

Političke
PERSPEKTIVE



Časopis za istraživanje politike

2

2012



Sergej Flere
Slobodan Tomić
Aleksandar Jovančić
Miloš Popović
Zoran Stojiljković
Dušan Pavlović



Politické
PERSPEKTIVE

2

2012



POLITIČKE PERSPEKTIVE
Časopis za istraživanje politike

~

Izlazi tri puta godišnje

~

MEDUNARODNI SAV(J)ET

Florian Bieber (University of Graz), Xavier Bougarel (CNRS, Paris), Valerie Bunce (Cornell University), Nenad Dimitrijević (Central European University, Budapest), Jasna Dragović-Soso (Goldsmiths, University of London), Chip Gagnon (Ithaca College, NY), Eric Gordy (University College London), Stef Jansen (University of Manchester), Kevin Deegan Krause (Wayne State University), Keichi Kubo (Waseda University, Tokyo)

REGIONALNI SAV(J)ET

Damir Grubiša, Vukašin Pavlović, Zdravko Petak, Milan Podunavac, Zvonko Posavec, Žarko Puhovski, Milorad Stupar, Vučina Vasović, Ilija Vujačić, Nenad Zakošek

REDAKCIJA

Dušan Pavlović (glavni urednik), Tonči Kursar (zamjenik urednika), Ana Matan, Nebojša Vladisavljević, Goran Čular

IZDAVAČI Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu i Udruženje za političke nauke Srbije

ZA IZDAVAČA

Ilija Vujačić, Fakultet političkih nauka, Beograd

ADRESE

Fakultet političkih nauka u Beogradu, Jove Ilića 165, Beograd
e-mail perspektive@fpn.bg.ac.rs
Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Lepušićeva 6, Zagreb
e-mail perspektive@fpzg.hr

~

Branka Janković Kursar (hrvatski), Aleksandar Belčević (srpski) (lektura i korektura), Goran Ratković (grafičko oblikovanje). Štampano u štampariji: *Čigoja štampa*, septembar 2012.

Tiraž: 500

~

© Sva prava zadržana.
ISSN 2217-561X

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

303.1

POLITIČKE PERSPEKTIVE: časopis za istraživanje politike / glavni urednik Đorđe Pavićević – 2012, br. 2 – .
– Beograd (Jove Ilića 165) : Fakultet političkih nauka : Udruženje za političke nauke Srbije ; Zagreb (Lepušićeva 6) : Fakultet političkih znanosti, 2011 – (Beograd : Čigoja štampa) . – 30 cm

Tri puta godišnje.
ISSN 2217-561X = Političke perspektive
COBISS.SR-ID 183446540

SADRŽAJ

[ČLANCI I STUDIJE]

Sergej Flere

DA LI JE TITOVA DRŽAVA BILA TOTALITARNA?

7–21

Slobodan Tomić i Aleksandar Jovančić

NASTANAK I NEZAVISNOST REGULATORNIH TELA U SRBIJI:
DOMAĆE ILI EKSTERNE DETERMINANTE?

23–53

Miloš Popović

POLUPOROZNI REGIONI U SVETSKOJ POLITICI: SLUČAJ SREDIŠNJE AZIJE

55–79

Zoran Stojiljković

IZBORNA OBEĆANJA I POSTIZBORNA REALNOST:
JAVNE POLITIKE U IZBORNOJ PONUDI U SRBIJI

81–99

[OSVRTI I PRIKAZI]

Dušan Pavlović

DAVOR BOBAN, POLUPREDSJEDNIČKI SUSTAVI RUSIJE I POLJSKE
103-107

~

UPUTE SURADNICIMA (HRVATSKA REDAKCIJA)
109

UPUTSTVO SARADNICIMA (SRPSKA REDAKCIJA)
111



ČLANCI I STUDIJE



DA LI JE TITOVA DRŽAVA BILA TOTALITARNA?

Sergej Flere
Univerzitet u Mariboru

SAŽETAK

Sabor Hrvatske 2006. godine i Ustavni sud Slovenije prošle godine označili su celokupno uređenje iz vremena „Titove Jugoslavije“ (1945-1990) kao „totalitarno“, bez vremenskih ili sadržinskih ograničenja svoje kvalifikacije. Slovenački sud je na osnovu toga zabranio dalju upotrebu Titovog imena prilikom davanja naziva ulica i trgova u Sloveniji. Pri tome, nijedno od ta dva tela nije se pozivalo na sistematska razmatranja totalitarizma, niti su analizirali taj pojam niti njegovo prisustvo. Teško je negirati da je Jugoslavija 1945. godine formirana pretežno kao totalitarna država. U ovom razmatranju se negira da bi uređenje u Jugoslaviji posle sredine 60-ih godina bilo totalitarno, u pogledu bilo kojeg od elemenata koje pružaju Fridrih (Friedrich) i Bžežinski (Brzezinski) u svojoj klasičnoj studiji iz 1956. godine. U Jugoslaviji 60-ih godina je izlazilo više miliona primeraka verske štampe godišnje, a privredna preduzeća nisu funkcionisala u okviru naturalne planske privrede. Što se tiče političkog uređenja, koje je zvanično bilo jednopartijsko, republike (a od 1971. i pokrajine) delovale su kao autonomni politički sistemi, brinule su za svoje interese, čak se oko njih i sukobljavale. Iako je Tito bio imenovan za predsednika sa stalnim mandatom i mada se gajio njegov kult, njegova vlast bila je ograničena suprotstavljenim federalnim karakterom države.

KLJUČNE REČI: totalitarizam, Jugoslavija, komunizam, autoritarizam, poliarhija

UVOD

Mada je upotreba izraza „totalitaran“ česta u publicistici i političkom diskursu, za označavanje perioda 1945-1990. u istoriji naroda nekadašnje Jugoslavije, samo u dva slučaja je došlo do zvaničnog označavanja od strane merodavnih organa. Hrvatski sabor je 30. juna 2006. usvojio Deklaraciju¹

1 <http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx>

„o osudi zločina počinjenih u toku totalitarnog komunističkog uređenja u Hrvatskoj, 1945-1990“.² Ustavni sud Republike Slovenije je 26. 9. 2011. usvojio rešenje kojim je poništio odluku Gradske opštine Ljubljana, kojom je put u izgradnji dobio ime po Josipu Brozu Titu. Mada je sam Sud izrazio rezervu u tom smislu, on je ipak ovim svojim rešenjem izvršio izvesno vrednovanje slovenačke i šire društvene istorije, pošto u presudi polazi od toga da se radi o „Titovom simboličkom značenju“ koje se vezuje za „posleratni totalitarni komunistički režim“, naglasivši da „Tito simbolizuje totalitarni režim“. Titu se u toj presudi prigovara i sa drugih stanovništa, ali je kvalifikacija o „totalitarnosti“ nekadašnjeg političkog uređenja imala najveću težinu. Time je Sud, kao uostalom i Hrvatski sabor, službeno označio uređenje koje je u periodu 1945-1990. postojalo u Sloveniji i Jugoslaviji, preuzevši odgovornost za promenu istorijskog narodnog sećanja.

Ovde nije namera da se oceni u celini, još manje da opravdava to političko uređenje, već samo da se utvrdi koliko je oznaka „totalitarno“ za političko uređenje Titove Jugoslavije bila primerena.

TOTALITARIZAM

U političkoj nauci najviše je afirmisano shvatanje pojma totalitarizma prema Fridrihu i Bžežinskom, izneto u čuvenoj knjizi *Totalitarna diktatura i autokratija* (1956). Ovde ćemo se i mi baviti pojmom Fridriha i Bžežinskog, pre svega zato što je, mada je i sam bio predmet kritike (Lefort, 1988), poslužio u korist organima u Hrvatskoj i Sloveniji. Uzećemo u obzir sve elemente koje ovi autori navode kao konstitutive u pogledu pojave totalitarizma. Ti elementi su kumulativni, njihova celina važi u okviru sledećeg modela: službena ideologija, za koju se smatra da sadrži ostvarenje „savršenog stadijuma čovečanstva“; masovna partija, koja je hijerarhijski organizovana, sa državnom birokratijom, koju vodi jedan čovek; monopol masovnih medija; sistematska policijska kontrola i centralna kontrola ukupne privrede (Friedrich i Brzezinski 1956, 9-10). Ta definicija se uzima kao najmerodavnija (Heywood 2007, 73-4; Apter 1996; Holmes 2001).

Fridrih i Bžežinski, kao i Kirkpatrikova (1979), smatraju da su pri tom komunistička uređenja nepopravljiva, da se ne mogu transformisati ni u smislu racionalizacije, a još manje u smislu liberalizacije, već mogu da

2 Ta deklaracija poziva se na Deklaraciju Parlamentarne skupštine Saveta Evrope iz 1996. o istom pitanju (1096), gde se kao prva oznaka totalitarizma navodi 'hipercentralizacija', koja se na Jugoslaviju, u periodu koji se razmatra, nikako ne može odnositi, a to se objašnjava u daljem delu ovog teksta. Takođe, u raspravi prilikom donošenja te deklaracije Jugoslavija nije pominjana. (<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta96/eres1096.htm>)

postanu, kako prva dvojica pišu, samo još više „totalna“ (Friedrich i Brzezinski 1956, 293-303).

Nema sumnje da su komunisti nakon pobjede 1945. u Jugoslaviji namerali da uvedu uređenje koje bi imalo totalitarna svojstva. Takva namera proizilazi iz: (1) uklanjanja višestranačkog uređenja i pre svega političke opozicije (Koštica i Čavoški 1983) i formiranja avangardne političke stranke vlasti; (2) masovnih vansudskih ubistava neposredno posle rata (mada to nije bila specifičnost Jugoslavije, ali je po broju takvih slučajeva, koji su poprimili karakter masovnog zastrašivanja, ona značajno prevazišla npr. Francusku (Judt, 2007), što je bio prvi korak ka uvođenju državne bezbednosne službe, tipa tajne policije; (3) uređivanja privrede oduzimanjem privatne svojine i lutanja u oblasti poljoprivrede s katastrofalnim posledicama (Borak 2002); (4) podređivanja masovnih medija (Koštica i Čavoški 1983), (5) formiranja JNA kao podređene partiji i (6) zvanične komunističke ideologije shvaćene kao spasonosne, koja u javnom životu ima prilično monopolni položaj ne samo kao politička ideologija već i kao osnov zvanične kulture (Jančar 1998; Cvetković 2011; Rodić 1995). Time se praktično zaokružuje pojam totalitarizma.

Za ocenu da li je stvarno tokom celog perioda 1945-90. uređenje u Jugoslaviji bilo totalitarno osvrnućemo se na neke elemente koji se sadržinski slažu sa onima o kojima pišu Fridrih i Bžežinski.

A. POLITIČKO UREĐENJE I POLITIČKA POLICIJA

Određenje prirode političkog uređenja je osetljivo pitanje, jer se o njemu ne može suditi na osnovu njegove spoljašnjosti, tj. samo na osnovu institucija. Institucije mogu biti i prikrivajuće u odnosu na osnovne poluge vlasti, a Fridrih i Bžežinski tvrde da su ustavi u totalitarnim sistemima pre svega „ukrasi“ (Friedrich i Brzezinski 1956, 48), mada je u političkoj nauci analiza institucija često ishodište celokupne analize, a u Smelserjevoj i Baltesovoj *Međunarodnoj enciklopediji* u tom pogledu piše: „bez institucija ne bi moglo da bude organizovane politike. U odsustvu institucija ne bi moglo biti organizacija uopšte... (bio bi to) hobsovski pakao“ (Steinmo 2005, 7554-5). Dakle, institucije u elementarnom značenju s pravilima formiranih organizacija pretpostavka su svake politike.

U Jugoslaviji nakon Drugog svetskog rata institucionalno je poštovana zastupljenost naroda, odnosno republika, u saveznoj izvršnoj vlasti. To je kasnije postao i službeni princip (Ustav SFRJ 1963), koji je bio primetan već od 1945. godine. Još je na II zasedanju AVNOJ-a 1943. godine određeno da to buduća tvorevina bude federativna, savezna država naroda. Već 1943. godine, usred bosanske šume, znao se tačan broj republika, koji se kasnije nije menjao (osim što je 1946. došlo do izvesne korekcije uvođenjem autonomnih jedinica).

Višenacionalna stvarnost s različito percipiranim privrednim interesima doveli su prilično brzo do sukoba koji su trajali sve do raspada zemlje. Već 1962. godine, na sednici Izvršnog komiteta CK SKJ, ocenjujući tok sednica savezne vlade gde su se donosile razne privredne mere, kao i demonstrativno napuštanje sednice od strane poslanika jedne savezne jedinice (Slovenije), Tito je izjavio:

„kakve su to rasprave! Dođe do toga da se čovjek pita, da li je ova naša država sposobna da preživi, da se ne raspadne?“ (Zečević 1998, 32),

To baca određeno svetlo kako na integraciju Jugoslavije, tako i na odnose unutar vladajuće elite, gde je očito od početka svako uvek 'vukao na svoju stranu', mada daleko od očiju javnosti. Pomenute reči nisu reči nekog totalitarnog diktatora, nadahnutnog ideološkom misijom, već zabrinutog vođe. A svakako takvi odnosi nisu karakteristični za totalitarizam, gde su regionalni funkcioneri samo tehnički izvođači naređenja totalitarnog diktatora (Friedrich i Brzezinski 1956, 19-20). Pri tome, sve ovo se dešava 1962. godine, punu deceniju pre definitivnog uređenja Jugoslavije, u kakvom će ona dočekati osnivačevu smrt (Ustav iz 1974, kojim su republike definisane kao države i opremljene i sa ministarstvima za inostrane i odbrambene poslove). Dakle, već 1962. se pojavljuje kriza za koju se može reći da je prestala raspadom zemlje, iako se odvijala daleko od očiju javnosti.

Ustav iz 1963. nije ojačao republike (i pokrajine), već je do toga došlo u pokušajima ekonomskih reformi tokom 60-ih godina, kada su se republike „osamostaljivale“, mada u okvirima u suštini redistributivnog koncepta privrede. Službeno se karakter savezne države promenio s ustavnim amandmanima iz 1971, kojim u suštini otpočinje savez država koje se o svemu 'dogovaraju'. Savezna državna vlast postaje kolektivna, iako se Titu ne oduzimaju dotadašnje nadležnosti i položaj (čeka se njegov prirodni odlazak). Stvar se maskira kultom Tita, koji i njemu samom godi (Simić 2006; Matunović 1997).

Unutar Saveza komunista, kao i u državnim organima, postoji složen sastav, s izvesnim karakterom poliarhije u smislu legitimnog zagovaranja sopstvenih interesa (Bertsch 1977; Burg 1984). Ta kompleksnost odlučivanja iskazuje se npr. u načinu sastavljanja organa savezne vlasti. Nije „totalitarni vođa“ sam imenovao članove (saveznih i republičkih) vođstava, već se radilo o dugotrajnijim „dogovaranjima“ usklađivanjima i manipulisanjima. Za jedno od iskrenijih svedočenja vidi u Končar i Boarov, gde S. Doronjski svedoči o „kadrovskim dogovaranjima“ u početku 70-ih godina, koja su bila naročito komplikovana u Vojvodini, gde su subjekti „dogovaranja“ bile elite iz pokrajinske, republičke i savezne vlasti, pa i sam vođa,

što je trajalo mesecima³). To je samo jedna crta, mada ne označava punu poliarhiju. „Svaki član organizacije izvodi radnje za koje se pretpostavlja da predstavljaju izraz preferencije unutar niza varijanti“ (Dahl 1972, 84).

Ovde ne tvrdimo da se radilo o nekakvoj idealnoj tipskoj poliarhiji, već o situaciji kompleksnog odlučivanja sa mnoštvom aktera (pri čemu su osnovni akteri republike), ali svakako bez slepog, bezuslovnog i neupitnog usvajanja vođinih odluka. Odbrana partikularnih interesa teče pod maskom ideološkog jedinstva u kome je izražavanje često moralo da bude „ezopovsko“. Svakako da nije bilo političke opozicije u pravom značenju reči, što je pretpostavka političke demokratije (Ionescu, Mada-riaga 1968), kao što nije bilo ni preglasavanja na saveznom nivou. Jović piše da je princip „konsenzusa“ (republika i pokrajina) (u službenoj upotrebi od 1971) značio da je manjina uvek mogla da opstruiše većinu (2009, 207)⁴. Time je dostignuta kompleksnost i neki elementi poliarhije, iako nije bilo klasične opozicije. Republike su obilato jedna drugoj oponirale, ali i „koalirale“ (te koalicije su bile prilično prikrivene, a osmočlano predsedništvo se jasno ‘razotkrilo’ tek početkom 1991⁵ (vidi Nikolić i Petrović 2011).

Za funkcionisanje totalitarnog političkog sistema politička, odnosno tajna policija, ima izuzetan, mada ne i odlučujući značaj. To je važilo i za Jugoslaviju. Krajem rata osnovani su OZNA i KNOJ, nešto kasnije ih je zamenila UDBA. One su vršile zadatke svojstvene političkoj policiji u totalitarnom uređenju (Jančar 1998; Cvetković 2011). Ipak, vremenom je došlo do jasnog zaokreta. S padom A. Rankovića 1966. godine je došlo do suštinske reorganizacije, koja je onemogućavala funkcionisanje političke policije kakva je svojstvena totalitarnim uređenjima, nasuprot onome što Fridrih i Bžežinski pišu da su delatnosti političke policije i čistke usmerene na to da jačaju i potvrđuju centralnu vlast (Friedrich i Brzezinski 1956, 115).

Suština promene je nastupila 1966. kad je formirano šest odvojenih republičkih političkih policija, uz dodatak sedme, savezne, koje su trebale da sarađuju.⁶ Ne samo da je, nakon pada Rankovića i drugova, zbog navodnih zloupotreba političke policije, došlo do zakonskog uređivanja policije, nego u stvari došlo do prvog republičkog zakonskog uređivanja materije unutrašnjih poslova. To je stvorilo nove uslove. Novokonstituisane

3 Istina, Doronjski ne govori o tome da su svi čekali smrt vođe.

4 Jović takođe piše: (oko g. 1970)...'Srpske vođe iznenadujuće su bili negativni prema Titovoj pragmatičkoj politici, držeći se principa, kako su ih sami razumevali...nisu bili lagani pregovarači...tvrdi su bili u neprihvatanju Kosova kao sedme republike.' (2009, 104)

5 Istina, ustavnim promenama na Ustav Srbije je Milošević promenio sastav i ravnotežu Predsedništva g. 1989.

6 Za svoju informisanost se Tito zatekao vojsci i njenoj obaveštajnoj službi (KOS), koja je jačala (Matunović, 1997).

republičke policije nisu mogle neobuzdano da deluju, jer nisu bile pod neposrednim vođstvom totalitarnog diktatora koji bi izdavao naredbe, već su mogle i međusobno da se kotrolišu. U Sloveniji je 1967. godine donet Zakon o unutrašnjim poslovima, bez oslanjanja na prethodno republičko zakonodavstvo. U njemu se određuje i ustrojstvo državne bezbednosti, tako da se sve iz ovog domena završavalo u republici. Ministar je bio odgovoran republičkoj skupštini (član 21). Ništa nije precizirano o saradnji sa saveznim ili drugim republičkim ogranima, već samo o izvršavanju republičkih i saveznih propisa od strane određenog republičkog organa. Svakako da to ne znači da je ostvarena puna parlamentarna kontrola, ali je suštinski promenjen okvir delovanja. To je, svakako, važno i za druge republike. To je bio vrlo značajan korak države ka napuštanju totalitarizma, jer je delovanje postalo zakonski uokvireno, na republičkom nivou. To je, dakako, u punoj suprotnosti sa modelom koji su ponudili Fridrih i Bžežinski.⁷ Napomenuli bismo da je tada bitno smanjena i mreža špijuniranja i obim čuvanih dosijea. Obim dosijea je, npr. u Sloveniji, smanjen sa 270.000 na 1.000 metara dužine i ograničen navodno samo na „neprijateljsku delatnost“ (Cvetković 2011, 115).

To ne znači da više nije bilo kršenja međunarodnih standarda ljudskih prava, ali se ipak radilo o novoj situaciji. Više nije postojala neobuzdana politička policija, koja je mogla da oduzme slobodu, imovinu, čak i život. Svi dalji postupci bili su krivični postupci, koji su možda bili vođeni ispod nivoa međunarodno priznatih standarda. I mreža za špijuniranje je opstala, ali nije više imala nekadašnji značaj, funkciju i organizaciju. Saradnja među republikama nije bila primerna, što proizilazi iz već navedenih Titovih reči (jer tada je situacija iz privrede samo mogla da se proširi i na policijske poslove). Više nije bilo neprikosnovenog autoriteta kakav je ranije postojao (Kavčič 1988, 476-7⁸), jer je normativna osnova počela da se odnosi na republiku.

B. PRIVREDA

U pogledu shvatanja suštine privrede u Titovoj Jugoslaviji, stvar se komplikuje po pitanju upravljanja privrednim entitetima, tj. po pitanju ko je bio njihov formalni, a ko stvarni gospodar. Ne možemo verovati službenim tvrdnjama da su radnici u celosti i neposredno upravljali privrednim entitetima, mada iz istraživanja Županova (1977) prozilazi, da je i ova kompo-

7 O stanju duhova i saradnji među republikama govore teme pripisane elitama: brojanje zastupljenosti u saveznim organima, proučavanje cena sa stanovišta 'eksploataisanosti' sopstvene republike (Zukin, 1987).

8 Kavčič idealizuje Rankovića kao 'savest partije', koji je neopravdano smenjen, jer je bio veran 'principima' i stoga je doživeo veličanstveni ispraćaj (1988, 476-7).

nenta bila jasno zastupljena, mada ne i preovlađujuća. Takođe, ocena o karakteru privrednog života ne može biti jednaka za sve periode.

Zanimljiv je veliki broj istraživanja i objava zapadnih ekonomista o jugoslovenskoj privredi od 60-ih godina nadalje (Chowdhury, Estrin, Furbotn, Grubaugh, Stollar Plummer, Fleming i Sertic, Ward, Vanek, D'Andrea Tyson, posebno Marschak, i dr.). Mada niko nije utvrdio neki čisti model privrede, niti priznao njenu efikasnost, ipak je uočena autonomnost privrednih subjekata i odsustvo komandne privrede, pa je D. Rusinow još 1967. godine tvrdio da tu državu, u pogledu njene privrede,

„ne možemo razumno nazvati totalitarnom“ (Rusinow 1967, 21).

Već samo istraživanje privrede od strane tolikog (i još većeg od navedenog) broja stranih ekonomista u potpunoj je suprotnosti s onim što, kad je reč o totalitarnim sistemima, navode Fridrih i Bžežinski povodom 'tajanstvenosti' podataka o privrednim tokovima, koji su namenjeni samo najvišim vođama i 'frizirani', (Fridrih i Bžežinski 1956, 198).

Svakako su u Jugoslaviji privredni entiteti (preduzeća) bili strukturisani, imali su autonomne nadležnosti i očigledno, u 60-im godinama, nisu delovali onako kako je svojstveno totalitarnim uređenjima - kao izvršioци ukaza nekih centralnih birokratskih instanci, bez uticaja novčane privrede. Nije bilo ni traga o 'kvotama', koje se određuju preduzećima da ih ostvare i u zamenu dobiju drugu robu, o čemu pišu Fridrih i Bžežinski (Fridrih i Bžežinski 1956, 203) kao o svojstvu totalitarne privrede. U privredi su nadležnosti imale kako savezne tako i republičke vlasti, naročito u pogledu investicija. Međutim, opšti investicioni fond ukinut je 1963, a ostalo je finansiranje nerazvijenih područja savezne države, čemu se ne može prigovoriti da je bio totalitarni instrument. Svakako je privredno uređenje bilo komplikovano, i nesumnjivo neefikasno (Borak 2002), ali je upravo njegova kompleksnost bila strana totalitarizmu.

Od sredine 60-ih godina u Jugoslaviji nije bilo nastojanja za uređivanjem privrede u smislu planske privrede. Nije bilo ni stvarne kontrole centralne države, pa je 1961-62. čak došlo do ozbiljne i neočekivane recesije (u suprotnosti sa smernicama 'plana' 1961-65. i tekuće privredne politike (Borak 2002, 59). Taj plan je bio napušten i svi kasniji 'planovi' bili su 'indikativni' (Borak 2002, 49), kasnili su s donošenjem (Borak 2002, 53), a čak su 'bili zasnovani na društvenim dogovorima' (Borak 2002, 58). U odsustvu državne kontrole i vlasti države na saveznom nivou, delovali su drugi mehanizmi, među kojima i tržišni (Županov 1977), socijalni, partitokratski, i dr.

Američki ekonomista Flakierski (1988) smatrao je da je početkom 80-ih godina funkcija federacije u privredi bila previše mala i da je zbog toga

privreda bila neefikasna⁹. Totalitarna vlast nije bila, kao što bi po definiciji morala da bude, na centralnom nivou, što dovoljno ukazuje na stanje stvari.

C. MEDIJSKI MONOPOL

I o medijskom monopolu moglo bi se dosta raspravljati. Da li su i kada bili dopušteni otkloni od navodnog komunističkog jednogumlja? Svakako možemo da kažemo da je kulturni život bio bogat, da su se štampale knjige, izvodile pozorišne predstave, što nije bilo spojivo sa komunističkim stanovištima. U pogledu štampe, analiza bi morala da bude zahtevna, ulazeći u ezopovsku tananost međurepubličko-pokrajinskih šifri identiteta i animoziteta odevenih u marksističku frazeologiju.

Stoga ćemo se stvari latiti sa nešto osetljivijeg i stoga indikativnijeg kraja. Za određivanje totalitarizma je značajan i odnos prema verskim zajednicama, jer totalitarna ideologija, kao i organizacije koje se na nju oslanjaju, isključuju druge poglede na svet. Ni Jugoslavija nije bila model poštovanja ljudskih prava u tom pogledu. No, da li je ipak bila totalitarna i kako se to pokazuje na ovom području? Zakonodavstvo iz 70-ih godina koje se odnosilo na verske zajednice dozvoljavalo je registraciju bez ikakvih sadržinskih uslova. Broj verskih zajednica je narastao, što je već samo po sebi u suprotnosti sa totalitarizmom.

U pogledu verske štampe, koja je na ovom stepenu tehnološkog razvoja bila od centralnog značaja kao medij, verske organizacije su 1965. godine izdavale 65 listova sa ukupnim tiražem od 3.591.000 primeraka (Statistički bilten, XVI), a 1987. godine 'verska društva, udruženja i crkve' izdavali su 99 listova sa tiražem od preko 3.700.000 primeraka (Statistički bilten 1987). Verski subjekti izdavali su i brojne druge periodičke i druge publikacije. To znači da ne samo da je verska štampa bila dostupna, već i da su građani mogli da budu i pod velikim informativnim uticajem verskih zajednica, u vreme kada nije bilo ni prvih znakova raspadanja komunističke države. Ta aktivnost verskih subjekata na medijskoj pozornici jasno negira tvrdnju o medijskom totalitarizmu (Friedrich i Brzezinski 1956, 107), pošto se vidi da su čak i komunizmu najudaljenije opcije imale prilične mogućnosti za medijsko delovanje. U Titovoj Jugoslavije nije sve vreme bilo tako, ali je ipak pluralizam, mogli bismo čak reći zavidan, postojao već sredinom 60ih godina¹⁰. Moguće je da verske novine nisu bile uvek i svuda dostupne

9 Namerno ne navodimo domaće rasprave o tom pitanju.

10 Ipak, ne bi valjalo smatrati da je Titov režim to činio iz nekih razloga mazohističke prirode. S jedne strane, velike verske zajednice su se izborile za osnovna glasila, s druge strane naročito su se protestanske zajednice služile štampom, u šta je komunistički režim polagao određene nade u smislu smanjenja uticaja tradicionalnih zajednica.

na kioscima, ali nije zabeleženo da je bila sprečavana njihova distribucija poštom. Iako je, dakako, bilo arbitrarnih zabrana pojedinih brojeva i sankcija protiv pojedinih autora, svakako se ne može govoriti o monolitnoj totalitarnoj medijskoj blokadi. Građani Titove Jugoslavije imali su ne samo pristup verskoj štampi, već i veliku mogućnost izbora takvih publikacija, za razliku od Sovjetskog Saveza gde je do 1990. godine izlazio samo „Žurnal Moskovske pravoslavne patrijaršije“.

D. SLUŽBENA IDEOLOGIJA

Na prvi pogled se čini da je u službenoj ideologiji bio trajno prisutan jugoslovenski marksizam, ideološki monolit koji je u vreme Tita bio nametan od strane državnih 'ideoloških aparata'. Ipak, pogled u stanje iz 60-ih godina pokazuje da nije bilo baš tako.

Prema nekim mišljenjima u društvenim naukama, umesto zvanične ideologije funkcionisala je zapravo 'civilna religija', koja je je bila sinkretizam službene zvanične ideologije i nekih tradicionalnih elemenata egalitarizma i autoritarnosti (Flere 2007). Flere nalazi da je, u suštini, pored formalne službene ideologije, funkcionisala svest sastavljena od elemenata službene ideologije i egalitarnih, protivpreduzetničkih i autoritarnih elemenata tradicionalne svesti.

Ipak, značajnije je da li je u javnom izražavanju dolazilo do bitnijih razlika. To je teško utvrditi, jer je način izražavanja bio 'ezopovski', sakriven iza službenih floskula. Ovde ćemo se ograničiti na to da ilustrujemo nešto drugo - da je u nekim slučajevima ostalo nekažnjeno zagovaranje bitnog odstupanja od postojećeg uređenja socijalizma. Tako je npr. S. T. Vukmanović zagovarao da se odlučivanje ostvaruje u najnižim radnim jedinicama, što je bilo i neostvarivo i moglo imati vrlo negativne ekonomske posledice. On se zalagao za radikalno 'izjednačanje uslova privređivanja', što bi značilo izjednačavanje prihoda među republikama (Vukmanović 1985, I).

Fridrih i Bžežinski tvrde da je u Sovjetskom savezu proletarijat zamenio ono što u demokratskom društvu pripada naciji. Bez dublje analize nalazimo da se u jugoslovenskim službenim ideološkim tekstovima piše o 'radničkim klasama naših naroda', mada sam Tito nije prestajao da govori o 'bratstvu i jedinstvu'. Dakle, apstraktni eshatološki pojam proletarijata nije zamenio etnos i naciju.

Čitajući ideološke tekstove iz tog vremena stalno nailazimo na stav da 'socijalizam zapravo potpuno afirmiše nacije', i da je 'navodni internacionalizam' zapravo 'lažni avangardizam' (Rezolucija Osmog kongresa SKJ), ili da je unutar Jugoslavije, 'poštovanje nacionalne suverenosti i ravnopravnosti'... 'temeljni uslov' 'za saradnju među republikama' (Deveti kongres SKJ), isto kao što možemo da pročitamo i ocene o nedostatku takve saradnje. Ovde valja naglasiti da ishodište ovoga nije nekakav jugoslovenski esencijalizam,

i da on ne proizilazi iz izvornosti savezne države, a uspravo to bi bila logička pretpostavka za totalitarnu vlast u njoj (Jović 2007)¹¹.

Zbilja je postojao neki ideološki monopol (službeno učenje) i razlike su se izražavale alegorijski, bez izričitog odricanja 'marksističke istine'. Ipak, kulturni život u zemlji u to vreme, u periodu od sredine 60-ih godina, bio je šarolik i višestruk. U slovenačkim pozorištima su predstavljeni avangardni zapadni dramatičari Jonesko, Miler, Kami, Ozborn, Albi (Poniž 2010), a u Beogradu je još od 1956. godine kontinuirano delovao Atelje 212, pozorište posvećeno najavangardnijim tendencijama.¹² Prevođene su i objavljivane u vreme komunističkog sistema knjige strane vladajućoj ideologiji, knjige Kamija, Sartra, Šumpetera i čak Markuzea, koji je negirao samu radničku klasu, centralni stub marksističke dogme (1968).

Ipak, neka odstupajuća i suprotna ideološka stanovišta nisu otvoreno zagovarana sve do pred sam kraj Titove Jugoslavije, kada je došlo do eksplozije 'prava čoveka' i nacionalizma. Uprkos tome, postoji obilje dokaza da je od 60-ih godina kulturni život sadržavao šarenilo tvorevina nespojivih s komunizmom.

E. ORUŽANE SILE

Krajem Drugog svetskog rata formirana je Jugoslovenska armija, na prvi pogled totalitarna tvorevina. Ipak, 1968. godine zvanično su formirane, mada su zamci postojali i ranije, jedinice teritorijalne odbrane, kao vid oružane sile republika (Bubanj, 1972). Svakako da, bar u tom periodu, nije bio ispunjen uslov totalitarnosti Fridriha i Bžežinskog (1956, 9-10).

