Rod Hague, Martin Harrop

UPOREDNA VLADAVINA I POLITIKA

uvod

Prevela sa engleskog
Gordana Ristić

Stručna redaktura prevoda
prof. dr Jovan Teokarević

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

REZIME SADRŽAJA

I DEO: Proučavanje politike

1. Politički pojmovi 1
2. Država 29
3. Demokratija 56
4. Autoritarna vlast 80
5. Teorijski pristupi 106

II DEO: Mobilizacija i participacija

6. Politička kultura 130
7. Politička komunikacija 156
8. Politička participacija 183
9. Interesne grupe 212
10. Političke stranke 239
11. Izbori 269
12. Birači 299

III DEO: Vladanje i upravljanje

13. Ustavi i pravo 329
14. Upravljanje na više nivoa 359
15. Zakonodavna tela 390
16. Politička izvršna vlast 423
17. Birokratija 458
18. Politički proces 486

IV DEO: Istraživačke strategije

19. Uporedni metodi 513

SADRŽAJ

Spisak ilustrativnog materijala viii
Predgovor xii
Vodič za učenje xiv
Izvori za profile zemalja xvi

I DEO: Proučavanje politike 1

1. Politički pojmovi 1
Politika 2
Vlast, politički sistem i upravljanje 5
Uporedna politika 8
Klasifikacija vladavina 11
Moć, autoritet i legitimnost 15
Država, suverenitet i građanstvo 19
Nacije i nacionalizam 22
Ideologija, leva i desna 24

2. Država 29
Nastanak i širenje 30
Restrukturiranje 36
Savremeni izazovi 37
Različitost država 42
Država i međuvladine organizacije 48

3. Demokratija 56
Demokratija i ekspertiza 57
Neposredna demokratija 60
Predstavljanje 64
Liberalna demokratija 66
Demokratija i modernizacija 68
Talasi demokratije 72
Novije tranzicije 75

4. Autoritarna vlast 80
Autoritarna vlast 82
Lični despotizam 87
Monarhija 88
Vladajuće stranke 91
Predsednička vlast 95
Vojna vlast 98
Teokratija 100
Kompetitivni autoritarni režimi 102

5. Teorijski pristupi 106
Institucionalni pristup 108
Bihevioralni pristup 112
Strukturalni pristup 115
Pristup racionalnog izbora 118
Interpretativni pristup 122
Zaključak 128

II DEO: Mobilizacija i participacija 130

6. Politička kultura 130
Građanska kultura 132
Političko poverenje i društveni kapital 134
Generacije i postmaterijalne vrednosti 137
Civilizacija i religija 143
Elitna politička kultura 148
Politička kultura u autoritarnim državama 151

7. Politička komunikacija 156
Razvoj medija 158
Struktura medija 166
Uticaj medija 168
Politička komunikacija u autoritarnim državama 178

8. Politička participacija 183
Participacija u liberalnim demokratijama 184
Žene i politička participacija 190
Društveni pokreti 194
Javno mnjenje 199
Participacija u autoritarnim državama 204

9. Interesne grupe 212
Klasifikacija interesnih grupa 214
Pluralizam, gvozdeni trouglovi i problemske mreže 218
Kanali uticaja 224
Elementi uticaja 232

Interesne grupe u autoritarnim državama 234
10. Političke stranke 239
Poreklo stranaka 241
Stranačka organizacija 242
Članstvo stranke 243
Izbor kandidata i vođa 246
Finansiranje stranaka 250
Društveni rascepi 253
Stranački sistemi 256
Stranke u autoritarnim državama 264
11. Izbori 269
Raspon i pravo glasa 269
Izbor zakonodavnih tela 272
Izbor predsednika 280
Izborni sistemi: struktura i reforma 284
Izborne kampanje 285
Poruke i mandati 287
Referendum, inicijativa i opoziv 289
Izbori u autoritarnim državama 295
12. Birači 299
Stranačka identifikacija 300
Stranačko prestrojavanje 302
Društvena baza 305
Racionalni birač 309
Problemsko glasanje 313
Ekonomija 314
Ličnosti lidera 320
Izlaznost 323

III DEO: Vladanje i upravljanje 329

13. Ustavi i pravo 329
Običajno pravo i građansko pravo 330
Ustavi 332
Sudovi i sudska revizija 336
Evropski sud pravde 340
Aktivizam sudija 344
Nezavisnost i izbor sudija 346
Sudsko odlučivanje 349
Upravno pravo 351
Pravo u autoritarnim državama 354
14. Upravljanje na više nivoa 359
Upravljanje na više nivoa 359
Federalizam 362
Evropska unija 373
Unitarne države 374
Upravljanje na regionalnom nivou 376
Lokalna vlast 360
Odnosi između centralnog i lokalnog nivoa u autoritarnim državama 386
15. Zakonodavna tela 390
Struktura 392
Funkcije 396
Odbori 408
Poslanici 411
Evropski parlament 416
Zakonodavna tela u autoritarnim državama 419
16. Politička izvršna vlast 423
Predsednički sistem 425
Parlamentarni sistem 433
Polupredsednički sistem 445
Izvršna vlast u Evropskoj uniji 450
Izvršna vlast u autoritarnim državama 453
17. Birokratija 458
Razvoj 458
Zapošljavanje 462
Organizacija 465
Odgovornost 471
Novi javni menadžment 576
E-vlada 479
Birokratija u autoritarnim državama 481
18. Politički proces 486
Modeli 488
Faze 492
Instrumenti 500
Difuzija 502
Politički proces u autoritarnim državama 507

IV DEO: Istraživačke strategije 513

19. Uporedni metodi 513
Studije slučaja 513
Uporedna istraživanja 518
Kvalitativna poređenja 522
Kvantitativna poređenja 524
Istorijska analiza 527

Citirani radovi 533

Klasifikacija vladavina

Sada se okrećemo pitanju kako vladavine treba klasifikovati u uporednoj politici generalno, a posebno u ovoj knjizi.

Moramo da počnemo najuticajnom ikada smišljenom klasifikacijom: Aristotelovom analizom 158 gradova-država u staroj Grčkoj. Između otprilike 500. i 338. godine pre nove ere, ove zajednice bile su mala naselja čiji su oblici vladavine bili veoma različiti. Takva različitost pružila je Aristotelu idealnu laboratoriju da razmotri koji tip političkog sistema obezbeđuje ono što je u vlasti tražio: stabilnost i efikasnost. Njegova analiza nudi jedan od najranijih primera uporedne politike na delu.

Aristotel je svoju šemu zasnovao na dve dimenzije (Okvir 1.3). Prva je bila broj ljudi uključenih u zadatak upravljanja: jedan, nekolicina ili mnoštvo. Ova dimenzija obuhvatila je širinu participacije u političkom sistemu. Njegova druga dimenzija, teže primenljiva ali svakako ne manje važna, bila je da li vladari vladaju u opštem interesu („ispravan oblik“) ili u sopstvenom interesu („izopačen oblik“). Za Aristotela, značaj ovog drugog aspekta bio je da će politički sistem biti stabilniji i efikasniji kada vladari vladaju u dugoročnim interesima zajednice.

Unakrsno klasifikovanje broja vladara (jedan, nekolicina, mnoštvo) sa prirodom vlasti (ispravna ili izopačena) daje šest vrsta vladavine prikazanih u Okviru 1.3. Vredi podvući svaku ćeliju u ovoj veoma uticajnoj tabeli. U slučaju vladavine

Okvir 1.3
Aristotelova klasifikacija vladavina

		Vladavina		
		Jednog	*Nekolicine*	*Mnogih*
Oblik	*Ispravan*	Kraljevina	Aristokratija	Politeja
	Izopačen	Tiranida	Oligarhija	Demokratija

Izvor: Aristotel (*Politika*, prema prevodu Ljiljane Crepajac, BIGZ, Beograd, 2003) knjiga 3, glava 5.

jedne osobe, Aristotel je kraljevinu uzeo kao ispravnu formu, a tiranidu posmatrao kao njen degradirani ekvivalent. Za vladavinu nekolicine, Aristotel je napravio razliku između aristokratije (koju je definisao kao vladavinu vrlinom) i njene niže forme, oligarhije (vladavina bogatih). A unutar kategorije vladavine većine, razdvojio je idealnu formu, politeju – široko shvaćen ekvivalent vladavini umerene srednje klase, sprovođenu putem prava – od izopačene forme, demokratije, koju je tumačio kao vladavinu siromašnih u sopstvenom sebičnom interesu.

Moderne klasifikacije i dalje se zasnivaju na Aristotelovom radu. U ovoj knjizi pratimo konvenciju u razlikovanju liberalnih demokratija i autoritarnih režima, iako takođe koristimo pojam „kompetitivni autoritarni“ režim da identifikujemo nedemokratije sa znatnim, iako neuravnoteženim nadmetanjem (Okvir 1.4).

Iako nepoznat Aristotelu, **liberalna demokratija** sada je poznat termin. U takvom sistemu, vladari se biraju kroz slobodne, fer i redovne izbore. Gotovo svi građani imaju pravo glasa a, da bi omogućili efikasan izbor, kandidati mogu da se udružuju i formiraju političke stranke. Nadalje, nezavisni mediji kandidatima omogućavaju „prosvetljeno razumevanje“ pitanja pre i tokom izbornih kampanja (Dahl, 1998, str. 39).

Ali – a ovde stižemo do „liberalnog“ dela – vlada u liberalnoj demokratiji podleže ustavnim ograničenjima. Individualna prava, uključujući slobodu okupljanja, imovine, religije i govora, efikasno se brane u nezavisnim sudovima. Ova prava obezbeđuju mogućnost za postizanje Dahlovog „prosvetljenog razumeva-nja“ ali su i vrednost po sebi. Jasno razgraničenje između javnog i privatnog drži izabranu vladu tamo gde joj je mesto. Na dužnosti, vladari podležu eksplicitnim, ustavnim ograničenjima.

Prema tome, pridev „liberalni“ u izrazu „liberalna demokratija“ ne koristi se u američkom smislu da označi simpatizera progresivnih politika povezanih sa Demokratskom strankom. Ovaj termin se pre odnosi na filozofiju liberalizma, doktrine koja individualnu autonomiju smatra ključnom vrednošću. U ovom smislu, ustav jedne liberalne demokratije daje ne samo prihvaćen okvir političkog nadmetanja, već i efikasan štit za odbranu individualnih prava od prekomerne vlasti.

Sada se okrećemo suprotnom kraju spektra. **Autoritarni režimi** nisu ni liberalni ni demokratski. Ovde stanovništvu nedostaju bilo kakva efikasna i redovna sredstva kontrole vladara. Izbori mogu da uopšte ne postoje, kao u vojnim režimima; ili, u drugom slučaju, izbor može da bude veštački organičen – glasajte za nas ili ćete u zatvor. Čitavi delovi stanovništva mogu da budu isključeni iz glasanja, kao što je i dalje na snazi uskraćivanje glasačkog prava ženama u neko-liko bliskoistočnih kraljevina. Političke stranke mogu da budu zabranjene u pot-punosti; ili se može dozvoliti samo jedna; ili su „nezavisne“ stranke dozvoljene samo ako prihvataju podređeni položaj. U svakom slučaju, vladari eksploatišu prednosti položaja (uključujući uticaj na medije) da spreče ravnopravnu borbu na izborima. Komunikacija između vladara i podređenih je malog obima i kvaliteta.

Okvir 1.4

Klasifikacija vladavina

	Karakteristike	Primeri
Liberalna demokratija	Predstavnička i ograničena vlast koja deluje putem prava omogućava prihvaćen okvir za političko nadmetanje. Redovni izbori zasnovani na gotovo opštem pravu glasa su slobodni i fer. Poštuju se individualna prava, uključujući slobodu izražavanja i udruživanja.	Bogate zapadne zemlje kao što su Australija, Kanada, Francuska i Nemačka. Indija je primer prvenstveno liberalne demokratije u onome što je još uvek uglavnom siromašna zemlja.
Kompetitivni autoritarn (hibridni) režimii	Vođe se biraju bez ikakvog ili uz minimalno falsifikovanje glasova. Međutim, vladari ko- svoju poziciju da spreče ravnopravnu nekoliko azijskih država (npr. Malezija). borbu. Da bi potencijalne konkurente držali Neke postkomunističke zemlje (npr. van ravnoteže, vladari se mešaju u vladavinu Rusija). prava, medije i tržište. Individualna prava su neukorenjena a pravosuđe je slabo.	Mnoge postvojne države u Africi i Latinskoj Americi (npr. Venecuela), riste
Autoritarni režimi	Vladari su iznad zakona i oslobođeni stvarne odgovornosti pred narodom. Autoritarna vlast je najčešći oblik vla- kontrolisani ili zastrašeni. davine u istoriji. Politička participacija obično je ograničena i obeshrabruje se. Ali moć vladara je često ograničena potrebom za skrivenim alijansama sa drugim moćnicima kao što su zemljoposednici, vojni i verski lideri. U **totalitarnim državama** dvadesetog veka, participacija je bila obavezna ali kontrolisana jer je vlast tražila potpunu kontrolu društva, opravdanu ideologijom koja je nastojala da transformiše i društvo i ljudsku prirodu. Ovi režimi snažno su se oslanjali na članove partije, tajne policije i druge obaveštajce kao agente društvene kontrole. Oni se često tretiraju kao posebna kategorija u odnosu na autoritarne	Vojne vlade, monarhije i lični diktatori. Mediji su kontrolisani ili zastrašeni. Komunistički i fašistički režimi se obično povezuju sa totalitarnim mišljenjem, ali je model retko bio primenjen u potpunosti, osim jedno vreme u Sovjetskom Savezu. U skorije vreme, Iran je posle Islamske revolucije 1979. pokazao neke totalitarne karakteristike. Severna Koreja je još jedan primer.

režime.

Štaviše, lideri autoritarnih režima – za razliku od onih iz bilo koje vrste demokratije – spremni su da falsifikuju izborne rezultate ako je to potrebno.

Iako su ortodoksne komunističke države skliznule u istoriju a vojna vlast je trenutno retka, autoritarni režimi ostaju važan oblik vladavine. Kina je, na kraju krajeva, najmnogoljudnija zemlja na svetu, dok na Bliskom istoku postoji splet značajnih autoritarnih režima (i mnogo svetskih rezervi nafte).

Moramo takođe da primetimo, u zagradama, razliku koja se često povlači između autoritarnih i totalitarnih režima (Linz, 1975). Ovaj drugi termin često se koristi da označi komunističke i fašističke države. Lideri ovih sistema tražili su čvrstu kontrolu i totalnu transformaciju društva. Većina autoritarnih vladara, međutim, nastoji da se izoluje od šireg društva i retko su tirani u smislu posedo - vanja neograničene kontrole. Stoga je svakako moguće posmatrati autoritarne i totalitarne režime kao različite tipove. Međutim, zato što većina totalitarnih režima sada pripada prošlosti, termin „autoritarna vladavina“ koristimo za sve oblike nedemokratija.

Konačno, idemo ka sivoj zoni između liberalnih demokratija i autoritarnih sistema. Ovde se mogu naći brojni **kompetitivni autoritarni** režimi koji kombinuju demokratske i autoritarne elemente. Za označavanje ove forme koriste se mnogi izrazi: na primer, „delegativna“, „izborna“, „neliberalna“; „upravljana“ i „suverena“ demokratija (Zakaria, 2003). Ali naš sud je da ovi hibridni sistemi treba da se posmatraju kao bliži autoritarnom nego demokratskom polu, kako impliciraju nazivi kao što su „izborni autoritarni“ i „poluautoritarni“ (Levitsky i Way, 2010). Prema tome, kompetitivne autoritarne režime razmatramo u delovima poglavlja o autoritarnim režimima. Mnoge siromašne postkomunističke, postvojne i postkolonijalne zemlje pripadaju ovoj srednjoj kategoriji.

