tokom devedesetih godina 20. veka, uz rđave zakone, propise i uredbe i još gore funkcionisanje državnih organa za njihovo sprovođenje, omogućila enormno bogaćenje pojedinaca i grupa koje će posle oktobarskih promena 2000. godine ostati težak teret za nove demokratske vlasti koje, na žalost, nisu na samom početku htele to da raščiste. Na taj način omogućile su pojedincima i grupama da se monopolski i kartelski tokom prve decenije 21. veka još bolje pozicioniraju i još više obogate i moćno zavladaju tržištem. Upravo zbog toga je rad ovog nezavisnog organa od velikog značaja, kao što je značajno i da ga podrže svi drugi državni organi, ali i nezavisna tela. Politička i monopolska korupcija se najteže otkrivaju, odnosno najmanje su vidljive, ali po posledicama su izuzetno razorne za jedno društvo i državu.

Navedeni i okarakterisani, opšti i posebni, nezavisni državni organi, svaki na svoj način i iz svog domena, mogu da doprinesu i doprinose borbi protiv korupcije i njenom smanjenju na meru koja ne ugrožava normalno funkcionisanje društvenog i političkog života. Od njihovog dobrog i efikasnog funkcionisanja zavisi i odgovorno funkcionisanje državnih organa i upoznavanje javnosti sa onima koji uzurpiraju položaj i koriste ga za koruptivne radnje.

## **Agencija za borbu protiv korupcije**

Nezavisan državni organ, specijalizovan za borbu protiv korupcije,<sup>14</sup> osnovan je zakonom donetim u Skupštini Srbije 23. oktobra 2008.

<sup>14</sup> U Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije u članu 36 ističe se „svaka država ugovornica će, u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema obezbediti

godine.<sup>15</sup> Zakonom je određeno da njegova primena otpočne 1. januara 2010. Prema zakonu, organi Agencije su Odbor i direktor. Direktora Agencije bira i razrešava Odbor. Odbor „odlučuje po žalbama na odluke direktora kojima se izriču mere u skladu sa ovim zakonom, usvaja izveštaj o radu Agencije koji podnosi Narodnoj skupštini, vrši nadzor nad radom i imovinskim stanjem direktora, predlaže budžetska sredstva za rad Agencije, donosi poslovnik o svom radu i vrši druge poslove određene ovim zakonom. Odbor Agencije može, na predlog direktora, da osniva savetodavna ili radna tela Agencije“.<sup>16</sup> Odbor Agencije bira Narodna skupština i njega čini devet članova.<sup>17</sup>

---

uspostavljanje jednog ili više tela ili lica specijalizovanih za borbu protiv korupcije primenom zakona. Tom telu ili telima ili licima će se dati potrebna nezavisnost, u skladu sa osnovnim načelima pravnog sistema odnosno države ugovornice, kako bi mogla da vrše svoje nadležnosti uspešno i bez ikakvog neprimerenog uticaja. Ta lica ili osoblje tog tela ili više tela treba da budu adekvatno obučeni i da raspolazu odgovarajućim sredstvima za vršenje svojih zadataka“. Džeremi Paup smatra da je potrebno da države formiraju nezavisne agencije za borbu protiv korupcije. Prema Paupu „kako korupcija postaje sve savršenija, državni organi koji se uobičajeno bave njenim suzbijanjem sve teže mogu da otkriju i uklone njene složene oblike. Osim toga, u sistemu u kom je korupcija endemska pojava, i u samim tim organima službenici bivaju korumpirani. Tokom prethodnih godina vlade su težile da pojačaju otkrivanje korupcije (ili da barem stvore utisak da na tome rade) tako što su osnivale 'nezavisne' agencije i komisije za borbu protiv korupcije“. Poup ističe „da bi uspešno delovala agencija za borbu protiv korupcije mora da ima: podršku sa najvišeg političkog nivoa; adekvatne resurse da ostvari svoje zadatke; političku i operativnu nezavisnost da vrši istrage čak i na najvišim nivoima vlasti; adekvatna ovlašćenja za pristup dokumentaciji i za ispitivanje svedoka; odgovarajuće zakone na raspolaganju (uključujući tu i kriminalizaciju nelegalnog bogaćenja); vodstvo koje se smatra čestitim. Takođe je važno da sva posebna ovlašćenja koja se dodeljuju agenciji za borbu protiv korupcije budu u saglasnosti sa međunarodnim normama za ljudska prava, da sama agencija deluje po zakonu i da je odgovorna sudu... Ona mora da bude takva da može da preživi promene na vlasti“. (Džeremi Poup, *Antikorupcijski priručnik*, Transparency International, Beograd, 2004, str. 87-88.