F. DRUGO

Nameću se i druga pitanja, u literaturi pominjana kao elementi totalitarizma, zbog kojih bi moglo da se tvrdi da je Titova vlast bila totalitarna. Takva je tvrdnja da je izvodio 'čistke', da je samo bilo potrebno da 'trepne' da bi bile smenjene neke komunističke vođe (Fridrih i Bžežinski 1956, 155). Danas znamo da sistem nije tako funkcionisao, svakako ne posle sredine 60-ih godina i da smene koje su se dogodile u vreme Tita nisu bile proi-zvodi njegovog 'hira':

· Slovenačko političko vođstvo odbranilo je Kardelja, koji je time ostao njegov 'najbliži saradnik' i 'arhitekta ustavnosti'. Naime, 1962. godine Tito je nameravao da u vreme privredne krize smeni Kardelja i izolovao ga je, ali ga je slovenačko vođstvo odbranilo (Matunović 1997, 272; Pirjevec 2011, 460),

11 Pored toga, pozivanje na saradnju republika ukazuje na stvarnu stalnu krizu tih odnosa.

12 <http://www.atelje212.rs/pozoriste/istorija/>

· Titova smena hrvatskog rukovodstva 1971. godine usledila je tek nakon nemira među hrvatskom omladinom, ne zbog toga što je rukovodstvo pokrenulo rasprave o nacionalnim odnosima, već zbog toga što mu je situacija izmakla kontroli¹³ (Tripalo 1990, 121-79),

· Srpsko vođstvo je smenjeno 1972. godine, tek posle dugog spora između srpskog vođstva i Tita, u kome srpsko republičko vođstvo nije bilo spremno da ukloni sa beogradskog univerziteta osam nastavnika koji su se 'suprotstavljali Titu' i označavali njegovu vlast 'harizmokratičnom' (Simić 2009, 297-337; Nikezić 2003).

U vezi s gore navedenim, H. Arent (takođe klasični teoretičar totalitarizma, 1961), navodi da totalitarizam drobi, atomizuje društvo, stvarajući ili održavajući bezličnu pasivnu masu, a ne stvara strukture. Arent istu misao izražava kad tvrdi da totalitarna uređenja uništavaju institucije, dok se autoritarna oslanjaju na njih, a naročito na 'represivno pravo' (2002, 486). Arentova u tom smislu čak suprotstavlja Lenjina, koji je radio na konstituisanju nacija, Staljinu, koji je 'atomizovao' (Arent 1961, 305-479). Svakako, Titova vladavina, mada nije mogla da bude primer podsticanja razvoja civilnog društva, podsticala je razvoj republika i pokrajina, pa tako i ostale institucije i kvazi-institucije, čije je 'bogatstvo' popimalo groteskni karakter (stepeni organizacija udruženog rada, samoupravne ineteresne zajednice sa svojim većima).

ZAKLJUČAK

Ustavni sud Slovenije, još manje Hrvatski sabor, nisu dokazali ono što se ne može dokazati: da je Titova vladavina bila totalitarna sve vreme i bez ograničenja. Ako je tako, kom tipu je pripadao politički sistem Titove države? Naveli smo razloge zbog kojih bi ga bilo nemoguće uključiti među autoritarne, što bi značilo da je bio manje kruto protivdemokratski, ali sa tradicionalističkom notom. Linc i Stepan, vrlo ugledni politikolozi u proučavanju tranzicije u demokratsko društvo, u svom klasičnom radu, s poštovanjem navode da „teoretičari demokratije svrstavaju (Titovu – SF) Jugoslaviju u kategoriju drugačiju od drugih komunističkih sistema, jer su verovali da je radničko samoupravljanje oblik demokratije i da je moglo pozitivno da se razvija“ (1996, 314). Ti autori su, međutim, izbegli da razmatraju Jugoslaviju, odnosno postjugoslovenske države, u posebnom poglavlju, kao što su učinili za druge druge zemlje koje prelaze iz nedemokratije u demokratiju. To svakako nisu učinili zbog nezanimljivosti teme.

13 Istina, svako pokretanje preispitivanja nacionalnih odnosa moralo je da dovede do takve nekontrolisane situacije.

Jugoslaviju iz vremena Tita skoro da nije moguće uklopiti u neki od poznatih tipova, utoliko više što je raskrajanje zemlje bio dugotrajan proces koji je sprečavao formiranje političkog sistema sa jasnim karakteristikama. Danas i ustanovljavanje kolektivnog državnog rukovodstva, u kome su zastupljene sve federalne jedinice, možemo da vidimo kao korak u tom smislu (up. Nikolić i Petrović 2011). Fridrih i Bžežinski takođe ćute o Jugoslaviji, uz izuzetak jedne marginalne napomene o odnosima sa Bugarskom (Fridrih i Bžežinski 1956, 48).

I brojni politkolozi na zapadu utvrdili su, još u vreme Tita, specifičnost Jugoslavije. Pored već pomenutih, možemo da navedemo Joneskua i Madarijagu koji su smatrali da Jugoslavija ne spada ni u demokratske ni u totalitarne sisteme, već, isto kao i Frankova Španija, predstavlja „poseban slučaj“ (Ionescu, Madariaga 1968). To uređenje je tipološki skoro neodredivo: sadržavalo je elemente poliarhije, od 60-ih godina, istina bez efikasne demokratske odgovornosti, ali interesi etničkih grupa i istorijskih regija su bili zagovarani i branjeni, zavisno već od toga kako su ti interesi bili shvatani, dok se sistem progresivno urušavao, što je dovelo i do njegovog konačnog raspada (o tome postoji obimna literatura, vidi Wachtel i Bennett 2009).

Naša rasprava nije dosegla celovito predstavljanje ni vlasti, a još manje društva u vreme Titove države. Nismo se naročito upuštali u specifičnosti situacija u republikama i pokrajinama, što bi zahtevalo još prostora. Uprkos tome, pri oslikavanju da li se radi o totalitarnom uređenju dotakli smo se nekih bitnih crta tadašnjeg uređenja. Pri tome smo donekle doveli u pitanje tvrdnje Kirkpatrikove (1979) i Fridriha te Bžežinskog o tome da komunistički totalitarizam ne može da se transformiše, tj. da može da postane samo još više „totalan“, i da ne može da se racionalizuje u Veberovom (Weber) značenju, a još manje da se liberalizuje. Istina, jugoslovenski slučaj ne možemo da uopštavamo, ne samo zbog toga što se tu radilo o višenacionalnoj zajednici, već i zbog njenog postepenog raskrajanja. Svakako da su jugoslovenski vladajući komunisti ‘olako uzimali svoje reči’ o dobrovoljnom i u suštini ugovornom karakteru Jugoslavije (Jović, 2007), i time pridoneli raspadu države, mada je do smrti došlo, kako pišu Vahtel i Benet, zbog međusobno povezanog otkazivanja većeg broja organa (Wachtel, Bennett 2009, 12). ¶

LITERATURA

- Apter, D. 1996. Comparative politics, old and new. 372-400, u *A New Handbook of Political Science*, ur. R. E. Goodin i H.D. Klingemann. Oxford: Oxford University Press.
- Arato, A. 2002. Dictatorship before and after totalitarianism. *Social Research*, 69, 473-501.
- Arendt, H. 1961. *The Origins of Totalitarianism*. London: Allen and Unwin.
- Arjomand, S.A. 2003. S.A. 2003. Law, Political Reconstruction and **Constitutional** Politics. *International Sociology*, 18, 7-32.
- Bertsch, G. 1977. *Ethnicity and Politics in Socialist Yugoslavia*. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 433, 88-99.
- Borak, N. 2002. *Ekonomski vidiki delovanja in razpadanja Jugoslavije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Bubanj, V. 1972. *Doktrina pobjede*. Beograd: Narodna armija.
- Burg, S. 1984. *Conflict and Cohesion in Socialist Yugoslavia: Political Decision Making since 1966*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dahl, R. 1972. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New York: Yale University Press.
- Flere, S. 2007. *The Broken Covenant of Tito's People: The Problem of Civil Religion in Communist Yugoslavia*. *East European Politics & Societies*, 21, 681-703.
- Goldstein, L.F. 1986. *Popular Sovereignty, the Origins of Judicial Review, and the Revival of Unwritten Law*. *Journal of Politics* 48, 51-71.
- Grad, A., Kristan, I. I Perenič, A. 2004. *Primerjalno ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Heywood, A. 2007. *Politics*. New York: Palgrave: MacMillan.
- Holmes, L. 2001. Totalitarianism. 15788-15791, u *Encyclopedia of Behavioral and Social Sciences*, ur. P.B. Baltes i N.J. Smelser, Amsterdam: Elsevier.
- Ionescu, G. i Madariaga, I. 1968. *Opposition: Past and Present of a Political Institution*, Harmondsworth: Penguin.
- Jančar, D. (ur.) 1998. *Temna stran meseca: kratka zgodovina totalitarizma v Sloveniji 1945-1990: zbornik člankov in dokumentov*. Ljubljana: Nova revija.
- Jović, D. 2009. *Yugoslavia: A State that Withered Away*. West Lafayette, IN: Purdue University Press.
- Judt, T. 2007. *Postwar: A History of Europe Since 1945*. London: Pimlico.
- Kavčič, S. 1988. *Dnevnik in spomini*. Ljubljana: Časopis za kritiko znanosti. Ur. J. Janša i D. Bavčar.

- Kirkpatrick, J. 1979. *Dictatorships and Double Standards*. *Commentary Magazine*, 68, 5, 34-45.
- Končar, R. i Boarov, D. 2011. *Stevan Doronjski – odbrana autonomije Vojvodine*. Novi Sad: Muzej Vojvodine.
- Košćunica, V. i Čavoški, K. 1983. *Party Pluralism or Monism. Social Movements in Yugoslavia, 1944-49*, Boulder, CO: East European Monographs.
- Linz, J. in Stepan, A. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation : Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Press.
- Marcuse, H. 1968. *Čovjek jedne dimenzije: rasprave o ideologiji razvijenog industrijskog društva*. Sarajevo: Veselin Masleša.
- Matunović, A. 1997. *Enigma Broz. Ko ste vi družje Tito?*. Beograd: Čigoja.
- Nikezić, M. 2003. *Srpska krhka vertikala*. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava.
- Nikolić, K. i Petrović, V. (ur.) 2011. *Od mira do rata : dokumenta Predsedništva SFRJ 1991*. Beograd: Institut za savremenu istoriju. Tom 1.
- Pirjevec, J. 2011. *Tito in tovariši*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Poniž, D. 2007. Prolegomena k raziskavi vloge in pomena slovenske dramatike in gledališča na prehodu iz totalitarnega v demokratski sistem. B. Sušec Michieli, B. Lukan i M. Šorli (ur.) *Dinamika sprememb v slovenskem gledališču 20. stoletja*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani.
- Rodić, R. 1995. *Verom protiv vere*. Beograd: INIS.
- Rusinow, D. 1967. *Understanding Yugoslav Reforms*. *The World Today*, 23, 71.
- Steinmo, S. 2001. Institutionalism, 7554-7.u *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, ur. N. J. Smelser i P. A. Baltes. Amsterdam: Elsevier.
- Toš, N. (ur.) (2009). *Vrednote v prehodu. Slovensko javno mnenje III*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Tripalo, M. 1990. *Hrvatsko proljeće*. Zagreb: Globus.
- Vukmanović, S.- T. 1985. *Memoari I, Revolucija koja teče*. Beograd: Narodna knjiga.
- Wachtel, A. in Bennett, C. 2009. *The dissolution of Yugoslavia. 12-40, Confronting Yugoslav Controversies. A Scholars' Initiative*. West Lafayette, IN: Purdue University Press, ur. C. Ingrao i T. A. Emmert.
- Whittington, K.E. 2000. *Dworkin's 'originalism': the role of intentions in constitutional interpretation*. *Review of Politics*, 62, 197-220.
- Zečević, M. (ur.) 1998. *Početak kraja SFRJ. Stenogram i drugi prateći dokumenti proširene sednice Izvršnog komiteta CK SKJ 14.-16. marta 1962*. Beograd: Arhiv Jugoslavije.
- Županov, J. 1977. *Samoupravljanje i sociologija*. Zagreb: Školska knjiga.

DOKUMENTI

- Deveti kongres ZKJ. 1969. Beograd: ČZP Komunist.
- Osmi kongres Zveze komunistov Jugoslavije. Ljubljana: ČZP Komunist.
- Statistički bilten. 1967. Beograd: Savezni zavod za statistiku, br. XVI, 10, 667.
- Statistički bilten. 1988. Beograd: Savezni zavod za statistiku, št. 667.
- Uradni list SRS. 1967. Zakon o notranjih zadevah. Ljubljana: Uradni list, str. 245-8.

INTERNET STRANICE

- <http://www.atelje212.rs/pozoriste/istorija/>, uvid 30. 3. 2012.
- <http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx>, uvid 30. 3. 2012.
- <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta96/eres1096.htm>, uvid 30. 3. 2012

SUMMARY

WAS TITO'S YUGOSLAVIA TOTALITARIAN?

State entities in Croatia and Slovenia have recently indiscriminately designated Tito's Yugoslavia as totalitarian without reservations. Neither of these authorities referred to any systematic considerations of totalitarianism, nor did they analyze the manner of the alleged system's presence and its time limits. As of the middle of 1960's millions of copies of religious newspapers were published and economic enterprises did not operate under full state control as in command economies of the Soviet bloc. The republics were autonomous players and catered for their interests. The political police (UDBA) operated in a decentralized manner, without unquestionable authority of the center. Although Tito's cult was promoted, his power was limited by the federal nature of the state. As to other elements of totalitarianism, they also could not be found in the period.

KEY WORDS: Totalitarianism, Yugoslavia, Communism, Authoritarianism, Polyarchy

NASTANAK I NEZAVISNOST REGULATORNIH TELA U SRBIJI: DOMAĆE ILI EKSTERNE DETERMINANTE?

Slobodan Tomić

London School of Economics, Velika Britanija

*Aleksandar Jovančić**

Informacioni centar Evropske unije, Srbija

SAŽETAK

Cilj ovog članka je višestruk. U prvom delu se diskutuje o konceptu regulatornih agencija, koje spadaju u grupu nemajoritarnih institucija (*non-majoritarian institutions*; u daljem tekstu NMI): kada i zašto nastaju, koja je njihova uloga, i sa kojim problemima se suočavaju. Potom se analiziraju regulatorna tela u Srbiji. Fokus je na sledećem aspektu - nezavisnosti ovih institucija: pojašnjavamo različite vidove nezavisnosti i ukazujemo na konceptualne nejasnoće. Zatim računamo tzv. formalnu (*de jure*) nezavisnost regulatornih i kontrolnih tela u Srbiji koristeći se Dilardijevim indeksom (Gillard 2002, 873-893). Rezultati pokazuju da regulatorna tela u Srbiji poseduju visok nivo formalne nezavisnosti. S obzirom na to da je ona samo preduslov za tzv. faktičku (bihejvioralnu) nezavisnost, neophodan je oprez prilikom donošenja ocene o statusu regulatornih institucija u Srbiji. Da bi se konceptualizovao i izmerio bihejvioralni aspekt nezavisnosti, neophodni su dalji radovi koji će se susresti s većim metodološkim ograničenjima.

KLJUČNE REČI: regulatorna tela, regulacija, nezavisnost institucija, nemajoritarne institucije.

UVOD

Ovaj članak se bavi regulatornim agencijama u Srbiji. Iako se često pominju u domaćoj javnosti, javljaju se nejasnoće u vezi sa njihovom ulogom i načinom rada. Osim toga, i stručna literatura u Srbiji oskudeva radovima o regulatornim telima. Ako izuzmemo studije koje se bave tehničkim aspektima

* Svi stavovi izrečeni u tekstu predstavljaju isključivo lične stavove autora i ni na koji način ne predstavljaju zvanične stavove Informacionog centra Evropske unije.

pojedinih regulatornih praksi (Tanić i Filipović 2008), do sada su, prema našem saznanju, objavljena samo tri članka na temu regulatornih agencija (Radojević 2010; Šuput 2009; Beljanski 2006). Oni se bave istorijatom i formalnim pravnim tumačenjima u vezi sa statusom agencija. Međutim, ostaje nerazjašnjeno: (a) zašto nastaju regulatorne agencije, (b) koji su razlozi da one preuzmu određene nadležnosti od ministarstava, (c) šta jednu agenciju čini nezavisnom, i (d) kako se to može konceptualizovati i izmeriti. Dakle, čitav opseg pitanja ostaje neobrađen u domaćoj literaturi. Koristeći koncepte političke nauke, želimo da se bavimo upravo ovim fenomenima.

U prvom delu objašnjavamo moguće razloge za regulaciju. Potom ukazujemo na prednosti nezavisnih regulatornih agencija u odnosu na ministarstva. Takođe, kratko pominjemo i potencijalne probleme u radu regulatornih agencija. Drugi deo bavi se pitanjem nezavisnosti. Ovdje se ukazuje na razliku između formalne i faktičke nezavisnosti, ali i nudi obrazac za kvantifikaciju prve od ove dve komponente. Pomoću njega računamo nivo formalne nezavisnosti četiri izabrane regulatorne agencije u Srbiji, a njima dodajemo i tri kontrolna tela (obraložene za njihovo tretiranje u ovom radu sledi u odgovarajućem odeljku). U trećem odeljku komentarišemo rezultate u svetlu postojećih teorija o regulatornim telima. Glavni cilj ovog članka je da ispita da li su za analizu rada regulatornih agencija dovoljne postojeće teorije koje se fokusiraju na pitanje dizajna, ili je neophodno izaći izvan ovog okvira i uključiti i fazu implementacije. Naš argument je da, pošto klasične teorije nisu u stanju da obrazlože institucionalni dizajn u slučaju Srbije, objašnjenje treba da se potraži u jednoj od teorija o Evropeizaciji – takozvanim „svetovima povinovanja” (*Worlds of Compliance*). Ovaj pristup ima veću eksplanatornu moć, iako nije prevashodno zamišljen da se bavi regulatornim, odnosno nemajoritarnim telima. Nakon što argumentujemo da pitanje rada regulatornih agencija u Srbiji i ostalim tranzicionim zemljama treba da se fokusira ne na dizajn, već na fazu implementacije delegiranih moći, dajemo smernice za dalja istraživanja.

ČEMU REGULACIJA

Regulacija predstavlja način upravljanja tržištima i javlja se nakon krize tzv. pozitivne države (Majone 1994, 77-101) krajem 70-ih godina XX veka. Tada dominantni kejnzijanski model, koji podrazumeva da država vodi najveća, često i monopolistička preduzeća, ustupa mesto novom načinu upravljanja privredom. U zapadnim demokratijama nastupa talas liberalizacije i privatizacije dojučerašnjih državnih preduzeća. To znači da se glavnim uslovom daljeg tehnološkog i privrednog razvoja državnih giganta smatrao njihov prelazak u privatno vlasništvo. Međutim, paralelno sa procesom liberalizacije ovih tržišta, na scenu je stupio još jedan nov

fenomen: država se povukla kao vlasnik i upravljač, ali i dalje nastavlja da se pita - sada kao regulator. U toj ulozi, kreira pravila koja ključno određuju kako će tržište određenog sektora da funkcioniše. Primera radi, država počinje da određuje uslove ulaska novih učesnika na tržište, da postavlja standarde proizvoda koji se nude, da se pita o spajanju i preuzimaju postojećih firmi. Dakle, *regulatorna država* zamenjuje *pozitivnu državu*. Ovaj proces u Evropi započeo je u Velikoj Britaniji pod prvom vladom Margaret Tačer, da bi ostale kasnije preuzele isti obrazac.

Pre nego što pređemo na objašnjenje uloge regulatornih agencija, pozabavićemo se pitanjem opravdanosti regulacije. Zašto je država ostala aktivan igrač u liberalizovanim tržištima kroz stvaranje pravila? Koje je opravdanje da se sprovodi regulacija, umesto da novoformirana liberalizovana tržišta nastave da funkcionišu lišena ovakvih vladinih uplitanja? Nekoliko je razloga koji se mogu navesti kao opravdanje za regulaciju.

Prvo, sprečavanje zloupotrebe monopola. Mnoge kompanije čiji je vlasnik do juče bila država zadržavaju monopolistički položaj na tržištu nakon privatizacije. Ovo je posebno izraženo kod tzv. mrežnih industrija (*network industries*), kao što su železnica, telekomunikacije, proizvodnja i distribucija energije (struja i gas), vodovod itd. Tu su, naime, potrebna ogromna startna ulaganja kako bi se izgradila infrastruktura i zato je, jednom kada je ona izgrađena, nemoguće prozvesti novu, paralelnu infrastrukturu koja bi bila konkurentna postojećoj (zbog ogromnih troškova i čitavnog niza tehničkih poteškoća koje sprečavaju da se grade konkurentne infrastrukture - npr. pitanje eksproprijacije zemljišta, sigurnosti itd.). Dakle, zbog praktične onemogućenosti da se grade konkurentne infrastrukture, privatne kompanije su u poziciji da zloupotrebe nasledeni monopol, pa je neophodno da država donese pravila koja bi to sprečila. To čini utvrđivanjem uslova poslovanja, cena proizvoda, definisanjem dozvoljenih odnosa među konkurentima/kupcima, i drugim mehanizmima.

Drugi razlog za regulaciju je redistributivne prirode. Prema jednoj školi mišljenja, vlada ne bi trebalo da se rukovodi samo ekonomskom efikasnošću, već bi morala da se osvrne i na *socijalnin aspekt*, kao i na *pravičnost*. Najsiromašniji slojevi stanovništva nisu u poziciji da kupuju dobra po tržišnim cenama. Pošto se neki od proizvoda smatraju preduslovom za civilizovani život (npr. struja, voda, pa i prevoz), onda bi država trebalo da interveniše kako bi najsiromašnijim slojevima omogućila bar minimum egzistencije. To se čini kroz subvencionisanje. Država odredi cenu proizvoda koja je ekonomski neprofitabilna, ali proizvođaču nadoknađuje gubitak kroz direktne transfere iz budžeta. Na taj način se siromašnima daje šansa da konzumiraju ova osnovna dobra. Povezan sa pomenutim „socijalnim” jeste i argument pravičnosti. Primera radi, u zabačenim delovima zemlje nije isplativo poslovati, jer je cena distribucije gasa, vode

ili struje daleko veća od one u gradovima. Zato kompanije ili ne žele da distribuiraju dobra u te zabačene krajeve, ili bi to učinile samo po povećanoj ceni, u koju su ugrađeni troškovi distribucije. Takva cena može biti i nekoliko puta viša u odnosu na urbana područja, što se može okarakterisati kao nepravilno, jer je deo stanovništva primoran da plaća daleko više za osnovna životna dobra samo zato što nije u urbanim krajevima. Kako bi se izbegao ovaj scenario, država reguliše cenu proizvoda tako da ona bude nešto viša od tržišne za urbana područja, ali istovremeno omogućava ruralnim krajevima da dobiju proizvod po jednakoj, platežnoj ceni.

Na kraju, treći razlog za regulaciju tiče se sigurnosti i ekoloških razloga. Proizvodnja i distribucija energije, gasa, ali i telekomunikacije i transport, mogu imati negativne efekte na sigurnost i životnu sredinu ukoliko se ne postave standardi koji bi to onemogućili. To je slučaj kada se, recimo, standardi emitovanja telekomunikacionih impulsa određuju tako da uzrokuju minimum zračenja kako bi se zaštitili građani. Još jedan primer bi mogla biti regulacija interneta: nadležno telo propisuje standarde i pravila koja štite korisnike ili provajdere od neometanog upada, krađe podataka sa računara, ili obaranja kompjuterskih sistema.

ZAŠTO REGULATORNE AGENCIJE?

Videli smo koji su razlozi za regulaciju. U narednim redovima bavimo se pitanjem – kako je sprovesti? Ne postoji jedan način kojim se reguliše privreda, već ih je više. Oni ne isključuju jedan drugi i moguće je da istovremeno više mehanizama regulacije koegzistiraju.

Prva mogućnost je da država bude direktan regulator, tj. da pravila u pojedinim sektorima postavlja direktno vlada ili ministarstvo. Mi ovo nazivamo političkom regulacijom. Drugi način je kroz samoregulaciju - udruživanje subjekata u asocijacije koje donose pravila i tako regulišu rad svog članstva. Primer ovog mekog (*soft*) mehanizma su udruženja novinara ili preduzetnika. Za razliku od „političke regulacije“, kod samoregulacije - u slučaju neslaganja sa radom matičnog udruženja akter je slobodan da ga napusti i postupa po drugačijim pravilima, ili će biti izbačen, ali onaj ko sprovodi sankciju nije država, već organi udruženja. Kod političke regulacije, na drugoj strani, nepridržavanje pravila dovodi do autoritativnih kazni (od finansijskih, preko zabrane poslovanja, do krivičnih). Treći način sprovođenja regulacije jeste kroz regulatorne agencije. One predstavljaju samostalne organe koji su funkcionalno odvojeni od države i nisu direktno odgovorne građanima. Tu je ključna razlika u odnosu na tzv. političku regulaciju. Sa druge strane, regulatorne agencije se razlikuju u odnosu na samoregulaciju u tome što one same donose autoritativne akte koji imaju snagu zvaničnih odluka države, iza čijeg izvršenja stoji aparat sile. Da zaključimo,

regulatorne agencije predstavljaju „tvrđi” (*hard*) mehanizam, koji se istovremeno nalazi na „sigurnoj distanci” od političkih tela (*arms’ length*).

Postavlja se pitanje - zašto je došlo do širenja regulatornih agencija u Zapadnoj Evropi nakon talasa privatizacije započetog 80-ih? Koji argumenti podupiru odluku da se regulacija delegira agencijama umesto da ostane u rukama ministarstava? Nekoliko je razloga za to.

Prvi se tiče kredibilnog obavezivanja (*credible commitment*). Mogućnost da se političke garniture smenjuju nakon izbora, pored pozitivnih, ima i negativne strane. Jedna je ta da ne postoji garancija da će se započete politike dugoročno sprovesti. Ovo je presudno za privredne grane gde su potrebna enormna početna ulaganja. Tako investitori nisu spremni da rizikuju i ulažu u izgradnju recimo aerodroma ili telekomunikacionih predajnika, ako će se pravila igre promeniti uskoro, tj. nakon narednih izbora. Oni žele da pravila koja određuju uslove poslovanja traju duže od mandata vlade, jer ih svaka neočekivana promena drastično košta. Zamislite privatnu telekomunikacionu kompaniju koja u svoj biznis plan uvrsti jednu cenu impulsa koju će prodavati građanima, a nakon što uloži milijarde evra i započne posao - ministarstvo donese odluku da cena impulsa mora da bude manja od one koju je ova kompanija uračunala. Ili, recimo da ta firma računa na mogućnost prodaje interneta i ovo „ugradi” u svoju procenu zarade i rizika, a ministarstvo naknadnom regulacijom uvede prepreke za korišćenje interneta (npr. postavljanjem visokih standarda za brzinu protoka podataka koji nisu realno ostvarljivi u datoj zemlji). Sada se vraćamo na pitanje: zašto agencije, a ne ministarstva? Zato što je daleko manji prostor za promenu pravila u toku igre ukoliko je regulator agencija. Naime, politička tela (ministarstva) su često sklona tome da donose regulatorne odluke u skladu sa izbornim kalkulacijama. Tako, primera radi, mogu dekretom da naredi da maksimalna cena proizvoda (telefonskog impulsa, železničke karte, gasa itd.) bude znatno niža od tržišne, samo zarad dodvo- ravanja biračima. Ovo, naravno, predstavlja veliki udarac kompanijama kojima se nanose značajni nepredviđeni gubici.

Zbog ovih prednosti, investitori su skloniji da ulažu novac tamo gde regulaciju sprovode nezavisne agencije. Nakon talasa privatizacije 80-ih godina, vladama zapadnih zemalja su trebale privatne investicije, jer bez njih tehnološki i industrijski napredak više nije bio moguć. Kako bi ubedili investitore u dugoročnu stabilnost ključnih pravila u njihovom sektoru, kreirane su nezavisne regulatorne agencije. Đilardijeva studija (Gillardi 2002, 873-893) pokazuje da je priliv stranih direktnih investicija najveći u onim zemljama gde su regulatorna tela najnezavisnija. Preduzetnici preferiraju tržišta gde vlada sebi „veže ruke” tako što „deponuje” svoja regulatorna ovlašćenja agencijama, odakle sutradan ne može da ih povuče sve i da poželi da se umeša u dati sektor. Inače, brojni su primeri iz svakodnevnog

života gde su pojedinci svesni da određenim potezima nanose sebi štetu na duži rok, ali ne mogu da se uzdrže da ih ne povuku. Rešenje najčešće nalaze u tome da daju saglasnost da im se unapred ograniči ili uskrati moć da odlučuju o ovakvim potezima, čime sebi „vežu ruke” i dugoročno donose benefit. Kenet Šepsel (Keneth Shepsle), jedan od najpriznatijih autora u oblasti institucija i racionalnog izbora, efektno je poentirao: „Diskrecija je neprijatelj optimalnosti, a „deponovanje” njen saveznik” (Shepsle 1991, 245-263). Ali, sve i da „deponuju ovlašćenja”, zašto političari ne bi „izvrdali” i u budućnosti ukinuli agenciju ili joj smanjili nezavisnost, i time prevarili investitore koji su već ušli u rizik velikim ulaganjem? Dve stvari im otežavaju takve namere. Prvo, jednom kad nastanu regulatorne agencije, počinje da se ukorenjuje norma da su one nezaobaljni činilac jednog demokratskog poretka. Svaki pokušaj ukidanja vodi žestokim osudama javnosti i drugih aktera, slično eventualnom pokušaju da se, recimo, ukine sudstvo. Drugo, prilikom „deponovanja” moći agencijama, vlast kroz pravne akte takođe „deponuje” nadležnosti sudu da štiti agencije od napada na nezavisnost. Ovim mehanizmima se pruža garancija da je vlast sebi zaista „vezala ruke” i da neće moći da ih „odveže”.

Drugo, političari bi mogli da kroz regulatorne odluke favorizuju sebi bliske kompanije kako bi im administrativnim putem doneli prednost u odnosu na konkurenciju, a time i siguran profit. Iz ovih razloga smatra se da je bolje rešenje delegirati regulatorna ovlašćenja na agencije. One nemaju interes da se ponašaju populistički, jer se ne takmiče na izborima, niti ih birači smenjuju.

Treći razlog za delegiranje regulatornih ovlašćenja nezavisnim agencijama jeste prebacivanje odgovornosti (*blame shift*). Nije novost da postoje odluke koje politički nisu oportune, ali su neophodne i dobre na duži rok. Ne želeći da umanje izborne šanse, političari često povlače populističke, ali istovremeno i dugoročno štetne poteze. Primer bi mogla biti minimalna cena gasa. Građani ne vole poskupljenje, čak i kad su ona posledica eksternih šokova ili promenjene tržišne klime. Ministarstvo može da kroz regulatornu odluku drži minimalnu cenu gasa, koja sa druge strane dovodi do troškova kompanije koja dalje ne može da unapređuje svoju infrastrukturu/tehnologiju i time je sprečena da razvija tehnologiju koja bi dovela do jeftinije proizvodnje/distribucije gasa. Kako bi se izbegao ovaj scenario, regulacija se delegira agenciji koja je spremna da povlači nepopularne poteze, jer neće trpeti izborne konsekvence. Drugim rečima, ona služi kao „gromobran” za odijum birača, i u stanju je da odluke bazira na stručnim, a ne političkim procenama.