Kompetitivni autoritarni režimi više se mere političkom realnošću nego ustavnim izjavama. Vladari sprovode nelažirane – ali ipak kontrolisane – izbore; oni „prave“ rezultate, čak i ako ih ne „kradu“ (Mackenzie, 1958). U Rusiji, na primer, duga vladavina Vladimira Putina odražava autentičnu narodnu podršku snaž-nom lideru; u tom smislu, Rusija je bar izborna demokratija. Čak i tako, nijedan posmatrač 2012. ne bi Putinovu Rusiju opisao kao liberalnu demokratiju. Kao diplomac KGB-a, Putin pokazuje da veoma ceni mehaniku moći, tako što dominira elektronskim medijima, nagrađuje svoje prijatelje i kažnjava neprijatelje. Zbog toga što izbori u kompetitivnom autoritarnom sistemu tek retko donose promenu vlasti, prevrat sledi iz ostavke ili – kao u Rusiji i većem delu Latinske Amerike – iz ustavnih ograničenja za ponovni izbor (iako se ovo često izbegava).

Kompetitivni autoritarni režimi postali su uobičajeniji 1990-ih godina, nakon pada komunističkih i vojnih diktatura. Levitsky i Way (2010, str. 3) 1995. godine, izbrojali su ih 33, okarakterisanih ovako:

Politički pojmovi

Unutrašnji suverenitet odnosi se na moć donošenja zakona unutar jedne teritorije.

Spoljni suverenitet odnosi se na međunarodno priznanje nadležnosti suverena nad određenom teritorijom.

Ovi posthladnoratovski režimi bili su kompetitivni po tome što su opozicione snage koristile demokratske institucije da se energično i povremeno uspešno bore za vlast. Bez obzira na to, oni nisu bili demokratski. Izborna manipulacija, neravnopravan pristup medijima, zloupotreba državnih resursa i različit stepen uznemiravanja i nasilja prilagođavali su teren u korist aktuelne vlasti. Drugim rečima, kompeticija je bila stvarna, ali nije bila fer.

Trebalo bi da se ipak čuvamo pretpostavki da je ovaj tip u potpunosti nov. Pre više od četrdeset godina, Finer (1970) razmatrao je uporedivu ideju kvazidemokratije koristeći Meksiko kao glavnu ilustraciju. Iako je sama forma dovoljno poznata, pojedinačne zemlje mogu da ulaze u ovu kategoriju i izlaze iz nje na putu ka punom demokratskom ili punom autoritarnom statusu. Meksiko se, na primer, sada kvalifikuje kao liberalna demokratija, bar na nacionalnom nivou.

Poglavlje 3

DEMOKRATIJA

- Demokratija i ekspertiza
- Neposredna demokratija
- Predstavljanje
- Liberalna demokratija
- Demokratija i modernizacija
- Talasi demokratije
- Novije tranzicije

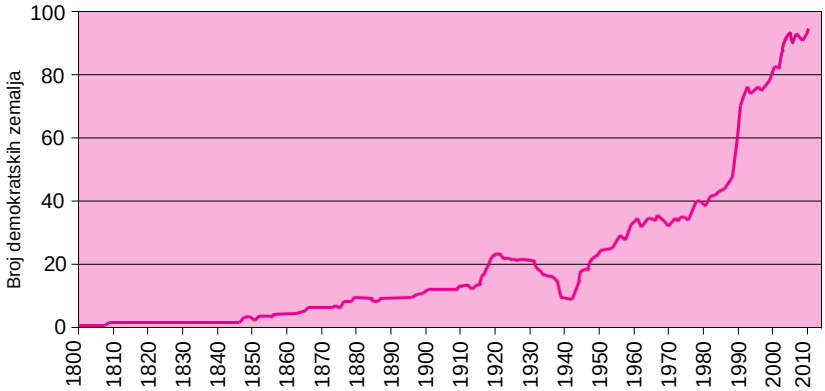
Živimo u doba demokratije; po prvi put u isto-riji većina ljudi na svetu živi pod tolerantnom demokratskom vlašću. Ova činjenica odražava dramatičnu transformaciju svetskog političkog pejzaža u poslednjoj četvrtini dvadesetog veka. Tokom ovog kratkog perioda broj demokratija porastao je sa manje od 40 na oko 80 (Tabela 3.1). Demokratija se proširila izvan svog jezgra u Zapadnoj Evropi i bivših naseljenič-kih kolonija i obuhvatila Južnu Evropu (npr. Španija), Istočnu Evropu (npr. Poljska), Latinsku Ameriku (npr. Brazil), veći deo Azije (npr. Tajvan) i delove Afrike (npr. Južna Afrika). Mandelbaum (2007, str. xi), ide toliko daleko da tvrdi da „ovaj globalni demokratski uspon u poslednjoj četvrtini dvadesetog veka

ima jak razlog da bude najvažniji pojedinačni razvoj događaja u jednom veku kome nisu nedostajali značajni događaji i tren-
dovi“.

Kada se hladni rat konačno završio a princip bezu-slovnog državnog suvereniteta bio doveden u pitanje, promocija demokratije za Zapad je postala eksplicitniji ideološki cilj. Ostajući pragmatične u izboru saveznika, Sjedinjene Države su periodično bile voljne da pričaju ovu priču: „politika je Sjedinjenih Država da traži i podr-žava demokratske pokrete i institucije u svakoj zemlji i kulturi, sa krajnjim ciljem okončanja tiranije u našem svetu“ (White House, 2006). Međunarodno pravo, koje je ranije imalo malo šta da kaže o političkoj organizaciji unutar država, takođe je počelo da se bavi temom demo-kratije. Promocija demokratije čak je postala disciplina naučnog proučavanja (Carothers, 2004).

Slika 3.1 Broj demokratskih zemalja u svetu, 1800–2011.

Broj demokratija u svetu dramatično se povećao nakon 1945. godine. Ova ekspanzija počela je ranije, ali je bila ubrzana kolapsom komunizma.



Napomena: zasnovano na zemljama sa više od 500.000 stanovnika.
Izvor: prilagođeno iz projekta Polity IV (2011), Slika 10.

Demokratija i ekspertiza

Proučavanje demokratije treba da izbegne utešnu pretpostavku da je samo po sebi jasno da je ona najbolji sistem vlasti. Svakako, demokratija ima mnogo prednosti nad diktaturom – a to je bilo prirodno poređenje tokom Hladnog rata. Demokratija takođe može da donese stabilnost istorijski podeljenim društvima, pošto svaka grupa može da nastoji da obezbedi udeo u vlasti kroz izbore. Ali danas, prirodnije poređenje je između demokratskog i ekspertskog odlučivanja. A tu nailazimo na neka važna pitanja koja bi trebalo da ovde budu bar pomenuta.

Odlučivanje izabranih političara nije obavezno povoljnije od odlučivanja eksperata. Ekspertska kontrola nudi veću predvidivost i stabilnost na duži rok, izbegavajući opasnosti odlaganja teških odluka pre izbora. Ona takođe smanjuje neizvesnost u vezi sa ishodom (i budućom politikom) koju izbori stvaraju potencijalnim investitorima. Uz to, izabrane vlasti su inherentno sklone da potcene događaje koji se odigravaju nakon narednih izbora, što dovodi do koncentracije na kratkoročno i pojačanja poslovnog ciklusa pošto se ekonomija veštački podstiče pre izbora. To su razlozi zbog kojih Bischof (2012) tvrdi da su „vlade koje moraju da se fokusiraju na datum narednih izbora poput kompanija koje pokreću kvartalni rezultati. Većina na kraju ne uspe“. Kratkoročan fokus demokratija može da bude

Za proučavanje...

DEMOKRATIJA

- Uprkos širenju demokratije, sa usponom ekspertske i regulatorne vlasti demokratski režimi postaju tanji. Pre je stručna regulativa nego autoritarna ideologija ono što vidimo kao savremeni izazov demokratiji. U vrednovanju demokratskog upravlja-nja, pokušajte da demokratiju više poredite sa ekspertskim upravljanjem nego sa vladavinom diktatora.
- Iako su moderne demokratije predstavničke, proučavanje neposredne demokratije, kao što je ona u staroj Atini, nudi standarde samouprave u odnosu na koje se, bilo to dobro ili loše, predstavničke demokratije često prosuđuju. Demokratija je ideal, a ne samo sistem vlasti.
- Predstavnički (posredni) karakter moderne demokratije može se braniti na osnovu njegove praktičnosti za velike države. Ali postoji još jedan argument koji ne bi trebalo prenebreći: da predstavljanje ispravno ograničava ljude da biraju vlast.
- Uticaj modernizacije (naročito ekonomskog razvoja) na demokratiju postavlja pita-nje da li je liberalna demokratija zaista razuman kratkoročni cilj za siromašne zemlje kojima nedostaju uslovi za nju. U svakom slučaju, trebalo bi da izbegavamo brzopletu pretpostavku da demokratsko upravljanje odgovara svim vremenima i mestima.
- Noviji pristup demokratiji, podstaknut nedavnim tranzicijama iz autoritarne vlasti, znači proučiti kako se stari poredak ruši a zamenjuje ga tranzicija. Ponovo se, među-tim, čuvajte utešnih pretpostavki: ishod tranzicije iz autoritarnog režima možda neće biti konsolidovana demokratija. S tim u vezi, šta se desilo sa „Arapskim prolećem“?

naročito neprikladan za obezbeđivanje dugoročnog zdravlja globalnog okruženja. U svakom slučaju, Dahl (1989, str. 52) je svakako bio u pravu kada je naveo da je „ideja ’starateljstva’ najstrašniji rival demokratije“.

Na neki način, ’starateljstvo’ je na putu povratka. Schmitter (2011, str. 195), primećuje kako su „tokom proteklih dvadeset i više godina – u stvari, mnogo više u slučaju Sjedinjenih Država – ’stvarne postojeće demokratije’ predale kontrolu onome što Dahl zove institucijama-čuvarima“. Konkretno, nakon 1970-ih mnoge zapadne države iskusile su izvesno stanjivanje demokratske kontrole pošto su indu-strijske grane privatizovane, monetarna politika prešla u nadležnost centralnih banaka, sudije počele da ulaze u političku arenu a druge javne agencije stekle veću autonomiju od izabranih vladara (videti Poglavlje 17).

Okvir 3.1
Oblici demokratije

Oblik	Definicija
Neposredna (participativna) demokratija	Građani sami diskutuju i postižu odluke o pitanjima od zajedničkog interesa.
Posredna (predstavnička) demokratija	Građani biraju parlament i, u predsedničkim sistemima, predsednika. Ovi predstavnici pozivaju se na odgovornost na narednim izborima.
Liberalna demokratija	Oblik posredne demokratije u kome je raspon demokratije ograničen ustavnom zaštitom individualnih prava, uključujući slobodu okupljanja, imovine, veroispovesti i govora. Slobodni, fer i redovni izbori zasnovani su na gotovo opštem pravu glasa.

To tiho smanjenje veličine izabrane vlasti u zapadnim zemljama nije prošlo nezapaženo. Na primer, Vibert se (2007, str. 38) osvrće, u *The Rise of the Unelected*, na „novu podelu vlasti“ u kojoj izabrani vladari sve više dele vlast sa neizabranim telima. Olsen (2008, str. 440) procenjuje da pojava takvih institucija „potencijalno dovodi u pitanje teritorijalnu državu kao ključnog političkog aktera“. Schmitter (2011, str. 195) smatra da je ishod ovog trenda „demokratija bez izbora“. Ako su ovi autori u pravu, pobednička demokratija može da bude i razoružana demo-kratija.

Naravno, vlast podeljena između izabranih i regulatornih tela može da bude potpuno odgovarajući format za napredna društva u kojima su ideološki sukobi oslabili; Brooks (2008, str. 31) sudi da ravnoteža između tehničke i političke vlasti „ima mnogo toga za preporuku“. Prema tome, čak iako se zalažemo za demokratiju u apstraktnoj formi, ipak nam ostaje konkretnije pitanje na koje se odgovor još uvek rađa: o čemu demokratije treba da odlučuju?

Ovi zaključci sugerišu da bi demokratiju trebalo da posmatramo kao sistem koji je pre fleksibilan nego fiksiran; koji više odgovara na dešavanja nego što im se sam nameće. „Ono što podrazumevamo pod demokratijom menja se tokom vre-mena; demokratske institucije i načini mišljenja nikada nisu uklesani u kamenu“, piše Keane (2009, str. xxix). Široke generalizacije o prirodi demokratije treba da nas podstaknu da pitamo: koja demokratija, kada? (Okvir 3.1).

Neposredna demokratija

Nastavljamo ovo poglavlje analizom neposredne demokratije, onako kako je uspostavljena kao primer u petom veku pre nove ere u Atini. Tamo su Grci izmislili model samouprave koji nastavlja da oblikuje naše procene manje ekstenzivnih liberalnih demokratija danas.

U neposrednoj demokratiji sami građani su glavni faktor za postizanje kolek-tivnih odluka. Smatra se da direktno angažovanje naroda – i, naročito, otvorena deliberacija koja uz to ide – ima edukativni karakter i da stvara pouzdane, obave-štene i posvećene građane, osetljive i na javno dobro i na raspon interesa i mišljenja koji se sreće čak i u malim zajednicama.

Prema tome, ključni princip demokratije je samouprava; sama reč dolazi od grčkog *demokratia*, u značenju vladavina (*kratos*) naroda (*demos*). Iz ove perspektive, demokratija se odnosi ne na izbor vladara od strane podanika već na poricanje bilo kakve podele između njega i njih. Demokratija kao model je oblik samouprave u kome svi odrasli građani učestvuju u oblikovanju kolektivnih odluka, u okruženju jednakosti i deliberacije. U neposrednoj demokratiji, država i društvo postaju jedno.

Neposredna demokratija razvila se u staroj Atini. Između 461. i 322. pre nove ere, Atina je bila vodeći *polis* (grad-zajednica) u staroj Grčkoj. *Polisi* su bili mali nezavisni politički sistemi, koji su obično imali urbano jezgro i ruralno zaleđe. Čak i sa samo oko 40.000 stanovnika, Atina je bila jedan od većih primera. Naročito u ranijoj i radikalnijoj fazi, atinski *polis* delovao je na demokratskim principima koje je sumirao Aristotel (Okvir 3.2). Ovaj etos pokrivao je sve institucije vlasti unutar zajednice. Svi građani mogli su da prisustvuju sastancima skupštine, da budu u upravljačkom veću i porotnim većima (Slika 3.2). Zato što stara Atina nastavlja da

Okvir 3.2

Aristotelova karakterizacija demokratije

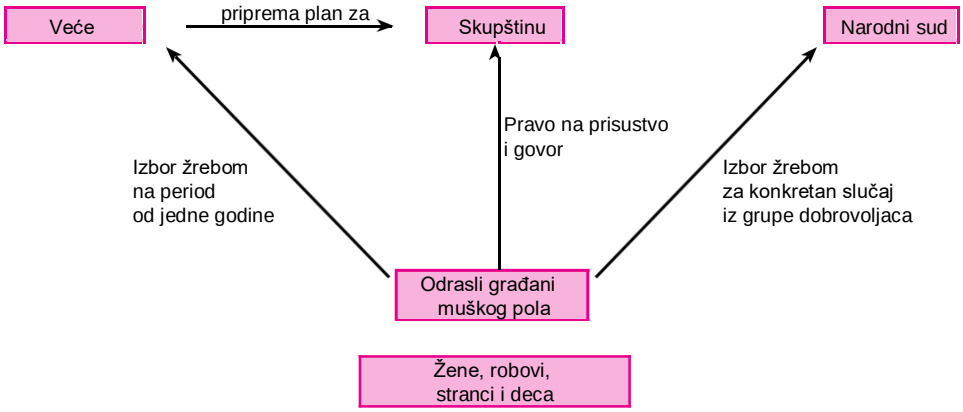
- Svi imaju vlast nad svakim pojedincem, i svaki pojedinac, naizmenično, nad svima;
- Organi vlasti biraju se kockom, bilo svi, bilo svi oni za koje nije potrebno iskustvo i zvanje;
- Cenz nije uslov da se dobije neki položaj, a ako i jeste, onda je to minimalni cenz;
- Mandat treba da bude kratak i niko ne može da bude na istoj funkciji dva puta (osim vojnih položaja);
- Porote koje biraju svi građani treba da presuđuju u svim važnim slučajevima;
- Skupština odlučuje o svim najvažnijim pitanjima;
- Učesnici u radu skupštine, porotnici i sudije treba da budu plaćeni za svoj rad.