<sup>15</sup> *Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije*, „Službeni glasnik“ RS, br. 97/08.

<sup>16</sup> Zakon, čl. 6.

<sup>17</sup> „Članove Odbora Agencije bira Narodna skupština na predlog: 1) Administrativnog odbora Narodne skupštine; 2) predsednika Republike; 3) Vlade; 4) Vrhovnog kassacionog suda; 5) Državne revizorske institucije; 6) Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja, putem zajedničkog dogovora; 7) Socijalno-eko-

Zakonom su precizno utvrđene nadležnosti Agencije. Ona se bavi sukobom interesa funkcionera, prijavljivanjem imovine funkcionera, planovima integriteta, prevencijom korupcije, evidencijom i zaštitom podataka iz dva registra (registar funkcionera i registar imovine funkcionera), kao i listom pravnih lica u kojima funkcioner ima više od 20 procenata udela ili akcija, katalogom poklona i završnim računom političkih stranaka, odnosno političkih subjekata, kao i izveštajima kojima se uređuje finansiranje političkih stranaka. Zakonom su propisani i postupci i odlučivanje u slučaju povrede zakona, kao i kaznene odredbe.

U Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije dato je značenje, odnosno definicija korupcije, prema kojoj je korupcija „odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga“.<sup>18</sup> Zakonom se precizira da je u koruptivnoj radnji uzrok korupcije zloupotreba položaja ili uticaja. Drugim rečima, težina i izvor korupcije nije na strani onog koji podmićuje da bi zadovoljio neku svoju potrebu ili interes koji se ne može legalno zadovoljiti, već na strani ovog koji ima položaj, odnosno mogućnost da zadovolji tu nelegalnu potrebu ili interes. Iako se smatra da je za koruptivnu radnju potrebno dvoje (ili dve strane) i da bi oni trebalo da podjednako snose odgovornost, tim zakonskim rešenjem odgovornost se prenosi na onoga koji u tom nedelu zadovoljava svoju potrebu. Upravo zloupotrebom položaja omogućava se korupcija. Takvo zakonsko rešenje je i pravilno i pravično.

Kada je u pitanju korupcija, ona se ovim zakonom odnosi na sve koji imaju položaj u društvenom i državnom organizovanju kao izvore i uzroke korupcije. Korupcija preko zloupotrebe javnog ovlašćenja (položaja) razara javne institucije i istovremeno dovodi u pitanje poverenje građana u javnu vlast.

Prvi problem koji je u zakonu obuhvaćen u borbi protiv korupcije je *sukob interesa*. Praksa je pokazala da često razlog za koruptivnu radnju proističe iz različitih interesa i njihovog zadovoljavanja. Interesna orijentisanost u obavljanju javnih poslova može lako da završi u njihovoj zloupotrebi. Zbog toga je važno zakonski regulisati odnose među

---

nomskog saveta; 8) Advokatske komore Srbije; 9) Udruženja novinara u Republici Srbiji, putem zajedničkog dogovora“.

<sup>18</sup> *Zakon, čl. 2.*

interesima. Tako se u zakonu formuliše stav da je funkcioner dužan da javnu funkciju tako obavlja da „javni interes ne podredi privatnom“. <sup>19</sup> Da bi bilo sprečeno moguće sukobljavanje interesa u okviru vlasti i na osnovu toga omogućilo „sticanje bilo kakve koristi i pogodnosti za sebe ili povezano lice“, <sup>20</sup> zakonom je propisano da „funkcioner može da vrši samo jednu javnu funkciju, osim ako je zakonom i drugim propisom obavezan da vrši više javnih funkcija“. <sup>21</sup>

Ograničavanje funkcionera na jednu funkciju ima dvostruku posledicu. Prva, funkcioner će se potpuno posvetiti samo jednom poslu – na najprofesionalniji, odnosno najodgovorniji način. Na dobitku su i funkcioneri, poslovi koje obavljaju i institucija u kojoj se nalaze. Druga, sprečava se sukob interesa u okviru obavljanja poslova, ali i mogućnost uticaja prilikom korišćenja više funkcija u pribavljanju koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice.