Četvrti argument za postojanje nezavisnih regulatornih agencija je - razvijanje ekspertize. Regulatori se fokusiraju striktno na svoju oblast i imaju veći prostor da unapređuju stručna znanja. Prvo, odliv ljudskog

kadra u agencijama nije čest, za razliku od ministarstava, gde novi izbori uglavnom donose mnoge personalne promene na samom vrhu (ministri, državni sekretari). Kontinuitet u ljudskim resursima omogućava agencijama da kvalitetnije razvijaju ekspertizu, koja je ključna za regulaciju, posebno u tehnički kompleksnim pitanjima (kakva postoje u energetici, telekomunikacijama, pojedinim vidovima transporta, internetu, elektronskim medijima itd.). Drugo, kadrovi u ministarstvima svakodnevno su izloženi različitim pritiscima i primorani da se paralelno bave temama koje nisu međusobno povezane. To onemogućava dublju specijalizaciju iz jedne uže oblasti, a bez nje regulacione odluke nisu kvalitetne. Takođe, pažnju mogu da odvuču i medijske afere ili pritisci na njihov rad. Zbog ovoga oni nisu u poziciji da se fokusiraju samo na stručne aspekte svoje oblasti, što kao posledicu ima - nepostojanje dublje ekspertize. Protivargument bi bio da i u ministarstvima postoje timovi stručnjaka čiji je posao stalan, tako da i oni dovode do kontinuiteta razvijanja ekspertize. Međutim, njihov rad je opet uslovljen planovima i prioritetima ljudi iz vrha ministarstva koji kroz raspodelu resursa znatno utiču na razvijanje ekspertize. Zamislite da ministar „sreže” sredstva za konferencije i projekte koji se bave pitanjem brzine interneta, jer ne smatra da je pitanje sigurnosti na mreži prioritetno. Time direktno sprečava stručnjake koji su mu podređeni da se usavršavaju u onom segmentu za koji procenjuju da je bitniji u datom trenutku. Dakle, znatan je uticaj neekspertske ličnosti koje su političke postavljene, dok u nezavisnim agencijama sami rukovodioci (direktor, članovi upravnog odbora) imaju bolje razumevanje i sluh za potrebe struke, a to dovodi do boljih pretpostavki za razvitak ekspertize.

Postoje i prigovori konceptu nezavisnih regulatornih agencija. Ovaj aspekt zaslužuje veći prostor i može biti tema posebnog rada, pa ćemo na njega ovde samo ukratko ukazati. Jedan od argumenata protiv agencija je demokratski deficit. One nisu direktno odgovorne građanima, a troše budžetska sredstva i donose odluke od javnog interesa. Svaki pokušaj da se poveća indirektna odgovornost, kroz polaganje računa politički izabranim licima (poslanicama), čiji legitimitet potiče od građana, rizičan je jer otvara mogućnost narušavanja nezavisnosti agencija. Tanka je granica između polaganja odgovornosti i političkih pritisaka i zato agencije dobijaju veću slobodu. Drugi prigovor odnosi se na mogućnost uticaja krupnog kapitala. Pelcman (Peltzman 1976, 211-240) je među prvima pisao o ovome, upozoravajući da agencije mogu biti „zarobljene” od strane kapitala (*captured*), pa postoji opasnost da se odluke donose u korist pojedinih tržišnih igrača, često van domašaja javnosti. U tom smislu, možda je i lakše da se podmite agencije nego ministarstva, jer će političari biti oprezniji, svesni da u slučaju izbijanja afere mogu da plate visoku cenu na izborima, a agencije su u tom smislu „bezbrizne”.

Da bi se delimično otklonili ili ublažili problemi koji potiču iz gornjih kritika, pribegava se sledećim mehanizmima:

(a) *proceduralni zahtevi* - agencije se obavezuju da uključe zainteresovane strane u proces odlučivanja onda kada se radi o ključnim i osetljivim pitanjima. Tako za pojedine tipove odluke mora da se započne proces diskusije koji traje određeni period (npr. mesec dana ili duže), čime se činjenice predočavaju medijima, građanima, kao i zainteresovanim stranama čiji je rad regulisan. Takođe, može biti zahtevano da se unapred obaveste i parlament/ministarstvo o namerama da se donesu strateški bitne odluke. Cilj ovih mehanizama je da podigne „vidljivost” rada agencije i onemoguće netransparentne odluke.

(b) *sudska revizija odluka regulatora* – sudovi mogu da dobiju posebna ovlašćenja da zaustave ili ukinu određene odluke agencija za koje smatraju da krše neki od principa na kojima se zasniva njihov rad. Na zapadu postoje vrlo specijalizovani sudovi sa razvijenom ekspertizom delovanja u oblasti regulacije. Inače, pored toga što služe kao brana od upliva vlasti, uloga suda je ključna i za „disciplinovanje” regulatornih agencija.

(c) „*požarni alarm*” (*fire alarm*) – mogu se unapred definisati tipovi slučajeva kada „oštećene strane” dobijaju mogućnost da momentalno obustave sprovođenje odluke agencije u slučaju da njeno stupanje na snagu dovodi do negativnih posledica. Ovo može da se izvede obaveštavanjem političkih institucija ili suda da su nastupili uslovi koji im daju ovlašćenje da se odluka obustavi do daljnjeg. Ona će biti opozvana ili dozvoljena da se sprovede nakon što se završi posebno propisana dodatna procedura (npr. nakon što sud odluči da li je opravdano ukinuti odluku, ili nakon što se dâ dodatni period za javnu raspravu).

Gornji mehanizmi su ex-post (nastupaju nakon određenih poteza), a kombinuju se sa ex-ante procedurama (kontola „unapred”). Ovo pitanje se tiče posebne teme - kontrole u javnom sektoru i zbog ograničenosti prostora nećemo ga dalje obrađivati u članku.

NEZAVISNOST – JEDNA ILI DVE

Ovaj odeljak diskutuje o pojmu nezavisnosti agencija. Prvo se ukazuje na uslove koje jedna institucija mora da ispuni da bi se smatrala nezavisnom regulatornom agencijom. Međutim, to je samo donji prag potrebnih preduslova. Nezavisnost je kontinualna, a ne binarna varijabla. Drugim rečima, agencija može biti više ili manje nezavisna i nije dovoljno reći samo da je nezavisna ili nije. Dve agencije koji ispunjavaju minimum uslova da bi se nazvale nezavisnim (obe, dakle, prelaze „donji prag”) mogu imati potpuno različite nivoje nezavisnosti. Zato se u drugom delu ovog odeljka predočava koji faktori doprinose većem stepenu nezavisnosti.

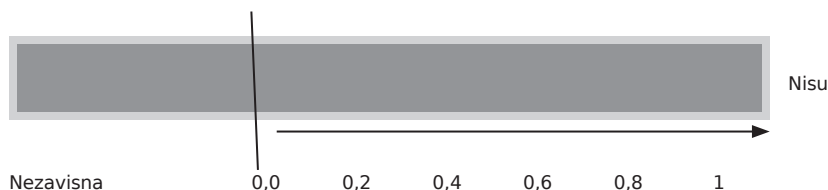
Regulatorne agencije spadaju u grupu tzv. nemajoritarnih institucija. To su tela koja nisu direktno politički izabrana niti direktno odgovorna građanima i nalaze se na „van dohvata” vlade (*arms' length*). Ideja je da moraju postojati institucije koje poseduju određenu nezavisnost od izvršne i zakonodavne vlasti, s ciljem da se izbegnu problemi koje smo istakli u drugom delu članka. Pored regulatornih agencija, u nemajoritarne institucije spadaju i kontrolne agencije, kao i nezavisne centralne banke. Postoji još jedan broj drugih tela, ali to nije suštinski bitno za ovaj članak.

U literaturi se ističe nekoliko faktora koji jednu instituciju čine nezavisnom i „nemajoritarnom”¹. Čini se da je formiran konsenzus o sledećim uslovima pod kojima bi jedna institucija bila nezavisna i nemajoritarna (Thatcher 2005, 354):

- mora imati svoja ovlašćenja i resurse garantovane upravnim pravom
- da je organizaciono razdvojena od ministarstava i vlade
- da osoblje nije izabrano na izborima, niti je direktno potčinjeno ministru.

Svako telo koje ispunjava gornje uslove poseduje minimalan stepen nezavisnosti. Međutim, to samo po sebi nije dovoljno za plodotvoran rad, već moraju da postoje i dodatni elementi nezavisnosti koji omogućavaju veću slobodu odlučivanja. Ovo ilustruje sledeći prikaz:

Ilustracija 1. *Mogući nivoi nezavisnosti nemajoritarnih tela.*



1 Terminološkog pojašnjenja radi, reč „nezavisna“ implicira nezavisnost od – izvršne vlasti.

Hipotetički, dve agencije mogu da ispunjavaju minimalne uslove nezavisnosti (tri gore navedena), ali da istovremeno imaju znatno drugačije vrednosti. Zamislimo da je indeks nezavisnosti kontinualna varijabla koja se kreće od nula do jedan, gde je nula minimalna, a jedan maksimalna moguća nezavisnost. Ono telo koje ima skor od 0.3 deluje na potpuno drugačijim pretpostavkama u odnosu na agenciju sa 0.78. U oba slučaja radi se o nezavisnim agencijama (i jedna i prelaze „donji prag“), ali suštinska razlika je da će telo sa indeksom 0.78 biti manje sputano u sprovođenju regulacije.

Postoji čitav niz elemenata koji jačaju ili narušavaju nezavisnost agencije (svaki od ovih elemenata ulazi u ponder koji konačno formira vrednost veću od 0 i manju od 1; u nastavku teksta navodi se jedan način računanja pondera – prema tzv. Đilardijevom indeksu). Navešćemo samo neke elemente. Jedan je način izbora direktora agencije. Ako ga direktno postavlja vlada ili skupština, stepen samostalnosti je manji nego ukoliko ga bira upravni odbor same agencije. Slično važi i za proceduru smene. Ako vlada može bez obrazloženja da smeni direktora, on je manje nezavistan nego kada mu je garantovana stalnost funkcije u toku celog mandata; ili kada samo u precizno definisanim slučajevima (recimo, ako učini krivično delo) direktora razrešava upravni odbor. Još jedan indikator nezavisnosti odnosi se na ovlašćenja: da li je agencija jedino (ili dominantno) telo koje reguliše datu oblast, ili postoje i druge institucije sa kojima se koordinira. U prvom slučaju veći je stepen nezavisnosti. Na kraju ćemo pomenuti i izvore finansiranja: nezavisnije su agencije koje nisu isključivo finansirane od strane vlade, već mogu da ubiraju takse i od same industrije koju regulišu, dakle imaju „eksterne“ izvore prihoda. Da zaključimo, postoji veći broj parametara koji ukazuju na nivo nezavisnosti jedne nezavisne agencije.

Mi u ovom radu koristimo obrazac koji je sačinio Đilardi (Gillard 2002, 873-893) kako bismo izračunali nezavisnost regulatornih tela u Srbiji. Đilardijev indeks sastoji se od ponderisanog zbira pojedinačnih indikatora, koji su razvrstani u sledeće kategorije:

- status direktora agencije
- status upravnog odbora agencije
- odnos sa vladom i parlamentom
- finansijska i organizaciona autonomija
- nadležnosti

Ovaj obrazac nije idealan (niti je izvodljivo stvoriti idealnu formulu za merenje tako suptilnog koncepta kao što je nezavisnost), ali to je do sada najbolji pokušaj kvantifikacije regulatornih tela u literaturi. Moglo bi se prigovoriti da pojedini indikatori ne zaslužuju vrednosti koje su im pripisane, ili da je potrebno uvesti još neke indikatore, ali šire posmatratno ovaj

indeks već se pokazao kao koristan u nekim radovima (Elgie and Menamin 2005; Gillardi 2008). Kako izgleda indeks može se videti u Dodatku 1, na kraju članka.

KOLIKO SU AGENCIJE U SRBIJI NEZAVISNE?

Nas ovde zanima da li su postojeće agencije u Srbiji nezavisne. Često se u javnosti čuje da one nemaju dovoljnu autonomiju. Takođe, Evropska komisija je u svojim izveštajima isticala nedovoljnu nezavisnost regulatornih tela (Evropska komisija, 2008, 2009, 2010). Njihove primedbe ističu negativne primere iz prakse. Međutim, ovakve tvrdnje dovode do zabune kada je u pitanju sam koncept nezavisnosti. Želimo da ukažemo na dva aspekta nezavisnosti: formalni (*de jure*) i faktički (*de facto*). Potrebno je da se ta dva aspekta analitički razdvoje.

Formalna nezavisnost odnosi se na propisana ovlašćenja, procedure i resurse kojima agencija raspolaže. Ona se određuje kroz pravne akte, pre svega odgovarajući zakon i statut agencije. Međutim, u praksi agencija ne mora da koristi ova formalna ovlašćenja u potpunosti. Postoje slučajevi kada formalna nezavisnost ne znači i faktičku nezavisnost, tj. faktička je čak niža od formalne. Ovo se dešava usled pritiska ili drugih mehanizama kojima vlast utiče na rad agencije. U tom smislu, faktička nezavisnost je preduslov formalne nezavisnosti, ali ne i garant. Metodološki govoreći, za postojanje jednog fenomena možemo imati dovoljne i neophodne uslove. U našem primeru, formalna nezavisnost je neophodan, ali ne i dovoljan uslov faktičke nezavisnosti. Ako nema formalne, nema ni faktičke nezavisnosti. Ako pak postoji formalna nezavisnost, to još uvek ne znači da je faktička nezavisnost postignuta. Vratimo se sada kritikama na status regulatornih agencija u Srbiji: one ukazuju na problematične situacije u svakodnevnom radu, pre svega na pritiske. Iz ovoga se vidi da postoje problemi sa tzv. faktičkom nezavisnošću, ali još uvek ne znamo kakva je njihova formalna nezavisnost: visoka ili niska?

Da bismo dali odgovor na prethodnu nedoumicu, iskoristićemo Đilardijev indeks i izračunati nivo formalne nezavisnosti regulatornih agencija u Srbiji, i to:

- Agencije za energetiku
- RATEL-a (Republičke agencije za telekomunikacije)
- Komisije za zaštitu konkurencije
- RRA (Republičke radiodifuzne agencije)

Koristeći zakonske i statutarne odredbe koje regulišu rad ovih agencija, dobijamo sledeće vrednosti formalne nezavisnosti:

Tabela 1. *Nivo formalne nezavisnosti regulatornih tela u Srbiji (prema aktuelnoj regulativi)*

Naziv agencije	Indeks nezavisnosti
Agencija za energetiku	0.79
RATEL	0.8
Komisija za zaštitu konkurencije	0.8
RRA	0.87

Rezultati pokazuju iznenađujuće visoke nivoe formalne nezavisnosti. Kako bismo stekli bolji uvid u to da li brojke od 0.75, 0.8 ili čak 0.87 predstavljaju visoku nezavisnost, najbolje je da pogledamo vrednost indeksa za istovetne regulatorne agencije u zemljama zapadne Evrope. Pozvaćemo se na dva članka koji su računali formalnu nezavisnost regulatornih agencija koristeći istovetni indeks. Jedan se odnosi na regulatorna i kontrolna tela u Francuskoj (Elgie i McMenamin 2005), a drugi je komparativna analiza regulatornih tela iz sedam zemalja (Belgija, Francuska, Nemačka, Italija, Holandija, Švedska, Britanija) samog Đilardija (Gillardi, 2002).

Rezultati u vezi sa francuskim agencijama dati su u Dodatku 2. Podaci iz navedenih tabela navode na nedvosmislen zaključak da regulatorna tela u Srbiji, koja su predmet analize u ovom članku, poseduju prilično visok nivo formalne nezavisnosti. Potrebno je dati jednu metodološku napomenu – gornji indeksi odnose se na nezavisnost tela u različitim vremenskim periodima (Francuska – 80tih i 90tih godina XX veka), kao i na neke oblasti koje nisu obuhvaćene našim člankom (recimo, Đilardi obrađuje oblast inspekcije hrane). Međutim, oni predstavljaju dobar reper za donošenje zaključka o nezavisnosti regulatornih agencija u Srbiji. Primera radi, francuska agencija za regulaciju telekomunikacija (CSA) ima indeks 0,87, dok domaći RATEL poseduje 0.76, a kada je u pitanju regulacija medija (ART) u Francuskoj je 0,87, što iznosi isto kao i indeks koji ma RRA u Srbiji. Sudeći prema Đilardijevoj analizi, nijedna telekomunikaciona agencija nema veći nivo formalne nezavisnosti od RATEL-a. Kada je recimo energetika u pitanju, samo Italija i Belgija imaju jednaku vrednost indeksa – 0,75, dok ona u Srbiji iznosi 0,79 (gde svi ostali indeksi imaju znatno nižu vrednost). Da sumiramo: sa priličnom sigurnošću možemo tvrditi da je nivo formalne nezavisnosti regulatornih tela u Srbiji visok.

DETERMINANTE INSTITUCIONALNOG DIZAJNA AGENCIJA U TRANZICIJI: POTREBA ZA NOVOM TEORIJOM?

U ovom poglavlju objasnićemo zašto agencije poseduju određen nivo nezavisnosti. Takav pokušaj podrazumeva pozivanje na postojeće teorije o regulaciji i institucionalnom dizajnu. Smatrajući da one nisu u stanju da daju objašnjenje za regulatorne agencije u Srbiji, predlažemo da se u pomoć pozove jedna iz grupa teorija Evropeizacije. U pitanju su tzv. „svetovi povernovanja” (*Worlds of Compliance*), teorija koju su u političku nauku uveli Falkner, Treib i Hartlap (Falkner, Treib i Hartlapp 2008, 395-416). Ona se inače ne bavi regulatornim agencijama kao takvim, niti zemljama kandidatima, već se odnosi na politike koje se transponuju iz Brisela u nacionalne sisteme (dakle, izvorno razmatra samo članice EU, kao i formalne zakonodavne akte). I pored toga, tvrdimo da je ovaj pristup upotrebljiv za objašnjenje našeg slučaja.

Funkcionalistički pristup smatra da se agencije formiraju kako bi ispunile određenu funkciju, tj. zato što će njihov rad rešiti probleme koji su se javili u oblastima koje bi trebalo da budu regulisane. Prema ovoj filozofiji, u pitanju je namera egzekutive i/ili legislative da rešip robleme i zato delegira deo moći na nemajoritarne institucije, koje poseduju prednosti koje smo naveli u drugom odeljku članka.

Postoje četiri glavna objašnjenja za delegiranje moći regulatornim telima. Jedno tvrdi da vlada nastoji da uveri investitore da se neće mešati u regulaciju. Prema ovom mišljenju, one oblasti koje su otvorenije za ulaganja dobijaju agencije sa najvećim nivoom nezavisnosti. Drugi pristup ističe broj veto igrača (Tsebelis 2002) u vladi. Ovde je argument da manje veto igrača dovodi do većeg stepena delegacije, tj. snažnije nezavisnosti agencija. Navodno, manji broj veto igrača se lakše odriče moći u oblasti regulacije, jer im ostaju značajni resursi u drugim sferama. Ukoliko ima više veto igrača u vladi, onda partneri pridaju veću vrednost manjim delovima vlasti, jer je taj „resurs” oskudan, pošto se deli između više subjekata. To znači da će veto igrači, posebno manji, težiti da se odreknu moći regulacije u korist agencija, jer žele da je zadrže u svojim rukama, pošto ne mogu da dobiju neke druge resurse na upravljanje (jer su ih drugi veto igrači „razgrabili”). Treća škola mišljenja tvrdi da je delegacija obimnija onda kada je nivo „političke neizvesnosti” viši. Ovde se pod političkom neizvesnošću podrazumeva mogućnost skorašnje promene vlasti. Vlada želi da „veže ruke” opoziciji koja ozbiljno pretila da sutra preuzme upravljanje državom, tako što će delegirati značajne moći regulatornim agencijama, koje bi u budućnosti mogle da predstavljaju značajno ograničenje vlasti. Poslednji, četvrti pristup, smatra da je nivo delegacije najviši onda kada je oblast koja se reguliše tehnički kompleksna, tj. kada je potrebno

više ekspertize da bi se donele dobre odluke. Ove četiri gore prezentovane determinante sumiramo u Tabeli 3:

Tabela 3. Sažeti prikaz potencijalnih determinanti formalne nezavisnosti regulatornih tela

„Zov“ investitorima	Veto igrači	Tehnička kompleksnost	Politička nesigurnost
<ul style="list-style-type: none"> Regulatorne agencije služe kao garant da je Vlada sebi „vezala ruke“ i odrekla se moći regulacije, pa investitori mogu da budu sigurniji da vlast neće delovati štetno nakon što ulože veliki novac i otpočnu biznis. 	<ul style="list-style-type: none"> Uslučaju manjeg broja veto igrača (koalicionih partnera), regulacija kao potencijalni resursni izvor moći je manje vrednovana, jer akteri dobijaju druge, „vrednije“ poluge vlasti (kolokvijalno: veći deo „kolača“). Stoga, agencije dobijaju veće nadležnosti i nezavisnost. 	<ul style="list-style-type: none"> U tehnički kompleksnim pitanjima nemoguće je regulisati bez znanja stručnjaka, kao i bez klime za razvijanje ekspertize tokom godina. Zato su ministarstva primorana da više delegiraju agencije, koje su pogodno tle za razvijanje ekspertize. 	<ul style="list-style-type: none"> Kako se izbori približavaju, tako raste potreba da se kreiraju/ ojačaju regulatorna tela, jer bi ona predstavljala jednu vrstu brane opoziciji. Koja bi sutradan došla na vlast.

Daćemo primer jedne studije koja je testirala uticaj gornjih varijabli na nivo nezavisnosti regulatornih i kontrolnih tela. U pitanju je rad o nemajoritarnim institucijama u Francuskoj (Elgie, McMenamin 2005). Autori proveravaju četiri hipoteze tako što utvrđuju korelaciju svih pomenutih nezavisnih varijabli sa zavisnom varijablom (nivo nezavisnosti agencije). Oni nalaze da je jedini relevantni faktor koji objašnjava nezavisnost agencija – tehnička kompleksnost. Broj veto igrača i „politička nesigurnost“ nisu statistički značajni, dakle nemaju eksplanatornu snagu. Međutim, iskazana je „ograda“ nepomenom da treba razdvojiti „bitne“ od „manje bitnih“ agencija, te da u slučaju prvih veto igrača i politička nesigurnost možda i mogu da budu relevantne i nezavisne.

Mi smo zainteresovani da ove dominantne teorijske hipoteze testiramo na slučaju Srbije. Čime može da se objasni postojeća nezavisnost regulatornih agencija? Da li je ona posledica određenog broja veto igrača u vladi? Ili je presudna bila tehnička kompleksnost pitanja koje reguliše? Da nije vlada želela njihovim osnivanjem i dizajnom da ubedi investitore da će poslovno okruženje biti stabilno? Ili je pak nameravala da agencije iskoristi kao saveznika koji će sutra biti brana političkim protivnicima na vlasti?

Nažalost, odgovore na prethodna pitanja nije moguće potražiti kvantitativnom analizom, kao što su to učinili Elgi i MekManamin. Razlog je

očigledan: uzorak regulatornih agencija u Srbiji je daleko manji. U slučaju Francuske obuhvaćeno je preko 40 tela, dok mi operišemo sa pet regulatornih i tri kontrolne agencije. Uz to, vrednost zavisne varijable ne prikazuje značajnu varijaciju (u svim slučajevima je visoka), pa je nemoguće utvrditi pojedinačni uticaj nezavisnih varijabli. Ovo je posledica toga što u Srbiji ne postoji duža tradicija postojanja nezavisnih agencija, te je empirijski neizvodljivo prikupiti iole veći uzorak varijabli. Međutim, ovo nas ne sprečava da ispitamo osnovanost četiri hipoteze nestatističkim putem. U narednim pasusima nastojimo da utvrdimo da li stoje argumenti nekog od dominantnih objašnjenja teorija regulacije u slučaju Srbije.

(a) *Veto igrači*. Ovu varijablu u startu odbacujemo kao nevalidnu, jer politički sistem Srbije nakon 5. oktobra 2000. karakteriše veliki broj veto igrača (sve vlade od 5. oktobra 2000. do danas su podržavane od ne manje od 10 partija, što ih čini vrlo fragmentiranim). Pošto je nivo formalne nezavisnosti agencija visok, onda i „veto igrači” moraju biti odbačeni kao determinanta, jer je logika koja je gore pomenuta - da veći broj veto igrača dovodi do manjeg stepena nezavisnosti regulatornih tela, nije održiva u našem slučaju. Naime, Srbija beleži i veliki broj veto igrača i visok nivo formalne nezavisnosti agencija.

(b) *„Politička nesigurnost”*. Nju možemo operacionalizovati tako što ćemo pogledati kada su kreirane ove agencije u odnosu na predstojeće izbore.

Tabela 4. *Godine osnivanja agencija*

Regulatorna tela:
RRA (2003)
RATEL (2003)
Komisija zaštitu konkurencije (2005)
Agencija za energetiku (2005)

Tabela 5. *Datumi održavanja parlamentarnih izbora*

Datumi parlamentarnih izbora:
• 28. decembar 2003.
• 21. januar 2007.
• 11. maj 2008.
• 6. maj 2012.

Tabela 6. *Uporedan prikaz datuma osnivanja regulatornih agencija i održavanja parlamentarnih izbora*

Godina osnivanja	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2012
Naziv tela	• RRA • RATEL		• Komisija za zaštitu konkurencije • Agencija za energetiku				
Da li su održani izbori	IZBORI				IZBORI	IZBORI	IZBORI

Iz gornjeg prikaza vidimo da je većina agencija kreirana u trenutku kada nije bilo izgleda za skorašnjim izborima. Čak četiri institucije kreirane su na prelazu između prve i druge godine mandata prve vlade Vojislava Koštunice (2005), a Agencija za borbu protiv korupcije ne tako dugo nakon što je formirana vlada Mirka Cvetkovića. Za RRA i RATEL se ne može sa sigurnošću tvrditi kakva je bila percepcija tadašnje vlasti u vezi sa blazinom predstojećih izbora jer je to period neposredno nakon vanrednog stanja i visoke političke neizvesnosti. Ni kontrolne agencije nisu kreirane iz razloga „političke nesigurnosti“, kao potencijalni instrument „obuzdavanja“ naredne vlasti. Da je tako, bile bi formirane pred kraj mandata. Dakle, ovo nije relevantna determinanta dizajna agencija u Srbiji.

(c) *Tehnička kompleksnost*. Ovaj argument implicira da sektori čija regulacija zahteva veću ekspertizu dobijaju i nezavisnije agencije. U Srbiji, čini se da RATEL reguliše tehnički najzahtevniju oblast (telekomunikacije, internet, nove informacione tehnologije), potom sledi Agencija za energetiku, a iza nje RRA. Međutim, one ne „odskaču“ po svojoj nezavisnosti u odnosu na regulatorne agencije koje operišu u tehnički manje zahtevnim sektorima. Čak obrnuto, Komisija za zaštitu konkurencije i RRA imaju veći indeks nezavisnosti od RATEL-a i Agencije za energetiku. Takođe, kontrolna tela koja ne zahtevaju visok stepen tehničke ekspertize nemaju niže indekse nezavisnosti od „ekspertskih“ regulatornih agencija. Zaključak je jasan: tehnička kompleksnost nije ključna nezavisna varijabla koja utiče na dizajn agencija.

(d) *Otvorenost za strane investicije*. Sledeći ovaj argument, očekuje se da tamo gde su agencije prilično nezavisne (*ceteris paribus*) – usledi veća liberalizacija tržišta, koja za cilj ima i bolji priliv investicija. Međutim, ni prilično vremena nakon osnivanja agencija mnogi sektori nisu liberalizovani. Na primer, tržište energetike nije liberalizovano. Sa jedne strane, u oblasti električne energije država je i dalje monopolista (EPS). Sa druge, na

tržište gasa je stigla strana kompanija (Gasprom), ali bez liberalizacije. Bilateralnim ugovorom između Srbije i Rusije dojučerašnji državni monopol samo je zamenjen privatnim monopolom. Slično se može reći i za oblast za koju je nadležna Komisija za zaštitu konkurencije: nema napretka u liberalizaciji tržišta trgovinskih lanaca, na primer. Za razliku od ovih ilustracija, u sferi medija je došlo do upliva investicija (kako u štampanim, tako i u elektronskim medijima). Takođe, i u telekomunikacijama je došlo do delimične liberalizacije, međutim umesto da RATEL vodi procese dodele novih licenci, to je činila direktno vlada. Da zaključimo, sa izuzetkom medija, ostale oblasti nisu zabeležile značajnu liberalizaciju nakon formiranja agencija. Dakle, težnja da se „vezivanjem ruku“ ubede investitori da je klima povoljna za ulaganja - nije determinanta kreiranja agencija, jer da je tako nešto bio cilj, formiranje agencija bi teklo paralelno sa liberalizacijom tržišta. Pošto se ovo drugo nije desilo, investitori su dovedeni drugim putem, uglavnom putem direktnih pregovora, a u takvoj situaciji postojanje regulatornog tela i nije element koji bitno utiče na privlačenje investitora.

Kao što smo videli, dominantne hipoteze koje potiču iz funkcionalističkog tabora nisu u stanju da objasne motivaciju političara da delegiraju nemajoritarne institucije. Doduše, sama činjenica da agencije imaju vrlo visoku formalnu nezavisnost (nezavisna varijabla gotovo da ne varira), dovoljan je signal da se funkcionalistička objašnjenja dovedu u pitanje i pre sagledavanja gornjih determinanti ponaosob. Stoga su potrebni drugačiji teorijski pristupi. Zato ćemo razmotriti tzv. izomorfizam (*isomorphism*) kao proces kojim može biti rukovođeno kreiranje institucija. Izomorfizam je pojava kopiranja gotovih politika i rešenja iz drugih zemalja, često pod uticajem međunarodnih organizacija koje su diseminatori. Postoje tri vrste izomorfizma: normativni, mimetički i koersivni. Normativni se odnosi na usvajanje rešenja za koja se smatra da su najbolja ili poželjna, bez obzira na realnu osnovanost ovakvih pretpostavki.

Mimetički izomorfizam nastaje kada se tuđa rešenja kopiraju „refleksno“, čak i bez posebne svesti o njihovoj svrsishodnosti. Ovo se dešava kada vlada želi da joj se ne prebaci da nije reagovala u pojedinim situacijama, pa se vodi logikom da je bolja bilo kakva reakcija nego da okleva i bude optužena za inertnost. Konačno, prisilni (*coercive*) izomorfizam nastaje kao posledica pritisaka ili uslovljavanja države da usvoji određena rešenja. Ova tri vida izomorfizma predstavljaju „idealne tipove“ i u realnosti se često javljaju bar dva zajedno.

Razmotrimo slučaj Srbije. Preovlađujući politički pravac nakon 5. oktobra bio je put ka Evropskoj uniji. Među neophodnim koracima javila se i reforma javnog sektora, gde se kao nezaobilazan javio uslov uspostavljanja nemajoritarnih institucija. Može se reći da je njihovo kreiranje

vođeno kombinacijom koersivnog i normativnog izomorfizma. Koersivni, jer je Srbija trpela pritiske da restruktuiraj javni sektor. Sa druge strane, među birokratijom i političarima prevladao je stav da su nezavisne agencije efikasan institucionalni oblik. Oni su zapravo internalizovali normu da su nemajoritarnе institucije najbolji mogućі odgovor, pozivajući se na „evropske standarde“. Agencije tako predstavljaju „moderну“ formu, znak da država želi da pravi „progresivne“ korake. Drugim rečima, postali su jedna karika u lancu „mita“ o poželjnosti rešenja koje su drugi usvojili (Di Maggio and Powell 1991, 147-160).

Vidimo da su faktori koji su doveli do usvajanja agencija dobrim delom eksterni. Ovde leži odgovor na pitanje koje prethodna objašnjenja nisu rešila: ključna determinanta za delegiranje regulatornih agencija ne nalazi se u domaćem institucionalnom okruženju. To je prva razlika na koju ukazuje slučaj Srbije u odnosu na literaturu koja se bavi agencijama na Zapadu. Ali, suštinska razlika između tranzicionih društava koja teže Evropskoj uniji i razvijenih demokratija jeste i u tome što su kod ovih prvih delegirane moći u izrazitoj disproporciji s njihovom praksom. Dakle, postoji velika razlika između formalne i faktične nezavisnosti i zato se u slučaju tranzicionih zemalja glavna bitka ne vodi oko samog dizajna agencija i nivoa nezavisnosti koji im se dodeljuje, već oko njihove praktične upotrebe (tj. post-delegacionog ponašanja). Pre nego što pređemo na poentu ovog našeg razmatranja i objasnimo zašto su ove suštinske razlike bitne u teorijskom smislu, potrebno je da prethodno prodiskutujemo o teorijama evropeizacije.

Sredinom 90-ih rađaju se teorije koje žele da odgovore na pitanje: zašto neke zemlje članice „verno“ usvajaju direktive usvojene iz Brisela, a druge ne, iako im je to obaveza? Koje politike i kada će se usvajati? Postoje li faktori koji otežavaju pravovremenu i tačnu transpoziciju (usvajanje legislative EU u nacionalnim sistemima)? Do danas je nastalo više teorija o evropeizaciji - od onih koje tvrde da broj veto igrača u nacionalnim sistemima utiče na mogućnost korektne transpozicije, preko pristupa koji ključnom determinantom smatraju „misfit“ (veličina razlike između EU direktive i statusa kvo u nacionalnom sistemu), do onih koji ključnu snagu pripisuju jačini pritiska od strane EU da se usvoji data legislativa, nezavisno koliki je „procep“ (misfit). Relevantna za naš rad je jedna od poslednjih teorija, koja se pokazala da ima najveću eksplanatornu snagu do sada: „svetovi povinovanja“ (Faklner i Treib 2008, 293-313). Glavni argument je da postoje četiri različite grupe članica EU i da se svaka od njih ponaša po posebnom obrascu u procesu transpozicije. Te grupe su:

(1) „svet poštovanja zakona“ (*World of Law Observance*): ove države uvek na vreme i tačno transponuju evropsku legislativu. To su: Švedska, Finska, Danska.