Izvor: Aristotel (*Politika*, prema prevodu Ljiljane Crepajac, BIGZ, Beograd, 2003), knjiga VI.

pruža arhetipski primer neposredne demokratije, fokusiraćemo ovaj odeljak na njeno funkcionisanje, uz zaključak o tradicijama participacije u moderno doba.

Slika 3.2
Neposredna demokratija u drevnoj Atini

Mnogi odrasli građani muškog pola neposredno su učestvovali u telima za donošenje odluka, premda je veliki broj ljudi bez statusa građana bio isključen iz tog procesa.



Napomena: pravo na status građanina sticalo se rođenjem i obično se nije moglo steći na druge načine.

Istorija je dokazala da nema moćnijeg simbola neposredne demokratije nego što je atinska *Ekklesia* (Narodna skupština). Svaki građanin nakon navršenih dvadeset godina života mogao je da prisustvuje sastancima skupštine i tamo se obrati ostalima; sastancima su prisustvovali građani, a ne njihovi predstavnici. Skupština se sastajala četrdesetak puta godišnje radi rešavanja pitanja koja su pred nju stavljana, uključujući stalna pitanja rata i mira (osvajanje uz pomoć građanske milicije bilo je ključni cilj). Kako kaže Aristotel, skupština je bila „vrhovna nad svim stvarima“ (1962, str. 237); bila je suvereno telo, neograničeno formalnim ustavom niti čak, u prvim decenijama, pisanim zakonima. Koliko možemo da kažemo, sastanci su bili dugi, a učesnici podeljeni i energični, pri čemu su govo-rom – i verovatno kasnijim dizanjem ruku – dominirali uticajni govornici poznati kao demagozi (Dahl, 1989, str. 21).

Skupština nije bila jedino mesto participacije u Atini. Za administrativne funkcije bilo je nadležno upravljačko veće koje se sastojalo od 500 građana starijih od 30 godina, izabranih žrebom na period od jedne godine. Kroz rotaciju članova koji su pristizali iz građanstva, to veće se smatralo primerom demokratije u zajednici: „svi da vladaju nad svakim i svako po redu nad svima“. Hansen (1999, str. 249) navodi da je jedan od tri građanina mogao da očekuje da će u nekom trenutku

biti u upravljačkom veću, što je zadivljujući podvig samouprave, bez premca u modernim predstavničkim demokratijama.

Pravni sistem čiji je karakter bio veoma politički obezbeđivao je konačnu potporu atinske demokratije. Porote od nekoliko stotina ljudi – ponovo nasumično izabranih iz grupe volontera – odlučivale su o tužbama koje su građani često ulagali protiv onih za koje se smatralo da deluju nasuprot pravim interesima *polisa*. Sudovi su funkcionisali kao arena za odgovornost kroz koju su bile kažnjavane vrhovne ličnosti (uključujući generale).

Prema tome, raspon atinske demokratije bio je izuzetno širok i pružao je sveobuhvatan okvir unutar koga se od građana očekivalo da razvijaju svoje stvarne kvalitete. Za Atinjane politika je suštinski bila amaterska aktivnost, kojom treba da se bave svi građani ne samo u interesu čitave zajednice, već i da bi unapredili sopstveni razvoj. Učešće u demokratiji značilo je biti obavešten o *polisu* – a obra-zovano građanstvo značilo je snažniju celinu.

Bez obzira na sve, atinska mala demokratija imala je ozbiljne nedostatke:

- Status građanina bio je ograničen na muškarce čiji su preci takođe bili građani. Prema tome, većina odraslih – uključujući žene, robove i strance – bila je isključena.
- Participacija u praksi nije bila toliko široka kao što su Atinjani voleli da tvrde. Većina građana odsustvovala je sa većine skupštinskih sastanaka čak i nakon uvođenja plaćanja prisustva.
- Atinska demokratija teško da je bila primer ekonomične vlade. Neki savetnik za menadžment bi svakako zaključio da je sistem bio vremenski zahtevan, skup i suviše složen, naročito za tako malo društvo.
- Princip samouprave nije uvek dovodio do odlučne i koherentne politike. U stvari, nedostatak stalne birokratije na kraju je dao svoj doprinos periodu nee-fikasne uprave, za kojim je usledio pad atinske republike posle poraza u ratu.

Atinska demokratija možda je bila slepa ulica, po tome što je mogla da funkcioniše samo u ograničenom okviru, koji je sužavao njen potencijal za širenje i, još gore, povećavao njenu osetljivost u odnosu na veće napadače. Finer je (1997, str. 368) usvojio upravo ovaj stav: „*polis* je bio politički osuđen ako se proširi, i osuđen na osvajanje ako se ne proširi. Morao je da podlegne i tako je i bilo“. Ipak, atinski demokratski eksperiment napredovao je više od sto godina. Obezbedio je čvrstu formulu vladavine i omogućio Atini da izgradi vodeću poziciju u složenoj politici grčkog sveta. Atina dokazuje da je neposredna demokratija, pod nekim uslovima, dostižan cilj.

Moderna demokratska vlast je više posredna nego neposredna i ostvaruje se kroz izabrane predstavnike. Međutim, grčko nasleđe još je primetno u periodičnim izražavanjima nezadovoljstva zbog ograničenja predstavničke vlasti. Pogledajte, na primer, razmišljanje o participaciji 1960-ih.

U ovoj deceniji je porastao interes za participaciju ne samo u vlasti nego i u drugim društvenim institucijama kao što su radno mesto, škole i univerziteti. Zagovornici te perspektive delili su entuzijazam Atinjana za proširenje i obrazovne efekte političke participacije. Još je važnije da su oni proširili perspektivu kako bi obuhvatili participaciju u širem društvu. Njihova važna početna pozicija bila je da samo participativno društvo može da omogući i podrži pravu demokratsku poli-tiku. Carole Pateman ovo tvrdi u svojoj knjizi *Participation and Democratic Theory* (1970, str. 11):

> Argument participativne teorije demokratije je da bi participacija u alternativnim oblastima (kao što su porodica, radno mesto, univerzite-ti i lokalna vlast) omogućila pojedincima da bolje cene vezu između javnih i privatnih sfera... U kontekstu participativnog društva, značaj sopstve-nog glasa za pojedinca bi se promenio: pored toga što bi bio privatno lice, imao bi višestruke mogućnosti da postane obrazovan, javni građanin.

Ovde vidimo odgovor onim simpatizerima predstavničke demokratije koji tvrde da običnim ljudima nedostaju interesovanje, znanje i veština da upravljaju sobom. Stvorite više participativno društveno okruženje, argument nadalje kaže, i ljudi će biti spremni za samoupravu i učestvovaće u njoj. Društvo će morati da ih nauči demokratskim politikama i obuči ih za njih: „pojedinci uče da učestvuju učestvovanjem“ (Pateman, 2012, str. 15). Prema tome, tvrdnja da je predstavnička demokratija praktičan odgovor na politička ograničenja običnih ljudi mogla bi da se preokrene ako bismo mogli da pokažemo da su ova ograničenja rezultat postojećih društvenih i političkih aranžmana. Primetite, međutim, veliko „ako“ u ovoj poslednjoj rečenici (videti takođe Okvir 3.3).

Okvir 3.3

Stepeni demokratije: od jednoglasnosti do relativne većine

Jednoglasnost	Svi treba da se saglase, da pristanu ili da se bar povinuju
Dvostruka većina	Potrebno je više od jedne većine: na primer, većina glasača i većina pokrajina
Kvalifikovana većina	Više od proste većine: obično, dve trećine
Ponderisana većina	Većina nakon prilagođavanja glasova razlikama u glasačkoj moći: na primer, deoničari mogu da imaju jedan glas po de-onici
Apsolutna većina	Više od polovine onih sa pravom glasa
Većina (prosta većina)	Više od polovine onih koji glasaju
Relativna većina	Najveći broj glasova ali ne nužno većina

Predstavljanje

Na nacionalnom nivou, sve savremene liberalne demokratije su **predstavničke** (posredne). Demokratski princip preobrazio se od samouprave do izabrane vlade, sa jedva nešto uvažavanja stare tradicije. Za Grke, sama ideja predstavljanja izgledala bi apsurdno: kako se ljudima može reći da upravljaju sami kada postoji posebna klasa vladara? Tek u osamnaestom veku, francuski filozof Jean-Jacques Rousseau je izneo istu poentu: „onog momenta kada narod sebi da predstavnike, on više nije slobodan. On prestaje da postoji“ (1762, str. 145). U tumačenju predstavničke vlasti kao izabrane monarhije, nemački naučnik Robert Michels (1911, str. 38) tvrdio je u sličnom smislu:

Predstavnik predstavlja drugu osobu, grupu ili entitet. Zastava predstavlja naciju; advokat predstavlja klijenta, a izabrani političari predstavljaju svoje glasače, izborne jedinice i stranke.

> Pod predstavničkom vlašću, razlika između demokratije i monarhije... je zajedno uzev beznačajna – razlika nije u suštini već u formi. Suveren narod bira, umesto jednog kralja, mnogo malih kraljeva!

Ipak, sa pojavom velikih država, pojavili su se i zahtevi za novim načinom na koji bi ljudi mogli da oblikuju kolektivne odluke. Svaka moderna verzija demokratije morala je da bude kompatibilna sa prostranim državama i širokim pravom glasa. Jedan od prvih autora koji je demokratiji pridodao predstavljanje bio je Tom Paine, politički aktivista rođen u Britaniji, koji je iskusio i Francusku i Američku revoluciju. U svom delu *Rights of Man* (1791/92, str. 180), Paine je napisao:

> Prvobitna jednostavna demokratija... nije u stanju da se širi, ne zbog principa nego zbog nepogodnosti svoje forme. Jednostavna demokratija bila je društvo koje je sobom upravljalo bez pomoći sekundarnih sredstava. Kalemljenjem predstavljanja na demokratiju stižemo do sistema vlasti koji je u stanju da prigrli i ujedini sve različite interese i svaku veličinu teritorije i stanovništva.

Predstavničke institucije su svakako dokazale da je prilagodljivost njihova ključna snaga. U staroj Atini, kao gornji limit za republiku računao se broj ljudi koji su mogli da se okupe da čuju govornika. Međutim, moderna predstavnička vlast dozvoljava da enorman broj stanovnika (kao što su 1,2 milijarde Indusa i 313 miliona Amerikanaca) vrši neku kontrolu nad svojim vladarima. A gornja granica ne postoji. U teoriji, čitav svet mogao bi da postane jedan džinovski predstavnički sistem. Da prilagodimo frazu Toma Painea, predstavnička vlast se zaista dokazala kao veoma pogodna forma.

Kao i uvek, intelektualci su bili pri ruci da potvrde ovo tanjenje demokratskog ideala. Među njima se isticao politekonomista Joseph Schumpeter, rođen u Austriji. U delu *Capitalism, Socialism and Democracy* (1943), Schumpeter je o demokratiji razmišljao kao ni o čemu većem od nadmetanja stranaka: „demokratija znači samo da narod ima mogućnost odbijanja ili prihvatanja ljudi koji će njime upravljati“. Schumpeter je želeo da ograniči doprinos običnih glasača jer je sumnjao u njihove političke sposobnosti:

> Tipičan građanin spušta se na niži nivo mentalnog učinka čim uđe u polje politike. On ulazi u rasprave i analize na način koji bi prepoznao kao infan-tilan u okviru sfere svojih realnih interesa. On ponovo postaje primitivan (1943, str. 269).

Odražavajući ovo pristrasno gledište, Schumpeter je tvrdio da izbori čak i ne bi trebalo da se tumače kao sredstvo kroz koje će birači birati predstavnika da sprovede njihovu volju. Svrha izbora je pre da jednostavno proizvedu vladu. Iz ove perspektive, birač postaje prateći politički detalj, ograničen na izbor iz širokih paketa politika i lidera koje su pripremile stranke. Savremena demokratija je uglavnom način odlučivanja o tome koja stranka će donositi odluke, sistem veoma udaljen od intenzivnih, učenih diskusija u atinskoj skupštini, ili čak Patemanovog participativnog društva:

> Odlučivanje o pitanjima od strane izbornog tela učinjeno je sekundarnim u odnosu na izbor ljudi koji će odlučivati. Drugim rečima, sada zauzimamo stav da je uloga naroda da proizvedu vladu... A demokratski metod definišemo kao institucionalni aranžman za dosezanje političkih odluka kojima pojedinci stiču moć da odlučuju putem kompetitivne borbe za narodni glas (Schumpeter, 1943, str. 270).

Podrška posrednoj demokratiji ne zahteva Schumpeterov skepticizam. Pred-stavljanje možemo da posmatramo samo kao korisnu podelu rada u svetu podelje-nom na specijalizacije. To jest, politički život dostupan je onima koji ga žele, dok oni sa nepolitičkim interesovanjima mogu da svoju pažnju posvete kontroli vlasti i glasanju na izborima (Schudson, 1998). Na ovaj način izabrani vladari ostaju odgovorni za svoje odluke, doduše nakon događaja. Da zaključimo još eksplicit-nije: koliko bi naša posvećenost slobodnom društvu bila ozbiljna ako nastojimo da nametnemo ekstenzivnu političku participaciju ljudima koji bi svoje vreme više voleli da potroše na druge aktivnosti?

Liberalna demokratija

Savremene demokratije uobičajeno se opisuju kao „liberalne demokratije“. Šta pridev „liberalan“ ovde podrazumeva? Liberalna demokratija nosi ideju slo-bodno izabrane vlasti, ali dodaje posebno pitanje ograničenja raspona egzekutive. Po definiciji, liberalna demokratija je ograničena vlast. Odražavajući Lockeovu ideju prirodnih prava (videti Poglavlje 1), cilj je obezbediti individualnu slobodu, uključujući slobodu od neopravdanih zahteva države. Liberalni demokrata nastoji da obezbedi da se čak i predstavnička vlast klanja temeljnom principu koji je engleski filozof John Stuart Mill izrazio u delu *On Liberty* (1859, str. 68): „jedina svrha u koju se vlast može pravedno vršiti nad bilo kojim pripadnikom civilizovane zajednice, protiv njegove volje, je sprečavanje štete drugima“. Ograničavanjem ovlašćenja vladajuće stranke ili stranaka, stanovništvo se može braniti od svojih vladara. Istovremeno, manjine se mogu štititi od druge inherentne opasnosti demokratije: tiranije većine.