Obavljanje samo jedne funkcije, takođe, utiče na deakumulaciju funkcija ali i disperziju moći, što su uslovi za demokratizaciju i utemeljenje demokratskog poretka. To je u skladu s još jednim uslovom demokratske vladavine – podelom vlasti.

Onemogućavanjem sukoba interesa podiže se nivo odgovornosti u političkom i profesionalnom životu. Funkcioneri imaju dvostepenu odgovornost: prvu, pojedinačnu, odnosno odgovornost pojedinca kao građanina <sup>22</sup> i drugu, odgovornost koja proizilazi iz položaja, odnosno

---

<sup>19</sup> *Zakon, čl. 27, st. 1.*

<sup>20</sup> *Zakon, čl. 27, st. 4.*

<sup>21</sup> *Zakon, čl. 28, st. 4.* O zabrani vršenja druge javne funkcije, vršenju funkcije u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu, obavljanju drugog posla ili delatnosti, obavljanju drugog posla i delatnosti u vreme stupanja na javnu funkciju, obaveza prijavljivanja o postojanju sukoba interesa, zabrani osnivanja privrednog društva ili javne službe za vreme vršenja javne funkcije, članstva u udruženju i organima udruženja, prenos upravljačkih prava za vreme vršenja javne funkcije, obavezi obaveštavanja u postupku javne nabavke funkcionera koji je vlasnik od 20 procenata udela ili akcija, nedozvoljenom uticaju na funkcionera i zabrani zasnivanja radnog odnosa ili poslovne saradnje po prestanku funkcije u Zakonu je precizirano od člana 28 do člana 38.

<sup>22</sup> O odgovornosti pojedinca kao građanina pisao sam u tekstu „Odgovornost odgovornih“ (Čedomir Čupić, *Politika i odgovornost*, Udruženje za političke nauke Srbije, Čigoja štampa, Beograd, 2010, str. 11-27.).

odgovornost odgovornih.<sup>23</sup> Odgovornost funkcionera koja proizilazi iz položaja je dvostruka: a) etička i moralna; i b) pravna. Etička i moralna odgovornost funkcionera nalaže da se on pridržava logike poziva i da konkretno praktikuje visoke profesionalne standarde u obavljanju dužnosti, odnosno posla. Pravna odgovornost podrazumeva da se funkcioner pridržava pravnih normi (zakoni, propisi, pravilnici, poslovnici i drugi pravni opšti i posebni akti) i da ih sprovodi na način na koji su propisani i da teži da ih uvek dovodi u vezu sa pravičnošću, odnosno pravdom. Kada je u pitanju odgovornost funkcionera, interesi usložnjavaju i otvaraju velike probleme i na moralnom i na pravnom nivou.<sup>24</sup> Razrešavanje interesa – opšteg (javnog), posebnog i ličnog – na moralnom nivou je pitanje pojedinačne moralne kulture i ličnog moralnog zdravlja. Iskustvo i praksa je pokazala da nije moguće interesno razrešavanje obaviti samo na moralnom nivou. Problem je što često funkcioneri nemaju moralnu kulturu i nisu se dosad moralnim pokazivali, ni dokazivali. Da se ne bi rizikovalo s nepoznanicom kada je u pitanju moralni nivo funkcionera, treba posegnuti i za pravnim nivoom. Rešavanje interesa na pravnom nivou, ako je pravna norma (zakon, propis) dobro formulisana, spolja reguliše odnos među interesima. Valjana pravna rešenja onemogućavaju proizvoljnost i samovolju funkcionera. Njima se regulišu interesi na obavezujući način jer iza njih su sankcije. Sankcije u prvom značenju

<sup>23</sup> Op. cit. str. 29-35.