(2) „svet domaće politike“ (*World of Domestic Politics*): u ovim zemljama domaći faktori igraju značajnu ulogu, dakle zemlje su korektne u transpoziciji kada je „misfit“ mali, i više greše kada je „misfit“ veliki. Među članovima su: Britanija, Nemačka, Francuska, Irska itd.

(3) „svet zanemarivanja zakona“ (*World of Law Negligence*): u velikom broju slučajeva transpozicija kasni ili je pogrešna, U pitanju su: Grčka, Italija, Portugal.

(4) „svet mrtvih slova“ (*World of Dead Letters*): ovu grupu su Falkner i Treib naknadno sačinili, nakon proširenja EU 2004. U nju spadaju nove članice, iz centralne i istočne Evrope. One se u transpoziciji ne razlikuju od „sveta poštovanja zakona“, dakle imaju skor za pohvalu. Međutim, u fazi implementacije te legislative dolazi do nepoštovanja prava i odstupanja od usvojenih zakona.

Kada je u pitanju rad regulatornih agencija u Srbiji, pouzdano znamo da je formalna komponenta njene nezavisnosti visoka. To pokazuje prethodni odeljak i indeks koji smo izračunali. U ovom trenutku nemamo nalaze do kojih se došlo metodološki rigoroznim putem da bismo tvrdili da je faktička nezavisnost mala ili velika. Jedino šta možemo da uzmemo kao približni indikator jeste ono što smo naveli na početku poglavlja: izjave samih članova agencija kao i Evropske unije. To ukazuje na postojanje velike diskrepance između formalne i faktičke nezavisnosti. Ovaj fenomen je u potpunosti objašnjiv teorijom „svetova povinovanja“. Naime, iako se ova teorija bavi: (a) usvajanjem formalne legislative; (b) samo članicama EU, ona koristi i u slučaju regulatornih agencija u Srbiji, jer ih podupire ista logika, zbog izomorfističkih korena njihovog osnivanja. Razlika je u tome što „recept“ da se formiraju regulatorne agencije nije formalan uslov sadržan u legislativi EU, niti je Srbija članica, ali postoje pritisci i obaveze da se preporučena rešenja usvoje. U tom smislu, obrazac ponašanja Srbije ne razlikuje se od CEE članica EU: transpozicija, tj. u našem primeru – dizajn novoosnovanih agencija kotira se vrlo dobro (visoka nezavisnost), ali postoji sumnja da je faktička nezavisnost (implementacija delegiranih moći) na daleko manje zadovoljavajućem nivou.

Vratimo se na sada na poentu. Nas zanima zašto regulatorne agencije poseduju dati nivo nezavisnosti, tj. koji su faktori (determinante) ključni za njihov rad. U članku smo pokazali da delegirane moći ne predstavljaju rezultat „međuigre“ domaćih determinanti, već da su posledica preovlađujućeg eksternog pritiska. Zato je neophodno fokusirati se na faktičku nezavisnost, tj. post-delegacioni period, koji je ključ za utvrđivanje uticaja pojedinih faktora koje je funkcionalistički pristup istakao kao relevantne. U tom smislu, sugerišemo da, za razliku od teorija o regulaciji i teorija o delegaciji koje razmatraju razvijene demokratske zemlje, naponi da se ova oblast

istraži u tranzicionim društvima moraju da se fokusiraju ne na sam dizajn, već na fazu implementacije. Tu se zapravo reflektuje uloga veto igrača, „političke nesigurnosti”, „zova investitorima”, ili tehničke kompleksnosti.

SMERNICE ZA DALJE ISTRAŽIVANJE

Da bismo metodološki ispravnim putem utvrdili nivo faktičke nezavisnosti, potrebno je uraditi studiju sa sledećim koracima. Metodom „processa praćenja” (*process tracing*; George and Bennet 2005, 88) ispitati ključne trenutke rada agencija i determinante koje su uticale na njihov rad.

Ovo je moguće učiniti sprovođenjem intervjua sa:

- (a) čelnicima agencija;
- (b) zainteresovanim stranama (učesnicima u datom tržištu čiji je rad regulisan).

Dva navedena poteza će doprineti da se jasnije sagleda uloga i snaga pojedinačnih nezavisnih varijabli. Među postojećima koje figuriraju u literaturi, predlažemo da se uvedu i:

- (1) pritisak medija;
- (2) uloga i odluke sudova;
- (3) snaga civilnog društva.

Ove nezavisne varijable neće biti lako konceptualizovati, a posebno kvantifikovati, međutim to je moguć poduhvat. Na strani zavisne varijable – potrebno je utvrditi u kojoj meri su agencije koristile one moći koje su im delegirane. Sa tim ciljem potrebno je analizirati dosadašnje odluke agencija i ispitati da li su koristile svoje nadležnosti i mehanizme u punoj meri.

Nakon gore navedenih koraka moguće je utvrditi uzročnu vezu između grupe nezavisnih varijabli kojima operišemo i zavisne varijable – nivoa faktičke nezavisnosti agencija. To će omogućiti kreiranje hipoteze o institucionalnom dizajnu i post-delegacionom ponašanju regulatornih tela u tranzicionim zemljama, čije će testiranje biti moguće nakon što se urade i studije slučajeva ostalih zemalja u regionu Balkana. Skup varijabli koje će ovi slučajevi iznedriti možda neće biti veliki, ali će u najmanju ruku predstavljati skup srednje veličine (*medium*). To je već dovoljno za kvantitativnu analizu, ali i primenu „fuzzy set” metode koja je izuzetno korisna u slučaju „skromnih” skupova varijabli (Ragin 2005). Prednost ove metode je otkrivanje uticaja različitih kombinacija varijabli, kao i dovoljnih i neophodnih uslova za postojanje određene vrednosti nezavisne varijable.

ZAKLJUČAK

Težnja članka je da ukaže na dva aspekta nezavisnosti (formalni i faktički) i da predloži formulu po kojoj formalna nezavisnost regulatornih tela u Srbiji može da se izračuna. Rezultati su diskutovani u kontekstu dominantnih teorija i zaključak je da one nisu prikladne za objašnjenje delegiranja regulatornih agencija u Srbiji. Zato predlažemo da se uvrsti jedna od teorija evropeizacije - „svetovi povinovanja”, kao potencijalno korisna objašnjavajuća paradigma, jer ukazuje na razliku između faze kreiranja prava i njegove implementacije u zemljama centralne i istočne Evrope.

Studija slučaja Srbije predstavlja prvi korak u nastojanju da se dopuni postojeći teorijski fond o dizajnu regulatornih tela. Da bi bila kompletna, neophodno je da se istraži i aspekt faktičke nezavisnosti agencija u Srbiji. Ovaj korak doprineo bi da studija slučaja ispuni dva zadatka:

- (a) doprinese jasnoj konceptualizaciji varijabli;
- (b) ukaže na potencijalne kauzalne mehanizme između njih.

Zahvaljujući tome, nakon prikupljanja podataka iz Hrvatske, Bosne, Crne Gore i Makedonije, biće moguće da se proveri hipoteza o snazi i relevantnosti različitih nezavisnih varijabli na rad regulatornih tela.

Naša ambicija je da formiramo teoriju srednjeg obima (*middle range*), koja bi dala odgovor o determinantama regulatornih agencija zemalja u tranziciji, pri čemu bi početni koraci podrazumevali analizu zemalja zapadnog Balkana, a kasnije studije bi izbor slučajeva proširile na ostale evropske i neevropske tranzicione zemlje. Trenutno polazište je da eksterni faktori² predstavljaju ključne determinante formalnog dizajna, što je suprotno tvrdnjama funkcionalista, ali dodajemo i da na polju implementacije, tj. faktičke nezavisnosti regulatornih tela – ostaje otvoreno pitanje kada i pod kojim zakonitostima ulogu igraju domaće institucionalne determinante, a posebno kako se one manifestuju u prisustvu eksternih pritisaka.

Pronalaženje odgovora na ovo pitanje predstavlja ključni korak u formulisanju pomenute teorije. ¶

2 U slučaju zemalja koje su već članice EU, može se govoriti o *multi-level governance* determinanti, dok kod država kandidata govorimo o eksternim faktorima/pritiscima zato što su oni posledica pristupa uslovljavanja koji nije do kraja integrisan u okviru institucionalnih mehanizama upravljanja zemlje domaćina.

LITERATURA

- Beljanski, Slobodan, 2008: *Regulatorna i kontrolna tela u Republici Srbiji*, Pregled - Republika Srbija, br. 2, str. 57-74.
- Coen, David, 2005: *Business-Regulatory Relations: Learning to Play Regulatory Games in European Utility Markets*, An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Blackwell Publishing, London.
- DiMaggio Paul, Walter W Powell, 1983: *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, American Sociological Review, Volume 48, Princeton University Press, pages 147-160.
- Elgie, Robert, Iain McMenamin, 2005: *Credible Commitment, Political Uncertainty or Policy Complexity? Explaining Variations in the Independence of Non-Majoritarian Institutions in France*, British Journal of Political Science, Cambridge University Press.
- Falkner Gerda, Hartlapp Miriam, Treib Oliver, 2007: *Worlds of compliance: Why leading approaches to European Union implementation are only sometimes-true theories*, European Journal of Political Research, Volume 46, pages 395-416.
- Falkner Gerda, Treib Oliver, 2008: *Three Worlds of Compliance or Fours? The EU-15 Compared to New Member States*, Journal of Common Market Studies, Volume 46, pages 293-313.
- George Alexander L, Andrew Bennett, 2005: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MA and London, MIT Press.
- George, Alexander, Andrew Bennett, 2005: *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge, MIT Press.
- Gilardi, Fabrizio, 2007: *The Same, But Different: Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities*, Comparative European Politics, Palgrave Macmillan Ltd.
- Gilardi, Fabrizio, 2005: *The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Volume 598, pages 84-101.
- Gilardi, Fabrizio, 2002: *Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis*, Journal of European Public Policy, Volume 9, pages 873-893.
- Gómez-Ibáñez, José: 2003: *Regulating infrastructure : monopoly, contracts, and discretion*, Harvard University Press, Massachusetts.
- Gordan, Tanić, Sanja Filipović, 2008: *Zaštita potrošača u uslovima liberalizovanog tržišta električne energije*, Časopis Industrija.

- Koenig-Archibugi, Mathias, 2004: *Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy*, TheMIT Press.
- Majone, Giandomenico, 1994: *The rise of the regulatory state in Europe*, West European Politics, Volume 17, pages 77-101.
- McNamara, Kathleen R, 2002: *Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation*. West European Politics, Volume 25, Number 1, January 01, 2002, pp. 47-76(30).
- Peltzman, Samuel, 1976: *Towards a more general theory of regulation*, Journal of Law and Economics, University of Chicago Press, vol.19 (2), pages 211-240.
- Radojević, Miodrag, 2010: *Nezavisna (regulatorna)tela i institucije u Srbiji*, Srpska politička misao, br. 4, str. 53-76.
- Ragin, Charles, 2005: *Fuzzy sets*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- Schrefler, Lorna, 2010: *The Usage of Scientific Knowledge by Independent Agencies*, Governance, Volume 23, pages 309-330.
- Scott, Colin, 2003: *Organizational Variety in Regulatory Governance: An Agenda for a Comparative Investigation of OECD Countries*, Kluwer Academic Publishers.
- Shepsle, Kenneth A. 1991: *Discretion, Institutions and the Problem of Government Commitment*, In *Social Theory for a Changing Society*, ed. Pierre Bourdieu and James Coleman, Boulder, CO: West view, pages 245-263.
- Slavujević, Zoran, 2010: *Institucije političkog sistema – umesto simboličkog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima*, u *Kako građani Srbije vide tranziciju*, Centar za studije socijalne demokratije i Friedrich Ebert Stiftung, str. 63-64.
- Tsebelis, George, 2002. *Veto players: how political institutions work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Šuput, Dejan, 2009: *Samostalna regulatornatela u pravnom sistemu Republike Srbije*, Telekomunikacije, br. 3, str 49-56.
- Thatcher, Mark, David Coen, 2008: *Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies*, Cambridge University Press.
- Thatcher, Mark, 2005: *The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe*, Governance Volume 18, pages 347-373.
- Thatcher, Mark, 2002: *Delegation to Independent Regulatory Agencies, Pressures, Functions and contextual mediation*, West European politics, Volume 25, pages 125-147.
- Thatcher, Mark, Alec Stone Sweet, 2002: *Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions*, West European Politics, Volume 25, pages 1-22.

Tsebelis, George, 2002: *Veto players: how political institutions work*, Princeton, Princeton University Press.

Vibert, Frank, 2007: *The rise of the unelected: democracy and the new separation of powers*, Cambridge, Cambridge University Press.

SLOBODAN TOMIĆ
ALEKSANDAR JOVANČIĆ
NASTANAK I NEZAVISNOST REGULATORNIH TELA U SRBIJI:
DOMAĆE ILI EKSTERNE DETERMINANTE?

DODACI

Dodatak 1.

Komponente formalne nezavisnosti regulatornih tela (Gillardi 2002, 873-893)

Dimenzija	Indikatori	Broj indeksnih poena
A) Status direktora agencije	1) <i>Dužina mandata</i>	
	• preko 8 godina	1.00
	• 6 do 8 godina	0.80
	• 5 godina	0.60
	• 4 godine	0.40
	• kraći od 4 godine ili zavisi od diskrecije postavljča	0.20
	• nema fiksni mandat	0.00
	2) <i>Ko postavlja direktora</i>	
	• uprava agencije	1.00
	• zajednički ekzekutiva i legislativa	0.75
	• legislativa	0.50
	• egzekutiva (kolektivno)	0.25
	• jedan ili više ministara	0.00
	3) <i>Smena</i>	
	• smena je moguća	1.00
	• samo zbog razloga nevezanih za datu politiku	0.67
	• nema detaljnih odredbi vezanih za smenu	0.33
	• na diskreciju postavljča	0.00
	4) <i>Može li direktor da učestvuje u radu drugih vladinih tela?</i>	
	• ne	1.00
	• samo uz posebnu dozvolu egzekutive	0.50
	• nema posebnih odredaba o ovome	0.00
	5) <i>Da li mandat može da se obnovi?</i>	
	• ne	1.00
	• da, jednom	0.50
	• da, više puta	0.00
	6) <i>Da li je nezavisnost formalni zahtev za imenovanje?</i>	
	• da	1.00
	• ne	0.00

Dimenzija	Indikatori	Broj indeksnih poena
B) Status upravnog odbora agencije	<i>7) Dužina mandata</i>	
	• preko 8 godina	1.00
	• 6 do 8 godin	0.80
	• 5 godina	0.60
	• 4 godine	0.40
	• kraći od 4 godine ili zavisi od diskrecije postavljča	0.20
	• nema fiksni mandat	0.00
	<i>8) Ko bira upravu?</i>	
	• sam direktor agencije	1.00
	• egzekutiva i legislativa zajedno	0.75
	• legislativa	0.50
	• egzekutiva (kolektivno)	0.25
• jedan ili više ministara	0.00	
<i>9) Smena</i>		
• smena je moguć	1.00	
• samo zbog razloga nevezanih za datu politiku	0.67	
• nema detaljnih odredbi vezanih zasmenu	0.33	
• na diskreciju postavljča	0.00	
<i>10) Može li direktor da učestvuje u radu drugih vladinih tela?</i>		
• ne	1.00	
• samo uz posebnu dozvolu egzekutive	0.50	
• nema posebnih odredaba o ovome	0.00	
<i>11) Da li mandat može da se obnovi?</i>		
• ne	1.00	
• da, jednom	0.50	
• da, više puta	0.00	
<i>12) Da li je nezavisnost formalni zahtev za imenovanje?</i>		
• da	1.00	
• ne	0.00	

SLOBODAN TOMIĆ
ALEKSANDAR JOVANČIĆ
NASTANAK I NEZAVISNOST REGULATORNIH TELA U SRBIJI:
DOMAĆE ILI EKSTERNE DETERMINANTE?

Dimenzija	Indikatori	Broj indeksnih poena
C) Odnos sa vladom i parlamentom	<i>13) Da li je nezavisnost agencije formalno pomenuta?</i>	
	• da	1.00
	• ne	0.00
	<i>14) Formalne obaveze agencije prema Vladi:</i>	
	• nema ih	1.00
	• podnošenje godišnjeg izveštaja, ali samo informativno	0.67
	• podnošenje godišnjeg izveštaja koji mora biti izglasan	0.33
	• <i>agencija je u potpunosti odgovorna vladi</i>	0.00
	<i>15) Formalne obaveze agencije prema Parlamentu:</i>	
	• nema ih	1.00
	• podnošenje godišnjeg izveštaja, ali samo informativno	0.67
	• podnošenje godišnjeg izveštaja koji mora biti izglasan	0.33
	• <i>agencija je u potpunosti odgovorna parlamentu</i>	0.00
	<i>16) Ko, osim suda, može da opovrgne odluku agencije (kada ima ekskluzivitet odlučivanja)?</i>	
	• niko	1.00
	• neko od specijalizovanih tela	0.67
• vlada, uz "kvalifikacije"	0.33	
• vlada, bezuslovno	0.00	

Dimenzija	Indikatori	Broj indeksnih poena
D) Finansijska i organizaciona autonomija	<i>17) Kako se finansira agencija?</i>	
	• eksterno	1.00
	• kombinacija vladinog i eksternog finansiranja	0.50
	• vlada	0.00
	<i>18) Kako je budžet kontrolisan?</i>	
	• od strane agencije	1.00
	• putem revizije ili suda	0.67
	• od strane vlade i agencije zajedno	0.33
	• od strane vlade	0.00
	<i>19) Ko odlučuje o unutrašnjoj organizaciji agencije?</i>	
	• sama agencija	1.00
	• vlada i agencija zajedno	0.50
	• vlada	0.00
	<i>20) Ko sprovodi kadrovsku politiku agencije?</i>	
	• agencija	1.00
• vlada i agencija zajedno	0.50	
• vlada	0.00	
E) Nadležnosti	<i>21) Ko je nadležan za regulisanje datog sektora?</i>	
	• samo agencija	1.00
	• agencija, uz još jedno kompetentno telo	0.75
	• agencija i parlament	0.50
	• agencija i vlada	0.25
• agencija ima samo konsultativnu ulogu	0.00	

SLOBODAN TOMIĆ
ALEKSANDAR JOVAČIĆ
NASTANAK I NEZAVISNOST REGULATORNIH TELA U SRBIJI:
DOMAĆE ILI EKSTERNE DETERMINANTE?

Dodatak 2.

Formalna nezavisnost NMI u Francuskoj (Elgie, Robert, Iain McMenamin 2005)

TABLE 1 *Independent Administrative Authorities in France*

Name of AAI	Translation				Short title
<i>Commission nationale de l'information et des libertés</i>	National Commission for Information and Civil Liberties				CNIL
<i>Médiateur de la République</i>	Ombudsman				Mediator
<i>Comité national d'évaluation</i>	National Evaluation Committee				CNE
<i>Conseil Supérieur de l'Audiotvisuel</i>	Higher Council for Broadcasting				CSA
<i>Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques</i>	National Commission for Campaign Finance and Political Contributions				CNCCFP

TABLE 2 <i>Scores for Independent Administrative Authorities in France</i>							
	Independence	Regulation	Expertise	Veto players	Corporatism	Uncertainty	Saliency
CNIL	0.68	0	29.4	2	11.8	-0.67	45.8
Mediator	0.35	0	0	3	0	-0.67	16.1
CNE	0.51	0	16	1	76	0.12	0
CSA	0.87	1	0	1	0	0.12	209.2
CNCCFP	0.45	0	0	1	0	0.12	9.2
CNCIS	0.57	0	0	1	0	-0.14	14.1
COB	0.75	1	30	2	10	0.12	2.2
ART	0.87	1	0	2	0	0.12	9.4
CCSDN	0.47	0	0	5	0	0.38	13.5
CPLD	0.74	0	66.7	5	0	0.38	0
ACNUSA	0.72	0	100	5	0	0.38	1.8
Children	0.25	0	0	5	0	0.38	17.9
CNDS	0.50	0	25	5	0	0.38	4.2
PPAP	0.34	0	0	4	47.6	0	0
CSAFP	0.24	0	0	3	50	0	0
CNCCFP	0.28	0	0	2	0	0.12	6.6
Sondages	0.60	0	18.2	4	0	-0.67	0
CIF	0.30	0	0	4	0	-0.67	0
BCT	0.24	0	0	2	90	0.21	0
Cinema	0.17	0	0	2	0	-0.23	0
CB	0.56	1	33.3	2	0	0.12	10.2
CECEI	0.32	1	15.4	2	30.8	0.12	0
CPT	0.40	0	100	2	0	0.21	7.6
CC	0.60	1	23.5	2	29.4	0.21	18.5
CCA	0.72	1	40	1	0	0.12	0
CCMIP	0.62	1	40	1	20	0.12	0
CNEC	0.44	0	37.5	1	0	-0.14	0
CDGF	0.31	0	0	2	11.1	-0.14	0
CRE	0.72	1	100	5	0	0.38	0
CADA	0.34	0	0	2	0	-0.67	0
CSC	0.41	0	37.5	2	75	-0.23	0
CTFVP	0.39	0	0	2	0	0.03	5.5
CMF	0.54	1	12.5	2	87.5	0.12	0

Dodatak 3:

Formalna nezavisnos tregulatornih tela u sedam evropskih zemalja (Gillardi 2002, 873-893)

Table 1. Regulators in seven countries and five sectors (independence score in parentheses)

	Electricity	Telecom	Financial markets	Food safety	Pharmaceuticals
Belgium	Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) (0.75)	Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) (0.36)	Commission bancaire et financière (CBF) (0.47)	Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) (0.44)	Government (0.00)
France	Commission de régulation de l'électricité (0.63)	Autorité de régulation des télécommunications (0.65)	Commission des opérations de bourse (0.60)	Agence française de sécurité sanitaire des aliments (0.37)	Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (n.a.)
Germany	Government (0.00)	Regierungsbehörde für Telekommunikations und Post (RegTP) (0.48)	Bundesaufsichtamt für den Wertpapierhandel (BAWe) (0.51)	Government (0.00)	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) (0.21)
Italy	Autorità per l'energia elettrica e il gas (0.75)	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) (0.71)	Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) (0.64)	Government (0.00)	Government (0.00)
Netherlands	Office for Energy Regulation (DTe) (0.46)	Independent Post and Telecommunications Authority (OPTA) (0.62)	Securities Board of the Netherlands (STE) (0.53)	Government (0.00)	Medicines Evaluation Board (MEB) (n.a.)
Sweden	National Energy Administration (STEM) (0.61)	National Post and Telecom Agency (PTS) (0.64)	Swedish Financial Supervisory Authority (FI) (0.54)	Swedish National Food Administration (SLV) (0.48)	Medical Products Agency (MPA) (0.69)
UK	Office for Gas and Electricity Markets (OFGEM) (0.64)	Office of Telecommunications (OfTEL) (0.74)	Financial Services Authority (FSA) (0.56)	Food Standards Agency (0.41)	Medicines Control Agency (MCA) (0.70)

SUMMARY

THE ORIGIN AND INDEPENDENCE OF THE REGULATORY BODIES IN SERBIA: INTERNAL OR EXTERNAL DETERMINANTS?

The article discusses the concept of regulatory agencies: when and why they arise, what is their role, and what kind of challenges they face. Analyzing a group of regulatory agencies in Serbia, the article measures their de-jure independence using Gillardi's index. The conclusion is that, viewed through the lenses of formal institutional design, Serbian regulatory agencies exhibit a high degree of independence. However, this might be further mediated by insufficient or hindered enforcement. Therefore, in order to account for a full picture of the agencies' institutional life, in the first place their de-facto independence, one needs to reflect on what some theories of Europeanization drew attention to – to what extent have the regulatory agencies resorted to their formally granted powers and mechanisms in practice. Such an exploration of enforcement would be a step further in accounting for the genuine agencies' level of independence.

KEY WORDS: Regulatory bodies, regulation, independence of institutions, nonmajoritarian institutions

POLUPOROZNI REGIONI U SVETSKOJ POLITICI: SLUČAJ SREDIŠNJE AZIJE

Miloš Popović
Central European University
Budimpešta, Mađarska

SAŽETAK

Ovaj članak polazi od pretpostavke Pitera Kacenstajna (Peter Katzenstein) da američka imperija utiče na poroznost regiona kroz procese globalizacije i internacionalizacije, ali i da regioni istovremeno oblikuju američku politiku. Proširujući Kacenstajnovu podelu na porozne i neporozne regione uvođenjem koncepta poluporoznih regiona, moj argument je da su ovi regioni više izloženi procesu globalizacije nego teritorijalizacije, da poseduju hibridni identitet i da su regionalne institucije oblikovane od strane spoljnih aktera. Ovi regioni su utoliko specifični jer ne podstiču američku moć niti joj se opiru već teže da je uravnoteže kroz apsorpciju spoljnih uticaja. Analitička opravdanost ovog koncepta i validnost argumenta su demonstrirani na slučaju oblasti Središnje Azije 1992-2010. analizom procesa koji su doveli do jačanja i opadanja američkog vojnog prisustva, ulaganja u naftni i gasni sektor i uticaja zapadnih NVO.

KLJUČNE REČI: regioni, moć, globalizacija, poluporozni, Kacenstajn, SAD, Centralna Azija

UVOD

Cilj ovog rada je da na osnovama konceptualnog okvira izloženog u delu Pitera Kacenstajna [Peter Katzenstein] *Svet regiona: Azija i Evropa u okviru Američke imperije* predstavi koncept *poluporoznog* (eng. *semi-porous*) regiona. Kacenstajn (2005) tvrdi da danas živimo u globalnom sistemu sastavljenom od *poroznih* regiona koji je presudno oblikovan procesima internacionalizacije i globalizacije u vremenu američke imperije. Drugim rečima, kompresija vremena i prostora kroz svetski sistem i ubrzanje međudržavne saradnje delimično čini regione poroznim. Američke vrednosti i interesi se emituju posredstvom međunarodnih trgovinskih dogovora,

regionalnih inicijativa i organizacija, i kroz svetske i regionalne NVO. Ovo predstavlja neteritorijalnu dimenziju američke moći. Štaviše, poroznost regiona se produbljuje „vertikalnim odnosima koji povezuju središnje (core) regionalne države sa Amerikom, regione sa podregionima, i Ameriku sa regionima“ (*Isto*, 1). Na primer, američke vojne baze se nalaze u 150 država širom sveta. Prema Kacenstajnu, ova sila predstavlja teritorijalnu dimenziju američke moći. Prema tome, horizontalna rasprostranjenost i vertikalna kompozicija materijalnih i normativnih uticaja podstiču stvaranje poroznih regiona.

Međutim, kako i sam Kacenstajn lucidno zapaža, pored Evrope i Jugoistočne Azije porozni regioni su izuzetak. Pored njihove izloženosti američkoj imperiji, mnogi regioni poput Afrike, Bliskog istoka i Latinske Amerike izgleda da se suprotstavljaju američkoj neteritorijalnoj moći. Prvo, to se dešava jer ne postoji središnja država sposobna da usidri sopstveni region u okvire američke imperije. Drugo, posebni identiteti i sopstvena regionalna institucionalizacija pomažu u pružanju otpora američkoj neteritorijalnoj i teritorijalnoj moći na nivou država i društava tih regiona. Samim tim, američke veze sa drugim regionima su dosta slabije nego u slučaju poroznih regiona. Dakle, regioni mogu biti i *neporozni*.

Pored toga, u ovom radu tvrdim da u svetskoj politici mogu postojati i poluporozni regioni koji su prostorne i normativne konstrukcije postavljene na rubu američke imperije i na razmeđi između poroznih i neporoznih regiona. Suprotno poroznim regionima, poluporozni nemaju središnju državu, ali su pod uticajem jednog ili više spoljnih pretendenta na mesto središnje države koji utiču na unutrašnju dinamiku regiona. Ovi regioni su, stoga, više imuni na američku teritorijalnu moć. Za razliku od neporoznih regiona (npr. Latinska Amerika, Bliski istok), međutim, poluporozni entiteti nemaju ujedinjujući regionalni identitet koji može lako da se odupre američkoj neteritorijalnoj moći. Oni su zbog toga izloženi većem uticaju globalizacije i internacionalizacije. Nadalje, poluporozni regioni su apsorberi: njihova dinamika je isprepletana sa dinamikom poroznih regiona, kao što su Evropa ili Jugoistočna Azija, kao i sa dinamikom neporoznih regiona, ali nikada nisu sami dovoljno koherentni da bi postali ujedinjeni. Ovo je usled hibridnog regionalnog identiteta koji je konstantno oblikovan i preoblikovan od strane regionalnih država i rubnih regiona i sila. Konačno, uloga poluporoznih regiona je takođe posebna. Dok porozni i neporozni regioni nastoje da se prilagode, odnosno suprotstave, američkoj imperiji, poluporozni regioni teže difuziji američke moći i moći drugih spoljnih sila. Difuzna uloga podrazumeva da se poluporozni regioni prilagođavaju američkoj neteritorijalnoj i teritorijalnoj moći, ali i da poseduju tendenciju za rasplinjavanjem sposobnosti SAD da oblikuje region prema svom normativnom i materijalnom kalupu. Ova tenden-

cija je više verovatna kada američka imperija zauzima ekspanzivan stav, podjednako u materijalnom pogledu (npr. izgradnja novih vojnih baza i ulaganje u ekonomiju regiona) i u normativnom smislu (npr. širenje demokratije), prema poluporoznim regionima. Srž ove uloge ogleda se u održavanju ravnoteže između spoljnih sila tako da nijedan akter ne može jednostrano da oblikuje i nameće regionalni identitet i dinamiku.

Kako bi demonstrirao gore pomenute odlike i ulogu poluporoznih regiona, ovaj članak se bavi primerom savremene Središnje Azije i njihovim odnosom sa američkom imperijom.¹ U skladu s tim ovaj rad je podeljen u četiri odeljka. U prvom delu razmatram različita značenja i funkcije regiona u literaturi o regionalizmu. Nadograđujući se na Kacensstajnovno razlikovanje između poroznih i neporoznih regiona, u drugom odeljku uvodim pojam poluporoznih regiona koji popunjava konceptualnu prazninu u ovoj dihotomiji. Empirijski, svrha uvođenja ovog pojma je demonstrirana u trećem i četvrtom delu ovog rada na primeru zemalja središnje Azije sa osvrtom na uticaj američke teritorijalne i neteritorijalne moći na Središnju Aziju usled suprotnih uticaja Rusije, Kine i islamskog sveta. Poseban akcenat stavljen je na difuznu ulogu Središnje Azije kroz analizu političko-bezbednosne, ekonomske i normativne diverzifikacije nasuprot rastućem idejnom i materijalnom pritisku američke imperije. Ovaj članak zaključujem ukazivanjem na druge entitete koji bi mogli da se uklupe u pojam poluporoznih regiona.

POJAM REGIONA

Proučavanje regiona postao je važan pravac u međunarodnim odnosima. Pojedini autori čak smatraju da studiranje regiona predstavlja dominantan trend u međunarodnim studijama (Shaw i Soderbaum 2003, 1). Značaj regiona delom raste zahvaljujući brzom razvoju svetske trgovine i širenju preferencijalnih trgovinskih sporazuma na regionalnoj osnovi kao što su NAFTA i CEFTA. Rastuća uloga regiona može se pripisati i njihovom uticaju na oblikovanje svetskog poretka: regioni postaju svojevrsni „komplementarni sloj upravljanja (*governance*)“ (Fawcett 2004) zahvaljujući regionalnim akterima (vladinim i nevladinim organizacijama) koji na sebe preuzimaju političko-bezbednosne, ekonomske i ideološke zadatke. Očigledan primer slojevite funkcije regiona u oblikovanju svetskih tokova je Evropska unija, u kojoj su državni, podržavni i naddržavni igrači deo regiona ali i utiču na stvaranje i oblikovanje drugih regiona (npr. kroz politiku tzv. evropskog susedstva).