Tako, umesto burnih rasprava i sveobuhvatnog raspona atinskog *polisa*, liberalne demokratije nude vladavinu zakona pre nego ljudi. Izabrani vladari podležu ustavima, koji obično uključuju odredbu o individualnim pravima. Ako bi vlast postala nepodnošljiva, građani, u teoriji, mogu da se, radi zaštite svojih prava, obrate domaćim i međunarodnim sudovima. Ovaj zakonom određen karakter liberalne demokratije osnova je za Zakarievu tvrdnju (1997, str. 27) da „zapadni model najbolje predstavlja ne masovni plebiscit nego nepristrasni sudija“.

Naravno, sve demokratije moraju da omoguće prostor da se političko mišljenje formira i izrazi kroz političke stranke. Kako s pravom tvrdi Beetham (2004, str. 65), „bez slobode, ne može biti nikakve demokratije“. Ali u liberalnoj demokratiji slo-boda je više od sredstva za obezbeđivanje demokratije; ona se vrednuje više od same demokratije, ili svakako u istoj ravni sa njom. Argument je da ljudi mogu da najbolje razviju i izraze svoju individualnost (i stoga najefikasnije doprinesu zajedničkom dobru) tako što će preuzeti odgovornost za sopstvene živote. Zamišljajući privatnu sferu kao inkubator ljudskog razvoja, primećujemo oštar kontrast sa atinskom idejom da se naši stvarni kvaliteti mogu promovisati samo kroz učešće u *polisu*.

Neke demokratije naglašavaju liberalni element više od drugih. Ovde možemo da napravimo korisno poređenje Sjedinjenih Država i Velike Britanije. U SAD, libe-ralna komponenta je ukorenjena u samoj ideji. Očevi osnivači iznad svega su želeli da spreče dikatataturu svake vrste, uključujući tiraniju većine. Da bi sprečio svaku vlast – a naročito onu izabranu – da stekne prekomernu moć, ustav je propisao zamršen sistem kontrole i ravnoteže. Ovlašćenja se raspoređuju ne samo između samih federalnih institucija (izvršne, zakonodavne i sudske vlasti), već i između savezne vlasti i pedeset država Unije. Moć je svakako disperzirana; neki bi rekli razvodnjena.

Dok američka demokratija rasprostire moć preko institucija, britanska demokratija naglašava suverenitet parlamenta. Izborna pravila tradicionalno su

obezbeđivala sigurnu većinu mandata vodećoj stranci, koja onda formira vladu. Ova vladajuća stranka zadržava čvrstu kontrolu nad svojim poslanicima u Donjem domu, čime obezbeđuje usvajanje svojih zakonskih predloga. Na ovaj način, sveti suverenitet britanskog parlamenta iznajmljuje se stranci na vlasti.

Osim vladinog osećaja za odmerenost, institucije koje ograničavaju izvršnu vlast – uključujući kodifikovan ustav, podela vlasti i federalizam – u Sjedinjenim Državama ne postoje. Daleko više od Sjedinjenih Država, Britanija predstavlja primer Schumpeterovog modela demokratije kao izbornog nadmetanja između organizovanih stranaka. „Mi smo sada gospodari“, uzvikivao je jedan laburistički poslanik nakon trijumfa svoje stranke 1945. godine. A njegova stranka je zaista iskoristila svoju vlast da pokrene značajne ekonomske i društvene reforme.

Međutim, čak se i britanska na strankama zasnovana demokratija pomerila u liberalnijem pravcu. Pravosuđe ove zemlje postalo je aktivnije i nezavisnije, delimično podstaknuto Evropskim sudom pravde. Privatizacija je smanjila direktnu kontrolu države nad ekonomijom. Uz to, sada je manje verovatno da će izborni sistem dati vladajuću većinu za jednu stranku, što se odrazilo u koaliciji formiranoj nakon izbora 2010. godine. Ali, iz komparativne perspektive, pobednička stranka (ili čak koalicija) u Britaniji se još uvek nagrađuje izuzetno velikom slobodom. Kontrast sa Sjedinjenim Državama i dalje je tu.

Da zaključimo ovaj odeljak, dozvolite nam da razjasnimo odnos između libe-ralne i predstavničke demokratije. U stvari, ovi termini pokrivaju isti broj zemalja, a koja će odrednica biti upotrebljena uglavnom je stvar izbora. Ipak, promenljiva popularnost ova dva izraza priča priču o tome kako se demokratija implicitno zamišlja.

Predstavnička demokratija (koja se takođe često opisuje kao predstavnička vlada) stariji je izraz, koji se pojavio u vreme kada se indirektna demokratija uspo-stavljala kao praktična alternativa malim neposrednim demokratijama starog sveta. Tako je predstavnička demokratija termin rođen iz kontrasta sa neposrednom demokratijom. Ovaj izraz sam po sebi ne implicira ograničenja izabrane vlasti, osim onih potrebnih za slobodne i fer izbore, i u dvadesetom veku se naročito dopadao onima koji favorizuju jaku ulogu vlade zasnovane na strankama, kao što socijalisti podržavaju javno vlasništvo nad privredom.

Liberalna demokratija je noviji termin, koji postaje sve češći u drugoj polo-vini dvadesetog veka i koji je, značajno, sve popularniji u postsocijalističko doba. U ime individualne slobode, on pažnju usmerava na ustavna ograničenja izabra-nih vlasti i stoga postavlja granice na raspon odlučivanja predstavnika. Tako je liberalna demokratija, kako je definisana, prirodniji izraz za one koji više cene tržišnu privredu, sa njenim inherentnim ograničenjima na raspon vlasti vlade. Dalje, liberalna demokratija može se kontrastirati sa kompetitivnim autoritarnim režimima (koji se, vrlo važno, takođe zovu i neliberalne demokratije), u kojima izabrani vlastodržac vlada po sopstvenom nahođenju.

Demokratija i modernizacija

Zašto su neke zemlje demokratske a druge nisu? Šta su, drugim rečima, ekonomski i društveni uslovi održive demokratije? Čest odgovor je da liberalna demokratija cveta u **modernim** uslovima: u zemljama sa visokim dohotkom i obrazovanim stanovništvom. Nasuprot tome, zemlje sa srednjim dohotkom sklonije su kompetitivnim autoritarnim režimima, a one sa niskim – autoritarizmu, prosto i jednostavno.

Moderno društvo karakterišu industrijska ili postindustrijska ekonomija, bogatstvo, specijalizovana zanimanja, društvena mobilnost i urbano i obrazovano stanovništvo. Modernizacija (ili društveno-ekonomski razvoj) proces je sticanja ovih atributa.

Povezivanje modernosti i demokratije nosi važne političke implikacije. Ono nagoveštava da zagovornici demokratije treba da u autoritarnim državama, kao što je Kina, daju prioritet ekonomskom razvoju, dozvoljavajući da se političke reforme prirodno pojave nakon toga. Prvo se obogatite, a onda demokratizujte. Ali ako prihvatimo ovaj savet, uslediće kontroverzne političke implikacije. Da li ćemo zaista slediti Aptera (1965) u primeni ideje „prevremene demokratizacije“ za zemlje sa niskim dohotkom? Da li zaista želimo da ohrabrimo modernizujuće diktature?

Lipset (1959) nudi klasičnu tvrdnju o uticaju modernizacije, sugerišući da „što je nacija bogatija, to su veće šanse da će održati demokratiju“. Koristeći podatke iz kasnih 1950-ih, Lipset je pokazao statističke odnose između bogatstva, industrija-lizacije, urbanizacije i obrazovanja, s jedne strane, i demokratije, sa druge.

Statistički odnos između bogatstva i demokratije ostaje snažan. Diamond je (1992, str. 110) komentarisao da je ova veza „jedan od najmoćnijih i najstabilnijih odnosa u proučavanju nacionalnog razvoja“. Analizom svih demokratija koje su postojale između 1789. i 2001. godine Svolik je potvrdio (2008, str. 166) da će se „demokratije sa niskim nivoom ekonomskog razvoja... manje verovatno konsolidovati“. Boix se slaže (2011) uz kvalifikaciju da efekat bogatstva na demokratiju opada onda kada društva dosegnu razvijen status.

Neizbežno je da izuzeci, i prividni i stvarni, nastavljaju da postoje. Kraljevstva bogata naftom sa Bliskog istoka pokazuju da bogatstvo, čak i masovno bogatstvo, nije garancija za demokratiju. Ali ovi naizgled suprotni primeri lako su rešivi. Oni samo pokazuju da se modernost ne sastoji samo od dohotka po glavi stanovnika; autori-tarne monarhije Bliskog istoka vladaju društvima koja su možda bogata, ali su takođe veoma tradicionalna. Važniji izuzetak je Indija, zemlja srednje-niskog dohotka, sa konsolidovanom, premda karakterističnom, demokratijom (videti *U fokusu*).

Prema tome, zašto izgleda da je liberalna demokratija prirodan put upravlja-nja modernim društvima? Sam Lipset procenjuje da je bogatstvo ublažilo klasnu

borbu, proizvodeći ravnomerniju raspodelu dohotka i odvraćajući radničku klasu od „levičarskog ekstremizma“. Kao i Aristotel, Lipset je pretpostavio da prisustvo velike srednje klase takođe ublažava klasni sukob između bogatih i siromašnih. Iz ovih razloga, bogati su postali voljni da razmatraju ono što se moglo ispostaviti kao samo privremeni gubitak moći kroz izbore.

Lipset je dalje primetio da ekonomska sigurnost podiže kvalitet upravljanja smanjenjem podsticaja za korupciju. Uz to, zemlje sa visokim dohotkom poseduju više interesnih grupa za jačanje liberalne demokratije. Obrazovanje i urbanizacija – oba aspekti modernosti – takođe čine razliku. Obrazovanje usađuje demokratske i tolerantne vrednosti, dok su gradovi oduvek bili izvorišta demokratije.

Lipsetova lista, kao i sam odnos između modernosti i demokratije, preživela je test vremena. Međutim, skorašnji doprinosi nude unekoliko sistematičniji tretman (Boix, 2003). Vanhanen (1997, str. 24), na primer, smatra da relativno ravnomerna raspodela resursa moći u modernim društvima sprečava manjinu da postane politički dominantna:

> Kada nivo ekonomskog razvoja raste, različiti ekonomski resursi obično postaju šire raspoređeni, a broj ekonomskih interesnih grupa se povećava. Zato je raspo-dela resursa moći faktor u osnovi pozitivne korelacije između nivoa ekonomskog razvoja i demokratije.

Možemo da zaključimo da se modernost pokazala kao efikasan inkubator liberalne demokratije. Međutim, trebalo bi da ostanemo oprezni u daljem projektovanju ovog odnosa. Današnji svet sadrži više liberalnih demokratija nego Lipsetov, sugerišući da se demokratija može konsolidovati na nižim, premodernim nivoima razvoja. Ovaj prag može nastaviti da se smanjuje, dajući svet koji je pot-puno demokratski pre nego što postane potpuno moderan. Alternativno, nekoliko autoritarnih režima, kao što je Kina, moglo bi uspeti u stvaranju modernih društava a da ne podlegnu demokratskim pritiscima.

Talasi demokratije

Kada su se pojavile moderne demokratije? Kao i faze dekolonizacije razmatrane u Poglavlju 2, tako su se savremene demokratije javljale u nizovima različitih *talasa* (Okvir 3.4). I baš kao što je svaki period dekolonizacije taložio poseban tip države na političku obalu, tako se svaki demokratski talas razlikovao u karakteru rezultirajućih demokratija.

Talas demokratizacije je grupa tranzicija iz nedemokratskih u demokratske režime, koja se događa unutar određenog vremenskog perioda i koja znatno nadmašu-je tranzicije u suprotnom smeru tokom tog perioda (Huntington, 1991, str. 15).

Prvi talas

Najranije predstavničke demokratije javile su se u „prvom dugačkom talasu demokratizacije“ između 1828. i 1926. godine. Tokom ovog prvog perioda, gotovo trideset zemalja uspostavilo je bar minimalno demokratske nacionalne institucije, uključujući Argentinu, Australiju, Britaniju, Kanadu, Francusku, Nemačku, Holandiju, Novi Zeland, skandinavske zemlje i Sjedinjene Države. Međutim, do određenog nazadovanja došlo je svrgavanjem mladih demokratija od strane fašista, komunista ili vojnih diktatura tokom Hungtingtonovog „prvog povratnog talasa“ od 1922. do 1942. godine.

Distinktivna karakteristika mnogih tranzicija prvog talasa bila je njihov spor i sekvencijalan karakter. Političko nadmetanje, koje se tradicionalno odigravalo unutar privilegovane elite, postepeno se širilo sa širenjem prava glasa. Neužurbane tranzicije snizile su političku temperaturu; u prvom talasu, demokratija je bila isto

Okvir 3.4
Huntingtonova tri talasa demokratizacije

	Period	Primeri
Prvi talas	1828–1926.	Britanija, Francuska, SAD
Drugi talas	1943–1962.	Indija, Izrael, Japan, Zapadna Nemačka
Treći talas	1974–1991.	Južna i Istočna Evropa, Latinska Amerika, delovi Afrike

Napomena: prvi talas bio je delimično povratan između 1922. i 1942. (npr. u Nemačkoj i Italiji), a slično tome i drugi talas između 1958. i 1975. (npr. u većem delu Latinske Amerike i postkolonijalne Afrike). Mnogo takvih primera vratilo se na prvobitni put samo od sebe.

Izvor: Huntington (1991).

toliko ishod koliko i namera. U Britaniji, na primer, širenje prava glasa dešavalo se postepeno, pri čemu je svaki korak olakšavao strahove privilegovane klase u vezi sa opasnošću od daljih reformi (Tabela 3.1).

Tabela 3.1 Širenje britanskog biračkog tela, 1831–1969.

Britansko biračko telo širilo se polako, doprinoseći političkoj stabilnosti.

Godina	Biračko telo (kao procenat stanovništva starijeg od 20 godina)
1831.	4,4
1832.	Prvi reformski zakon
1832.	7,1
1864.	9,0
1867.	Drugi reformski zakon
1868.	16,4
1883.	18,0
1884.	Treći reformski zakon
1886.	28,5
1914.	30,0
1918.	Glasačko pravo prošireno na žene starije od 30 godina
1921.	74,0
1928.	Zakon o opštem pravu glasa
1931.	97,0
1969.	Starosna granica za sticanje prava glasa smanjena sa 21 na 18 godina

Izvor: prilagođeno iz Dahl (1998), Slika 2.

U Sjedinjenim Državama demokratska tranzicija bila je mnogo brža. Tamo je ideja da građane mogu da korektno predstavljaju samo pripadnici njihove sopstvene vrste naglo stekla preimućstvo u odnosu na gledište osnivača da republiku treba da vode besposleni veleposednici. Tokom pedeset godina nezavisnosti, „gotovo sve države stekle su opšte pravo glasa za muškarce“ (Wood, 1993, str. 101). Ali ženama nije ponuđeno da glasaju pod istim uslovima kao muškarci sve do 1919, dok pravo glasa za crno stanovništvo nije bilo potpuno ostvareno do Zakona o pravu glasa iz 1965. godine. U tom smislu, američka demokratska tranzicija takođe je bila događaj produženog trajanja.

Drugi talas

Huntingtonov drugi talas demokratizacije počeo je tokom Drugog svetskog rata i nastavio se do 1960-ih. Kao i u prvom talasu, neke od novih demokratija stvorenih u to vreme nisu se konsolidovale. Na primer, izabrani vladari u nekoliko latinoameričkih zemalja brzo su zbačeni vojnim udarima.