<sup>24</sup> „Obavezivanje na odgovornost podjednako je etički i pravni zahtev. Ipak, između sukoba moralnih dužnosti i sukoba interesa u obavljanju javnih funkcija postoje brojne i važne razlike. Sukob moralnih dužnosti rešava se intuitivno ili kritički, a sukob javnih interesa pravnom normom; iz sukoba moralnih dužnosti izlazi se autonomnim izborom, a iz sukoba javnih interesa spolja nametnutom odlukom; sukob moralnih dužnosti pogađa savest i očekivanja, a sukob interesa utiče na politički prestiž i društvenu moć. Uostalom, stari je etički stav da autentične moralne vrednosti nastaju iz odluka nezavisnih od spoljašnjih zahteva i aspiracija za prenošenjem na opšti plan tj. tada kada se dužnost prihvata kao svoja, iako je niko nije propisao, niti je nametnuta odlukom kakvog eksternog autoriteta. Pokazalo se, međutim, da je moralno i pravno obavezivanje na odgovornost dvosmeran proces... Zakon ne iziskuje isključivo represivan i pravno-dogmatski pristup, nego podrazumeva i ciljeve koji su preventivnog i edukativnog karaktera“ (dr Slobodan Beljanski, *Iskustva Republičkog odbora – etički i pravni aspekti sukoba interesa*, u *Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija u praksi*, Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa, Beograd 2007, str. 8.).



imaju prevashodno preventivnu, opominjuću i edukativnu ulogu. Naravno, one deluju prema onima koji normu krše, odnosno neodgovorno se ponašaju. Sa aspekta svršishodnosti pravne norme za odgovorno ponašanje nisu represivne. Represija je iznuđena neodgovornošću i zloupotrebom. U tom slučaju uloga sankcije je represivna.

Nedostatak ovog zakona je što ne pripisuje da funkcioner na najvišim položajima u državi (predsednik države, premijer, ministri, državni sekretari, pomoćnici ministara) ne mogu imati upravljačko-izvršne funkcije u stranci (predsednik stranke, član Predsedništva stranke i izvršnog organa stranke). To bi smanjilo mogući partijski interesni pritisak na najodgovornije državne organe, povećalo odgovornost u obavljanju državne funkcije i iznutra demokratizovalo stranke.<sup>25</sup> Sve bi to preventivno delovalo i na sprečavanje mogućeg koruptivnog delovanja. Jer svaki oblik monopolskog delovanja uvećava rizik od moguće korupcije. I ovo je jedna od mera i načina da se što uspešnije vodi borba protiv političke korupcije.

Drugi problem koji je unet u zakon kada je u pitanju borba protiv korupcije je *plan integriteta*.

*Integritet* označava celovitost, sveobuhvatnost, potpunost. U psihološkom i etičkom značenju integritet je sveobuhvatnost i čvrsta povezanost karakternih osobina, odnosno dobar sklad između sposobnosti, vrednosnih stavova, interesa, navika i motiva ličnosti. Moralnom shva-

<sup>25</sup> U interesu stranačkih vođa, odnosno lidera, je monopolisanje unutarstranačkog života. Na žalost, oni nisu u stanju, iz ličnih razloga ili iz razloga najbližih ličnih saradnika, da predlože mere i načine da stranku iznutra demokratizuju u statutima i da ih oslobode stranačkih funkcija. Zato bi upravo moglo spolja da se utiče na demokratizaciju unutarstranačkog života. To bi uticalo i da se stranke oslobode autoritarnog načina organizovanja i funkcionisanja. Dobro je istakao akademik Vojislav Stanovčić da „oni koji se bave ustavnim pravom ili političkim naukama po pravilu će isticati da položaj partijskog vođe, bez obzira na javnu podršku i popularnost, kad postane najviši državni funkcioner, a zadrži partijsku funkciju, može izazvati nepoverenje građana s obzirom na praksu u bivšim komunističkim režimima. To nepoverenje može biti zasnovano na pretpostavci da predsednik koji je i partijski vođa može da više favorizuje partijske interese nego što vodi računa o dobrobiti svih građana čiji je predsednik ili da partijske interese pretpostavlja javnim interesima koji bi trebalo da mu budu prvorazredna dužnost“... (Prof. dr Vojislav Stanovčić, *Zabrana sukoba interesa kao ustavna kategorija*, u Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija u praksi, Beograd, 2007, str. 16.).

tanju *poštenje, doslednost, predvidljivost i odgovornost* održavaju integritet ličnosti.

Poštenje nalaže da se drugi ne obmanjuju i varaju. Doslednost se ogleda u zadržavanju bitnih stavova i ponašanja nezavisno od promene situacije. Doslednost nije tvrdoglavnost, niti podrazumeva da se pojedinac pridržava nečega što se novim saznanjima dovodi u pitanje, niti podržavanju pravila poretka koji je rđav. Nova saznanja i činjenice zahtevaju i promenu stavova. Ostati pri stavu koji više nema argumenata za održivost je jedna vrsta ograničenosti i dogmatičnosti.