1 U ovom radu Središnja Azija obuhvata Kazahstan, Kirgistan, Tadžikistan, Turkmenistan i Uzbekistan.

Ova višeslojevitost regiona stvara problem prilikom njihovog definisanja. Pod regionom se obično podrazumeva određen broj država koje su međusobno povezane geografskom blizinom i određenim nivoom međuzavisnosti (Nye 1987, 5–8). Znatno šire određenje ovog pojma obuhvata države koje poseduju zajedničke jezičke, etničke, kulturološke, istorijske i društvene veze (Hettne 2005, 3). Naposljetku, regioni su često definisani kao složene društvene konstrukcije prožete i materijalnim i idejnim elementima uključujući promenjivu ljudsku praksu i diskurse (Paasi 2009). U ovom radu regioni su određeni podjednako materijalnim (geografija i međuzavisnost) i nematerijalnim (identitet i institucionalizacija) činiocima. Regioni obuhvataju tri sastavna elementa: geografsku blizinu, identitet i institucionalizaciju.

Pri definisanju regiona, geografsko određenje ne treba unapred odbaciti jer bez određenih teritorijalnih ograničenja razmatranje regionalnih institucija i procesa postaje gotovo nemoguće (Hurrell 1995, 39–42). Polazna osnova za određenje regiona središnje Azije je upravo geografska. Pet država, konstitutivnih članica srednjoazijskog regiona, povezane su zajedničkom postsovjetskom prošlošću, turkofonskim jezicima i sličnim tradicijama, intenzivnom (legalnom i nelegalnom) trgovinskom razmenom, sporovima oko rečnog toka Sir Darje i Amu Darje i zajedničkim bezbednosnim pretnjama (kao što je verski fundamentalizam). Središnja Azija se ponekad geografski određuje kao sastavni deo tzv. postsovjetskog regiona u koji spadaju i ostale zemlje bivšeg SSSR-a (npr. Buzan i Waever 2003). Ovo određenje je legitimno, uzimajući u obzir zajedničku kolektivnu prošlost, ali poseduje i dve slabosti. Prvo, svrstavanje raznih delova nekadašnjeg SSSR-a pod jedan region analitički samo zamenjuje državu znatno apstraktnijom formom regiona bez uvida u osobenosti raznih delova. U pogledu kulturnih tekovina, a pod tim podrazumevam jezik, veru i običaje, Središnja Azija se razlikuje od npr. Kavkaza i postsovjetskog zapada (Ukrajina, Belorusija i Moldavija) u tolikoj meri da im zajedničku komunikaciju omogućuje ruski jezik. U pogledu ekonomske međuzavisnosti situacija nije drugačija. Dok Središnja Azija poseduje čvrste ekonomske veze sa Rusijom, utoliko su one znatno slabije u odnosu na ostatak bivšeg sovjetskog bloka.² Najzad, u pogledu bezbednosnih pretnji u pitanju je više različitih regiona. Kavkaz je poprište međunarodnih sukoba (Azerbejdžan—Jermenija i Gruzija—Rusija) i separatizma (Nagorno Karabah, Abhazija, Južna Osetija, Čečenija), postsovjetski zapad pati od separatizma (Pridnestrovje) dok Središnja Azija ne pati ni jedne od ovih pretnji ali je zato pod povremenim rizikom od preliivanja radikalnih grupa iz Avganistana.

Drugi nedostatak određenja oblasti središnje Azije kao dela monolitnog postsovjetskog regiona leži u ugrađenom jednodimenzionalnom

2 Videti Tabelu 3 za više detalja.

shvatanju pojma. Definisane regiona u materijalnom smislu, bilo da je reč o pretnjama, trgovini ili geografskom položaju je nedovoljno. Materijalni činioци ne pružaju odgovor na pitanje šta čini regione, odakle potiču i kako se odnose prema međunarodnom sistemu. Oni su ljuštura koja je ispunjena određenim kulturološkim sadržajem i društvenim interakcijama. Necelishodno je, dakle, svrstati zemlje središnje Azije (ali i druge regione) pod određenu celinu ukoliko je unutrašnji i spoljni politički odlučioци izgrađuju i zamišljaju kao posebnu tvorevinu. Da bismo razumeli nastanak i ulogu regiona, potrebno je dakle razmotriti projekciju regionalnog identiteta: kako regionalni akteri vide region, a kako ga spoljni akteri doživljavaju.

Identitet je bitan deo definisanja regiona zato što politički aktivisti (vladini i nevladini) uz regione uvek nadovezuju „određena prostorna i vremenska samoodređenja (...) i vrše diseminaciju tih samoodređenja ka drugim akterima” (Neumann 1994, 8). Metodološki gledano, određenje identiteta apstraktnih tvorevina kao što su regioni nije lako. Diskursi regionalnih aktera su promenljivi, različiti i suprotstavljeni te regionalni identitet često izmiče „objektivnim merilima” (*Isto*, 38). Ovaj rad uzima u obzir ovu fluidnost regionalnog identiteta tretirajući ga kao stalni proces definisanja i redefinisavanja vrednosti i normi od strane unutrašnjih i spoljnih aktera. Prateći zahtev parsimonije, regionalni identitet je određen kao „odsečak” percepcija regionalnih i spoljnih aktera koji predstavlja dominantan diskurs u posmatranom trenutku.

Oblikovanje regiona vrši se naposletku, pored percepcija, i izgradnjom regionalnih institucija. Često se regionalne institucije poistovećuju sa regionima: EU sa Evropom, a ASEAN sa jugoistočnom Azijom itd. Ovakvo određenje dovodi do pojmovne zabune jer se regioni, relativno stabilne tvorevine, izjednačavaju sa *regionalizmom*, procesom saradnje i koordinacije u okviru određenih regiona.³ Regioni postoje i bez institucija (Fawn 2009, 13), mada je stepen institucionalizacije, koji podrazumeva utemeljenost formalnih pravila i struktura u praksi regionalnih država, važan kvalitet regiona. Pojedine regionalne institucije, kao što su Višegradaska grupa (Poljska, Češka, Mađarska i Slovačka) ili Organizacija za crnomorsku ekonomsku saradnju (BSEC) i pored razvijenih formalnih tela i pravila deluju kao labave strukture sa samitima kao najvišim oblikom organizovanja. Odluke ovih organizacija postavljaju slaba ograničenja na ponašanje regionalnih aktera i uglavnom su bilateralne prirode. Sa druge strane, institucije mogu imati visoko specijalizovana tela čije odluke stvaraju izvesne obaveze za regionalne aktere i pravila su multilateralne prirode, kao što je to slučaj sa EU ili ASEAN. Postoje, naravno, i međuslučajevi kao

3 Više o razlici između regiona i regionalizma pogledati u: Fawcett (2004, 431–436).

što su Arapska liga ili Organizacija afričkog jedinstva (OAU), gde visoka specijalizacija ne podrazumeva i uticajna regionalna tela. Sprovođenje odluka je ovde povereno državama, a sporazumi su uglavnom bilateralne prirode. Najzad, pojedine institucije organizuju i vode regionalni akteri (npr. Arapska liga ili Organizacija afričkog jedinstva) dok druge održavaju u životu prvenstveno spoljni akteri, mahom velike sile (kao što je slučaj sa institucijama Središnje Azije). Ova dva svojstva regionalnih institucija određuju koliko su regioni uspešni u promovisanju svoje posebnosti.

TEORETSKO SHVATANJE AKTIVNOSTI REGIONA

Ulogu regiona u međunarodnoj politici možemo posmatrati na osnovu tri široka pristupa u međunarodnim odnosima: sistemski pristup (neorealizam/neoliberalizam), konstruktivizam i novi regionalizam.⁴

Sistemski pristup ističe uticaj spoljnih faktora (sistem međunarodne vojne moći, međuzavisnost i globalizacija) kao presudne u nastanku, oblikovanju i funkcionisanju regiona. Ovaj pristup se može grubo podeliti na dva tabora, neorealizam i neoliberalizam, koje najkraće rečeno odvaja debata oko toga da li je za funkcionisanje regiona bitnija „tvrda” (vojna) ili „mekna” (ekonomska) moć. Ukratko, neorealisti smatraju da je mogućnost širenja regiona i regionalne saradnje slaba bez velikih sila, dok neoliberali smatraju da procesi međuzavisnosti i globalizacije istovremeno smanjuju i povećavaju tražnju za regionalizmom povećavajući centripetalnu moć međunarodnih institucija.

Za neorealizam presudan uticaj na konstrukciju i funkcionisanje regiona leži u raspodeli moći na međunarodnom nivou (Waltz 1979). Autori kao što su Džozef Griko [Joseph Grieco] (1990), Robert Gilpin [Robert Gilpin] (1981) i Stiven Krasner [Stephen Krasner] (1991) smatraju da distribucija vojne sposobnosti između velikih sila utiče na saradnju u okviru regiona posebno ako se ima u vidu raspored dobiti između aktera. Prema poznatoj formulaciji ove ideje u vidu teorije hegemonске stabilnosti, razvoj regiona je javno dobro koje obezbeđuje hegemon, država koja ima asimetrične vojne sposobnosti u odnosu na ostale regionalne aktere. Zahvaljujući svojim sposobnostima hegemon preuzima vođstvo u obezbeđenju regionalne saradnje i sankcija za one koji ne poštuju pravila. U ovom izrazito pesimističkom i materijalnom shvatanju regiona, koji se katkad poistovećuju sa regionalnim institucijama, ne treba očekivati širenje regiona ukoliko taj proces nije nametnut spolja. Bez jakog spoljnog igrača koji nameće pravila ponašanja regioni stagniraju jer regionalni akteri uvek brinu kolika će biti dobit onog drugog ukoliko

4 Ova tri pravca nisu nikako jedini teoretski okviri u međunarodnim odnosima niti je ovakva podela u potpunosti objektivna. U okviru ovih pravaca postoji mnogo teorija koje imaju različite epistemološke i ontološke osnove.

se odluče za saradnju. Po Grikovim rečima, „glavni cilj država u bilo kom partnerstvu je da spreče druge da poboljšaju sopstvene relativne sposobnosti” (Grieco 1988, 498). Posledica nedostatka hegemonu je sumnja u namere onog drugog, varanje prilikom saradnje i sukob. Prema realizmu, u takvim okolnostima regionalna saradnja je nemoguća.

Spoljne sile su bitne u oblikovanju regionalne dinamike. Rusija utiče na stvaranje carinske unije i konsolidaciju sopstvenog vojnog bloka koristeći status velike sile. Međutim, tvrdnja da je bez hegemonu funkcionisanje regiona nemoguće je u suprotnosti sa mnogobrojnim primerima kao što su Bliski istok, južna i jugoistočna Azija koji su se razvili izvan plašta neke velike sile. To ne znači da velike sile nemaju nikakav uticaj na dinamiku ovih i sličnih regiona. Naprotiv, američka vojna moć teoretski može da dosegne bilo koji kutak planete. Moj argument je da je uticaj velikih sila neravnomeran, promenljiv i podložan transformaciji od strane samih regiona. U tom smislu, regioni mogu nastati i kao odgovor na potencijalnog hegemonu. Regionalni igrači se okupljaju u okviru regionalnih inicijativa da bi uravnotežili moć dominantne sile. Tako je, na primer, Savet za saradnju zemalja zaliva (GCC) nastao kao protivteža Iranu. Osim toga, regioni se razvijaju kao pokušaj malih regionalnih igrača da izvuku materijalnu korist od okolnih hegemonu uz prihvatanje njihove prevlasti. Najbolji primer su srednjoazijske zemlje koje koriste bojazan Rusije i Kine od rastuće američke uloge u regionu da bi modernizovale svoj arsenal i stratešku industriju.

Prema tome, regioni nisu pasivne konstrukcije koje proizvoljno oblikuju velike sile, kao što to tvrdi neorealizam. Sve je više autora koji kritikuju ovako uprošćenu ideju regiona ističući da se ubrzano stvaraju funkcionalne celine koje prevazilaze tradicionalne državne granice na ekonomskom, bezbednosnom i društvenom planu (Keating 2010, 56). Na bazi izmenjenog realizma, Bjuzan [Buzan] i Vejver [Waever], (2003) ukazuju na nove bezbednosne pretnje, aktere i referentne objekte koji su analitički postavljeni između međunarodnog sistema i državnih granica. Iako Bjuzan i Vejver ispravno ukazuju na činjenicu da regioni retko zamenjuju državu kao aktera u međunarodnom sistemu, oni istovremeno odbacuju (kao i realizam) regione kao potpune aktere koji mogu da ograniče ili regulišu ponašanje mnogih državnih i nedržavnih aktera.

Neoliberalizam ističe, poput neorealizma, uticaj strukturnih faktora na funkcionisanje regiona, ali predlaže da ekonomska međuzavisnot i globalizacija imaju presudnu ulogu u tom procesu. Argument neoliberala je sledeći. Povećana trgovinska razmena stvara ekonomsku međuzavisnost. Informatička i tehnološka revolucija dovode do ubrzanja razmene informacija, ideja i znanja učvršćujući materijalnu infrastrukturu na kojoj počiva ekonomska međuzavisnost (Keohane i Nye 1989, 251). Zahvaljujući globalnim tržišnim silama i dejstvu gore navedenih faktora stvaraju se

transnacionalni pokreti, institucije i zajednice, koji regulišu razne globalne probleme od zaštite životne sredine do bezbednosti. Države polako gube centralnu ulogu u procesu odlučivanja u korist ovih transnacionalnih aktera, dok je uticaj na regione ambivalentan. Sa jedne strane, stvaranje globalnih institucija potiskuje lokalne probleme na marginu postavljajući globalne zadatke (terorizam, humanitarne katastrofe, globalno zagrevanje) na vrh svog dnevnog reda. Nominalno regionalne institucije kao što je OEBS su vezane za zapadne vrednosti i interese postavljajući ograničenje na rast i razvoj regiona (Hurrell 1995, 45). Sa druge strane, međuzavisnost i globalizacija podstiču stvaranje i funkcionisanje regiona, jer globalni problemi traže lokalne odgovore. Posledice određenih globalnih problema, kao što su suša ili trgovina ljudima, najviše se osećaju na regionalnom nivou i iz tog razloga će vlade biti prinuđene da pronađu adekvatne odgovore na ove izazove (*Isto*, 46). Prema tome, i pored rastuće uloge globalnog nivoa, neoliberalizam ostavlja prostor za regionalne inicijative, mere i standarde koji doprinose rešavanju globalnih problema.

Neoliberalizam, kao i neorealizam, ostavlja malo prostora za subjektivitet regiona; umesto toga, sistem vojne moći i ekonomske povezanosti predstavljaju neumoljive sile. Konstruktivizam (ili kognitivizam) nastoji da spusti analizu sa sistemskog na nivo samih aktera i da pokaže kako međunarodni igrači međusobno oblikuju svoje vrednosti, preference i interese. Za razliku od pristalica neorealizma i neoliberalizma, koji pretpostavljaju da su ove kategorije stalne, konstruktivisti smatraju da je ponašanje aktera u međunarodnoj politici promenljivo i da proizlazi iz društvenih interakcija. Regioni su proizvod konstantnog definisanja i redefinisania od strane regionalnih i spoljnih igrača; kroz ovaj proces regioni stiču svoje značenje i izgrađuju sopstveni identitet (Kolodziej 2007, 271). Drugim rečima, regioni nisu objektivne činjenice već društvene konstrukcije. Veza između regiona i aktera je povratna: ne samo da akteri oblikuju određeni region, već i taj region oblikuje identitete, preference i interese aktera (Wendt 1999, 79). Dakle, regioni ne postoje nezavisno od konstruisanih normi, uverenja, prakse i institucija.

Raspakujući „crnu kutiju” sistemskog pristupa, konstruktivizam otkriva kompleksnost aktera u međunarodnoj politici. Ipak, izostavljajući uticaj vojne moći i globalizacije konstruktivizam zanemaruje mogućnost da identitet aktera bude proizvod spoljnih činilaca o kojima pišu pristalice sistemskog pristupa. Možda određeni regioni, kao što su zapadna Evropa i jugoistočna Azija, imaju „razvijeniji” identitet zahvaljujući povoljnoj bezbednosnoj situaciji, dok pojedini, poput podsaharske Afrike ili južne Azije ga ne mogu razviti upravo zbog stalnih bezbednosnih pretnji sa državnog i podržavnog nivoa. Da bismo shvatili ulogu regiona treba, dakle, razmotriti i sistemske i subjektivne činioce. Iz tog razloga, ovaj rad

se nadovezuje na treći pristup, tzv. „novi regionalizam” koji vrši sintezu materijalnih i normativnih faktora.

Novi regionalizam poseduje eklektičku bazu: u ovom pristupu regioni nastaju i stižu svoju funkciju kroz interakciju intersubjektivnih i materijalnih činilaca (Hurrell 1995). Cilj ovog pravca je da izgradi analitički most između sistemskog i konstruktivističkog pristupa prihvatajući argumente obe strane. Tako pristalice novog regionalizma preuzimaju konstruktivističko shvatanje da su regioni društveno konstruisani. Hetne [Hettne] i Soderbaum [Soderbaum] ističu značaj regionalnih aktera, posebno transnacionalnih, u oblikovanju regionalizma. Istovremeno, novi regionalizam prihvata postojanje materijalnih faktora, kao što su vojna sila i globalizacija, koji postoje izvan društvene interakcije. Pojedini autori, na primer, smatraju da regionalizam nastaje kao posledica vojne i ekonomske međuzavisnosti. Ašarija [Acharya] i Džonston [Johnston] (2007) tvrde da izvor regionalnih grupacija, aktera i organizacija možemo pronaći u globalizaciji koja podstiče rast unutrašnjih regionalnih veza koje zaobilaze državu. Soderbaum, sa druge strane, ističe da je regionalizam sastavni deo onoga što nazivamo globalizacija: po njemu, regioni se odlikuju slojevitošću i tesnim međusobnim vezama.

Piter Kacenstajn predlaže parsimoničan model koji može pomoći da razumemo ovu interakciju između spoljnih sila, regiona i regionalnih aktera. Kacenstajn smatra da je ceo svet sastavljen od regiona različitog kvaliteta. Sa jedne strane su *porozni* regioni koje presudno formiraju i oblikuju spoljne sile, pre svega procesi internacionalizacije (transnacionalni karakter bezbednosnih problema i ubrzano povećanje ekonomske međuzavisnosti) i globalizacije, u čijem je centru glavni pokretač koji on naziva američkom imperijom. S jedne strane, regioni postaju porozni usled kompresije vremena i prostora gravitirajući prema američkom uticaju. Regioni su izloženi globalnoj difuziji američkih vrednosti i interesa posredstvom međunarodnih trgovinskih aranžmana, regionalnih inicijativa i organizacija, kao i članstvom u svetskim i regionalnim NVO. Ovo predstavlja neteritorijalnu dimenziju američke moći. Sa druge strane, poroznost regiona se produbljuje „vertikalnim odnosima koji povezuju središnje (core) regionalne države sa Amerikom, regione sa podregionima, i Ameriku sa regionima“ (Katzenstein 2005, 1). Na primer, američke vojne baze se nalaze u 150 država širom sveta. Ova sila predstavlja teritorijalnu dimenziju američke moći. Prema tome, horizontalna rasprostranjenost i vertikalna kompozicija materijalnih i normativnih uticaja podstiču stvaranje poroznih regiona.

Kako regioni postaju porozni i da li postoje regioni drugih kvaliteta? Kacenstajnov odgovor je da regioni postaju porozni zahvaljujući postojanju središnje države koja je sposobna da usidri sopstveni region u okviru američke imperije, i zahvaljujući postojanju posebnog identiteta i

regionalnoj institucionalizaciji. Prema tome, regioni koji ne poseduju sve navedene osobine su mahom *neporozni* i odlikuju se nastojanjem da se suprotstave američkoj teritorijalnoj i neteritorijalnoj moći.

Moj argument je da je ova dihotomija nepotpuna i da bismo bolje razumeli odnos regiona prema američkoj moći treba da razmotrimo kategoriju koja je između ova dva ekstrema – poluporozne regione. Nasuprot poroznim regionima, poluporozni nemaju središnju državu, ali su pod uticajem jedne ili više spoljnih sila koje nastoje da preuzmu tu ulogu na sebe. Iz tog razloga, poluporozni regioni su više imuni na američku teritorijalnu moć od poroznih regiona. Za razliku od neporoznih regiona, međutim, poluporozni entiteti imaju heterogeni regionalni identitet koji je više izložen američkoj neteritorijalnoj moći, to jest procesima globalizacije i internacionalizacije. Osim toga, poluporozni regioni su apsorberi: njihova dinamika je isprepletana sa dinamikom poroznih regiona, kao što su Evropa ili jugoistočna Azija, kao i sa dinamikom neporoznih regiona, ali nikada nisu sami dovoljno koherentni da bi postali ujedinjeni. Ovo je usled hibridnog regionalnog identiteta koji je konstantno oblikovan i preoblikovan od strane regionalnih država i rubnih regiona i sila. Naposljetku, poluporozni regioni imaju specijalnu funkciju u svetu regiona. Za razliku od poroznih regiona, koji prihvataju centripetalnu silu američke imperije, i neporoznih regiona koji se toj sili suprotstavljaju, poluporozni regioni teže difuziji američke moći i moći drugih spoljnih sila. Difuzna uloga podrazumeva da se poluporozni regioni isprva prilagođavaju američkoj neteritorijalnoj i teritorijalnoj moći, ali i da poseduju tendenciju za rasplinjavanjem sposobnosti SAD da oblikuje region prema svom normativnom i materijalnom kalupu. Ova tendencija je više verovatna kada američka imperija zauzima ekspanzivan stav, podjednako u materijalnom pogledu (npr. izgradnja novih vojnih baza i ulaganje u ekonomiju regiona) i normativnom smislu (npr. širenje demokratije), prema poluporoznim regionima. Srž ove uloge ogleda se u održavanju ekvilibrijuma između spoljnih sila tako da nijedan akter ne može jednostrano da oblikuje i nameće regionalni identitet i materijalnu dinamiku.

POLUPOROZNI REGION U SVETSKOJ POLITICI: SREDIŠNJA AZIJA NASUPROT AMERIČKOJ IMPERIJI

Ovaj odeljak govori o osobinama poluporoznih regiona kroz poređenje sa poroznim i neporoznim regionima u Kacenstajnovom pojmovnom okviru i posebno kroz primer Središnje Azije. Ističem da poluporozni regioni poseduju posebne odlike u pogledu tri dimenzije (nivo američke moći, preovlađujući regionalni identitet i priroda regionalne institucionalizacije) i da zemlje iz središnje Azije u velikoj meri potpadaju pod ove kriterijume (pogledajte Tabelu 1). Prema tome, Središnja Azija kao poluporozni region više

je podložna američkoj neteritorijalnoj nego teritorijalnoj moći, poseduje hibridni identitet i eksterno podržanu institucionalizaciju. Budući da su poluporozni regioni često postavljeni na razmeđu između drugih regiona i sila, očekivano je da budu izloženi teritorijalnoj moći raznih centara. Vojne baze i ulaganja u regionalnu infrastrukturu bi trebalo pre da budu diverzifikovane između stranih sila nego da budu čvrsto vezane za jednu silu.

Tabela 1: *Porozni, poluporozni i neporozni regioni u svetskoj politici*

	Porozni (Evropa, Jugoistočna Azija)	Poluporozni (Središnja Azija)	Neporozni (Bliski Istok)
Teritorijalna moć SAD	Visoka (sred. država)	Niska (bez sred. države)	Niska (bez sred. države)
Neteritorijalna moć SAD	Visoka (i države i društva su pod značajnim uticajem)	Srednja (društva su pod većim uticajem nego države)	Niska (i države i društva su pod malim uticajem)
Dominantni regionalni identitet	Poseban („evropski“, „azijske vrednosti“)	Hibridan („istok/zapad“, „Evropa/Azija“)	Poseban („arabizam“)
Institucionalizacija	Sopstvena (EU, ASEAN)	Spoljna (Evroazijska ekonomska zajednica, ŠOS)	Sopstvena (Arapska liga)
Uloga	Širenje moći SAD	Difuzija moći SAD	Otpor moći SAD

Prema tome, teritorijalna moć američke imperije bi trebalo da bude manje naglašena. Isto tako, ako ću oblast središnje Azije klasifikovati kao poluporozni region, dva indikatora bi trebalo da imaju niske vrednosti. Prvo, iako je vojska SAD postavljena u Kirgistanu, a postoji i mali kontingent nemačkih vojnika u susednom Uzbekistanu, teritorijalna moć američke imperije je generalno slaba.⁵ Uprkos osnivanju Srednjoazijskog bataljona 1995. godine pod pokroviteljstvom NATO, i uprkos članstvu Kazahstana, Kirgistana, Tadžikistana i Uzbekistana u Partnerstvu za mir, vojna saradnja SAD i zemalja središnje Azije postoji samo na papiru (Weitz 2008, 37). Rusija izgleda kao daleko ozbiljniji igrač u pogledu baza i saveza. Kremlj kontroliše tri vojne ispostave u regionu (Kazahstan, Kirgistan, i Tadžikistan) i okuplja četiri srednjoazijske države (sve osim Turkmenistana) u moskovskoj alijansi pod nazivom Organizacija ugovora o kolektivnoj bezbednosti

5 Najjasniji primer ove slabosti je odluka vlade Uzbekistana iz 2005. da izbacii američke trupe iz vazduhoplovne baze Kvarši-Hanabad (K₂).

(OUKB). Drugo, prema podacima izloženim u Tabeli 2, strane direktne investicije (SDI) koje dolaze iz SAD i zapadnih zemalja izgledaju impresivno i neprikosnoveno. Ova informacija nije iznenađujuća imajući u vidu značaj tehnologije za razvoj privreda u središnjoj Aziji. Ipak, slika postaje izbalansirana kada uzmemo u obzir još jedan indikator teritorijalne moći koji Kacenstajn koristi, a to je obim međunarodne trgovine (pogledati Tabelu 3). U ovom slučaju regionalni akteri uspeavaju da diverzifikuju svoju trgovinu prema drugim partnerima, posebno prema Rusiji, što se poklapa sa mojom procenom da postoji velika verovatnoća da će poluporozni regioni nastojati da kanališu svoju ekonomsku zavisnost. Uticaj američke teritorijalne moći, stoga, izgleda da vremenom varira sa tendencijom da se rasplina.

Tabela 2: Zapadne SDI u regionu (1993-2003)

Zemlja	Kazahstan	Kirgistan	Tadžikistan	Turkmenistan	Uzbekistan*
Nivo zapadnih SDI (%)	62,2	71,3	68,9		49,9
	1. SAD, 33,7 2. UK, 14,8 3. ITA, 4,1 4. KND, 3,1 5. JPN, 2,4 6. NEM, 2,1	1. KND, 38,1 2. SAD, 14,1 3. UK, 9,3 4. NEM, 6,8 5. HOL, 1,5 6. ITA, 1,5	1. UK, 44,9 2. ITA, 20,5 3. LUKS, 1,9 4. HOL, 1,6	Nema podataka	1. SAD, 36,6 2. UK, 10,5 3. JPN, 2,7 4. NEM, 0,1

Izvor: UNCTAD

*Podaci su dostupni samo za 1997. godinu:

<http://www.unctad.org/en/docs/poiteiipm13.en.pdf>

Tabela 3: Robni trgovinski partneri srednjoazijskih republika za 2009. godinu - izvoz i uvoz (% od ukupne vrednosti izvoza/uvoza)

Zemlja	Kazahstan	Kirgistan	Tadžikistan	Turkmenistan	Uzbekistan*
Izvoz prema odredištu (%)	EU, 48,7 Kina, 13,6 Rusija, 8,2 drugi, 39,5	Švajcarska, 37,8 Rusija, 15,8 Kazahstan, 14,1 drugi, 42,3	Rusija, 37,4 EU, 35,3 Uzbekistan, 14,1 drugi, 14,2	Rusija, 41,1 EU, 19,3 Iran, 9,7 drugi, 29,9	Rusija, 17,1 Švajcarska, 8,9 Ukrajina, 8,4 drugi, 65,6
Uvoz prema glavnom izvoru (%)	Rusija, 31,3 EU, 27,4 Kina 12,6 drugi, 28,7	Rusija, 36,6 Kina, 20,8 EU, 11,2 drugi, 30,	Uzbekistan, 28,8 Rusija, 16,2 Ukrajina, 13,1 EU, 12,8 drugi, 29,1	Rusija, 14,3 Turska, 14,2 EU, 13,3 Ukrajina, 12,0 drugi, 46,2	Rusija, 26,5 J. Koreja, 12,9 Kazahstan, 9,4 drugi, 51,2

Izvor: STO, <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E>

*Podaci su iz 2008.

Sa druge strane, američka neteritorijalna moć bi trebalo da bude više dinamična u odnosu na teritorijalnu, posebno u pogledu civilnog društva, ali ipak u utakmici sa drugim nedržavnim akterima. Kao i na primeru neporoznih regiona, država će biti pod znatno slabijim uticajem zato što je manje izložena američkoj teritorijalnoj moći. Tokom 1990-tih, mnoge američke formalne i NVO mreže su uspostavile uticaj u središnjoj Aziji i pored protivljenja vlada ovog regiona. Iako zapadne NVO i društvene mreže nisu toliko jako uspostavljene kao u drugim regionima (Tabela 4), njihov uticaj na demokratizaciju je verovatno ključan, što ilustruju dve revolucije u Kirgistanu.⁶

Tabela 4: *Meduregionalni indeks održivosti NVO (1998-2009)**

	2001	2004	2007	2009
Srednja Azija	4,8	4,6	4,7	4,8
Zapadni ZND i Rusija	5,0	4,7	4,7	4,6
Jugoistočna Evropa	4,2	3,8	3,7	3,7
Kavkaz	4,6	4,4	4,3	4,2

*Izvor: USAID, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADS953.pdf, str. 231

Ipak, američka neteritorijalna moć potpomognuta procesima globalizacije izgleda da je rasplinuta između drugih sila. Poslovni jezik, politička interakcija i obrazovanje pripadaju ruskoj sferi; autoritarna politička kultura, zakonodavstvo i sekularne institucije su prožete ruskim političkim nasleđem; a regionalna privreda je i dalje tesno povezana sa ruskom. Istovremeno, kineski uticaj u regionu raste kroz ulaganja u hidrokarbonski i rudni sektor i kroz političko-bezbednosne aranžmane u okviru Šangajske organizacije za saradnju (ŠOS).⁷ Konačno, ne sme se umanjiti uticaj islama na identitet Središnje Azije. Uprkos nakalemljenom sekularizmu, vera i dalje igra važnu ulogu u unutarporodičnim odnosima, procesu socijalizacije i delom u

6 Od 1992. civilno društvo u Kirgistanu je sponzorirano od strane SAD na osnovu tzv. *Freedom Support Act*-a. U 2007. novčani iznos je premašio 23 miliona dolara. Ovaj zakon obuhvata i Kazahstan (14 miliona dolara), Tadžikistan (27 miliona), Turkmenistan (5,5 miliona) i Uzbekistan (17,8 miliona) sa ciljem „pomoći novim demokratijama u bivšem SSSR-u”. Ovaj zakon ne uključuje privatne fondove kao što su Freedom House, Open Society, i druga slična zapadna udruženja. Izvor: CRS Report for Congress: US assistance to the Former Soviet Union, 1 March 2007, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32866.pdf> (05/12/2010).

7 Interesantno, kineski ekonomski uticaj u regionu ubrzano raste. Samo u 2009. godini uzajamna trgovinska razmena je dostigla 13 milijardi dolara, što je vrlo blizu obimu trgovine koji ima najveći trgovinski partner zemalja središnje Azije, Rusija, sa 15 milijardi dolara.

obrazovanju. Nakon sticanja nezavisnosti u 1990-im, broj madrasa se znatno povećao. U Kirgistanu, na primer, u 2009. godini je bilo registrovano oko 3000 studenata na 52 madrase, dok je 4000 mladića iz Tadžikistana studiralo na nepriznatim religioznim školama u Pakistanu, Iranu i u arapskim zemljama bez znanja svoje vlade (EurasiaNet 2010). Prema tome, izgleda da je Središnja Azija pod uticajem mnogih centara neteritorijalne moći koji ne potiču nužno iz američke imperije.