Međutim, uspostavljene demokratije uistinu su se pojavile nakon 1945. iz pepela poraženih diktatura, ne samo u Zapadnoj Nemačkoj već i u Austriji, Japanu i Italiji. Ove posleratne demokratije uveli su pobednički saveznici, na čelu sa SAD, uz podršku lokalnih partnera. Demokratije drugog talasa pustile su čvrsto korenje, potpomognuto ekonomskim oporavkom koji je i sam cvetao uz američku pomoć. Tokom ovog drugog talasa, demokratija je takođe konsolidovana u novoj državi Izraelu i u bivšem britanskom dominionu Indiji.

Po čemu se ove demokratije drugog talasa razlikuju od onih iz prve faze? Njihove liberalne tradicije bile su unekoliko slabije jer se predstavljanje kroz stranke pokazalo kao jača strana. Demokratije prve generacije pojavile su se u vreme kada su se stranke doživljavale više kao izvor podela nego napretka. Na primer, stranke nisu pomenute u američkom ustavu, a George Washington (1769), u svom oproštajnom obraćanju, izjavio je da su stranke „moćna sredstva koja će lukavim ambicijama i neprincipijelnim ljudima omogućiti da podriju moć naroda“.

Ali do drugog tranzicionog doba stranke su se već javile kao vodeći instrument demokratije u masovnom izbornom telu. Kao i mnogi noviji ustavi, nemački Osnovni zakon (1949) otišao je tako daleko da kodifikuje njihovu ulogu: „političke stranke učestvovaće u formiranju demokratske volje naroda“. U tom smislu, ustavi drugog talasa izgrađeni su po Schumpeterovom modelu.

U nekoliko slučajeva, ipak, efikasna konkurencija smanjena je pojavom jedin-stvene stranke koja je dominirala nacionalnim politikama čitavu jednu generaciju: Kongres u Indiji, Demohrišćani u Italiji, LDP u Japanu, Laburisti u Izraelu. Mnogim demokratijama drugog talasa bila je potrebna jedna generacija da sazru u potpuno kompetitivne stranačke sisteme.

Treći talas

Treći talas demokratizacije bio je proizvod poslednje četvrtine dvadesetog veka. Njegovi glavni i veoma raznovrsni elementi bili su:

- Okončanje desničarskih dikatutura u Južnoj Evropi (Grčka, Portugalija i Španija) 1970-ih;
- Povlačenje generala u većem delu Latinske Amerike 1980-ih;
- Kolaps komunizma u Sovjetskom Savezu-u i Istočnoj Evropi krajem 1980-ih.

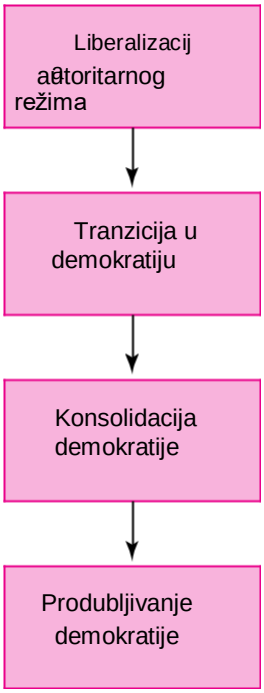
Treći talas transformisao je globalni politički pejzaž, pružajući negostoljubivo okruženje onim nedemokratskim režimima koji su preživeli. Čak i u Podsaharskoj Africi predsednici su se podvrgli reizboru (premda retko do poraza). Sa krajem Hladnog rata i kolapsom svake realne alternative demokratiji, Evropska unija i Sjedinjene Države takođe su postale hrabrije u odnosu na demokratske tranzicije – iako još uvek, naravno, motreći na sopstvene kratkoročne interese. Moguće je da su ovakvi faktori inspirisali četvrti talas do vremena kada čitate ove reči.

Treći talas podstakao je znatna istraživanja o mehanici tranzicije. Naš pregled u sledećem i završnom odeljku nudi jedan način mišljenja o izgradnji demokratije sa direktnim fokusom na uključene političke aktere. Ovaj naglasak na tranziciji u suprotnosti je sa širim, sociološkim i više determinističkim pristupom koji smo primenili u delu o demokratiji i modernizaciji.

Novije tranzicije

Kako su demokratije trećeg talasa izvele tranziciju iz prethodnog autoritarnog poretka? Koji politički procesi su bili na delu? Izvlačenje pouka iz ovog istorijskog iskustva ponovo je od praktične vrednosti, obezbeđujući koristan okvir za one koji će biti obuhvaćeni bilo kakvim budućim tranzici-jama. Slika 3.3 sumira ključne faze, čime pruža obrazac na osnovu kojeg se može ispitivati svaki pojedinačni primer. Predstavićemo ove faze u opštim terminima pre analize primera Španije nakon Franca.

Međutim, mora se imati na umu da, kao što potvrđuje Arapsko proleće, tranzicija *iz* autoritarnog režima ne donosi trenutnu niti čak srednjoročnu tranziciju *u* liberalnu demokratiju. Drugi autoritarni poredak, možda sa većom slobodom govora, jeste alternativni ishod. Konkretno, Slika 3.3 više odražava pre istraživanje o uspešnim tranzicijama u Južnoj Evropi i Latinskoj Americi nego raznovrsnije ishode kasnijeg kolapsa Sovjetskog Saveza (O'Donnell *et al.*, 1986).



Slika 3.3 Faze demokratizacije

Demokratizacija se može podeliti u četiri faze: liberalizacija, tranzicija, konsolidacija i produbljivanje. Međutim, kako implicira ideja nekonsolidovane demokratije, dostizanje četvrte faze niije zagarantovano.

Liberalizacija autoritarnog režima inicira redosled reforme. Vojni režimi često gube osećaj svrhe kada kriza koja ih je uzdigla na vlast bude rešena; komunistički režimi izgubili su snagu sovjetske podrške. U novom, liberalnijem okruženju rastu mogućnosti za izražavanje javnog suprotstavljanja, čime se određuje dinamika reforme. Na primer, kako režimi propadaju, tako se vladajuća koalicija smanjuje zbog prebega.

Najvažniji zaključak je da su tranzicije retko inicirane masovnim demonstracijama protiv ujedinjene diktature. Umesto toga, demokratija je uobičajeno ishod – nameran ili nenameran – priznanja unutar dela vladajuće grupe da je promena neizbežna ili čak poželjna. Kako tvrde O'Donnell i Schmitter (1986, str. 19):

> Nema tranzicije čiji početak nije posledica – direktna ili indirektna – važnih podela unutar samog autoritarnog režima, u principu duž fluktuirajućeg rascepa između tvrde i meke struje... U Brazilu i Španiji, na primer, odluka o liberalizaciji doneta je od strane visokih ešalona, dominantnog personala u aktuelnom režimu i pored slabe i dezorganizovane opozicije.

U napetoj i često dugačkoj *tranziciji u demokratiju* prave se aranžmani za nov sistem vlasti. Pretnje tranziciji od strane tvrde struje (koja možda razmatra vojni udar) i radikalnih reformista (koji možda traže kompletnu revoluciju a ne samo promenu režima) moraju se prevazići. Moraju se napisati ustavi, osmisliti institu - cije i zakazati izbori. Pregovori često uzimaju formu okruglog stola između vlasti i opozicije, neretko vodeći ka pomirenju elita (tranzicija kao pakt). Tokom tranzicije, aktuelni vladari će potražiti političke mogućnosti u novom demokratskom poretku. Na primer, vojni vladari mogu da nastoje da se prikažu kao jedina strana sposobna da garantuje red i bezbednost. U svakom slučaju, postojeća elita težiće da zaštiti svoju budućnost pregovarajući o privilegijama, kao što je izuzima-nje od sudskog postupka. Tranzicija se u suštini završava instalacijom novih aranžmana, najočigleднije kroz visoku izlaznost na izborima, što se doživljava kao vrhunski momenat demokratskog optimizma (Morlino, 2012, str. 85–96).

Tvrda struja u autoritarnom poretku procenjuje da je na-stavak nedemokratske vla-davine i izvodljiv i poželjan. Nasuprot tome, **meka struja** u starom režimu prihvata da je ili neizbežno ili poželjno da se legitimnost njene vlasti obez-bedi putem izbora. Pripadnici meke struje i umereni reformisti mogu da čine uticajnu reformsku koaliciju u odnosu na pripadnike tvrde struje.

Premda je nazadovanje retko, nova demokratija ostaje krhka. *Konsolidacija demokratije* dešava se samo kada nove institucije obezbeđuju prihvaćeni okvir za političko nadmeta-nje. Przeworskijeva definicija (1991, str. 26) je uticajna: „demokratija je konsolidovana kada... poseban sistem institucija postane jedina igra

koja se može igrati i kada niko ne može da zamisli delovanje izvan demokratskih institucija“. Potrebno je vreme da, na primer, oružane snage prihvate svoju ograničeniju ulogu više profesionalnog nego političkog tela.

Iako je konsolidacija pitanje stavova, njeno dostizanje meri se kroz akciju i, naročito, kroz miran prenos vlasti putem izbora. Prvi put kada se poražena vlast odrekne položaja, demokratski mehanizam za cirkulaciju elite pokazuje se kao efikasan, dalje doprinoseći političkoj stabilnosti. Prema tome, konsolidacija je proces u kome demokratske prakse postaju navika – a za naviku demokratije, kao i za bilo koju drugu naviku, potrebno je vreme da se formira (Linz i Stepan, 1996). Tranzicija uspostavlja novi režim, ali konsolidacija obezbeđuje njegov nastavak.

Produbljivanje demokratije, konačno, odnosi se na trajni napredak (ako ga uopšte ima) nove demokratije prema punoj liberalnoj demokratiji. Ovaj termin se javio sa rastom naučne svesti da se mnogo tranzicija trećeg talasa zaustavilo nasred puta između autoritarizma i demokratije, uz prateće razočaranje naroda. Kako smo videli u Poglavlju 1, u kompetitivnim autoritarnim režimima „demokratija je pre površna nego duboka i nov poredak konsoliduje se na niskom nivou ’kvaliteta demokratije’“ (Morlino, 2012, tačka III). Tako, svrha termina „produbljivanje“ nije toliko da opiše univerzalni stepen tranzicija koliko da prizna da ishod tranzicije, naročito u manje modernim zemljama, može da bude hibridni režim.

Tranzicija Španije nakon smrti generala Franca 1975. rani je i uticajan primer uspešne tranzicije trećeg talasa. Kao što je slučaj i sa mnogim drugim primerima, španska priča bila je dugačka i dramatična. Konsolidacija je postignuta tek 1982, mirnim transferom vlasti na socijalističku opoziciju nakon opštih izbora. Poglavlja ove tranzicije uključivala su:

- demontažu uspostavljenih institucija Francovog režima, uključujući tajnu policiju;
- prevazilaženje sumnjičavosti armije, Crkve i ultradesničara;
- višestranačke pregovore o novom ustavu;
- obezbeđivanje saglasnosti nereformisanog parlamenta na ustav koji je uklju-čivao njegovu sopstvenu likvidaciju;
- potvrđivanje ustava referendumom iz 1978;
- legalizovanje ali i ograničavanje komunističke partije i sindikata;
- delegiranje vlasti na regione u tradicionalno centralizovanoj državi;
- odgovor na terorizam iz 1979. kada je ubijeno više od sto ljudi u Baskiji;
- preživljavanje pokušaja državnog udara 1981. godine.

Zanimljivost priče održava se zbog naizgled neizvesnog ishoda i zahteva za znatnom političkom veštinom da se on dosegne. Linzov i Stepanov komentar na tranziciju (1996, str. 89) svakako se uklapa u španski slučaj: „čak i najlakša i najuspešnija tranzicija proživljena je u nesigurnom procesu koji je konstantno zahtevao

inovativnu političku akciju“. Grugel (2002, str. 149) potvrđuje ovaj zaključak sugerišući da još 1979. „demokratija u Španiji nije bila neizbežan ishod“. Linz i Stepan skreću pažnju na „inovativno rukovodstvo“ Adolfa Suareza (premijer 1976–1981), dok je odlučna intervencija kralja Juana Carlosa, koji je nakon pokušaja državnog udara rekao da bi više voleo egzil nego kolaps demokratije, takođe široko priznata. U stvari, ovaj monarh je postao poznat kao *el piloto del cambio* – pilot promene.

Ipak, postoji opasnost od zavođenja ubedljivom pričom. Bar u retrospek-tivi, konsolidovana demokratija za Španiju izgleda da je bila daleko najverovatniji rezultat. Zagovornici modernizacije kao inkubatora demokratije mogu da ukažu na ekstenzivan društveni razvoj pod Francovim režimom, koji je doveo do rasprostranjene kulturološke preference za demokratiju. Prema Desforu Edlesu (1998, str. 51), „demokratija je brzo postala nova ’civilna religija’ zemlje“. Okruženje je takođe pružalo podršku: Evropa je podsticala demokratiju u Španiji.

U tim okolnostima, čak i uspešan državni udar 1981. svakako bi samo odložio krajnji ishod, menjajući rutu ali ne i odredište. U tranzicijama uopšte, a naročito u Španiji, priča o tranziciji opisuje „kako“, ali perspektiva modernizacije još uvek pomaže sa „zašto“.

Pitanja za diskusiju

- Šta narod može da odluči što eksperti ne mogu da odluče bolje?
- Da li je demokratija efikasan metod predstavljanja „papagaja sa narandžastim stomakom čije će stanište biti uništeno predloženim razvojem“? (Eckersley, 2011, str. 236). Ako nije, kako bi interese životinjskih ili biljnih vrsta trebalo inkorporirati u političke odluke?
- Da li internet dozvoljava ponovno stvaranje direktne demokratije atinskog tipa u današnjim državama? Ako je tako, da li bi takav sistem bio poželjan?
- Da li se slažete sa Schumpeterom (1943, str. 269) da se „tipičan građanin spušta na niži nivo čim uđe u polje politike“? Da li vaš odgovor utiče na vašu procenu vrednosti demokratije?
- Da li je Jean-Jacques Rousseau (1762, str. 145) bio u pravu kada je tvrdio da „onog momenta kada narod sebi dâ predstavnike, on više nije slobodan. On prestaje da postoji“?
- Da li je demokratija u kratkom roku realna aspiracija za Avganistan? Ako nije, za koji bi politički sistem međunarodna zajednica trebalo da se zalaže u toj zemlji?

Poglavlje 4

AUTORITARNA VLAST

- Autoritarna vlast
- Lični despotizam
- Monarhija
- Vladajuće stranke
- Predsednička vlast
- Vojna vlast
- Teokratija
- Kompetitivni autoritarni režimi

Komparativisti bi trebalo da više cene proučava-nje politike ***autoritarnih*** *zemalja*, piše Posusney (2005, str. 2). A razlog je direktan: „nedemo-kratska vlast, bilo starešina, poglavica, monarha, ari-stokrata, imperija, vojnih režima ili jednopartijskih država, predstavljala je normu tokom većeg dela ljudske istorije“ (Brooker, 2009, str. 1). Svakako, brutalni dva-deseti vek ostaće zapamćen više po diktaturama koje je iznedrio – uključujući Hitlerovu Nemačku, Staljinovu Rusiju, Maovu Kinu i Kambodžu Pola Pota – nego po demokratskim tranzicijama kojima se završio. Nakon dramatičnog kolapsa komunizma krajem osamdesetih godina dvadesetog veka i spektakularnog Arapskog proleća iz 2011, u iskušenju smo da sve preo-stale nedemokratske režime posmatramo kao istorijske anomalije koje će Facebook generacije uskoro poraziti. Ali takav optimizam je i preteran i preuranjen. On ne uspeva da prepozna da svrgavanje jednog autoritarnog lidera može samo da vodi do narednog – ili do neuspele države ili invazije. Kolaps komunizma nije doveo demo-kratiju u centralnoazijske republike kao što je Uzbe-kistan, niti je verovatno da će svrgavanje autoritarnih vlada u Egiptu, Libiji, Tunisu i Jemenu 2011. pokrenuti stabilnu liberalnu demokratiju u svim ovim zemljama. U stvari, Way (2011, str. 17) procenjuje da poređenje sa padom komunizma sugeriše da će se više arapskih autokrata održati, „a da je za one (arapske) zemlje koje jesu svedoci pada autoritarizma manje verovatno da će se demokratizovati kao slične zemlje u Evropi“.