Doslednost je nešto što je vezano za dobre karakterne osobine pojedinca, odnosno profesionalca. Promena u ličnosti na osnovu novih saznanja je nešto poželjno i dobro. Ali promena ličnosti je nešto nepoželjno, loše i opasno. Integritet ličnosti podrazumeva karakternu doslednost u elementarnim situacijama i nedoslednost kada se suočavamo s novim saznanjima i boljim argumentima.

Predvidljivost podrazumeva da će se uspostaviti celovitost i sklad između misli, govora, delovanja i ponašanja. Ona se na osnovu ranijih ponašanja utvrđuje. Osobe koje poseduju integritet prepoznaju se po tome što ono što izgovore, to i rade. Ličnosti od integriteta nesporno preuzimaju odgovornost za svoja delovanja i ponašanja. Znači, integritet podrazumeva da se svaki postupak moralno prosudi i odmeri i da se s posledicama ponašanja suočimo i spremno ih dočekamo. Integritet zahteva aktivan odnos u društvu.

Integritet u profesionalnom ponašanju podrazumeva da u institucijama, organima i organizacijama postoje razrađena pravila koja regulišu primenu standarda profesije. To se najbolje rešava etičkim kodeksima koje treba da formuliše svaka institucija i organizacija. Takođe, potrebno je formirati i tela koja će pratiti realizaciju etičkih kodeksa. Na osnovu toga održava se i podržava integritet i profesije i položaja profesionalca u instituciji i organizaciji.

Bez učenja, prihvatanja, i življenja navedenih profesionalnih standarda nema valjanog profesionalca. Profesija se podržava i održava usvajanjem standarda i svešću o značaju i bitnosti standarda. To je ono što se naziva dostojanstvom poziva, ali i života onoga koji se opredelio za neku profesiju ili funkciju.

U Zakonu „plan integriteta sadrži mere pravne i političke prirode kojima se sprečavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije, a naročito: – ocenu izloženosti institucije korupciji; – podatke o licu odgovornom za plan integriteta; – opis procesa rada, načina odlučivanja i utvrđivanje poslova koji su naročito podložni korupciji, kao i poslova ili delatnosti, odnosno funkcije koje funkcioner ne može da obavlja za vreme vršenja javne funkcije i način njihove kontrole; – preventivne mere za smanjenje korupcije; – druge delove plana definisane u smernicama“.<sup>26</sup>

Planovi integriteta precizno definišu odgovornost svakog profesionalca koji obavlja poslove u državnim organima i organizacijama, organima teritorijalne autonomije, lokalnim organima, javnim službama i javnim preduzećima. Na taj način smanjuje se rizik zloupotrebe položaja i mogućih koruptivnih dela. Svaki od navedenih organa obavezan je da donese plan integriteta i da obavesti Agenciju o donošenju i sprovođenju tog plana. Takođe, svaki od navedenih organa određuje lice koje će da odgovara „za izradu i sprovođenje plana integriteta“.<sup>27</sup> Obuku zaposlenih koji su određeni za planove integriteta obavlja profesionalni tim Agencije. Prema zakonu, Agencija prati ne samo donošenje plana integriteta već i njegovo sprovođenje, na osnovu smernica koje je sačinila. To je dvostruki uvid u odgovornost i funkcionera i svih zaposlenih u državnim organima i organizacijama, javnim službama i javnim preduzećima. Praćenje te odgovornosti preventivno deluje na moguću korupciju, ali vremenom formira i obrazac odgovornog delovanja i ponašanja onih koji se bave poslovima od javnog interesa. Formiranje i ugradnja integriteta u svakog pojedinca, proces je dugog trajanja. Taj proces će, doslednom primenom, vremenom davati sve bolje rezultate, posebno u sprečavanju korupcije i zloupotrebi položaja u svim organima bitnim za funkcionisanje države.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Zakon, čl. 58.

<sup>27</sup> Zakon, čl. 60.

<sup>28</sup> Zakon koji ograničava i sprečava korupciju u Sloveniji naziva se *Zakon o integritetu i sprečavanju korupcije*. Primer slovenačkog zakona je naglašavanje značaja integriteta u obavljanju javnih poslova.