Ovo vodi do druge bitne karakteristike poluporoznih regiona – hibridni identitet. Za razliku od poroznih i neporoznih regiona, koji poseduju posebne identitete u Kacenstajnovom okviru ali su u različitom odnosu sa američkom imperijom, poluporozni regioni su nekoherentni identitetski entiteti. Spoljni akteri drugačije shvataju region, a i same države regiona smatraju ga za prostorni i idejni konstrukt rasprostranjen između različitih svetova. Središnja Azija deli i ovaj atribut. Sa jedne strane, američki diskurs oblikuje središnju Aziju kao geopolitički i geoekonomski „luk nestabilnosti“ (evroazijski Balkan) koji je nekada bio deo Ruskog carstva (Brzezinski 1997). Rusko shvatanje regiona je opet drugačije: Središnja Azija je predstavljena kao širi Bliski istok zahvaljujući svojim islamskim korenima, ali isto tako i kao Rusijino „blisko inostranstvo“ u kome Moskva ima specijalne interese (Mankoff 2009, 11–53).⁸ Kineski pogled na identitet Središnje Azije odnosi se na shvatanje graničnog područja, gde je region zamišljen kao prastari deo vazalnog sistema Srednjeg kraljevstva koji je postojao pre ruske kolonizacije. U isto vreme, same države u središnjoj Aziji dele određene kulturne obrasce kao što su turkmensko poreklo jezika, i uticaj persijske i arapske kulture (Sengupta 2009, 68). To što su vekovima postavljeni na svojevrsnoj raskrsnici izgleda da je imalo uticaja na oblikovanje zajedničkog razumevanja regiona kao prostora „između“ drugih, pogotovo u kulturnom i geopolitičkom smislu:

Kada je reč o integraciji na nivou zemalja središnje Azije, ona ima posebna svojstva. Tokom svoje celokupne istorije narodi ovog regiona su se borili rame uz rame protiv dominacije stranih zavojevača. Predstavnici ovih naroda su uvek bili vođeni idejama nezavisnosti i stvaranja nezavisnih država. Ovi narodi su vekovima živeli na ogromnoj teritoriji poznatoj kao Turkistan (*Isto*).

8 Pojam „bliskog inostranstva“ podrazumeva postsovjetski prostor u kome Rusija ima posebne bezbednosne i ekonomske interese. Popularizovan tokom 1990-tih od strane ruskih nacionalista kao što je Vladimir Žirinovski, ovaj diskurs postao je sastavni deo ruske spoljne politike za vreme premijera Jevgenija Primakova, a često je spominjan i u dokumentima nacionalne bezbednosti tokom predsedavanja Vladimira Putina i Dimitrija Medvedeva.

Difuzija moći američkog imperijuma i hibridni identitet su nadomešteni spoljno nametnutom institucionalizacijom. To ne znači samo da su poluporozni regioni u nemogućnosti da uspostave sopstvenu organizaciju, već i da je institucionalizacija teško ostvariva bez podrške spoljnih država. Hibridni identitet, raznoliki uticaji i stalna regionalna rivalstva u velikoj meri omogućuju spoljno mešanje u regionalne procese. S jedne strane, ovo čini vezu sa američkom imperijom nestabilnijom u odnosu na porozne regione jer diverzifikacija alternativnih idejnih i materijalnih uticaja dovodi do diverzifikacije spoljnih politika zemalja ovog regiona. Institucije i politika EU su omogućene hegemonijom SAD, ali je sama ekonomska zajednica razvijena bez znatnog uticaja Vašingtona.

Većina srednjoazijskih političko-bezbednosnih tela (ZND, ŠOS i OUKB) i ekonomskih organizacija (EurAsEC) su osnovani i podržani od strane spoljnih igrača kao što su Rusija i Kina. Sa druge strane, diverzifikacija institucionalnih dogovora nije toliko podstaknuta otporom prema američkoj imperiji, kao u slučaju neporoznih regiona, nego nastojanjem da se balansiraju drugi uticaji. Ovo objašnjava zbog čega su srednjoazijske zemlje voljne da učestvuju u projektima pod pokroviteljstvom SAD uprkos njihovoj dugogodišnjoj orijentaciji prema Rusiji kao primarnom bezbednosnom i ekonomskom partneru.

Sve u svemu, tri gore navedene dimenzije poluporoznih regiona i posebno Središnje Azije konstituišu osnovu difuzivne uloge prema američkoj imperiji. Na koji način se ova uloga ostvaruje na ekonomskom, političko-bezbednosnom i normativnom planu razrađeno je u narednom odeljku.

SREDIŠNJA AZIJA I DIFUZNA ULOGA POLUPOROZNIH REGIONA

Mešovita izloženost američkoj neteritorijalnoj moći zajedno sa hibridnim regionalnim identitetom i spolja nametnutom regionalnom institucionalizacijom doprinosi difuznoj ulozi poluporoznih regiona. U ovom smislu, poluporozni regioni, posebno Središnja Azija, trebalo bi da vrše difuziju (nasuprot širenju poroznih regiona i otporu neporoznih) političko-bezbednosnog, ekonomskog i normativnog uticaja američke imperije i drugih okolnih centara moći. Difuzija američke moći je vrlo verovatna kada SAD i njihovi pridružni porozni regioni Evrope i jugoistočne Azije povećavaju interakciju sa poluporoznim regionom, jer će u tom slučaju regionalne države nastojati da održe ravnotežu. U slučaju središnje Azije, u periodu od 1992. do 2010. godine indikatori kao što su vojna saradnja, ulaganja u energetski sektor i demokratizacija podržavaju ovu logiku.

Počev od 1992. godine američka vlada izgrađuje vojne veze i izvodi vežbe sa srednjoazijskim državama koje su, po svemu sudeći, zainteresovane da učvrste svoju nezavisnost diverzifikacijom bezbednosnih mogućnosti.

Do 1994. godine, Kazahstan, Kirgistan, Tadžikistan i Uzbekistan su se pridružili NATO programu Partnerstvo za mir, a oficiri iz datih zemalja su izveli i nekoliko zajedničkih manevara (Nichol 2010). Godine 1997. američka administracija je pokrenula vojni program finansiranja srednjoazijskih zemalja koji je ubrzan 2002. godine sa nastupanjem „rata protiv terorizma“ i postepenog američkog širenja u regionu (pogledati tabele 5 i 6).

Tabela 5: *Vojni program finansiranja zemalja središnje Azije, fiskalna godina 2000–2010 (U.S. \$)*

	FG 2000	FG 2002	FG 2004	FG 2006	FG 2008	FG 2009	FG 2010
Kazahstan	1.500.000	4.750.000	Nema	3.465.000	1.339.000	4.500.000	3.000.000
Kirgistan	1.000.000	11.000.000	4.075.000	1.881.000	843.000	800.000	3.500.000
Tadžikistan	Nema	3.700.000	1.995.000	495.000	372.000	740.000	1.500.000
Turkmenistan	600.000	Nema	500.000	297.000	Nema	150.000	2.000.000
Uzbekistan	1.750.000	36.207.000	2.980.000	Nema	Nema	Nema	Nema

*Izvor: USAID, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADS953.pdf, str. 231

Tabela 6: *Neproliferacija, antiterorizam, deminiranje i povezani programi (NADR) (U.S. \$)*

	FG 2000	FG 2002	FG 2004	FG 2006	FG 2008	FG 2010
Kazahstan	1.050.000	2.655.000	2.000.000	2.041.000	2.992.000	1.900.000
Kirgistan	-	-	500.000	2.917.000	2.488.000	1.590.000
Tadžikistan	50.000	7.500.000	300.000	1.970.000	3.164.000	1.725.000
Turkmenistan	235.000	7.000.000	-	400.000	1.050.000	1.075.000
Uzbekistan	-	4.300.000	-	-	200.000	600.000

Izvor: „US Military Aid to Central Asia, 1999-2010: Security Priorities Trump Human Rights and Diplomacy” http://www.soros.org/initiatives/cep/articles_publications/publications/occasional-paper-20101015/OPS-No-1-20101015.pdf.

U tom periodu, američko prisustvo u Avganistanu otvorilo je mogućnost za širenje američke teritorijalne moći kroz uspostavljanje vojnih baza i tranzitnih dogovora sa pojedinim srednjoazijskim zemljama. I zaista, u novembru 2001, lider Tadžikistana Enomali Rahmon (Enomalii Rahmon) i američki sekretar odbrane Donald Ramsfeld (Donald Rumsfeld) postigli su sporazum o stacioniranju 35 američkih borbenih aviona u bazi Kuljab (Goldman 2009, 24–26). U istom stilu, vođstvo Uzbekistana iznajmilo je bazu Kvarši Hanabad (K2), dok je Kirgistan odobrio raspoređivanje 3000 američkih trupa u bazi Manas (*Isto*). Kazahstan je potpisao sporazum o slobodnom preletu i prolazu američkih vojnika i osoblja kroz svoju teritoriju (Rumer 2006). Činilo se da je američka teritorijalna moć neprikosnovenena i da će region biti lako apsorbovan u američku orbitu.

Međutim, američka teritorijalna moć je počela da opada odmah nakon svog najvećeg uzleta – u 2002. godini. Američka vojska je morala da se povuče iz Uzbekistana 2005. i bila je prinuđena da pregovara o novom sporazumu sa Kirgistanom. Region je izveo svoju difuznu ulogu. Umesto da se usidre u vodama američke imperije, srednjoazijske zemlje su odlučile da se okrenu Rusiji i Kini. Već u 2001. godini sve zemlje osim Turkmenistana koji je ostao neutralan pridružile su se Kini i Rusiji u novouspostavljenoj ŠOS, bezbednosnoj organizaciji stvorenoj da se bori protiv terorizma, separatizma i ekstremizma. Do sada je pet zajedničkih vojnih vežbi izvedeno pod okriljem ove organizacije i to 2003, 2005, 2007, 2009. i 2010. godine (Peyrouse 2010), a srednjoazijske zemlje su uspostavile koordinaciju svojih antiterorističkih politika kroz zajednički organ pod nazivom Regionalna antiteroristička struktura (RATS). Godine 2002. Rusija je iznajmila bazu Kant u Kirgistanu i ojačala svoje vojne veze sa Kazahstanom, Kirgistanom i Tadžikistanom (Uzbekistan se pridružio paktu 2006.), koje su bile oslabile 1990-tih, kroz institucionalizaciju Ugovora o kolektivnoj bezbednosti iz 1992. godine.

Slične tendencije prema difuziji uočavaju se u energetskom sektoru (hidrokarbonski resursi i hidroelektrična energija) koji predstavlja svojevrsnu kičmu regionalnih ekonomija.⁹ Osim Turkmenistana čija je energetska politika koncentrisana pre svega na Rusiju i Kinu, Kazhstan je pravi primer zemlje koja vrši diverzifikaciju američkog ulaganja u rastući energetski sektor. Ranih 1990-tih, mnoge američke kompanije su uspele da uspostave prisustvo na kazahstanskim poljima nafte i gasa. Prvo i drugo

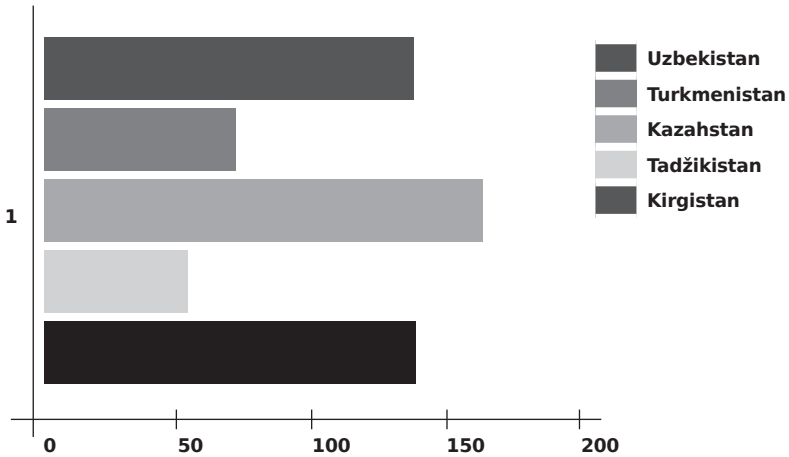
9 U slučaju zemalja bogatih hidrokarbonskim nalazištima ova tvrdnja je potkrepljena njihovom izvoznom strukturom. Udeo minerala u nacionalnom izvozu je sledeći: Kazahstan-75%, Turkmenistan-83%, i Uzbekistan-36%. (International Trade Centre, 2008) Tadžikistan i Kirgistan nemaju hidrokarbonske resurse ali su bogati hidroenergetskim potencijalom.

naftno polje po veličini u Kazahstanu, Kašagan i Tengiz, su pod kontrolom AGIP KCO konzorcijuma (~66% ENI, Total, Exxon Mobil, Shell, Conoco), dok je Karačaganak gasno polje pod upravom zapadnog Karačaganak konzorcijuma.

Ipak, američki kapital je iskorišćen u cilju smanjenja energetske zavisnosti od Rusije (gotovo 60% nafte i gasa se transportuje kroz Rusiju) i jačanja ekonomije. Umesto vezivanja Kazahstana za američku energetska politiku, Astana se takođe oslanja na kineski kapital. Od 2003. Peking je kupio, između ostalog, licencu na eksploataciju polja Uzen, trećeg po redu naftnog polja, zatim Petro-Kazahstan, drugu po veličini petrolejsku kompaniju u Kazahstanu i na korak je do završetka gigantskog Atirau-Alašanku naftovoda (~2500 km). U decembru 2009. Kina je okončala izgradnju gasovoda Srednja Azija-Kina dugačkog 3000 km, koji se proteže od Turkmenistana, preko Uzbekistana i Kazahstana do kineske provincije Sinđang, koji bi u narednim godinama trebalo da smanji nivo gasa koji je planiran za američki Nabuko projekat i ruske gasovode (Asia Times Online 2010). Stoga, uprkos velikim ulaganjima u energetska sektor Srednje Azije američka teritorijalna moć se rasplinjava, na šta ukazuje i primer Kazahstana.

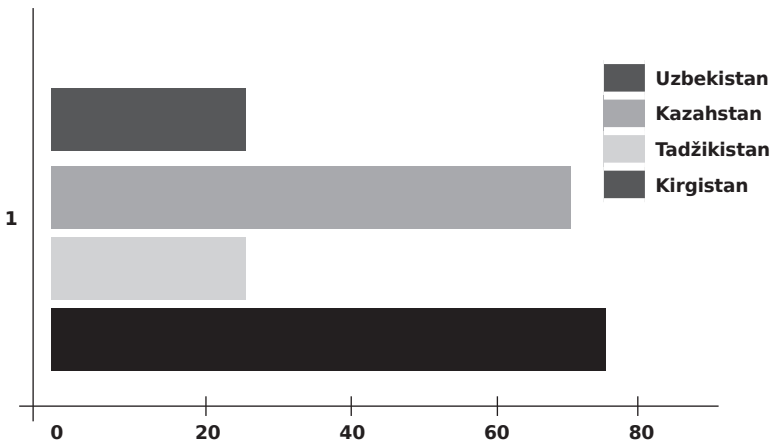
Konačno, podrška demokratiji i ljudskim pravima od strane američke vlade i zapadnih NVO čini se da nije jedina neteritorijalna sila koja nastoji da oblikuje srednjoazijski milje. Uprkos ogromnoj finansijskoj pomoći za razvoj civilnog društva i političke reforme, podjednako iz zvaničnih i privatnih fondova (videti grafikone 1 i 2), politička prava i građanske slobode, jedan od osnovnih indikatora demokratije, su slabe (pogledajte grafikon 3). Prisustvo snažnih autoritarnih vlada svakako doprinosi ovoj slici. Na primer, Turkmenistan i u određenoj meri Uzbekistan su i dalje pod manjim pritiskom američke neteritorijalne moći budući da ovi srednjoazijski režimi zabranjuju ili strogo kontrolišu pristup NVO.

Grafikon 1: *Američka pomoć namenjena demokratiji i civilnom društvu u Srednjoj Aziji 1994-2006 (u milionima američkih dolara)*

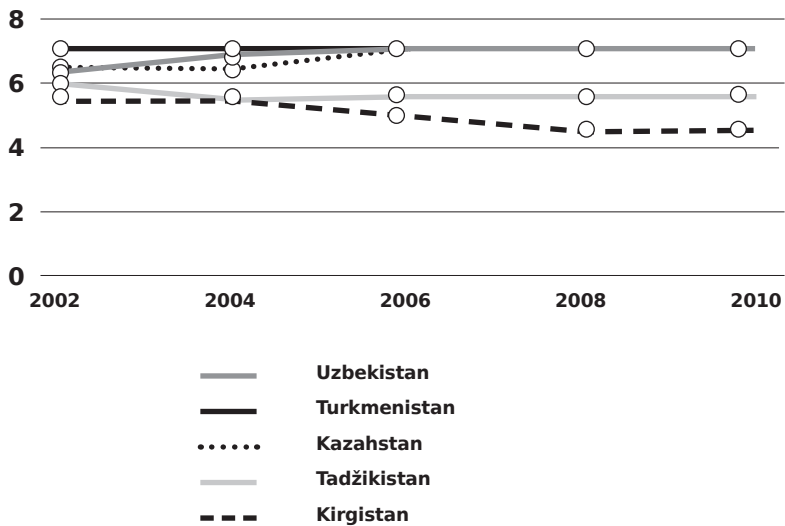


Izvor: podaci su bazirani na izveštajima američkog koordinатора pomoći Evropi i Evroaziji kancelarije Stejt Departmenta, <http://www.state.gov/p/eur/rls/rpt/c10250.htm>.

Grafikon 2: *Filantropija Džordža Soroša u Srednjoj Aziji 1994-2006 (u milionima američkih dolara)*



Izvor: <http://www.globality-gmu.net/archives/608>.

Grafikon 3: *Politička prava/građanske slobode u zemljama Središnje Azije (2002–2010)**

*Rezultati su poređani 1-7, pri čemu je 1 najviša a 7 najniža vrednost.
Izvor: Freedom House, www.freedomhouse.org.

Ipak normativni pejzaž regiona je pod pritiskom drugih nedržavnih aktera koji koriste procese globalizacije da bi povećali sopstveni uticaj. Takva je uloga islamskih obrazovnih centara (džamija i madrasa) i islamiističkih pokreta koji poseduju značajan ulog u Srednjoj Aziji. Samo u prvim godinama nakon raspada SSSR broj džamija u Kirgistanu je povećan sa 15 na 50, u Kazahstanu sa 19 na 37, u Tadžikistanu, sa 17 na 40, i u Turkmenistanu, sa 5 na 30 (Rashid 2003, 54–55). Od 1990-tih i sticanja nezavisnosti broj madrasa u Srednjoj Aziji je u stalnom porastu (Kalanov i Alonso 2008).¹⁰ Štaviše, broj studenata iz Srednje Azije na univerzitetima širom arapskog sveta je u porastu kao što sam istakao u prethodnom odeljku. Većina studenata se upisuje posredstvom članstva u raznim islamističkim pokretima, radikalnim i neradikalnim, kao što su Hizb-ut-Tahrir, Islamiistički pokret Uzbekistana (IMU), i Islamistička renesansna partija Tadžikistana (IRPT) koje poseduju snažan uticaj na srednjoazijsku političku i društvenu scenu. Posebno bih istakao neke od ovih organizacija koje su učestvovala u vlasti na državnom nivou (npr. IRPT), kao i one čije se aktivnosti i članovi prostiru širom regiona (Hizb-ut-Tahrir) (Bowyer 2008, 4–16). Dakle, islam predstavlja svojevrsnu snagu koja pomaže u difuziji neteritorijalne dimenzije američke moći.

ZAKLJUČAK

Kacenstajnov „svet regiona“ nije naseljen samo poroznim i neporoznim regionima već i poluporoznim. Analizirajući Središnju Aziju, u ovom članku tvrdim da postoji verovatnoća da su poluporozni regioni više pod uticajem američke neteritorijalne nego teritorijalne moći zahvaljujući svojoj izloženosti drugim regionima i silama. Za uzvrat, ova izloženost utiče podjednako na prirodu regionalne institucionalizacije koja je obično navođena od strane spoljnih aktera, i regionalnog identiteta koji postaje hibridan. Samim tim, međuigra ovih triju dimenzija rezultira u difuznoj ulozi poluporoznih regiona koja je označena tendencijom da se rasprše političko-bezbednosni, ekonomski i idejni efekti američke imperije.

U ovom radu, Središnja Azija u velikoj meri odgovara svojstvima i ulozi poluporoznih regiona. Ali, da li se mogu identifikovati drugi slučajevi poluporoznih regiona koji bi ojačali izloženi konceptualni okvir i argument? Po

10 Nemoguće je identifikovati stvaran broj aktivnih džamija i madrasa u Srednjoj Aziji zahvaljujući velikom broju nelegalnih religijskih objekata. Kada su u pitanju registrovani objekti, u Kazahstanu danas ima više od 5000 džamija i madrasa, u Kirgistanu ih ima više od 2500, u Tadžikistanu skoro 3400, u Turkmenistanu oko 320, a u Uzbekistanu između 2000 i 5000.

mom uverenju, postoje makar tri potencijalna kandidata: Istočna Evropa (Belorusija, Moldavija i Ukrajina), Južna Azija (Bangladeš, Indija, Pakistan i Šri Lanka)¹¹ i Kavkaz (Jermenija, Azerbejdžan i Gruzija). Prvo, svaki od ovih regiona ponaosob je više izložen američkoj neteritorijalnoj nego teritorijalnoj moći. Američko vojno prisustvo i regionalne institucije su manje zastupljene u poređenju sa drugim akterima (npr. Rusija i EU u Istočnoj Evropi, Rusija na Kavkazu i Indija u Južnoj Aziji). Ipak, značaj zapadnih NVO i širenje njihovih vrednosti kao što su demokratija i ljudska prava je verovatno više naglašen, iako u različitim nivoima u tri regiona. Drugo, manjak jasnog regionalnog identiteta je prisutan u sva tri slučaja. Istočna Evropa je rastegnuta između Zapada i Rusije na svom putu ka zajedničkom identitetu; Južna Azija se nalazi na raskršću islama, hinduizma i budizma i između autokratije i demokratije; Kavkaz je pod uticajem Rusije i Orijenta.

Da li i u kojoj meri navedeni atributi odgovaraju difuznoj ulozi svojstvenoj poluporoznim regionima u velikoj meri prevazilazi glavni cilj ovog rada. No, buduće analize navedenih slučajeva mogu baciti više svetla na neophodnost konceptualne i analitičke modifikacije Kacenstajnovog okvira. ¶

11 Kacenstajn smatra Južnu Aziju za neporozni region samo zato što nema središnju državu sposobnu i radu da približi region američkoj imperiji.

LITERATURA

- Acharya, Amitav i Alastair Ian Johnston. 2007. "Comparing Regional Institutions", u: Acharya and Johnston (eds.), *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in a Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowyer C., Anthony. 2008. "Islamic Movements and Democracy in Central Asia: Integration or Isolation". Paper Proposal for CSID's 9th Annual Conference, 1-19.
- Brzezinski, Zbigniew. 1997. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.
- Buzan, Barry i Ole Wæver. 2003. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- "China ends Russia's grip on Turkmen gas", *Asia Times Online*, December 16, 2009, http://www.atimes.com/atimes/China_Business/KL16Cbo1.html (07/12/2012).
- Fawcett, Louise. 2004. "Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism", *International Affairs*, 80(3): 429-446.
- Rick, Fawn. 2009. "Regions' and Their Study: Wherefrom, What for and Whereto?" *Review of International Studies* 35: 5-34.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldman F., Minton. 2009. *Rivalry in Eurasia: Russia, the United States and the War on Terror*. Santa Barbara: Praeger Security International.
- Grieco, Joseph. 1988. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism". *International Organization*. 42(3): 485-507.
- _____. 1990. *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hettne, Bjorn. 2005. "Beyond the 'New' Regionalism. *New Political Economy*. 10(4): 543-571.
- Hurrell, Andrew. 1995. "Regionalism in Theoretical Perspective", u: *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, eds. Louise Fawcett i Andrew Hurrell. Oxford: Oxford University Press.
- EurasiaNet*. "In Central Asia, Unofficial Madrasahs Raise Official Fears", by Farangis Najibullah, January 21, 2010, <http://www.eurasianet.org/departments/civilsociety/articles/pp012210.shtml>. (28/11/2010)
- Kalanov, Komil and Alonso, Antonio, "Sacred Places and "Folk" Islam in Central Asia", UNISCI Discussion Papers, N° 17 (Mayo / May 2008), 173-185.
- Katzenstein, J., Peter. 2005. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Cornell: Cornell University Press.

- Keating, Michael. 2010. "The Spatial Dimension", u: Kenneth Dyson i Angelos Sepos (eds.), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Keohane, O. Robert i Joseph S. Nye. 1989. *Power and Interdependence*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Kolodziej, A. Edward. 2007. *Security and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krasner, D. Stephen. 1991. "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier". *World Politics*, 43: 336-66.
- Lumpe, Lora. 2010. "US Military Aid to Central Asia, 1999-2010: Security Priorities Trump Human Rights and Diplomacy" http://www.soros.org/initiatives/cep/articles_publications/publications/occasional-paper-20101015/OPS-No-1-20101015.pdf. (07/12/2010)
- Mankoff, Jeffrey. 2009. *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*. Maryland: Rowman and Littlefield Publishers.
- Neumann, B. Iver. 1994. "A Region-Building Approach to Northern Europe". *Review of International Studies*, 20(1): 53-74.
- Nichol, Jim. 1996. "Central Asia's New States: Political Development and Implications for U.S. Interests", Congressional Research Service, <http://fpc.state.gov/documents/organization/19497.pdf> (07/12/2010).
- Nye, S. Joseph. 1987. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. New York: University Press of America.
- Paasi, Anssi. 2009. "The Resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity': Theoretical Perspectives and Empirical Observations on Regional Dynamics in Europe," *Review of International Studies*, 35: 121-146.
- Peyrouse, Sebastien. 2010. "Military Cooperation between China and Central Asia: Breakthrough, Limits, and Prospects", [http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=36123&tx_ttnews\[backPid\]=25&cHash=42beea809e](http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews[tt_news]=36123&tx_ttnews[backPid]=25&cHash=42beea809e) (07/12/2010).
- Rashid, Ahmed. 2003. *Jihad: The Rise of Militant Islam in Central Asia*. London: Penguin Books.
- Rumer, Eugen. 2006. "The U.S. Interests and Role in Central Asia after K2". *The Washington Quarterly*, 29(3): 141-154.
- Sengupta, Anita. 2009. *Heartlands of Eurasia: the Geopolitics of Political Space*. Maryland: Rowman and Littlefield Publishers.
- Shaw, Timothy M. i Fredrik Soderbaum (eds). 2003. *Theories of New Regionalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.

- Weitz, Richard. 2008. *Kazakhstan and the New International Politics of Eurasia*. Washington: Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SUMMARY

SEMI-POROUS REGIONS IN THE WORLD POLITICS: THE CASE OF MIDDLE ASIA

This paper starts off from Peter Katzenstein's premise that American Imperium affects the porousness of world regions through the processes of globalization and internationalization, but that regions simultaneously shape US policies. Expanding Katzenstein's distinction between porous and non-porous regions through the introduction of the concept of semi-porous regions, I argue that the latter are more exposed to the process of globalization than that of internationalization, that they have a hybrid identity and that their institutions are shaped by external actors. Semi-porous regions are specific to the extent that they neither encourage American power nor they oppose it, but aim to balance it through the absorption of external influences. The empirical validity of this concept and argument are demonstrated in the case of Central Asian region, 1992-2010 by analyzing processes that led to the rise and fall of American military presence, investments into the oil and gas sectors and the influence of western NGOs.

KEY WORDS: regions, power, globalization, semi-porous, Katzenstein, US, Central Asia

IZBORNA OBEĆANJA I POSTIZBORNA REALNOST: JAVNE POLITIKE U IZBORNOJ PONUDI U SRBIJI

Zoran Stojiljković
Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

SAŽETAK

Političke partije i koalicije, posebno one relevantne sa parlamentarnim statusom i značajnim koalicionim i ucenjivačkim potencijalom, nesporno su jedan od ključnih aktera procesa političkog odlučivanja, kao i kreiranja javnih ili praktičnih politika.

Posledično, kritičko razumevanje toka i efekata zakonodavnog procesa, kao i procesa donošenja strateških dokumenata i političkih deklaracija, nije moguće bez poznavanja partijskih programskih dokumenata – od načelnih programa, do posebnih programskih rezolucija i izbornih manifesta.

Posebno su izborni manifesti i „ponuda“ svojom konkretnošću i operativnošću pogodni za ostvarivanje osnovnog cilja politikoloških istraživanja: utvrđivanje relacije – manjeg ili većeg jaza između programske ponude političkih subjekata i njihovog realnog pragmatsko – političkog pozicioniranja i opredeljivanja.

KLJUČNE REČI: politička ponuda, ideologija, javna politika, izbori

Na upravo održanim izborima u Srbiji, maja 2012. godine, razvejane su, čini se trajno, dve vrste iluzija prisutnih u javnom i političkom životu.

Prvu čini tvrdnja da su personalizovanje politike i medijalizacija kampanja istovremeno i rezultat, ali i faktor daljeg razaranja programskih politika – da se danas u suštini iste programske sadržine pakuju u različita marketinška pakovanja. U pozadini ove ocene je tvrdnja o kraju ideologija i programski zasnovanih javnih politika.

I kod umerenijih pristalica ove pozicije dominira politički cinizam prema naporu usmerenom ka skrupuloznoj programskoj analizi. On je

motivisan dugom listom primedbi, koje u osnovi imaju sledeća tri argumenta: (1) Partije se ne pridržavaju svojih obećanja, odnosno ne drže ozbiljno do njih, (2) Eklektički i „zavodljivo“ ih formulišu kako bi podišli biračima i dobili izbore, (3) Birači ih ni sami ne čitaju (i ne razumeju) ili im, i kada ih razlikuju, ne veruju.

Nasuprot ovoj oceni, aktuelna, planetarno raširena kriza dovela je do talasa reideologizacije politike i povratka programa i „velikih pitanja“. Očito, stvaraocima lokalnog političkog mnjenja nije u interesu da to konstatuju, tako da Srbija i dalje uživa u letargičnoj klimi političke provincije.

U tom kontekstu, za birače postaje veoma važno traganje za odgovorom na pitanje: **Šta nam to, i uz koje međusobne razlike, politički akteri nude i kakve nam garancije pružaju da će ostvariti svoja izborna obećanja.**

Drugu izgublenu iluziju čini krah mita ili političke tendencije ka formiranju dvostranačkog sistema. Njoj se suprotstavljaju ne samo institucionalna rešenja, pre svega proporcionalni izborni dizajn i afirmativna politika u prilog stranaka nacionalnih manjina, nego i složena političko-administrativna, kao i vrednosna, političko - kulturna struktura društva. Radi se o višestrukum preplitanju interesnih, socijalno-profesionalnih, rodnih, generacijskih, nacionalnih i konfesionalnih podela koje ne mogu stati pod dvostranački politički kišobran.

1. METODSKI PRISTUP(1)

Inspiraciju za analizu javnih politika u izbornoj ponudi pronašli smo u, već pre više od dve decenije realizovanom, međunarodnom projektu CMP – *Comparative Manifesto Project*, koji, od 1989. godine, vode nemački politikolozi Hans Diter Klingeman i Andrea Volkens.

Metodski, projekat se bazira na analizi utvrđenih relevantnih *policy* područja (7 oblasti: spoljna politika, sloboda i demokratija, politički sistem, ekonomija, blagostanje i kvalitet života, struktura društva i društveno grupisanje, analiziranih unutar 56 tema), na njihovom kodiranju, kvantifikaciji i komparaciji.

Po našim saznanjima, slično istraživanje je na prostoru nekadašnje Jugoslavije sprovedeno u Hrvatskoj (Nikić, Čakar 2011: 10-16).

U samoj analizi programske izborne ponude polazimo od tri metoda uporišta.

Prvo je klasifikovanje linija partijsko-političkih podela, odnosno političkih subjekata u Srbiji u **sedam političkih familija: (autoritana) leвица, socijaldemokratija, socijal-liberali, tržišni liberali, konzervativci, desni radikali i nacionalisti, regionalne i etničke stranke.**

U tom okviru polazimo od četiri kriterija klasifikacije:

- (1) političko (samopozicioniranje,
- (2) stečeni imidž u stručnoj i opštoj javnosti
- (3) socijalna ukorenjenost i izborna podrška
- (4) interpretacija ključnih političkih vrednosti, poput tržišta, demokratije, slobode i pravde, nacionalne države, operacionalizovane, posebno, kroz viđenje procesa građenja i poželjnog obima funkcija države i instrumenata njihovog ostvarivanja.

Polaznu osnovu za analizu predstavljao je hipotetički model programskog profilisanja stranaka zastupljenih u prethodnom parlamentarnom sazivu (2008- 2012).

Tabela: *Programska orijentacija partija*

	GS	GJ	O
Liberalne		G17 plus	LDP
Konzervativne		SPO	DSS NS SNS
Nacionalističke			SRS
Socijal-liberalne	DS		
Leve autoritarne		SPS	
Etničke/Regionalne		Lista za Sandžak, SVM, Partija Albana- naca	

Legenda: **GS** - ključna stranka; **GJ** - partner u vlasti; **O** - opozicija

Drugo, neposredni predmet analize predstavljaju programi izbornih takmica, odnosno uslovna, radna podela javnih politika u njima na tri velika tematska segmenta, odnosno makrosistema – politički, ekonomski i socijalni, i njihovo razvrstavanje (i njihova kvalitativna analiza) u 24 uža problemska segmenta¹.