Proučavanje nedemokratija daleko je od vežbe iz istorije. Freedom House (2012) je u svojim podacima za 2011. godinu još uvek rangirao 48 zemalja sveta (24%) kao „neslobodne“; u ovim zemljama živi 2,4 milijarde

Za proučavanje...

AUTORITARNA VLAST

- Autoritarni režimi još nisu dovoljno proučeni u uporednoj politici. Ipak, može se za-ključiti da će sukob između autoritarnih i demokratskih država ostati važna podela u svetskoj politici. U svakom slučaju, identifikovanje dinamike autoritarnih režima pruža koristan kontrast našem razumevanju demokratije.
- Jedan ključ za razumevanje autoritarnih režima je prihvatiti da je među njima malo apsolutnih tiranija. Umesto toga, mnogi lideri su u slabijoj političkoj poziciji nego njihovi ekvivalenti u liberalnim demokratijama. Umetnost je identifikovati ova ogra-ničenja i kako takvi vladari nastoje da održe svoj položaj.
- Jedna od naročitih veština u održavanju nedemokratskog režima je da vladajući lider (ili grupa) očuva političku koaliciju dovoljno jakom da pruža podršku, ali nedovoljno moćnom da predstavlja pretnju. Prema tome, zapitajte se ko su ti drugi vlastodršci (vojska, bezbednosne službe, etničke vođe?) i u kojoj meri su vladari ograničeni ovim moćnicima.
- Vredi se osvrnuti na efikasnost autoritarne vlasti, ne samo u zemljama niskog dohot-ka. Jedna perspektiva (dvadeset prvog veka?) jeste da nedemokratska vlast može da generiše kapital za ekonomski uzlet upravo zato što može da se odupre narodnim pritiscima za potrošnjom. Ovde se Kina javlja kao interesantna, premda izuzetna studija slučaja.
- Ali postoji i negativni saldo. U kojoj meri su korupcija, nizak ekonomski rast, stari lideri i odsustvo procedure za nasleđivanje endemske slabosti autoritarnih režima?

ljudi (35% svetskog stanovništva). Širom čitavog sveta, broj autoritarnih režima ostao je stabilan u ovom veku.

Najznačajnije autoritarne države su međunarodno značajne, bilo da se procenuju po veličini (Kina), kao inkubatori terorista (većina napadača u terorističkom napadu septembra 2011. došla je iz Saudijske Arabije), naftnim rezervama (Saudijska Arabija) ili stvarnim ili nameravanim posedovanjem nuklearnog oružja (uključujući Kinu i Iran) (Tabela 4.1).

Tabela 4.1 Neke istaknute autoritarne države

Nekim velikim i naftom bogatim zemljama koje su važni akteri svetske politike i dalje se upravlja nedemokratskim sredstvima.

	Oblik vlasti	**Stanovništvo** (rang)	**Bruto domaći proizvod** (rang)	**Rezerve nafte** (rang)
Alžir	predsednički (jak vojni uticaj)	35	48	17
Kina	Komunistička partija	1	3	14
Iran	ograničena teokratija	18	18	4
Severna Koreja	vojno podržana predsednička diktatura	49	99	nepoznate
Saudijska Arabija	kraljevska porodica	46	24	1
Vijetnam	Komunistička partija	14	43	45

Napomena: Kina je treća umesto druga po bruto domaćem proizvodu u rangiranju zemalja koje vrši CIA, zbog toga što se Evropska unija (na drugom mestu, iza SAD) tretira kao država.

Izvor: rangiranje, CIA (2012).

Autoritarna vlast

U ovom odeljku prikazujemo opšte karakteristike autoritarne vlasti. Zatim nastavljamo da u ostatku poglavlja razmatramo svaku od glavnih i veoma raznovrsnih osnova na kojima počiva nedemokratska vlast (Okvir 4.1).

U pristupu autoritarnoj vlasti ne treba da pretpostavimo da sve takve države koncentrišu totalnu, neograničenu vlast u jednom despotu koji nastoji da čitavo stanovništvo kontroliše kroz strah i nadzor. Čak i u dvadesetom veku totalitarni režimi koji zahtevaju eksplicitnu narodnu podršku vrhovnom lideru bili su pre izuzetak nego pravilo. Svakako, elementi totalitarnog metoda mogu se naći još uvek, naročito u raširenoj upotrebi tajne policije za posmatranje potencijalne opo-zicije. Ali uz nekoliko izuzetaka, kao što je Severna Koreja, totalitarni režimi sada se retko sreću.

Okvir 4.1
Oblici autoritarne vlasti

	Definicija	Primeri
Lični despotizam	Jedan jedini pojedinac, koji ne duguje poslušnost nijednoj instituciji, vlada putem straha i nagrade, oslanjajući se na lične bezbednosne snage da bi se održao na vlasti.	Dominikanska Republika (Trujillo), Haiti (François Duvalier).
Monarhija	Vladajući suveren dolazi iz kraljevske porodice, sa drugim članovima porodice na ključnim političkim i vojnim položajima.	Zalivske države: Bahrein, Kuvajt, Oman, Katar, Arabija, UAE.
Vladajuće partije	Vladavina jedne partije, često u kombinaciji sa jakim predsednikom.	Komunističke države. Mnogo afričkih država u decenijama nakon nezavisnosti.
Predsednička vlast	Predsednik dominira politikom i medijima, držeći protivnike nepripremljenim a opoziciju marginalizovanom. Vlast može da počiva na lideru-pojedincu, ali se svejedno izražava kroz predsednički položaj.	Uzbekistan
Vojna vlast	Vlast uz pomoć vojske, često kroz huntu sačinjenu od lidera svakog ogranka vojske.	Mnoge afričke, azijske i latinoameričke zemlje u decenijama nakon Drugog svetskog rata.
Teokratija	Retka forma vlasti u kojoj verski lideri vladaju direktno.	Iran

Videti takođe: Kompetitivni autoritarni režimi, rasprava u ovom poglavlju.

Većina nedemokratija su pre autoritarne nego totalitarne. To jest, vladari nastoje da održe svoju kontrolu (i uvećaju bogatstvo), više kroz ograničavanje masovne participacije nego mobilisanjem stanovništva. Obični ljudi verovatno neće čuti kucanje na vratima sve dok se drže dalje od politike. U Kini, na primer, više nije neophodno iskazivati eksplicitnu podršku režimu; dovoljno je izbegavati aktivnu opoziciju.

Autoritarni vladari deluju unutar prećutnih granica, prepoznajući potrebu da postižu sporazume sa drugim moćnicima kao što su poslovni krugovi, Crkva ili regionalni bosovi. Baš kao što demokratski lideri nastoje da zadrže izbornu podršku, autoritarni vladari moraju da ubede svoje saveznike da nastave da podržavaju postojeći režim.

Dalje, vlast tipično pre uzima formu ne jednog dominantnog lidera nego elitne grupe – kao što je vojni savet – sa znatnim unutrašnjim manevrisanjem. Ideologija i politika često nisu prisutne. U takvoj situaciji, upravljanje je nezgodna kombinacija formalno neograničenog autoriteta i znatne političke ranjivosti.

Pošto nedemokratski lideri stoje iznad zakona, ustavna arhitektura (ako uopšte postoji) loš je vodič. Zakoni su nejasni i kontradiktorni, stvarajući preduslov da se svaki izazivač nevolja izvede pred sud. Specijalni sudovi, kao što su vojni tribunali, često se koriste za osetljive slučajeve. Parlament i pravosuđe su bez dovoljno resursa, neprofesionalni i neefikasni. Ljudska prava se slabo poštuju, a država često traži da privatne organizacije imaju posebne licence. Odsustvo ustavnih ograničenja vodi do grubog tretmana nemoćnih, uključujući manjinske grupe, nedržavljane, zatvorenike i žene. Bez primenljivog zakonskog okvira za zaštitu prava privatne svojine, autoritarna vlast je često povezana sa ekonomskom stagnacijom. Cena za vladare koji obezbeđuju veliko parče kolača je da sam kolač nije narastao, što donosi političku ranjivost na duži rok.

Osim kod naslednih monarhija, odsustvo jasne procedure nasleđivanja centralna je slabost autoritarnih režima, koja obezbeđuje većinu njihove političke dinamike. Zato što nema kompetitivnih izbora da osveže rukovodstvo, autoritarne vođe mogu ostati na položaju daleko duže od njihovog „roka trajanja“, kao što je bio slučaj sa ostarelim autokratima koji su konačno svrgnuti u arapskim prote-stima 2011. godine (Tabela 4.2). Kako ove pobune pokazuju, promena lidera u autoritarnom režimu generalno je teži proces nego u demokratiji. Model Kine, gde od 1990-ih Komunistička partija osvežava svoje vrhovno rukovodstvo u deseto-godišnjim ciklusima, predstavlja izuzetak; on svakako doprinosi kontinuiranom opstanku partije na vlasti.

Pad u lični despotizam, kao sa Gadafijem u Libiji, inherentna je opasnost autoritarnih režima. Međutim, kako primećuje Brooker (2009, str. 130), „degeneracija u ličnu vlast uobičajena je među diktaturama, naročito među partijskim režimima, ali je daleko od toga da je neizbežna“. Mnogo važnija posledica neizvesne sukcesije

je da novajlije mogu svrgnuti autoritarne vladare u svako doba, što znači da vladari moraju da posvećuju konstantnu pažnju učvršćivanju svoje pozicije.

Tabela 4.2 Svrgnuti lideri u Arapskom proleću, 2011.

Arapski protesti svrgli su neke (ali nikako ne sve) stare autokrate koji su dominirali svojim zemljama

	Lider	Godine starosti u momentu svrgavanja	Godine na vlasti
Egipat	Hosni Mubarak	82	29
Libija	Muammar Gaddafi	69	41
Tunis	Zine El Abidine Ben Ali	74	23
Jemen	Ali Abdullah Saleh	69	21

Napomena: pre nego što je postao predsednik Jemena 1990, Saleh je jedanaest godina bio predsednik Severnog Jemena.

Identifikovanje kako autoritarni lideri odgovaraju na ove inherentne političke neizvesnosti dovodi nas do suštine nedemokratske vlasti. Lideri eksploatišu tri ključna kontrolna mehanizma: vojni, patronažu i medije.

Prvo, autoritarni vladari održavaju snažno vojno i bezbednosno prisustvo. Da održe svoju poziciju, moraju se videti i kao voljni i spremni da koriste ovaj resurs. Protesti na Srednjem istoku i u Severnoj Africi 2011. generalno su napredovali dalje i brže tamo gde je režim izgubio podršku organa nasilja, ili nije pokazao volju da ih upotrebi – premda vladina represija nije sprečila nasilje u Libiji i Siriji.

Veliki troškovi za oružane snage, često omogućeni prihodima od prirodnih resursa, tipični su za autoritarne države. Takva investicija potkupljuje potencijalnu opoziciju, dozvoljava opasne poduhvate u inostranstvu i obezbeđuje sredstva za suzbijanje domaćih sukoba. Čak i kada vojska ne vlada sama, ona i dalje obezbe-đuje ključnu bazu podrške za političku egzekutivu. Raskošan tretman oružanih snaga stoga je neizbežan – ponovo proizvodeći zaostatak u ekonomskom učinku. Autoritarnim režimima nedostaje odvajanje vojne i političke sfere, koje karakteriše liberalnu demokratiju.

Drugo, autoritarni vladari održavaju svoju poziciju kroz nezvaničnu mrežu patronaže u koju su uključeni drugi moćnici, tako što im se obezbeđuju resursi (kao što je kontrola nad radnim mestima, prirodni resursi i pristup mogućnostima za zaradu), koje oni, zauzvrat, distribuiraju sopstvenim simpatizerima. Na taj način odanost nečijem neposrednom zaštitniku, i indirektno režimu, postaje ključna za uspešnu karijeru. Ove piramide zaštitnika i klijenata šire se kroz čitavo društvo,

obezbeđujući mrežu lojalnosti koja nadilazi podelu na javno i privatno. Sve dok su klijenti politički ispravni, njihovi zaštitnici će ignorisati prikriveno ponašanje, što je činjenica koja pomaže da se objasni zašto su autoritarne vlasti **korumpirane**. Institucije su slabe, ali pragmatični savezi su jaki, i oni režim drže na okupu. Ponovo se, međutim, plaća visoka cena: korupcija nagriza sve što javna podrška režimu može da poseduje, povećavajući potencijalnu nestabilnost.

Dodela resursa kao što su radna mesta, ugovori i investicije kroz privatnu patronažu dovodi do značajne nepravedne raspodele kapitala, slabog bankarskog sektora, smanjenja stranih investicija i oštre podele između insajdera i autsajdera (King, 2007). Ali sve dok vladari nastavljaju da kontrolišu ključna ekonomska dobra, kao što je nafta, mogu nastaviti da kupuju političku lojalnost.

Treće, mediji su u autoritarnim režimima predmet strogog nadzora. Vladari obezbeđuju povoljno medijsko izveštavanje o sopstvenim dostignućima; njihovi protivnici se kritikuju ili ignorišu. Cenzura se sprovodi pomoću uopštenih pre-kršaja kao što je pretnja dostojanstvu i efikasnosti države. Primetno je, međutim, da čak i kada je Kineska komunistička partija uvela tržišne mehanizme u mnoge delove svoje ekonomije, nije privatizovala masovne medije.

Korupcija je zloupotreba položaja radi privatne dobiti. Do nje dolazi kada neki zvaničnik učini uslugu u zamenu za mito, umesto na osnovu ovlašćenja. Mito može da ubedi zvaničnike da urade ono što bi uradili i inače, ili da to urade odmah.

Prema tome, autoritarna politika se uobičajeno vodi strahom i ranjivošću. Rezultat je repertoar kontrolnih mehanizama u kojima politika dolazi pre ekonomije, a poslušnost pre inicijative. Komunikacija je netransparentna, nema poverenja, troškovi vlade su zloupotrebljeni, korupcija je endemska, zakoni se ignorišu, a strane investicije su oprezne. U mnogo slučajeva, ishod je statično društvo, zaostala ekonomija i cinično stanovništvo. Na duži rok, takva konfiguracija može da bude loš recept za stabilnost režima. Ipak, engleski ekonomista John Maynard Keynes rekao je 1923: „ovaj dugi rok je loš vodič za tekuća dešavanja. Na dugi rok, svi smo mrtvi“.

Čak i ako je tako, autoritarni režimi mogu da budu kompatibilni sa brzim ekonomskim rastom. Kina je značajan primer: njen ekonomski rast između 1978. i 2009. daleko je prevazilazio rast demokratske Indije (Madhukar i Nagarjuna, 2011; Sen, 2011). Svakako se mogu naći razlozi za pretpostavku da autoritarna vlast može da naročito olakša ranu fazu razvoja. Na kraju, industrijalizacija zah - teva ogromne investicije u infrastrukturu, kao što su saobraćaj, komunikacije i obrazovanje. Autoritarni vladari mogu da generišu višak u tim investicijama tako što se opiru kratkoročnim izbornim pritiscima za neposrednom potrošnjom. Jednostavno rečeno, mogu da pokrenu razvoj zato što mogu da ignorišu vapaje onih čija je potrošnja u startu ograničena.