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije obuhvaćeno je i *prijavlivanje imovine funkcionera*.<sup>29</sup>

Svrha i cilj prijavljivanja imovine funkcionera je praćenje njihovog imovinskog stanja od dolaska na funkciju do dve godine po odlasku sa funkcije. Na taj način utvrđuje se kretanje imovine, odnosno (ako se imovina uvećava) omogućava se provera da li je imovina stečena na koruptivan način. Prijavlivanje i praćenje imovine tokom mandata funkcionera upozorava ga da ne zloupotrebljava položaj (biće otkriven) i tako se preventivno deluje, ali i štiti funkcioner od mogućih sumnjičenja i zlonamernih izjava, odnosno blaćenja bez argumenata. Neprijavlivanje imovine ili lažno prijavljivanje, prema Zakonu je krivično kažnjivo (zaprćena zatvorska kazna je od šest meseci do pet godina). Funkcioneru koji je osuđen prestaje radni odnos, ali i pravo da u roku od 10 godina posle pravosnažnosti presude konkuriše za javnu funkciju.<sup>30</sup>

Agencija prati i poklone koje funkcioneri dobijaju.<sup>31</sup> Iskustva u svetu su pokazala da funkcije omogućavaju da građani ili različite interesne grupe davanjem poklona očekuju privilegije u zadovoljavanju svojih potreba i interesa, posebno onih koje zakonski nisu regulisane ili dozvoljene. Poklon može da bude upotrebljen u koruptivne svrhe. To je razlog što je davanje i primanje poklona zakonski regulisano.

Jedna od nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije je *finansiranje političkih stranaka*. Finansiranjem političkih stranaka najčešće

---

<sup>29</sup> U *Zakonu* su to članovi od 43 do 57.

<sup>30</sup> Zakonska pretnja krivičnim kaznama dala je rezultat na početku primene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. U predviđenom roku, od 1. januara 2010. do 31. januara 2010, podneto je 14.805 imovinskih izveštaja. U toku 2010. godine ukupno su registrovana 15.673 izveštaja o imovini funkcionera. Podaci su dostupni javnosti na sajtu Agencije. Te godine obrađeno je i postavljeno na sajt Agencije 3.250 imovinskih izveštaja funkcionera. Agencija planira, prema izjavama odgovornih iz Agencije, da u prvoj polovini 2011. objavi sve imovinske izveštaje. Funkcioneri imaju obavezu da svake godine od 1. do 31. januara daju dopune izveštaja o imovini, ako je ona uvećana više od godišnje prosečne zarade u Srbiji. Agencija vodi i registar funkcionera u kojem su svi funkcioneri, i oni koji su obavezni da podnesu imovinski izveštaj i oni koji nisu. Pored ta dva registra vodi se i lista pravnih lica u kojima je funkcioner vlasnik više od 20 procenata udela ili akcija. Takođe, Agencija vodi i katalog poklona i završne račune finansiranja političkih stranaka i izveštaje o njihovom finansiranju.

<sup>31</sup> *Zakon, od člana 39 do 42.*

otpočinje, širi se ili održava politička korupcija.<sup>32</sup> Politička korupcija je najopasniji vid korupcije jer dolazi iz vlasti koja bi na najorganizovaniji i najširi način trebalo da garantuje red, stabilnost i sigurnost u državi. Politička korupcija uvodi selektivnost, ali i ucenu. Ucenjeni funkcioneri najčešće postaju zarobljenici ucene i ulaze u koruptivne zamke iz kojih se najčešće ne može izaći.

Politička korupcija, kod jednog broja autora, svodi se na *trgovinu uticajem*. Prema Fan Rujmbekeu trgovina uticajem ima najmanje tri učesnika: uticajnog pojedinca, onog koji donosi odluku i onog za kojeg se donosi odluka. Najčešće uticajni pojedinac utiče na donosioca odluke, a da ovaj i ne zna za dogovor između uticajnog pojedinca i onoga u čiju se korist odluka donosi.<sup>33</sup>

Praćenje finansiranja političkih partija omogućava uočavanje aktera moguće političke korupcije i sprečavanje njihovog delovanja. Zato je u borbi protiv korupcije izuzetno bitno doneti dobar Zakon o finansiranju političkih stranaka. Takav zakon omogućio bi Agenciji da preventivno deluje praćenjem načina na koji je stranka finansirana, ko su finansijeri, o kojem novcu i o koliko novca je reč. Na taj način prati se i uticaj onih koji daju novac, posebno na vladajuće partije.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Politička korupcija obuhvata, prema „Transparensi internešenel“, „širok spektar prestupa i nezakonitih akata koje počine političke vođe, pre, tokom i nakon vršenja funkcije. Od sitne ili birokratske korupcije razlikuje se po tome što je vrše političke vođe ili izabrani funkcioneri kojima je poverena javna vlast i koji su odgovorni da predstavljaju javni interes“. (U Vladimir Goati, *Političke partije i partijski sistemi*, Fakultet političkih nauka Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2008, str. 237)