¹ U istraživanju javnih politika u izbornoj ponudi na izborima 2012.godine, koje organizuju Fondacija Konrad Adenauer, kancelarija u Beogradu i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, jedinice kodiranja i analize su bili:

I Država i politički sistem

- (1) političke institucije i odgovornost vlasti (organizacija, podela i kontrola vlasti), (2) vladavina prava i reforma pravosuđa, (3) regionalizacija, decentralizacija i lokalna vlast, (4)

Treće, u analogiji sa medicinskim pristupom i terminologijom, prikupljena programska dokumenta, sadržaji i izborni manifesti i poruke se analiziraju, imajući kritički u vidu njihovu nameravanu „zavodljivost“ i tržišno-političku zakrivljenost, unutar četiri uže methodske i problemske celine:

1. **Dijagnoza** stanja u određenoj oblasti – praktičnoj politici: osnovna ocena, parametri, kriteriji i korišćena argumentacija;
2. **Etiologija**: razvoj, uzroci stanja „bolesti“ u pojedinoj oblasti, kao i akteri – vinovnici postojećeg stanja i njegove žrtve i korisnici;
3. **Terapija**: procesi, sadržaji, aktivnosti i akteri i koalicije za promene;
4. **Kontrola**: predviđeni mehanizmi i institucije civilne i političke kontrole, monitoringa i evaluacije preuzetih javnih politika.

U aktuelnom izbornom kontekstu u Srbiji, tematsku okosnicu i prioritet istraživanja činilo je traganje za odgovorima na tri ključna pitanja:

- (1) **koji politički problemi, odnosno predlozi njihovog rešavanja, dele političke stranke;**
- (2) **u kojoj meri se razlikuju ideološki i *policy* stavovi stranaka;**
- (3) **šta je upravljiva i održiva vladavinska politika u postizbornom periodu.**

Ideologiju u svedenom, operativnom smislu određujemo kao manje ili više koherentan i zaokružen skup ideja kojima se reinterpreтираju prethodno stanje i aktuelna stvarnost i određuje poželjni pravac promena (budućnost), kao i prepreke i otpori na tom putu. Programski, ideološki koncept istovremeno predstavlja osnov za političko takmičenje.

nacija, nacionalni (i konfesionalni) identiteti i međunacionalni odnosi, (5) bezbednosne strategije, reforma i civilna kontrola vojske i policije, (6) međunarodni odnosi, regionalna saradnja i EU integracije, (7) borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, (8) partijski i izborni sistem i (9) civilno društvo i demokratija.

II Ekonomski sistem i politika

(1) interpretacija uzroka i načina prevazilaženja krize: eksterni i nacionalni okvir, (2) ekonomsko-socijalne funkcije države (indikator: prihodna i rashodna dimenzija budžeta), (3) država kao poslodavac i naručilac (javne nabavke, privatizacija), (4) globalna strategija i sektorske razvojne strategije i politike, (5) održivi razvoj: ekonomija i ekologija i (6) socijalno preduzetništvo.

III Socijalni sistemi i politike

(1) socijalna politika i socijalne službe i osiguranje, (2) siromaštvo i socijalna kohezija, (3) rad, zapošljavanje i socijalni dijalog, (4) rodna ravnopravnost i antidiskriminativne politike, (5) mladi (6) penzije i stara lica, (7) obrazovanje i nauka, (8) zdravstvo i (9) kultura i mediji (indikator: tradicionalne-(post) moderne vrednosti, javni servis i interes – tržišna valorizacija.

Javne, praktične politike su strategije i operativne metode koje grade država i njeni organi u cilju uređenja i razvoja pojedinih oblasti od javnog interesa i značaja. Upravo je sposobnost kreiranja i sprovođenja javnih politika, najbolji test uspešnosti, ali i demokratskih kapaciteta svake vlade. Po pravilu se, na osnovu postavljene vizije i političkih ciljeva - programa vlade, razvija skup indikatora koji postaju deo procesa kreiranja javnih politika. Pri samom kreiranju javnih politika neophodno je voditi računa o koordinaciji resora i sektora. Koordinacija se ostvaruje na svim nivoima i započinje u ranim fazama procesa kreiranja politika. U suprotnom, neusklađenost sektorskih politika vodi odsustvu jedinstvene politike vlade.

Mogli bismo da zaključimo da govoriti o politici kao *policy* znači razumeti je kao racionalni, sprovediv program kojim se žele ostvariti određeni politički ciljevi, koji strukturno sadrži: donošenje odgovarajuće regulative i normativnih rešenja, kao i usaglašenu strategiju aktivnosti, uključiv potrebne finansijske, materijalne i kadrovske resurse. U demokratskim društvima i vođenim javnim politikama, javne, praktične politike sadrže i monitoring nad primenom i kritičku evaluaciju ostvarenih učinaka, uključujući i revidiranje, pa i napuštanje neuspelih i nesprovedivih projekata. Zato bi pri izboru konkretnih opcija javne politike bilo poželjno uzeti u obzir širi spektar ideja i analiza. U njihovo formulisanje bi, pored države i njenih organa, trebalo da budu uključeni i civilno društvo, preko odgovarajućih udruženja, nezavisnih istraživačkih centara koji raspolažu znanjem i resursima, i institucije i praksa socijalnog dijaloga vlade, sindikata i poslodavaca.

Polazeći od najuticajnijih tipologija javnih politika koje polaze od širine njihove primene, odnosno njihovih (re)distributivnih efekata (Theodor Lowi, James Wilson) razlikujemo tri vrste javnih politika: (1) **distribucijske ili klijentelističke politike** koje donose koristi specifikovanoj maloj grupi i, po pravilu, uključuju borbu i cenkanje oko budžetskih sredstava namenjenih uskim interesnim lobijima, na čiju se podršku računa; (2) **regulacijske politike** kojima se postavljaju „pravila igre” u različitim oblastima i koje, često, takođe imaju značajne ekonomske nusefekte i (3) **redistribucijske politike** koje, za razliku od klijentelističkih, široko distribuiraju troškove i dobiti na celo stanovništvo (Petković 2009, 68-71).

Na tradicionalnoj socio-ekonomskoj ravni podela, razlike u vođenim redistributivnim politikama u najvećoj meri vode razlikovanju političke leve, centra i desnice. Od leve se očekuje zagovaranje robusnih redistributivnih politika, kojima se, kroz progresivne poreze, u značajnoj meri vrše transferi od bogatih ka siromašnima u cilju stvaranja društva/države blagostanja i široko dostupnog i kvalitetnog obrazovanja i sistema zdravstvenih i socijalnih usluga. Nasuprot tome, neoliberalnu desnicu karakterišu javne politike koje smanjuju javnu potrošnju i redukuju socijalne transfere

pozivajući se na ideologemu da je najbolje prepustiti rešavanje problema blagostanja tržištu i rezultirajućem privrednom rastu.

ANALITIČKO-HIPOTETIČKI OKVIR

Na nivou globalnog razlikovanja javnih politika polazim od Kičelovog razlikovanja tri ravni politike: (1) **politike identiteta** ili određivanja granica političke zajednice, (2) nivoa **konstitucijske politike**, odnosno određivanja osnovnih političkih i ekonomskih institucionalnih aranžmana i (3) operativnog nivoa raspodele resursa ili **redistribucijske politike**.

Suprotno dominantnoj tezi, ali i tranzicijskoj praksi, da se nakon relativno lakog i brzog postizanja konsenzusa o identitetskim i konstitucijskim pitanjima razlike između političkih aktera uspostavljaju u ravni (re) distributivnih politika, pošli smo od teze da je

Srbija - obrnut slučaj. Naime, zbog (ne)priznavanja nezavisnosti Kosova, kao i prethodnog postojanja, do 2006. godine, konfederalne zajednice sa Crnom Gorom, identitetski sporovi imaju produženo trajanje i u poslednjih nekoliko godina (posebno od proglašene nezavisnosti Kosova 2008. godine) manifestuju se u zaoštrenoј dilemi: Kosovo ili EU?²

Sporovi oko obima autonomije Vojvodine i nedovršenog procesa regionalizacije i decentralizacije Srbije drže otvorenim, i nakon usvajanja Ustava iz 2006. godine, i pitanje konstitucionalnog dizajna.

Na drugoj strani, zbog gomilanja negativnih efekata unutrašnje i spoljne krize, kao i (samo)nametnutog prihvatanja evropskog socijalnog modela, odnosno koncepta socijalno-tržišne privrede, politički subjekti imaju preuzak manevarski prostor, odnosno Srbija je dospela do ozbiljnih efektivnih razlika u ravni redistributivnih politika.

Kada je reč o efikasnom upravljanju, odnosno o samom kreiranju i sprovođenju javnih politika, polazimo od teze da se u Srbiji ovaj proces odvija nezavisno od navedenih ustaljenih „pravila“ koja važe za razvijenije sisteme. Pojedini **sektori, ministarstva, vode odvojene politike sa niskim intenzitetom usklađenosti i bez suštinske koordinacije**, izuzimajući tek formalne aspekte konsultovanja sa drugim organima ili ministarstvima, kao što je procedura davanja mišljenja. Otuda je, unutar formiranih širokih koalicionih vlada, rašireno shvatanje raspodele ministarstava kao „feudalnih lena“ koja se čvrsto drže u rukama i u kojima se izabranici određenih partija ponašaju kao apsolutni polagači prava na sve aktivnosti.

Posledično, u Srbiji se donose brojne strategije na centralnom nivou sa upitnim međusobnim nivoom usklađenosti. Ministarstva, uz brojne sluča-

2 Ova dilema deli politički prostor, ali i građanke i građane Srbije, tako da je, prema poslednjim istraživanjima Kancelarije za evropske integracije (jun 2012) odnos pristalica i protivnika ulaska Srbije u EU 2:1, uz preostalu četvrtinu neodlučnih i neopredeljnih.

jeve prekomponovanja i „rekonstrukcija”, vode resore na stihijski način što onemogućava dugoročnije i strateško planiranje u pojedinim sektorima. Menjanje politike od slučaja do slučaja pokazuje svoje štetne efekte i po privredu i po kvalitet života građana, unoseći veliki regulatorni rizik u ceo sistem, čineći ga neizvesnim i bez jakih temelja.

Vratimo se sada na polaznu dilemu o prirodi političke ponude u Srbiji, odnosno pitanje da li se radi tek o personalizovanoj, medijski prepakovanoj i medijskom logikom vođenoj (John Street, Thomas Meyer) kampanji i tek simboličkoj inscenaciji političkih razlika, odnosno političkom spektaklu (Edelman) i ponudi manje više istog – višestranačkom jednoparizmu (Petković 2009, 66-68).

Drugim rečima, da li su u politici u Srbiji referencijalni simboli, koji se odnose na precizno utvrđene mere i aktivnosti sprovodivih javnih politika, recimo u oblasti regionalnih odnosa, u velikoj meri potisnuti kondenzacijskim simbolima sa bledim i nejasnim referentnim okvirom, ali zato prejakim emocionalnim, u ovom slučaju nacionalno-mitološkim nabojem?

Ili je pak, na drugoj strani, na političkoj sceni Srbije još uvek prisutan polarizovani pluralizam sa dubokim političkim rascepima koji duboko dele i društvo?

U operativnoj ravni razlikovanja konkretnih javnih politika pitanje se može postaviti i ovako: da li je nakon promena iz 2000. godine, poput recimo situacije u Hrvatskoj, došlo do transformacije stranačkih politika i hoda ka podelama i programskim profilima srodnim strukturi vodećih evropskih političkih familija – konzervativnim, socijaldemokratskim i liberalnim, ili je na delu još uvek lokalni politički folklor?

Našu ključnu polaznu hipotezu čini stav da je, nakon 2008. godine i podele radikala i formiranja i reformske programske evolucije naprednjaka i, posebno nakon njihovog izbornog trijumfa, uz gubitak parlamentarnog statusa Šešeljevih radikala, na izborima 2012. godine formiran (proevropski) politički mejnstrim iza koga stoji kvalifikovana većina građana. Marginalizovanju polarnih političkih pristupa doprinela je i prethodna politička evolucija socijalista i naglašeni politički pragmatizam njihovog lidera Ivice Dačića.

No to ne znači da se u politici u Srbiji radi tek o marketinškoj inscenaciji političkih razlika i pukom kljentelizmu, ili, još gore, o koruptivnom kupovanju podrške moćnih interesnih grupa – stanju u kome vlast formiraju tajkuni i strane ambasade.

Istina je da se u aktuelnom parlamentu Srbije EU integracijama suprostavlja samo 7% poslanika DSS-a. No, uz dodatnih gotovo 10% glasova koje su dobili vanparlamentarni radikali i Dveri, koji su ostali tik ispod izbornog cenzusa, i rezultate istraživanja koji tokom dve

prethodne godine pokazuju da je podrška ulasku u EU, koja je i sama u ozbiljnoj krizi, pala tek na polovinu građana, teško da bi se moglo tvrditi da su identitetska pitanja u Srbiji stvar marginalnih grupa i političke prošlosti.

Istovremeno, otvorena su, povremeno čak turbulentno zaoštrena, pitanja decentralizacije i regionalizacije Srbije koja višestruko određuju partijsku scenu Srbije. Prvo, ona su osnov političkog zastupništva nacionalnih manjina, ali i političkog artikulisanja nezadovoljstva kapacitetom autonomije Vojvodine unutar autonomaškog bloka stranaka sa centralom u Vojvodini. Drugo, pitanja okvira autonomije Vojvodine su predmet ne malih unutarstranačkih sporenja između stranačkih centrala u Beogradu i regionalnih rukovodstava. Odnosi na relaciji pokrajinsko rukovodstvo – stranačka centrala u DS su u tom pogledu paradigmatičan primer. Najzad, politička eksploatacija zabrinjavajuće velikih razlika u nivou regionalnog razvoja među regionima, osnov je političkog preživljavanja G17 plus, odnosno osnov formiranja Ujedinjenih regiona Srbije (URS).

Na nivou redistributivnih strategija postoje jasna nastojanja da se stranke političko-ideološki jasno profilišu i pozicioniraju u skladu sa evropskim uzorima, odnosno da se u tom okviru obraćaju relativno jasno socijalno diferenciranoj izbornoj klijenteli. To je posebno vidljivo kada su u pitanju koalicija oko SPS-a na jednoj, i koalicija Preokret oko LDP-a, na drugoj strani.

No, kao što smo to već konstatovali, unutar Lisabonskog procesa, odnosno nastojanja EU da se evropski socijalni model reformiše i prilagodi zahtevima globalne konkurentnosti, razvijen je niz *policy* strategija i modela, koji treba da obezbede realizaciju vrednosti socijalne kohezije i uključenosti marginalizovanih grupa. Ti se modeli praktično preporučuju političkim akterima u zemljama članicama i potencijalnim kandidatima i postaju deo poželjne (proevropske) političke mantre u zemljama poput Srbije. Posledično, razlike između izborne retorike i politike vođene nakon izbora su, po pravilu, najveće upravo u oblasti redistributivnih politika.

2. IZBORI 2012. GODINE - KONTEKST, PLATFORME I ISHODI

Osnovnu karakteristiku izbora 2012. godine predstavlja, pored njihove kumulativne prirode – istovremenog održavanja parlamentarnih i predsedničkih izbora, kao i pokrajinskih i lokalnih izbora, činjenica da su održani u izrazito kriznom, recesionom kontekstu.

Ključno pitanje u analizi političke ponude i tražnje, ali i ostvarenih izbornih rezultata, svakako je pitanje **koje su teme i zašto bile u fokusu izborne kampanje, a posebno da li je izborna ponuda bila dovoljno**

raznovrsna i detaljna da građanima omogući da naprave racionalan izbor u skladu sa svojim afinitetima i interesima?

Drugo relevantno pitanje je pitanje da li se tematske okosnice kampanje mogu reinterpretirati u ideološkom ključu, odnosno - šta je u Srbiji dominantna linija političke podele?

Na osnovu analize u izbornim manifestima predloženih javnih politika, mogao bi se izvući zaključak da se među temama o kojima su učesnici na izborima rado govorili izdvajaju tri grupe: (1) borba protiv siromaštva, socijalna politika, mere za povećanje zaposlenosti, (2) spoljna i regionalna politika i (3) borba protiv korupcije i kriminala.

Naravno, ne radi se ni o kakvom iznenađenju ako se zna da je između dva izborna ciklusa, odnosno u periodu vladavine koalicione vlade Mirka Cvetkovića, stopa nezaposlenosti porasla sa 14,4% na 24,4%, odnosno da je bez posla svaki četvrti radno sposobni građanin, uz istovremeni rast broja penzionera. Javni dug se gotovo udvostručio - porastao je sa 8,8 na 14,4 milijardi evra, a pri tome nije došlo do odgovarajućih pomaka u rastu proizvodnje i razvoju infrastrukture. Na drugoj strani, prosečna plata, sve manjeg broja zaposlenih, njih jedva 1,75 miliona, je pala sa 409 na 333 evra uz tendenciju da se, sa padom kursa dinara, i dalje topi i obezvređuje.

Pregled izbornih platformi i obećanja upućuje, međutim, i na zaključak da, **osim u slučaju spoljne, a naročito regionalne politike, političke stranke nisu ponudile dovoljno distinktivne ili dovoljno precizne programe** kako bi se razlikovale jedne od drugih i time omogućile građanima da donesu odluku koja bi se bazirala na potpunim informacijama.

Posledično, pitanje koje nije dominiralo kampanjom **evropeizam (modernizam) - suverenizam (tradicionalizam)** najjasnije deli političko polje i aktere na evrofiličare (Preokret, manjinske stranke), evrorealiste (mejnstrim stranke i koalicije), evroskeptike (DSS) i evrofobičare (Dveri i radikale), pri čemu evrofobičari nisu ušli u parlament iako su dobili svaki deseti glas. Tako, gotovo dve petine evroskeptika u društvu nema ni desetinu svojih reprezenata u srpskom parlamentu.

Na drugoj strani, ključno pitanje - redistribucija ili tržišna alokacija, odnosno štednja i budžetska disciplina, uz racionalizaciju javnog sektora, ili investiranje i socijalna davanja i zaštita, uz regulirajuću i razvojnu funkciju države - gotovo sve izborne aktere smešta u centar. Izuzetak su koalicija oko SPS-a, koja se smešta na levi centar i pominje vrednosti demokratskog socijalizma (rad, humanizam, sloboda, jednakost, solidarnost i socijalna pravda) i Preokret sa liberalnim poimanjem minimalne jednakosti šansi i postmodernim razumevanjem (rodne, seksualne) ravnopravnosti i jednakosti na poziciji desnog centra. Naravno, radi se tek o pozicioniranju i vrednovanju u tradicionalnoj socijalno - ekonomskoj ravni.

Razlike se i na ovom polju uspostavljaju oko stava odakle će pretežno doći investicije i šta je (ne)poželjni pravac i prioritet ekonomske saradnje i razmene - Zapad ili Istok (Rusija), odnosno ko je gde na lestvici prioriteta.

Na trećoj strani, postoji čitav korpus tema koje su bile neopravdano zapostavljene, a značajne su za rad sledeće vlade, dalje evropske integracije Srbije ili standard građana. U taj korpus spada tri grupe tema.

U oblasti političkog sistema to su sporna pitanja prava manjina, bezbednosna politika i civilna kontrola vojske. U oblasti ekonomije to su interesno kontaminirana pitanja privatizacije, socijalnog preduzetništva i socijalne kohezije, odnosno socijalne inkluzije. U oblasti socijalnih odnosa i sistema radi se, pre svega o pitanjima rodne ravnopravnosti i antidiskriminativne politike, kvaliteta života, ekologije i održivog razvoja, kao i kulture i prioriteta kulturne politike.

Sam po sebi se nameće zaključak da socijalnu i političku scenu Srbije odlikuju jak tradicionalistički i populistički a slab modernizujući, postmaterijalistički pol.

Posledično, polje politike liči na grčko slovo omega dominantno smešteno, sa izuzetkom DSS i vanparlamentarne pozicije Dveri i SRS - njihovog tradicionalizma i nacional - populizma, u gornjem proevropskom polju.

U izornoj ponudi na drugoj strani, u polju levo-desnih socio-ekonomskih podela, za razliku od desnih antiglobalista nije pokrivena pozicija levog alterglobalizma. Čini se da predominantne centrističke pozicije, saglasno napetostima u okviru nove Merkoland formule omogućavaju stvaranje najširih mogućih koalicija.

PREGOVORI O FORMIRANJU VLADE

Formiranje vlade je jedno od najvažnijih pitanja u parlamentarnim demokratijama. U fragmentiranim višepartijskim sistemima nije nimalo jednostavno definisati volju birača na osnovu rezultata izbora. Koalicioni pregovori odlučuju o tome ko će vladati više nego sami izbori i njihovi rezultati. Kod formiranja vladajućih koalicija se pritom neretko, primera radi u slučaju SPS-a 2008. godine, promenom partnera i prelaskom iz jedne u drugu postizbornu koaliciju, preinačuje volja birača iskazana na izborima.

Različiti koalicioni sastav i primenjene taktike u igrama oko vlasti uslovljeni su, dakle, odnosom snaga i logikom usaglašavanja različitih interesnih računica potencijalnih partnera u vlasti.

Posebno su, međutim, interesantne, pa čak i dramatične situacije u kojima izborni rezultat omogućuje istovremeno sklapanje različitih „dobitnih” kombinacija, i u kojima su različite frakcije i unutarpartijski savezi pre za saradnju sa jednom ili drugom od partija. Tada i interesi unutrašnjih interesnih grupa, ali i uticajnih spoljnih aktera, mogu u velikoj meri da favorizuju određenu postizbornu koaliciju. U takvoj situaciji, borba

programski srodnih partija za istu izbornu klijentelu često, po Panebianku, dovodi do naoko paradoksalnog efekta, tj. situacije u kojoj su najstabilniji savezi između ideoloških oponenta, dok savezi programski bliskih konkurenata mnogo teže opstaju (Goati 2008, 91).

Na formiranje vladajućih koalicija utiče i politička memorija - istorija prethodnih odnosa sukoba ili saradnje između stranaka, posebno između lidera partija, kao i širi međunarodni kontekst i međunarodno okruženje, odnosno stav podrške ili osporavanje određene koalicione formacije od strane domaćih i stranih **veto – igrača**: međunarodnih organizacija, predstavnika ključnih zemalja, kao i korporacija, preduzetničkih i sindikalnih organizacija i crkve (Strom, Budge, Laver 1994, 319).

Prilikom formiranja vlade, dešava se i da se koalicioni potencijal malih partija, posebno onih sa političkog centra prihvatljivih za sve potencijalne partnere, poveća nesrazmerno u odnosu na njihov broj glasova i mandata. Naročito, ako od njih zavisi formiranje većine, pri čemu one predstavljaju „jezičak na vagi“.

2012. GODINA - KOALICIONI POTENCIJALI I IZVODLJIVE I ODRŽIVE VLADAVINSKE POLITIKE

Mogli bismo da zaključimo da su u kampanji 2012. godine dominirala krajnje uopštena **predizborna obećanja** o promenama (SNS) ili reformama (DS) i preokretu (LDP) i rezultirajućem boljem životu, odnosno rastućim ulaganjima u infrastrukturu, znanje i obrazovanje i politiku zapošljavanja, uz održivu socijalnu sigurnosnu zaštitu.

Kada se ona suoče sa **postizbornom realnošću**, koja je obeležena padom državnih prihoda, proizvodnje i kursa dinara a rastom deficita, inflacije i nezaposlenosti, čini se da se ključne razlike između pretendenta na poziciju vlasti svode tek na širinu određivanja stope poreskih zahvatanja, odnosno diferenciranost između poreskih stopa i olakšica. Druga potencijalna vododelnica je insistiranje na tržišnoj valorizaciji i razvoju malog i srednjeg preduzetništva ili na njihovom oslanjanju na velike sisteme i konkurentsku i razvojnu funkciju države.

Demokratska stranka tvrdi da će pre nego što bude razmislila o povećanju PDV-a nastojati da, sa pozicije vlasti, poveća prihode države - poboljša naplatu poreza i smanji njene rashode – dakle sve ono u čemu prethodno nije uspela. Uvećani PDV je opcija samo u (verovatnom) slučaju smanjenja drugih prihoda i kompenzacija za smanjenje poreza na zarade kojim bi se stimulisali proizvodnja i zapošljavanje.

Demokrate ne govore otvoreno ni o mogućnosti povećanja budžetskog deficita, iako je on za prva tri meseca dostigao iznos od gotovo pola milijarde evra. Do uvećanih prihoda države želi se doći reformom javnih finansija, odnosno (1) centralizacijom i racionalizacijom javnih nabavki

i (2) ukidanjem sopstvenih prihoda ministarstava, čime bi se u budžet slilo oko 150 miliona a evra.

SNS takođe planira reformu neefikasne poreske uprave, bolju naplatu poreza, posebno oporezivanje privilegovanih. Izborni prioritet za naprednjake je takođe kontola nad javnim finansijama i, posebno, preispitivanje sudbine i efekata dodeljenih subvencija i konačni popis celokupne imovine Republike Srbije.

Ključne elemente ekonomske politike SNS-a čine i zalaganje, kao i kod gotovo svih drugih, za reindustrijalizaciju i razvoj proizvodnje a ne usluga, za štednju i investicije u infrastrukturu a ne na potrošnju i kupovinu socijalnog mira, za koncesije i javno - privatno partnerstvo a ne samo za riskantno dalje zaduživanje.

Interesantno je da je koaliciji oko SPS i DSS-u zajednička spremnost na dalje zaduživanje do nivoa od 60% društvenog proizvoda, kao i povećanje budžetskog deficita, pod uslovom da se zaduživanjem isključivo finansira domaća proizvodnja.

Druga zajednička programska karakteristika ove dve grupacije je zalaganje za državni intervencionizam, odnosno stav da se malo i srednje preduzetništvo ne mogu razvijati bez transformacije i očuvanja velikih sistema i razvijene državne strategije razvojnih prioriteta.

No, i razvojna i ekonomska politika snažno su obeležene nacionalnim, odnosno spoljno-političkim prioritetima. Tako, recimo, za Dveri najpoželjniji investitor je srpska dijaspora pa se oni zalažu za osnivanje Fonda za održivi razvoj koji bi pretežno ona i finansirala.

DSS je prepoznatljiv po priči o 10 milijardi evra koje dolaze iz Rusije u obliku kredita i strateškog partnerstva u izgradnji infrastrukturnih objekata, kao i po insistiranju na potrebi razvoja saradnje sa ekonomijama u usponu, pre svega sa Rusijom, i nemerljivom značaju i razvojnoj šansi koju pruža sporazum o slobodnoj trgovini sa njom.

No ključnu prepreku za potencijalnu saradnju sa Koštuničinom strankom čini (pre)tvrdno formulisana pozicija o političkoj i vojnoj neutralnosti Srbije koja, istovremeno, nema ni širu spoljnu podršku.

Dakle, tri ključna faktora: (1) logika uvažavanja rezultata parlamentarnih i predsedničkih izbora, (2) konceptualne razlike i razlike u širim političkim pripadnostima i lojalnostima i (3) različiti uži pragmatiko - politički interesi parlamentarnih stranaka i koalicija, određuju postizborni proces kreiranja parlamentarne, vladavinske većine.

U tom okviru je postizborni izbor ograničen na proevropske stranke i na (ne)uskладivost njihovih užih partijskih računica. Sam izborni rezultat, i brojne hipotetičke mogućnosti kreiranja vlasti koje on otvara, čine realnim četiri održive koalicione formule, koje ću kratko komentarisati po redosledu njihove pretpostavljene verovatnoće:

(1) „**Kohabitaciona formula**“ – parlamentarna većina koju u osnovi čine stranke prethodne vlasti - koalicije oko DS-a i SPS-a, uz podršku stranaka manjina i (delova) Preokreta, i (eventualno) URS-a.

Mogući problemi:

- Priznanje Kosova, (pre)naglašeni evroatlantizam i protržišna orijentacija (PREOKRET)
- Regionalna politička i poreska decentralizacija, kao i stvoreni animozitet, unutar DS-a, prema Dinkiću i njegovim političkim preletima i uslovljavanjima (URS)
- Otpori reformi penzionog sistema i socijalnih fondova (PUPS)

(2) **Vlada naprednjaka, socijalista i regionalista** – kao (promoskovska) kopča na vlasti, odnosno rezultat neuspeha obnove vladavinske koalicione formule iz 2008. godine.

Mogući problem:

- preuska identifikaciona osnova i naglašeni pragmatiski interes „iznuđenog” rešenja

(3) **Velika koalicija DS – SNS, ojačana malom koalicijom oko SPS-a**

Mogući problemi:

- Programski izvodljiva, no, kao i sve velike koalicije, strateški i interesno-politički izrazito nestabilna politička formula opterećena ogromnim uzajamnim nepoverenjem. Potencijalni manji partneri, sa stanovišta mogućnosti formiranja vlasti, dodatni „ukrasni akteri“, suočeni sa realnom opasnošću da budu jednokratno (zlo)upotrebljeni, opet strahuju od gubitka autonomije i identiteta.

(3) **Vlada naprednjaka i narodnjaka** - koja u svoju orbitu privlači koaliciju oko SPS-a.

Mogući problemi :

- Koncept političke i vojne neutralnosti DSS-a koji dovodi, u svakoj potencijalno problematičnoj situaciji u pitanje proevropsku poziciju SNS i drugih članica koalicije.

TOK I EFEKTI PREGOVORA

Nakon 6. maja i objavljivanja rezultata parlamentarnih izbora bilo je jasno da će se ponoviti iskustvo sa prethodnih izbora – u situaciji kada rezultat omogućuje, bar matematički i hipotetički gledano, sklapanje brojnih „dobitnih” vladavinskih kombinacija, odluka ko će činiti vlast nije u rukama birača već partijskih oligarhija i njihovih pokrovitelja – moćnih „veto igrača”. Cinici bi rekli da u takvim situacijama put do vlade vodi pored ambasada ključnih zemalja.

Činjenica da su sa parlamentarnim izborima u Srbiji paralelno održani i predsednički izbori, podelila je tok pregovora o formiranju vlade u dve faze: prvu (pred)fazu, koja je trajala od parlamentarnih izbora do održavanja drugog kruga predsedničkih izbora (20. maj), odnosno do izbora i inauguracije novog predsednika Srbije; i drugu, ključnu fazu, u kojoj izabrani predsednik u dogovoru sa stranačkim liderima, mandat za formiranje vlade poverava kandidatu koji pruži dokaze da raspolaže parlamentarnom većinom. Ova druga faza zakonski može trajati 90 dana – u konkretnom slučaju najdalje do 8. septembra.

U kratkoj i ne previše intenzivnoj prvoj fazi dominirala je ocena da su birači kaznili i stranke vlasti i stranke opozicije. Istovremeno, činjenica da glavni rivali nisu zajedno uzeli više od polovine datih glasova uvećava pregovarački (zlobnici bi rekli ucenjivački) potencijal treće grupe igrača, pre svega koalicije oko socijalista koji su se dvocifrenim izbornim rezultatom opasno približili naprednjacima i demokratama. U većoj meri nego nakon prethodnih izbora moglo bi se reći da su Đaćić i njegova koalicija „najbolje političke udavače u gradu“, ako već nisu stekli i status poželjnog mladoženje.

U postizbornoj kombinatorici dominirala je ocena da dotadašnji partneri DS i SPS i njihove koalicije već imaju načelni dogovor o nastavljanju saradnje, odnosno da će se nakon predsedničkih izbora, i očekivane Tadićeve pobeде, brzo doći do nove vlade. Neočekivana pobeда Nikolića, uz slab odziv birača i raširenu ocenu da je Nikolić pobeđio zato što je Tadić izgubio, odnosno zato što birači nisu hteli da jedna strana zaposedne svu vlast, otvorili su brojne dileme i objektivno otežali i produžili proces formiranja nove vlade.

Pobeда Nikolića objektivno je ojačala poziciju koalicije oko naprednjaka.

Drugo, politička javnost je još od izborne noći zabavljana dilemom da li će Tadić održati obećanje da se nakon poraza na predsedničkim izborima neće kandidovati za još uticajniju funkciju premijera ili će, pod pritiskom stranačkog rukovodstva i svog okruženja, ipak promeniti odluku. Svi su čekali njegovu odluku i predlog demokrata za funkciju premijera kako bi pregovarački proces krenuo sa mrtve tačke.