Iako je nekoliko nedemokratskih režima pokrenulo ekonomski uzlet, većina nije. Mnogi tradicionalni vladari, kao što su vladajuće porodice na Bliskom istoku, nastavljaju da se opiru modernizaciji. Drugi diktatori – na primer, vojni „mito-krati“ u Nigeriji – lošim upravljanjem su decenijama unazadili ekonomski razvoj. Statistička studija koju su sproveli Przeworski *et al.,* (2000, str. 271) ustanovila je da, čak u slučajevima gde su autoritarni režimi postigli neki rast, on je prvenstveno zavisio od širenja radne snage. Demokratije, nasuprot tome, produktivnije koriste svoje inpute, što je forma rasta koja se, u principu, može nastaviti unedogled.

Lični despotizam

Naša prva forma lične autoritarne vlasti, lični despotizam, ujedno je i najjednostavnija. U svom originalnom značenju, despot je bio svaki varvarski i arbitrarni vladar koji je svoje podanike smatrao tek nečim višim od robova. Ovde se bavimo karakterističnom i danas retkom vrstom vladavine u kojoj pridev „lični“ implicira da je izvor vlasti sam lider, zajedno sa svojom porodicom, lojalnima i telesnom gardom.

U ličnom despotizmu, veze ka široj ideologiji, društvenim snagama i organizovanoj stranci u najboljem slučaju su bile isprekidane. Lider je zadržavao diskreciju u vezi sa svojim odlukama, što je resurs koji je koristio da opoziciju zadrži nespremnom. Takođe je vodio računa da napuni ne samo svoje džepove, već i one svoje svite. Despotska vlast sprovodila se više kroz samog lidera nego kroz institucije. Prema tome, lični despotizam je pokazivao, na potpun i nasilan način, karakteristike koje se pronalaze u mnogim autoritarnim režimima.

Iako su despoti bili najčešći u Centralnoj Americi i Africi, ovaj sindrom je kao „sultanizam“ originalno označio Max Weber (1921–1922, str. 231). Ovaj termin takođe su preferirali Chebabi i Linz (1998), u svojoj sveobuhvatnoj studiji ovog fenomena. Lični despotizam obično se javlja u malim, postkolonijalnim zemljama sa poljoprivrednim ekonomijama, naročito tokom perioda „bez postavljanja pita-nja“ u vreme Hladnog rata. Karipsko ostrvo Hispaniola, podeljeno između Domini-kanske Republike na istoku i Haitija na zapadu, predstavljalo je dobar primer. Ovde su diktature Rafaela Trujilla u Dominikanskoj Republici (1930–1961) i Françoisa Dulaviera na Haitiju (1957–1971) pružile arhetipske primere koji ilustruju mnoge standardne karakteristike.

U Dominikanskoj Republici, Rafael „Jarac“ Trujillo stekao je vlast vojnim udarom 1930. godine. Uspostavio je brutalnu diktaturu, racionalizovanu nesofisticiranom mešavinom katoličkih, antihaićanskih i nacionalističkih mitova. Siromašnog porekla, Trujillo je akumulirao enormno bogatstvo postupajući sa plantažama šećerne trske kao da su njegovo vlasništvo. Tortura je bila uobičajena. Kao i mnogi

despoti, Trujilla je status zanimao isto koliko i bogatstvo. Njegove biste bile su svuda; deca školskog uzrasta svakog dana su se molila za „Boga, zemlju i Trujilla“. Kako su sposobnosti ovog despota sa godinama opadale, tako je i njegova represija postajala sve samovoljnija, ekonomija sve siromašnija a bogati sve ozlojeđeniji. Krug njegovih simpatizera se sužavao, da bi na kraju, uz američki podsticaj, bio ubijen 1961. godine (Hartlyn, 1998).

Priča o Françoisu „Papa Doc“ Duvalieru sa Haitija u osnovi je slična. Iako je Duvalier došao na vlast izborima 1957, ispostavilo se da je njegova vlast izuzetno despotska i zastrašujuća. Imao je ličnu predsedničku gardu i stvorio zloglasnu Tontons Macoutes – strašilo – kao instrument terora. Neplaćeni ali izuzeti od sudskog gonjenja, pripadnici ove paravojne milicije bili su, u stvari, pozvani da pljačkaju stanovništvo, što su i činili. Ponovo, poput Trujilla, Duvalier i njegova porodica obogatili su se kroz korupciju. Ako je vlasti nedostajalo novca, Papa Doc bi jednostavno zatvorio odabranog poslovnog čoveka u predsedničku palatu dok ga dotična žrtva ne obezbedi. Za razliku od mnogih despota, Duvalier je ostvario svoju ambiciju da ostane na vlasti do smrti, 1971. godine (Girard, 2006).

Među ostalim slučajevima ličnog despotizma su:

- Fulgencio Batista, Kuba, 1933–1958;
- Anastasio Somoza, Nikaragva, 1936–1956;
- Ferdinant Marcos, Filipini, 1965–1986;
- Mobutu Sese Seko, Zair (sada Demokratska Republika Kongo), 1965–1997.

Despotska vlast Muammara Gaddafija u Libiji (1969–2011) takođe je pokazala lične karakteristike. Na primer, Gaddafi je 1977. odustao od zvaničnog položaja šefa države postavši samo „bratski vođa“ revolucije. On je bio svoj sopstveni izvor vlasti.

Neki od ovih diktatora tražili su – i na neko vreme uspevali da obezbede – porodičnog naslednika sopstvene vlasti. Na Haitiju, na primer, Papa Doca je nasledio njegov sin Baby Doc. Ali lična priroda takvih režima, kao i šteta koju su naneli ekonomiji, delovala je protiv uspostavljanja dinastije. U stvari, virtuelna demontaža bilo kojih institucija vlasti može na kraju da proizvede propalu državu. Premda je hladni rat obezbedio prijateljsko okruženje za lične despote, međunarodno okru-ženje sada je manje blagonaklono prema ovoj sirovoj formi autoritarne vlasti.

Monarhija

Monarhija je uobičajenija i stabilnija forma vlasti od ličnog despotizma. Onde gde je procedura nasleđivanja prihvaćena, monarhija može da obezbedi stabilan okvir za sprovođenje tradicionalnog autoriteta, u kome vladari pokazuju očinsku

brigu za svoje podanike. U liberalnim demokratijama, naravno, monarsi preživljavaju samo kao nominalne vođe, ali kraljevske porodice i dalje su vladajuća sila u naftom bogatim arapskim državama Persijskog zaliva. Detaljnije ćemo razmotriti monarhije zalivskih država (Bahrein, Kuvajt, Oman, Katar, Saudijska Arabija i Ujedinjeni Arapski Emirati). Ove muslimanske zemlje su politički važne jer obez-beđuju glavni izvor nafte, gasa i terorista.

U Zalivu vodeće pleme bi obično uspostavilo privilegovan odnos sa kolonijalnom vlašću i eksploatisalo ovu vezu kako bi obezbedilo kontrolu države zapadnog tipa formirane nakon sticanja nezavisnosti. Prema tome, iako sâmo pleme može da bude staro, njegova pozicija na čelu države relativno je skorašnja.

Zalivske države čine malo ustupaka demokratiji. Ustav Omana, koji je sultan proglasio 1996, jasno kaže da je ličnost sultana „nepovrediva, mora se poštovati, a njegova naređenja moraju se slušati“. Nekoliko kraljevstava, naročito Kuvajt, sada je osnovalo savetodavne skupštine, ali nije verovatno da je ova reforma predznak tranzicije u ustavnu monarhiju (Herb, 2005).

Korišćenje termina „monarhija“ za opis tradicionalnih političkih sistema koji se nalaze u Zalivu trojako je neprecizno. Prvo, titule koje nose sami arapski „monarsi“ odražavaju plemensku ili islamsku tradiciju: „emir“ (vođa ili komandir), „šeik“ (poštovani vođa plemena) ili „sultan“ (vođa koji poseduje autoritet). Ujedinjeni Arapski Emirati, federacija sedam emirata, zovu se upravo tako – a ne Ujedinjeno Arapsko Kraljevstvo.

Drugo, umesto jednog monarha, vlast često sprovode vodeći pripadnici vladajuće dinastije. Vladaju prinčevi, a ne samo kralj. Ovim zemljama upravljaju porodični poslovi, a ne sami trgovci.

Treće, premda kralj obično imenuje nekog od prinčeva za svog željenog prestolonaslednika, običaji zahtevaju da se plemensko veće sastane nakon monarhove smrti kako bi potvrdilo ili čak promenilo ovo imenovanje. Herb (1999, str. 491) procenjuje da je ovaj element selekcije „lepak koji dinastičke monarhije drži zajedno“, omogućavajući im da traju generacijama. U većini evropskih monarhija, nasuprot tome, sukcesija je zasnovana na nasleđivanju od strane prvorođenog, što je sumnjiva procedura koja se ni malo ne klanja kompetentnosti.

Weberova ideja tradicionalne vlasti opisuje prirodu autoriteta u tim arapskim dinastijama kojima dominiraju muškarci. Autoritet je više obeležje vladara nego nekog apstraktnog entiteta kao što je država ili stranka. Ljudi su više podanici nego građani; vladar nije ograničen ni zakonom ni kompetitivnim izborima. Autoritet emira proističe iz istorijske pozicije nomadskog plemenskog vođe. Na primer, dinastija Al Bu Said vlada Omanom duže nego što Sjedinjene Države postoje kao nezavisna zemlja.

Zbog toga što se od vladara očekuje da preuzme odgovornost za svoj narod, pravo običnih ljudi da podnose predstavke o pojedinačnim problemima dobro je utemeljeno. Ali podnosilac predstavke zahteva dobronameran tretman, a ne

primenu ustavnih prava. Apstraktna ideja države koja povezuje vladare i građane je slaba, kao i moderne ideje poput ustava, prava, interesnih grupa, podele vlasti i vladavine prava. Politika se zasniva na dvorskim intrigama, sa malo razlike između javnog i privatnog sektora.

Saudijsku Arabiju – srce arapskog i islamskog sveta – možemo da upotrebimo za ilustraciju monarhističke vlasti. Politički stil ove zemlje odražava uticaj kralja Abdula Aziza Ibn Sauda. On je vodio saudijsku državu od osnivanja 1902. do svoje smrti 1953. godine. U pravom patrimonijalnom stilu, Ibn Saud je svoje kraljevstvo vodio kao veliko lično domaćinstvo, koristeći brak kao vitalnu političku taktiku. Imao je nekoliko stotina žena iz svih moćnih porodica u državi, što je bio manevar koji je učvrstio njegovu kontrolu.

Raštrkana kraljevska porodica Saudijske Arabije, sa uticajnom grupom od nekoliko stotina prinčeva na čelu, još uvek čini jezgro vlasti. Osnovni zakon donet 1992. godine predviđa da je Saudijska Arabija monarhija kojom vladaju „sinovi i unuci Ibn Sauda“. Međutim, unuci kralja-osnivača su i sami već u godinama, što vodi do neumitnog zahteva da se vlast prenese na novu generaciju. Sukcesiju može da olakša Komisija odanosti, koju su predstavnici porodice Al Saud osnovali 2006. godine. Njena svrha je da uspostavi tranziciju u slučaju nesposobnosti ili smrti kralja ili njegovog imenovanog prestolonaslednika.

Članovi porodice zauzimaju ključne položaje u Savetu ministara, koji naročito služi kao most između vlasti, vojske i aktivnih bezbednosnih snaga. Ova velika vladajuća porodica, koja je sama podeljena u frakcije, ispunjava i kontroliše vodeće državne institucije, obezbeđujući formu razgranatog kolektivnog vođstva i prepreku radikalnoj promeni.

Iako su saudijski vladari oštro reagovali na pretnju terorizmom u svojoj sredini, režim je više autoritaran nego totalitaran. Vladajuća porodica ne monopolizuje bogatstvo već pre ostavlja prostor za porodice nižeg ranga. Takođe postoji neko razdvajanje političke i verske vlasti. Tradicija konsultacija omogućava kraljevskoj porodici da unutar vladajućeg okvira inkorporira druge porodice, kao i tehničke eksperte.

Političke stranke još uvek su zabranjene, ali javljaju se neki mehanizmi pred-stavljanja, dodajući institucionalnu glazuru tradicionalnom režimu. Osnovni zakon iz 1992, sam po sebi inovacija, uveo je Savetodavno veće, čiji su članovi tehnokrate, a ne plemići, kako bi „savetovalo kralja o važnim pitanjima“. Veće je ojačana forma tela koje postoji od 1927. godine – ipak, ono uglavnom ostaje protoparlament. Vladari takođe prate i ponekad reaguju na pitanja koja otvaraju društveni mediji; Twitter kao Savetodavno veće 2.

U Saudijskoj Arabiji, kao i drugde na Bliskom istoku, vladajuće monarhije pokazale su se vrlo prilagodljivim. Preživele su Arapsko proleće 2011, premda ne bez znatnih protesta u nekim kraljevstvima – naročito Bahreinu. Za razliku od antirežimskih pobuna drugde, u Zalivu je malo demonstranata eksplicitno zahtevalo političku transformaciju. Mnogi su tražili ekonomske promene (više

radnih mesta, manje korupcije) i političke reforme (proširenje prava glasa onde gde predstavničke institucije već postoje), a u manjoj meri ukidanje monarhije. Kombinacija represije i taktičkih reformi, kao što je više pomoći narodu, obuzdala je proteste. Vremena su postala manje izvesna ali, za sada, tradicija lične, paterna-lističke i kraljevske vlasti ostaje ukorenjena.

Vladajuće stranke

Većina autoritarnih vladara ne bavi se nacionalnom transformacijom, a ponekad čak ni ekonomskim razvojem. Dvadeseti vek je, međutim, bio svedok rađanja, okoštavanja i raspada diktatura zasnovanih na partijama (komunističkim, fašističkim i nacionalističkim) koje su monopolizovale javnu vlast u ime ekonomske modernizacije, društvene transformacije i nacionalne obnove.

Nasleđe jednopartijske vlasti, a naročito vlasti komunističke partije, ostaje značajno. U ovom odeljku razmotrićemo vladajuće komunističke partije pre nego što se okrenemo nekomunističkim primerima partijske autoritarne vlasti.

Komunističke partije

Početak vlasti komunističke partije poklapa se sa Oktobarskom revolucijom u Rusiji 1917. godine. Ovaj haotični prevrat označio je međunarodni dolazak jednog režima, ideologije i revolucionarnog pokreta koji je nastojao da svrgne kapitalističke demokratije Zapada. Do odlučujućeg pada komunističkog poretka kasnih 1980-ih i ranih 1990-ih, dvadeset tri režima koja su se pozivala na marksističku inspiraciju vladala su nad više od 1,5 milijardi ljudi; otprilike nad jednim od svaka tri stanovnika u svetu (Holmes, 1997, str. 4).

Komunističko nasleđe i dalje je značajno. Kako ćemo onda karakterisati one autoritarne režime koji nastavljaju da plove pod komunističkom zastavom? Ako ostavimo po strani Kubu koja se reformiše, preživele države komunističkih partija koncentrisane su u Aziji, daleko od demokratskog jezgra. Čak i tamo, tiranija u Severnoj Koreji više se racionalizuje kao idiosinkretska ideologija oslanjanja na snagu sopstvene nacije nego pomoću ortodoksne komunističke misli. Međutim, Kina, Vijetnam i Laos, premda veoma različite veličine, uistinu čine koheren-tniju regionalnu grupu (Okvir 4.2). To su tradicionalno siromašna, poljoprivredna društva u kojima su vladajuće komunističke partije od 1970-ih i 1980-ih oslabile direktnu kontrolu nad ekonomijom, premda i dalje čvrsto drže političku vlast.