<sup>33</sup> Vladimir Goati piše da Karklins „razlikuje sledeća tri aktera u procesu korupcije: (1) osobu koja inicira korupciju, (2) osobu koja u njoj aktivno ili pasivno sudeluje, i, najzad, (3) pojedinca ili širu grupu ljudi koja plaća cenu korupcije. Na taj način Karklins uvodi oštećenu stranu (država, poseski obveznici i dr), kao trećeg aktera“. (Op. cit. str. 239)

<sup>34</sup> „U sferi finansiranja partija korupcija se često sastoji od dva, a ne samo od jednog nezakonitog čina; najpre se u 'crni fond' partije slivaju materijalna, prvenstveno finansijska sredstva, kao protivčinidba za – obećanu ili već izvršenu – 'uslugu', a potom određeni partijski funkcioner prebacuje deo tako stečenog novca na svoj bankovni račun ili ga uzima u džep. Da bi postao učesnik koruptivnog odnosa, političar mora da obezbedi nekoliko elemenata: poziciju sa koje može da utiče na donošenje javnih odluka, sigurnost da će 'druga strana', u čiju korist deluje, izvršiti svoju pro-

U Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, u članu 56, uvedena je *zaštita državnog službenika* (zviždača u pištaljku, ili insajdera) podnosioca prijave protiv onih u organu u kojem radi za koje opravdano veruje da su upetljani u koruptivne radnje. Agencija štiti njegovu anonimnost. I ovo je jedan od načina za borbu protiv korupcije.

U okviru prevencije Zakon Agenciji dodeljuje nadzor u sprovođenju Strategije, Akcionog plana i sektorskih akcionih planova u borbi protiv korupcije. Agencija „može da podnosi inicijative za izmenu propisa i daje predloge za sprovođenje mera iz Akcionog plana i sektorskih akcionih planova“.<sup>35</sup> Takođe, Agencija u sprečavanju i borbi protiv korupcije može da obučava u državnim organima i organizacijama, u sredstvima informisanja, kao i u privatnom sektoru.

Jedan od načina borbe protiv korupcije, koji je zakonski omogućen Agenciji, jesu predstavke građana i pravnih lica po kojima može da se postupa ako su valjano dokumentovani ili obrazloženi. Iz predstavki se saznaju različiti načini obavljanja korupcije, ali i koruptivna dela koja su obavljena ili se trenutno obavljaju. Po obradi predstavke, ako ima dovoljno osnova, Agencija je prosleđuje državnim organima koji su dužni da po njoj postupaju. Prati se šta se s predstavkom i postupanjem događa kod organa kojima je predstavka prosleđena i s tim se upoznaju podnosioci predstavke, ali i javnost.

Agencija u borbi protiv korupcije saraduje i s državnim organima (poreskim službama, policijom, tužilaštvom, sudom i drugima) i s međunarodnim organizacijama (UNDP, OEBS, Greko, Komisijom za pridruživanje Evropskoj uniji, regionalnim antikorupcijskim organima), nevladinim organizacijama, kao i drugim organima kao što je Savet Vlade Srbije za borbu protiv korupcije.

Da bi nezavisni državni organi obavljali racionalno i efikasno uloge nadzora, kontrole, regulacije i prevencije u borbi protiv korupcije, trebalo bi: – da zakonodavna vlast donosi jasne i precizne zakone koji maksimalno obuhvataju pojavu korupcije i njene posledice; – da zakoni propišu stroge kazne, kao i njihovo dosledno i efikasno sprovođenje; – da mogu da predlažu izmene drugih zakona zbog nedorečenosti, neja-

---

tivčinidbu, i, najzad, diskreciju od onih koji bi ga mogli prijaviti nadležnim organima“ (Op. cit. str. 39)

<sup>35</sup> *Zakon, čl. 62.*

snoće, neusklađenosti koje omogućavaju korupciju; – da su svi državni organi koji sprovode odluke i rešenja nezavisnih državnih organa obavezni, pod pretnjom oštrih kazni, da ih u prihvatljivom roku sprovedu; i – da se isključujući mogućnost bilo kakvog pritiska, zastrašivanja i pretnji od bilo kojeg funkcionera ili državnog organa.