No, i nakon prihvatanja Tadića kao kandidata i novog kruga njegovih razgovora sa koalicijama oko SPS-a i LDP-a stvari nisu razrešene. Težina situacije otvorila je i programske i konceptualne probleme, ali i personalne razlike i animozitete.

Socijalisti, barem javno, problem vide u naglašenom prisustvu LDP-a u vladi, posebno u resorima spoljne politike i evropskih integracija, i žele da ga umanje zahtevom da u vladu uđe i URS. Na drugoj strani, Tadić i demokrate neće ponovo sa „nepouzdanim“ Dinkićem.

Posledično, u političkim kuloarima i javnosti počinju da kolaju najave i priče da će postizborna koalicija nastati prekrajanjem i „čerupanjem“

predizbornih koalicija – primera radi, SPO (koalicija Preokret) i Maja Gojković (URS) pristali su da podrže Tadićevu vladu i bez svojih dotadašnjih koalicionih partnera. To rečito govori o meri neinstitucionalizovanosti partijske scene u Srbiji i nakon više od dve decenije višepartizma.

Zastoj u ovim pregovorima, kao i Nikolićev, a potom i Dačićev put za Moskvu, uvećali su šanse da koalicija oko socijalista, kao i posle prethodnih izbora, promeni najavljenog partnera. To se napokon i dogodilo kada je Dačić, kao predstavnik treće po snazi političke formacije, zatražio i od predsednika Nikolića dobio mandat da sastavi vladu. U političkim kuloarima ostaće otvorena dilema da li se radi samo o nevernosti i probuđenim apetitima – „alavosti” Dačića, ili su se Tadić i demokrate „preigrale” i napravile grešku, odbijajući da daju mesto premijera, ali i, kao neku vrstu kompenzacije, povećani broj ministarskih pozicija ojačaloj koaliciji oko socijalista.

U situaciji u kojoj je ključnim strukturama moći u SAD i EU bilo manjeviše svejedno ko će, u okviru proevropskog političkog mejnstrima, formirati vlast u Srbiji, naprednjaci su dočekali svoju šansu i, suprotno ranijim zaklinjanjima, Dačiću dali ono što su demokrate odbile – premijersku fotelju, pristajući i na Dinkića kao partnera u vlasti. Još jedanput se potvrdilo pravilo da ništa tako dobro ne lepi kao lepak učešća u vlasti.

Rezultat tog napora predstavlja i potpisivanje (programskog dela) koalicionog sporazuma naprednjačke koalicije, koalicije oko SPS-a i URS-a (12. 7. 2012).

Istovremeno, postignuti dogovor o raspodeli mesta u vladi u skladu sa formulom 8 (SNS i njegovi partneri) : 5 (SPS-PUPS-JS) : 2 (URS), čini neku vrstu garancije naprednjacima da, u slučaju potrebe, mogu uvek da nadglasaju svoje (nepouzidane) koalicione partnere.

3. POGLED U BUDUĆNOST: FUNKCIONISANJE KOALICIONE VLASTI I FAKTORI (NE)STABILNOSTI VLADE

Kad se, nakon složenog procesa pregovaranja, pritisaka i (samo) ograničavanja, formira koaliciona vlada, na njenu validnost potom utiču pravila donošenja odluka vladajuće koalicije. Postoje dva zakonodavna paketa koji se odnose na delovanje izvršne vlasti. To su **pravila o formiranju i odlučivanju** vlade i pravila koja se odnose na **ostavku vlade** (Strom, Budge, Laver 1994).

Sposobnost vlade da drži uzde moći praktično ipak najviše zavisi od drugog, subjektivnog faktora - kontinuiranog procesa cenkanja i pregovora partijskih vođa. U određenom trenutku sticaj političkih prilika ohrabri političare da formiraju vladu; a ukoliko se te prilike izmene, isti političari mogu da odluče da sruše vladu koju su prethodno formirali.

I pored nespornog praktičnog značaja, motivacija i ponašanje ključnih političkih aktera, kao i pravila parlamentarne procedure, nisu ni jedini, ni osnovni faktori koji određuju stabilnost i trajnost vlade. Oni su faktički pojavni oblik iskazivanja **dva temeljna faktora stabilnosti vlade – njenog sastava (jednpartijski/koalicioni; većinska/manjinska vlast/vlada) i delovanja širih društvenih i političkih okolnosti – prisustva/odsustva krize u društvu i prateće političke i ideološke polarizacije.**

Međutim, osim odlika samih vlada, za njihovu stabilnost je bitna i politička sredina u kojoj one treba da opstanu. Tako, na primer, partijski sistem sa mnogo malih partija, kao i partijski sistem sa moćnom antirežimskom partijom, može u velikoj meri da doprinese nestabilnosti vlade.

U ovom pogledu, staro-nove vlasti, koju čine koalicije oko naprednjaka, socijalista i URS-a, odmah nakon konstituisanja kreirale su sistem svojevrsnog trostrukog osigurača. Prvi čini mehanizam ojačavanja vladavinske i parlamentarne većine – privlačenjem stranaka i koalicija koje su bile u protivničkom predizbornom bloku – Ljajić i Ugljanin i njihove stranke su u tom pogledu paradigmatičan primer.

Drugi osigurač čini „rezervna pozicija“ DSS-a – ako bi i došlo do sukoba u razlaza u vladajućoj koaliciji, SNS-u je na raspolaganju parlamentarna podrška poslanika ove stranke.

Najzad, vladajućoj koaliciji sigurno trenutno idu u prilog sporenja i mogućnost rasepa unutar DS-a kao ključne opozicione stranke.

Konačno, stabilnost vlade, naročito u uslovima svakodnevnih političkih iznenađenja, dosta zavisi i od stanja ekonomije. Vlade su, po pravilu, ranjivije kada su ekonomske vesti loše.

Vorvik (Warwick) je otkrio pravilnost da povećanje stope nezaposlenosti utiče na stabilnost vlade više od bilo čega drugog. On je, takođe, utvrdio da različiti tipovi loših ekonomskih vesti prete, u nejednakoj meri različitim tipovima vlada.

On deli vlade na buržoasku administraciju centar-desnica, socijalističku administraciju centar-levica, i mešavinu ove dve administracije. On je otkrio da buržoaskim i mešovitim administracijama više odgovara pretnja povećanjem nezaposlenosti, dok je socijalističkim vladama nekako „draža“ pretnja povećanja inflacije.

Jedan od klasičnih modela je dao Nordhaus, po kome **dolaskom na vlast vlada podiže nezaposlenost da bi inicirala smanjivanje inflacije, a zatim, otprilike sredinom mandata, diktira ekonomsku politiku koja vodi privredu ka smanjivanju nezaposlenosti u vreme narednih izbora.**

Time aktuelna vlast dovodi sebe u najpovoljniju poziciju u odnosu na preferencije birača. Što se ponašanja birača tiče, a posebno onih neopredeljenih, pretpostavlja se da oni pate od kratkovidosti, odnosno da uzimaju

u obzir tekuće stope ne vodeći računa o njihovim ranijim i budućim vrednostima (Gallagher, Laver and Mair 1995, 312-321).

No, posebno za široke koalicione vlasti ključni test predstavlja koherentnost, odnosno spojivost i održivost proklamovanih javnih politika, baziranih na izbornim obećanjima pojedinih članica vladajuće koalicije. Kao što se, po narodnoj izreci, ne može kupiti jare i istovremeno zadržati pare, tako se ne mogu paralelno ostvarivati ni međusobno teško spojivi politički ciljevi. Koordinacija i harmonizovanje pojedinih sektorskih politika u koherentne i održive *policy* pakete je osnov održivosti vlade. Ne mogu se, bar ne dugoročno, u kriznom kontekstu nuditi oprečne javne politike i istovremeno, recimo, zagovarati i ekonomski rast i niska inflacija i visoka socijalna davanja i smanjenje javne potrošnje.

SRBIJA 2012-TE: SPORAZUM O ZAJEDNIČKIM POLITIČKIM CILJEVIMA

Suočene sa formiranim dominantnim utiskom u javnosti da se, kada je reč o „Dačićevoj vladi”, radi tek o „prevarnom političkom aranžmanu” stranaka i lidera gladnih vlasti, koji nema šansi da potraje, ojačanim brojnim ekspresnim „last minute” posetama stranih, pre svega američkih, zvaničnika, članice staro-nove vlasti su „da razuvere neverne Tome” izašle sa programskim sporazumom.

On za razliku od prethodnih kraćih i još uopštenijih programa na čak 13 stranica teksta nabraja svih 9 zajedničkih prioriteta. Ključnu poziciju na političkoj agendi uobičajeno drže (1) **opšta državna politika**, odnosno zalaganje za evropske integracije, uz odbijanje da se prizna nezavisnost Kosova, i unapređenu regionalnu saradnju, i (2) **ekonomska i socijalna politika**, kojom se kombinuju mere štednje i fiskalne konsolidacije sa razvojnim prioritetima i targetiranjem socijalno najugroženijih.

Sledi političko isplativo zalaganje za (3) **vladavinu prava**, (4) **borbu protiv korupcije**, (5) večno prisutnu **reformu državne uprave** i (6) od kampanje do kampanje obećavanu **profesionalizaciju u upravljanju javnim preduzećima**.

Njima su pridruženi (7) **decentralizacija i regionalni razvoj**, kao ključna uporišna tačka URS-a, (8) **razvoj zdravstva, obrazovanja i nauke**, kao poželjni indikator političke modernosti i (9) **sloboda medija**, kao pokazatelj pripisanih demokratskih kapaciteta nove vlasti i neka vrsta priznanja i verifikacije naprednjačke kritike prakse prethodne vlasti demokrata.

Zanimljivo je da se pri tome akteri sporazuma pozivaju i na kritičku analizu Saveta za borbu protiv korupcije o stanju u medijima, kao i na zahtev antikoruptivnih tela da se donese Zakon o zaštiti uzbunjivača.

Otvoreno je, međutim, polazno pitanje koliko će vlada, bez političkog ali i najšireg socijalnog dijaloga i dogovora sa sindikatima i poslodavcima o načinima i socijalnoj ceni za izlazak iz krize, imati „petlju” da uđe u neopodno rezove u ionako dramatičnoj situaciji.

Ostaje da se vidi gde će se, recimo, „namaći” sredstva za, u kampanji obećanu i u programskom sporazumu potvrđenu, aktivnu politiku zapošljavanja i pokretanja investicionog ciklusa, dvostruko uvećanje agrarnog budžeta, poboljšanje pozicije obrazovanja i njegov tretman ključnog razvojnog resursa, uz paralelnu socijalnu brigu o porodici i stimulativnu pronatalitetnu politiku.

Čini se da će probni test za buduću vladu biti socijalna održivost i izdržljivost odbijanja da se prihvati razorna kombinacija smanjivanja broja zaposlenih u javnom sektoru i istovremenog faktičkog zamrzavanja (realnog smanjivanja) penzija i njihovih plata. Po analizama poslodavaca, zaposlenih u javnom sektoru je za dve petine više a njihove plate su za trećinu veće od onih u privatnom sektoru i od onoga što privreda može da izdrži (NIN, 3 maj 2012.)

Neku vrstu mosta za premošćavanje jaza između izbornih obećanja i postizborne realnosti čine palijativne mere poput obećane „trinaeste penzije”, odnosno jednokratne pomoći za penzionere sa minimalnim penzijama.

Izlaz je, međutim, u dugoročnoj politici koja će kombinovati kontrolu visine plata i funkcionalne i racionalne strukture zaposlenih u konkurentnom javnom sektoru, na jednoj strani, i strategije reindustrijalizacije, na drugoj strani.

Istovremeno, visoko na listi obećanja postavljena - „večna” pitanja redukcije systemske, „visokonaponske”, političke korupcije, spornih privatizacija, reforme pravosuđa, kontrole i ograničavanja političke vlasti, interne i eksterne revizije javnih finansija, posebno izbora menadžmenta i kontrole poslovanja javnih preduzeća, imajući u vidu nagoveštena kadrovska rešenja, ne deluju naročito ubedljivo.

Na drugoj strani, indikativno je da nakon dolaska na vlast nema „priče” oko jačanja pozicije parlamenta i paralelne izmene izbornog zakonodavstva.

Najzad, treću vrstu testa predstavljajući poboljšanje odnosa u regionu, pre svega tok i ishod pregovora o statusu Kosova. ¶

LITERATURA

- Beyme, Klaus 2002, *Transformacija političkih stranaka*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
- Goati, Vladimir 2008, *Partije i partijski sistemi*, FPN, Podgorica
- Lajphart, Arent 2003, *Modeli demokratija*, Službeni list SCG, Beograd – CID Podgorica
- Nikić, Čakar Dario 2011, *Kukuriku versus HDZ – analiza izbornih programa*, Političke analize, br 8/2011, Zagreb
- Petak, Zdravko (ur.) 2009, *Stranke i javne politike: Izbori u Hrvatskoj 2007. godine*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
- Riker, William 1962, *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press
- Strom, Kaare, Ian Budge, Michael Laver 1994, "Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies" u: *American Journal of Political Science*, 38, 2
- Stojiljković, Zoran 2008, *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd
- Stojiljković, Zoran; Spasojević, Dušan; Stojiljković, Ana; Lončar, Jelena 2012, *Javne politike u izbornoj ponudi* (radna verzija) KAS, Beograd

SUMMARY

ELECTORAL PROMISES AND POSTELECTORAL REALITY:
PUBLIC POLICIES IN ELECTORAL OFFER IN SERBIA

The article looks into public policy platforms that were offered by major political parties during the 2012 electoral campaign in Serbia. The author wants to establish if the electoral policy platforms were grounded in political parties's documents (programmes, resolutions, manifests).

KEY WORDS: Political offer, ideology, public policy, elections



OSVRTI I PRIKAZI



DAVOR BOBAN

POLUPREDSJEDNIČKI SUSTAVI RUSIJE I POLJSKE

Fakultet političkih znanosti, Zagreb,
2011, str. 292.

U knjizi *Polupredsjednički sustavi Rusije i Poljske*, Davod Boban (docent na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu) pokušava da odgovori na pitanje da li je polupredsednički sistem u slučaju Rusije i Poljske značajnije uticao na konsolidaciju demokratskih ustanova u te dve zemlje.

I već tu, na samom početku, nailazimo na problem. Autor, naime, tvrdi kako se politički sistemi Poljske i Rusije nalaze na različitim nivoima konsolidacije (str. 16), ali nigde ne objašnjava šta je za njega konsolidovan sistem. Kako Boban zna da li je sistem konsolidovan? Kako je moguće ustanoviti uticaj političkog sistema na nivo konsolidacije ako ne znamo da li je sistem konsolidovan? Jedno od pravila koje je neophodno slediti u konstruisanju kauzalnih teorija jeste maksimalna konkretnost. Pojmovi kao što su korist, integracija, nacionalni interes, institucionalizacija ili konsolidacija nisu nepoželjni, ali moraju da se izraze kroz pojmove koji mogu da se izmere. Bilo bi prigodno da je autor upotrebio makar jedan od indikatora kojim se meri nivo konsolidacije u demokratskim sistemima (*Freedom House NIT Ratings, Bertlesman Index, Economist Intelligence Unit, World Bank Governance Index*, itd), ma kako nesavršeni oni bili.

Problemi se nastavljaju sa istraživačkim pitanjem i teorijskom paradigmom. Kako ćemo malo kasnije videti, Boban postavlja istraživačko politikološko pitanje na koje daje pravnički odgovor. Odatle proističe velika količina nepotrebnih informacija o pravnim aspektima političkih sistema Rusije i Poljske. Knjiga, naime, sadrži nepregledne delove u kojima se prepričavaju Ruski i Poljski ustav, što može biti od koristi uglavnom ustavnim pravnicima. Osim toga, Boban je potrošio dvadeset stranica da bi nam prepričao teorije o predsedničkim i polupredsedničkim režimima Morisa Diveržea (Maurice Duverger), Đovanija Sartorija (Giovanni Sartori), Metjua Šugarta i Džona Karija (Shugart and Carrey), Roberta Eldžija (Robert Elgie) i Sindi Skač (Cindy Skach), a da nije objasnio zbog

čega bi čitalac trebalo da tako temeljno poznaje navedene teorije. Slično se dešava sa opisom opštih karakteristika parlamentarnih i predsedničkih režima na koje je autor potrošio 28 gusto ispisanih stranica. Tako, u glavi III, autor nam otkriva načine na koje je moguće birati predsednika države, uslove pod kojima prestaje mandat poslanika u parlamentu, te otkriva kako u „parlamentarnom sustavu zakonodavnu vlast ima parlament“ (str. 46).

Bilo bi bolje da se autor usredsredio na pitanje nastanka tipova polupredsedničkih režima u Rusiji i Poljskoj, jer bi taj aspekt analize bio mnogo plodotvorniji. Pošto je Boban implicitno odgovorio na to drugo pitanje, ja ću u ovom prikazu pokušati da iz njegove knjige ekstrahujem eksplicitniji odgovor na njega.

Najpre o odgovoru na istraživačko pitanje. Boban nudi direktan odgovor na svoje istraživačko pitanje i kaže: „polupredsednički sustav ima različite učinke na funkcioniranje i konsolidiranost političkog sustava u Rusiji i Poljskoj zbog različitih ustavnih ovlasti predsjednika države i zbog različite strukturne dvojne izvršne vlasti u tim zemljama“ (str. 16).

Ovo je trivijalan odgovor, sličan pokušaju da se na pitanje „Zašto na zemlji više nema dinosaurususa?“ pokuša odgovoriti sa „Zato jer su izumrli“. Istraživački izazov je pitanje *zašto* su dinosaurusi izumrli, tj. *zašto* su nastale različite strukture izvršne vlasti u Poljskoj i Rusiji. Kako sam već rekao, autor daje odgovore na ovo pitanje, ali se oni malo teže razaznaju u moru klasifikacija, prepričavanja tuđih teorija i ustavnih odredbi.

Možda bi autor lakše došao do izazovnijeg istraživačkog pitanja da je bolje savladao teorijske paradigme. Boban, međutim, ima načelan problem sa teorijskom paradigmom i nezavisnim i zavisnim varijablama. On navodi da u knjizi koristi istorijski institucionalizam i institucionalizam racionalnog izbora (str. 17). Međutim, pored toga što ta dva pristupa ne mogu da se primene zajedno ako se želi odgovoriti na jedno istraživačko pitanje, ta dva tremina se u knjizi, nakon str. 17, više nigde eksplicitno ne pojavljuju. Najvažniji razlog zbog koga ta dva pristupa ne mogu da se pojave u jednom istraživanju jeste taj što prvi institucije uzima egzogeno, a drugi endogeno. Drugim rečima, insititucionalizam racionalnog izbora bi podrazumevao da institucijama nešto objašnjavate (recimo, kako političke institucije utiču na javne politike koje vlada vodi; ili, da li se promenom institucionalnog dizajna menja javna politika), ne ulazeći u problem njihovog nastanka. Institucije su za institucionalistu racionalnog izbora jednostavno tu. Na drugoj strani, istorijski institucionalizam tipično pokazuje kako institucije nastaju, ulazeći upravo u problem njihovog porekla i nastanka. (Za prvu verziju institucionalizma vidi bilo koji rad Džordža Cebelisa (George Tsebelis), Berija Vajngesta (Barry Weingast) ili Persona i Tabelinija (Persson & Tabellini); za drugu vidi radove Pola Pirsona (Paul Pierson), Svena Steinma (Sven Steinmo) ili Ketlin Tilen (Kathleen Theelen).

Da je autor zbunjen u pogledu paradigmi, pokazuje objašnjenje koje daje na kraju odeljka o Rusiji. On tvrdi kako je jak predsednički sistem nastao kao posledica „ustavnih normi, političke tradicije, odnosa snaga među najvažnijim političkim akterima, te stila vladavine svakoga od njih” (str. 142). Međutim, nigde u svojoj knjizi Boban ne nudi analizu političke tradicije i stilova vladavine. Kako on zna da su te dve varijable uticale na tipove polupredsedničkog sistema u Rusiji i Poljskoj? Čak i kada bi takve diskusije postojale, tj. kada bi Boban uspeo da pokaže kako je za jakog predsednika važan tip političke kulture (str. 150), onda institucionalna analiza, koju autor tvrdi da primenjuje, ne bi bila potrebna.

Slično je i sa ustavnim normama. Objašnjenje da je politički sistem posledica ustavnih normi bi možda zadovoljilo pravnike, ali ne može da bude politikološko objašnjenje (osim ukoliko se uzroci za predsednički sistem ne nalaze u prethodnom ustavu). Upravo je u tome poenta teorijske paradigme za naučno objašnjenje – da bi se izbeglo holističko objašnjenje (po kome sve utiče na explanans), koristi se teorijska paradigma koja vas usmerava samo na određene varijable kojima pokušavate da objasnite neki fenomen. Onaj ko pretpostavlja da je objašnjenje ideaciono odmah će se usredsrediti na ideje i diskurs, zanemarujući institucije i strukture; suprotno tome, onaj ko smatra da odgovor leži u institucijama, zanemariće ideje i strukture, i ispitivaće kako institucije utiču na ponašanje.

Istraživačko pitanje koje autor eksplicitno postavlja bi trebalo da se osloni na institucionalizam racionalnog izbora, ali, kako sam već napomenuo, analiza institucija se ne pojavljuje više nigde u radu. Iako autor želi da se bavi uticajem političkih institucija na konsolidaciju demokratije (što je u njegovoj knjizi nemoguće, jer se nigde ne bavi merenjem i definisanjem konsolidacije), najplodniji deo Bobanovog rada tiče se nastanka polupredsedničkih režima u Rusiji i Poljskoj. To znači da autor, zapravo, koristi istorijski institucionalizam.

Međutim, i njega Boban koristi implicitno, tj. intuitivno. On nigde ne izlaže neke od najvažnijih koncepata koji su karakteristični za istorijski institucionalizam, kao što su *contingency*, *critical juncture*, *sequencing* i *path dependency*. Po toj teoriji, od presudne važnosti za dalji razvoj institucija jeste činjenica šta se dešavalo na samom početku života jednog sistema, tj. na kritičnoj tački prelaska iz jednog u drugi sistem. Implicitno se oslanjajući na uvide istorijskog institucionalizma o kritičnoj tački, redosledu poteza i putnoj zavisnosti, Boban objašnjava zbog čega su u Poljskoj i Rusiji nastale dve dosta različite vrste polupredsedničkih sistema.

Ključni uvidi dela o Rusiji nalaze se na str. 75-82. gde se pokazuje šta se dešavalo u kritičnoj tački (fazi) nastanka novog ruskog političkog sistema. Boban ukazuje baš na događaje u kojima je predsednik države (u ovom slučaju Boris Jelcin) bio prva institucija koja je stekla demokratski

legitimitet na demokratskim izborima. Sukob između predsednika i parlamenta 1991. godine je, prema tome, bio sukob između demokratski legitimnih i nelegitimnih organa, tj. između demokratski izabranog predsednika i nedemokratski izabranog parlamenta. Sasvim je logično da je ostatak razvoja političkog sistema bio putno zavisano od tog događaja, te se u Rusiji razvio jak predsednički sistem (koji samo eufemistički možemo da zovemo polupredsednički).

Ne samo da je ova kritična tačka uticala na instituciju jakog predsednika, već je uticala i na odnose među institucijama: Jeljcin i parlament su neprekidno bili u sukobu tokom 1990-ih godina upravo zato što je ceo sistem uspostavljen kroz sukob te dve institucije. Sukob se razrešio tek dolaskom Vladimira Putina na mesto predsednika. Putin je razumeo da je za stabilizaciju sistema neophodno da konsoliduje partijsku podršku koja će mu garantovati stabilnost u Dumi. Tako je Putin uspeo da konsoliduje sistem jakog predsednika.

Za razliku od toga, u Poljskoj su se u prelomnoj tački (*critical juncture*), kada je nastajao postkomunistički sistem Poljske, stvari dešavale malo drugačije. Umesto sukoba dve institucije, poljska tranzicija započela je okruglim stolom na kome je učestvovala jedna opoziciona grupacija koja je u Poljskoj postojala već desetak godina. Osim toga, u komunističkoj Poljskoj nikada nije bilo mesta za neku dominantnu figuru ili kult ličnosti (kao što je bio Staljin u Rusiji, Tito u Jugoslaviji ili Čaušesku u Rumuniji), jer su se glavni sekretari često menjali na čelu poljske komunističke partije. To je značajno uticalo na razvoj događaja na okruglom stolu i balans snaga, jer je poljska vladajuća elita imala snažnu opoziciju s kojom je morala da raspravlja za stolom, a ne na ulici.

Tačno je da je zakonodavno telo u poljskoj imalo delimičan legitimitet (samo je deo Sejma i Senata bio demokratski izabran 1989. godine), nasuprot predsedniku koji je u decembru 1990. bio izabran demokratski. Međutim, pre odnosa demokratski polulegitimnog Sejma i Senata i legitimnog predsednika, poljsku politiku karakteriše odnos demokratski polulegitimnog Sejma i Senata i nelegitimnog predsednika Jaruzelskog koji je u period tranzicije ukoračio sa autoritarnim pedigreom iz 1981. godine. U trenutku kada dolazi do demokratskih promena u Poljskoj, prvo demokratsko izabrano telo je zakonodavno; u trenutku kada dolazi do prvih demokratskih promena u Rusiji, prvo demokratski izabrano telo je predsednik.

Taj balans preneo se kasnije i u poljski parlament, u kome su različite frakcije raspravljale o novom ustavu u periodu 1992-1997. godine. Sledstveno tome, za razliku od Jeljcina, Leh Valensa je imao mnogo suženiji prostor za manevar, jer su osnovne konture sistema nastale na okruglom stolu gde nije bilo dominantne figure. Novi poljski ustav je usvojen tek 1997. godine, a ovlašćenja predsednika su bila daleko manja od onih u

Rusiji. To je, po istorijskom institucionalizmu, najvažniji razlog zašto se u Rusiji zapatio snažan polupredsednički sistem (koji faktički funkcioniše kao predsednički), a u Poljskoj slab polupredsednički sistem koji je vremenom sve više slabio. Da je ovo suština objašnjenja zapravo tvrdi i sam Boban koji piše:

„Budući da je tranzicija u Poljskoj počela međusobnim dogovorom komunističkih i postkomunističkih elita te da se novi ustav nastojao usvojiti konsenzusom najvažnijih političkih i društvenih snaga, izostali su značajniji kasni sukobi među najvišim institucijama državne vlasti koji bi proistjecali iz nesuglasja o konceptu novog političkog ustava usvojenog 1997. godine. [...] U Rusiji su, pak, izostanak sporazuma među elitama o novom političkom sustavu i o sustavu vlasti kao njegovom dijelu uzrokovali praktički nasilno donošenje novog ustava krajem 1993. godine. U njemu je pobjednik u sukobu među elitama, predsjednik države Boris Jeljcin, nametnuo svoju verziju ustavnog uređenja zemlje. Novim je ustavom uspostavljena još snažnija institucija predsjednika države nego u prethodnom sustavu, a slabija institucija parlamenta. Vlada se, s obzirom na svoju političku odgovornost, nalazila između predsjednika i parlamenta, no stvarno je i isključivo bila ovisna o predsjedniku. Budući da novi ustav nije donesen konsenzusom, ta činjenica je utjecala na tok tranzicije u toj zemlji” (str. 226)

Sasvim solidan politikološki zaključak i objašnjenje institucionalnog dizajna izvedeni iz istorijskog institucionalizma. ¶

DUŠAN PAVLOVIĆ
vanredni profesor Univerziteta u Beogradu,
Fakultet političkih nauka

UPUTE SURADNICIMA

(HRVATSKA REDAKCIJA)

Rukopisi se šalju redakciji časopisa elektroničkom poštom kao Word dokument na adresu perspektive@fpn.bg.ac.rs ili perspektive@fpzg.hr. Poželjno je priložiti anoniman rukopis (bez informacija o pošiljatelju), a u zasebnom elektroničkom dokumentu naslov teksta, ime i prezime (svih) autora i naziv ustanove u kojoj je autor zaposlen, ključne riječi i kontakt (adresa, elektronička pošta, telefon i faks). Sažetak (do 120 riječi) mora jasno naznačiti narav razmatranog intelektualnog problema, korišteni postupak ili argument i zaključke autora. Poželjna je dužina izvornog znanstvenog članka 6000 ili 8000 riječi (42 000 – 56 000 slovnih znakova s razmacima), uključujući bibliografiju i napomene. Prije slanja osvrta i recenzija neophodno se konzultirati s redakcijom.

STIL PISANJA REFERENCI I NAVOĐENJA IZVORA:

Reference se pišu u tekstu na sljedeći način: (Dahl 1989, 45); (Geddes 1999, 134-43); (Linz 1975)

BIBLIOGRAFIJA NA KRAJU TEKSTA SE NAVODI NA SLJEDEĆI NAČIN:

KNJIGE: Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

TEKSTOVI U ČASOPISU: Geddes, Barbara. 1999. „What Do We Know About Democratization After Twenty Years?” *Annual Review of Political Science* 27 (March): 115-44.

TEKSTOVI U ZBORNICIMA: Linz, Juan J. 1975. „Totalitarian and Authoritarian Regimes.” In ed. Nelson Polsby and Fred Greenstein. *Handbook of Political Science*. Reading, MA: Addison-Wesley.

UPUTSTVO SARADNICIMA

(SRPSKA REDAKCIJA)

Rukopise slati redakciji časopisa elektronskom poštom kao Word fajl na adresu perspektive@fpn.bg.ac.rs ili perspektive@fpzg.hr. Poželjno je priložiti anoniman rukopis (bez informacija koje mogu identifikovati pošiljaoca), a u odvojenom fajlu posebnu stranu s naslovom teksta, imenom i prezimenom (svih) autora i nazivom ustanove u kojoj je autor zaposlen, ključnim rečima i kontakt informacijama (adresa, elektronska pošta, telefon i faks). Abstrakt (do 120 reči) mora jasno naznačiti prirodu intelektualnog problema koji se razmatra, upotrebljeni metod ili argument i zaključke autora. Poželjna dužina za izvorni naučni članak jeste od 6000 do 8000 reči (app. 42000-56000 slovnih znakova s razmacima), uključujući bibliografiju i napomene. Redakcija zadržava pravo da tekstove koji ne zadovoljavaju standarde ne uzme u razmatranje. Prikaze knjiga treba pripremiti na isti način, dužine do 700 reči (app. 5000 slovnih znakova s razmacima). Pre slanja osvrta i drugih vrsta tekstova konsultuj se s redakcijom.

STIL PISANJA REFERENCI I NAVOĐENJA IZVORA:

Reference se pišu u tekstu na sledeći način: (Dahl 1989, 45); (Geddes 1999, 134-43); (Linz 1975)

BIBLIOGRAFIJA NA KRAJU TEKSTA SE NAVODI NA SLEDEĆI NAČIN:

KNJIGE: Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

TEKSTOVI U ČASOPISU: Geddes, Barbara. 1999. „What Do We Know About Democratization After Twenty Years?” *Annual Review of Political Science* 27 (March):115-44.

TEKSTOVI U ZBORNICIMA: Linz, Juan J. 1975. „Totalitarian and Authoritarian Regimes.” In ed. Nelson Polsby and Fred Greenstein. *Handbook of Political Science*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Političke
PERSPEKTIVE

POLITIČKE PERSPEKTIVE je novi regionalni časopis koji će objavljivati tekstove iz političke nauke/znanosti i bliskih disciplina. Osnivači časopisa su Fakultet političkih znanosti iz Zagreba, Fakultet političkih nauka iz Beograda i Udruženje za političke nauke Srbije. Članovi redakcije su nastavnici sa Fakulteta u Zagrebu i Beogradu, a očekujemo da joj se pridruže i članovi sa drugih sličnih institucija nekadašnje države. Časopis nije disciplinarno ograničen, mada je fokus časopisa na političkoj nauci (znanosti). Ideja je da se naglasi stručno i akademsko istraživanje politike, tako da će u časopisu biti dobrodošli i tekstovi iz bliskih disciplina (prava, sociologije, filozofije, ekonomije itd.) kojima takav stav nije stran. Časopis će ohrabrivati objavljivanje tekstova različitih pristupa, metodoloških orijentacija i poddisciplina političke nauke/znanosti (npr. komparativna politika, politička teorija, politička ekonomija...).

Isključivi kriterij(um)i za objavljivanje biće poštovanje profesionalnih standarda i relevantnost tema. Profesionalni standardi će biti određivani nezavisnim recenzijama i prema prethodno navedenim kriterij(um)ima redakcije.

Fakultet političkih nauka
Beograd



Fakultet političkih znanosti
Zagreb



Udruženje za političke
nauke Srbije



ISSN 2217-561X



9 772217 561001 >

BESPLATAN PRIMERAK