## Literatura

- Beljanski, Slobodan, *Regulatorna i kontrolna tela u Republici Srbiji*, čas. „Pregled“, br. 2/2008.
- Beljanski, Slobodan, *Iskustva republičkog odbora – etički i pravni aspekti sukoba interesa*, u *Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija u praksi*, Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa, Beograd, 2007.
- Čupić, Čedomir, *Institucije i korupcija*, u Vukašin Pavlović (priredio), *Političke institucije i demokratija*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2006.
- Čupić, Čedomir, *Politika i odgovornost*, Udruženje za političke nauke Srbije i Čigoja štampa, Beograd, 2010.
- Goati, Vladimir, *Političke partije i partijski sistemi*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2008.
- Kant, Immanuel, *Antropologija u pragmatičnom pogledu*, Naklada Breza, Zagreb, 2003.
- Milenković, Dr Dejan, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010.
- Orlović, Slaviša, *Nezavisna tela*, u Vukašin Pavlović, Zoran Stojiljković (priredili), *Savremena država*, Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010.
- Paup, Džeremi, *Antikorupcijski priručnik*, Transparency International, Beograd, 2004.
- Stanovčić, Vojislav, *Zabrana sukoba interesa kao ustavna kategorija*, u *Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija u praksi*, Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa, Beograd, 2007.

Stojiljković, Zoran, *Karakter i logika korupcije*, u Vukašin Pavlović, Zoran Stojiljković (priredili), *Savremena država*, Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010.

*Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije*, Uprava za antikorupcijsku inicijativu Vlada Crne Gore, Podgorica, 2010.

*Zakon o zaštiti građana*, Službeni glasnik RS, br 101/05 i 54/07.

*Zakon o državnoj revizorskoj instituciji*, Službeni glasnik RS, br 39/0, 43/03 i 55/04.

*Zakon o javnim nabavkama*, Službeni glasnik RS, br 39/0, 43/03 i 55/04

*Zakon o zaštiti konkurencije*, Službeni glasnik RS, br 51/09

*Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije*, Službeni glasnik RS, br 97/08

Čedomir Čupić  
University of Belgrade  
Faculty of Political Sciences

## THE ROLE OF INDEPENDENT AUTHORITIES IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

**Abstract:** *The importance of organisation, authority and control for society and state. Clasification of independent authorities on general and specific. The role of independent authorities in the fight against corruption: Freedom of Information Commissioner, Ombudsman, State Audit Institution, Commission for the Protection of Competition and Anticorruption Agency. Problems covered by the Law on Anticorruption Agency: conflict of interest, integrity plans, reporting the property of the officials, reporting gifts received by the officials and political party financing. Prevention in the fight against corruption. Anticorruption Agency's cooperation with authorities, international and non-governmental organisations. Protection of public servants – whistleblowers. Complaints to the Agency.*

**Key words:** *corruption, officials, oversight, control, regulation, prevention, conflict of interest, property, integrity, responsibility, gift, political parties.*



CIP - Каталогизacija u publikaciji  
Народна библиотека Србије, Београд

316.334.3(082)

KVALITET političkih institucija /  
priredio Vukašin Pavlović. - Beograd :  
Fakultet političkih nauka Univerziteta,  
Centar za demokratiju, 2010 (Beograd :  
Čigoja štampa). - 246 str. : tabele ; 21 cm

“Ova knjiga štampana je u okviru projekta br.  
149036 Podizanje kapaciteta političkih  
ustanova u Srbiji [...]. Saopštenja sadržana  
u ovoj knjizi podneta su na naučnom skupu  
‘Kvalitet političkih institucija’ koji je  
održan 24. novembra 2010. na Fakultetu  
političkih nauka u organizaciji  
naučno-istraživačkog tima projekta.” --> str.  
4. - Tiraž 300. - Str. 7-8: Predgovor /  
Vukašin Pavlović. - Napomene i bibliografske  
reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki  
rad. - Summaries.

ISBN 978-86-84031-46-6

a) Политичке институције - Зборници  
COBISS.SR-ID 181041932