Ta reformska strategija donela je znatan, premda neravnomeran rast, naj-primetniji u Kini i Vijetnamu. Oslobađanjem preduzetničke inicijative, vladajuće stranke su sprečile inerciju koja je dovela do pada komunizma u Sovjetskom Savezu

i Istočnoj Evropi. Kao rezultat, azijske komunističke partije i dalje mogu da predstavljaju nacionalni plan hvatanja koraka sa Zapadom i, delimično zato, njihova pozicija ostaje netaknuta i u velikoj meri neupitna.

Kina je najvažniji slučaj azijskog komunizma. Komunizam u Narodnoj Repu-blici Kini od početka je posedovao upadljive nacionalne karakteristike. Vlast se svakako ostvarivala kroz Kineska komunističku partiju (KKP), ali samu partiju kontrolisale su elitne frakcije koje su prigrlile nacionalizam. Park (1976, str. 148)ide toliko daleko da procenjuje da „uspeh kineskog komunizma prvenstveno leži u

Okvir 4.2
Države komunističkih partija

	Grupa dohotka Svetske banke	Godina uspostavljanja komunističke vlasti	Komentar
Kina	viši-srednji	1949.	Komunistička partija zadržava čvrstu kontrolu premda sprovodi značajne i ekonomske reforme.
Kuba	viši-srednji	1961.	Režim podržan vojskom kojim je dugo dominirao Fidel Castro a koji sada vodi Raul Castro, njegov mlađi brat. Raul je pokrenuo neke reforme kao što su veće mogućnosti za samozapošlja-vanje.
Laos	niži-srednji	1975.	Delom liberalizovana ekonomija u La-osu značajno je napredovala, premda sa niske polazne tačke.
Severna Koreja	nizak	1948.	Brutalni totalitarni režim koji tri ge-neracije vodi porodica Kim. Jak uticaj vojske. Zvanična ideologija, Đuče, naglašava nacionalnu nezavisnost i oslanjanje na sopstvene snage.
Vijetnam	niži-srednji	1976. (Severni Vijetnam, 1954)	Kao i u Kini, Komunistička partija je za-počela ekonomsku reformu premda zadržava politički monopol.

Napomena: koalicione vlade Nepala predvodile su marksističke partije od 2008, ali ova zemlja nije jednopartijska komunistička država.

naglasku na nacionalizmu“. Jačanje autonomije zemlje i, sledstveno, njenog međunarodnog položaja ključni su ciljevi.

Ipak, korupcija, kronizam i cinizam i dalje su endemski u KKP-u. Kao rezultat reforme, Kina ima ne toliko tržišnu koliko veoma politizovanu ekonomiju, u kojoj ne samo članovi partije već i lokalne birokrate i oficiri nastoje da se uzdignu zajedno sa više konvencionalnim preduzetnicima. Poslovni ljudi moraju da se fokusiraju ne samo na tržišne mogućnosti već i na stvaranje jakih veza sa lokalnim zvaničnicima, koje će im omogućiti pristup ovim šansama. Inherentna neefikasnost ovog korum-piranog sistema biće sve štetnija i očiglednija kako se ekonomija bude razvijala.

Skup kineskih reformi doneo je delimičnu industrijalizaciju, i mogao bi da se pokaže uspešnijim nego što su to bile sovjetske u susretu sa zahtevima razvijenije ekonomije i obrazovanijeg stanovništva. Čak i tako, partijski lideri u Pekingu suo-čavaju se sa dugačkim spiskom domaćih izazova, uključujući neke koji proizlaze iz samog ekonomskog razvoja. Ove teškoće, koje se ponekad ignorišu u pojedno-stavljenim teorijama o usponu Kine, uključuju:

- sve veću nejednakost između regiona i između pojedinaca;
- neefikasnu raspodelu kapitala;
- loše bankarske zajmove;
- urbanu nezaposlenost;
- opadanje kvaliteta životne sredine;
- nestašicu vode u nekim delovima zemlje;
- masovna pomeranja stanovništva iz unutrašnjosti;
- buntovno seljaštvo;
- sve starije stanovništvo;
- loše socijalne usluge (npr. medicinska nega) koje vode ka preteranoj šted-nji;
- sveprisutna korupcija;
- cinizam u narodu u vezi sa partijom;
- neprijateljstvo etničkih manjina (npr. Tibetanaca, Ujgura) prema kineskoj vlasti;
- redovna cenzura u doba interneta.

Nema sumnje da je partijska elita pokazala izuzetnu veštinu u upravljanju ovim impresivnim skupom problema. Kombinacija rasta, propagande, reforme i represije predupredila je masovne javne zahteve za demokratijom. U odsustvu bilo kakve authohtone demokratske tradicije, nacionalistički narativ o usponu Kine i dalje ima odjek. Sam uspeh ulaska Kine u svetsku ekonomiju uspostavio je svetsku zavisnost od njene robe, smanjujući međunarodne pritiske za demokratizacijom. Čak iako je marksističko nasleđe izbledelo, Kina nastavlja da nudi model razvoja bez demokratizacije.

Druge vladajuće partije

Povremeno, neka vladajuća partija osim onih komunističkih obezbeđuje osnovu autoritarne vlasti. Kako naglašava Huntington (1970, str. 9), „osim ako nije u stanju da garantuje nizak nivo političke mobilizacije, autoritarni režim može da nema drugog izbora izuzev da organizuje i razvije političku stranku kao suštinsku strukturalnu podršku“.

Organizovana partija naročito je važna u onim autoritarnim režimima koji dozvoljavaju neku meru izbornog nadmetanja; čak i kontrolisanim izborima potrebna je stranka koja će ih kontrolisati. U Meksiku, Revolucionarna institucionalna partija igrala je ovu ulogu pobednika na izborima do demokratske tranzicije ove zemlje 2000. godine. U Singapuru, Stranka narodne akcije i dalje dominira izborima.

Ovde, međutim, moramo da napravimo razliku između podrške vlastima i same vlasti. Često je stranka više prevozno sredstvo nego vozač, pri čemu stvarni autoritet počiva u dominantnom predsedniku, vojnom vladaru ili političkoj eliti. Nalazimo tek ograničeni broj autoritarnih režima u kojima jedna nekomunistička stranka održava svoju poziciju kao efektivni vlastodržac. Češće, navodna vladajuća stranka je arena unutar koje se nadmeću koherentniji akteri.

Čak i kada jedna stranka zaista započinje kao nezavisna snaga, može i dalje da bude zarobljena od strane snažnog lidera. Na Bliskom istoku, iračka partija Ba’ath daje primer ove putanje pada. Ba’ath je počela kao radikalna, sekularna, modernizatorska, svearapska stranka sa snažnom, ćelijskom organizacijom. Obezbedila je okvir u kome se Saddam Hussein uspeo na vlast. Ali, na kraju, Saddam je par-tiji dao pečat svog autoriteta, gradeći ono što je delom postalo lični despotizam. Njegova vlast pokazala se na partijskoj konvenciji 1979. kada je pročitao imena potencijalnih protivnika i, nakon toga, naredio da se svako od njih pojedinačno izvede i strelja. Oni koji su ostali glasno su aplaudirali.

Do Arapskog proleća, Egipat je predstavljao drugi primer pasivne uloge koju dominantna stranka igra u nekomunističkim autoritarnim režimima. Nacionalna demokratska partija (NDP) činila je deo etablirane – premda okoštale – strukture moći zasnovane na jakom predsedničkom položaju i raširenoj birokratiji. Unutar ovog okvira, međutim, NDP je bila mlađi partner: „NDP nije uspela da služi kao efi-kasno sredstvo regrutovanja kandidata u elitu. Više su ličnosti koje su već bile uspešne nastojale da se uključe u partiju kako bi konsolidovale svoje pozicije“ (Lesch, 2004, str. 600). Sa ovim bliskim vezama sa državom, NDP je bila arena za razvoj političkih i poslovnih karijera, ali ne i glavni kreator politike. Čak i tako, njeni štabovi uništeni su tokom egipatskih protesta 2011, a sama partija je stavljena van zakona.

Slučaj Egipta, dakle, potvrđuje vrednost pravljenja razlike između aktera i arena. „Dominantna“ stranka u nekoj autoritarnoj državi može jednostavno da bude arena u kojoj konkretne elitne grupe izražavaju i sprovode svoju kontrolu. Sa odlaskom elite, odlazi i partija.

Predsednička vlast

Mnogi autoritarni lideri crpu svoju moć iz izvora van izvršne vlasti: u monarhiji, komunističkoj partiji, čak i u sopstvenoj porodici. Čak i tako, položaj predsednika (ili, ređe, premijera) sam po sebi može da predstavlja osnovu moći. Čak iako se autoritet zasniva drugde, predsednik u autoritarnom sistemu zauzima jedinstven položaj, posedujući vidljivost koja se može uložiti u pokušaj da se lični autoritet prenese na izvršni položaj, obično uspostavljanjem direktnog odnosa kroz medije sa narodom nad kojim vlada. Kada je položaj predsednika sam po sebi osnova moći, možemo da govorimo o predsedničkoj formi autoritarne vlasti.

Nasuprot ličnom despotizmu, autoritet vladajućeg predsednika zasnovan je na konkretnom položaju koji će verovatno nadživeti onoga ko je trenutno na njemu. Ovaj format je unekoliko više institucionalan nego lični despotizam, premda ga i dalje personifikuje onaj ko je na položaju, i pogodniji je za veća i složenija druš-tva.

Uzbekistan je jasan i značajan slučaj zastrašujuće centralizacije vlasti u polo-žaju predsednika. Najveća centralnoazijska republika, Uzbekistan je do pada komunizma bio deo Sovjetskog Saveza, postavši nezavisna država 1991. godine. Politikom ove zemlje dominira Islam Karimov, bivši prvi sekretar Komunističke partije Uzbekistana. U stvari, uspostavljanje Karimovljeve diktature u Uzbekistanu bio je puč protiv partije koju je nekada vodio. Karimov je 1994. istupio iz partije koja je nasledila komunističku partiju, tvrdeći da samo nepristrasni šef države može da garantuje ustavnu stabilnost. Tako je uspostavio postepenu promenu u prirodi autoritarne vlasti u svojoj zemlji: od partijski zasnovanog režima do režima zasnovanog na položaju predsednika.

Da bi onemogućio opoziciju, Karimov je redovno razrešavao ministre i sme-njivao regionalne lidere. On održava čvrstu kontrolu nad medijima, koristi tradi-cionalne institucije lokalne vlasti (*mahalla*) kao instrument društvene kontrole i oslanja se na službu nacionalne bezbednosti za pitanja nadzora. Kao i drugi lideri sekularnih režima u islamskim društvima, Karimov je nastojao da spreči da džamija postane eksplicitno mesto za opoziciju zabranjujući stranke zasnovane na verskoj ili etničkoj pripadnosti.

Iako u Karimovljevoj vlasti ima elemenata ličnog despotizma, njegova moć prvenstveno se zasniva na položaju predsednika. Melvin (2000, str. 34) rezimira:

> Kao rezultat političke promene od sticanja nezavisnosti, u Uzbekistanu je uspostavljen sistem vladavine jednog čoveka. Predsednik uživa široka ovlašćenja, uključujući imenovanja, i stoji na vrhu sistema izvršne vlasti koja se širi zemljom i efektivno podređuje sve aspekte političkog života svojim elementima. Predsednik donosi sve velike i mnogo malih odluka.

Vojna vlast

U drugoj polovini dvadesetog veka, vojna vlast postala je važna forma autori-tarne vlasti u Africi, Latinskoj Americi i delovima Azije. U većini slučajeva, gene-rali su se sada povukli u svoje kasarne, a vojni udari postali su retki. Danas ćemo verovatnije više govoriti o vojnom uticaju na civilne vlasti nego o vojnoj vlasti kao takvoj. Čak su i nekada represivni generali u Burmi prihvatili političke reforme koje su 2011. godine uspostavile civilnu vlast.

Većina vojnih udara odigrala se između 1960-ih i 1980-ih, uglavnom u postkolonijalnim zemljama, gde država nije uspela da postigne značajnu autonomiju kao upravljačka sila. Podsaharska Afrika bila je glavno poprište, sa 68 udara – uključujući mnoge protivudare usmerene na postojeće vojne vlasti – od 1963. do 1987. godine (Magyar, 1992). Naročito u manjim zemljama na ovom kontinentu, vojni udari bili su mogući upravo zbog toga što je država ostala jednostavna i nerazvijena. Ambicioznim generalima bilo je potrebno samo nekoliko tenkova, kojima je upravljala šačica nezadovoljnih oficira, da osvoje predsedničku palatu i započnu emitovanje programa sa radio-stanice.

Vojni udar (puč) znači pribavlja-nje političke vlasti od strane oru-žanih snaga ili nekih njihovih de-lova. Iako ovaj termin priziva slike nasilnog i nedobrodošlog prigra-bljivanja vlasti od civilnih vladara, mnogi udari zamenili su jedan voj-ni režim drugim, uz malo žrtava, i uz manji ili veći poziv upućen od strane prethodnih vladara.

Standardna institucionalna forma vojnog režima bila je hunta (*junta*, veće), mala grupa koju su činile vođe svake grane oružanih snaga. Unutar ove strukture, jedan moćnik često se pojavljivao kao dominantna figura. U Čileu, na primer, nakon udara 1973, sam general Augusto Pinochet delovao je kao šef klasične četvoročlane hunte koja je predstavljala vojsku, mornaricu, vazduhoplovne snage i nacionalnu policiju. On je ubrzo ojačao svoju dominaciju postavši predsednik ove zemlje 1974. i ostavši na tom položaju do 1990. godine.

Mnogi vojni vladari na takav način su zauzimali civilne položaje, objedinjujući vojni i civilni autoritet. Takve tranzicije ka više civilnom statusu mogle su da budu stvarne ili samo formalne; u svakom slučaju, vojne snage obično su ostajale značajan politički akter.

Ispitivanje uloge vojske u politici otvara tri glavna pitanja:

- Zašto su oružane snage ulazile u vlast i zatim se povlačile sa dužnosti?
- Koje je nasleđe vojne vlasti za današnje civilne vlasti?
- Koju ulogu vojska sada igra u autoritarnim režimima?

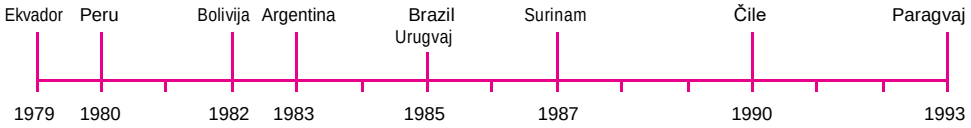
Prvo, zašto su vojni udari bili koncentrisani na period između 1960-ih i 1980-ih? Hladni rat bio je od ključne važnosti. Tokom ovog perioda, Sjedinjene Države i Sovjetski Savez više su se bavili globalnom šahovskom tablom nego time kako će njihove zemlje klijenti upravljati sobom. Prema tome, vladajući generali mogli su da prežive kroz političku, ekonomsku i vojnu podršku supersile čak i ako im je nedostajala podrška u sopstvenoj zemlji.

Kako su vojne vlasti napredovale tokom hladnog rata, tako su i usahle nakon njegovog završetka. Do 1990-ih vladajući generali nisu više mogli da se oslanjaju na supersilu koja ih je štitila; umesto toga, na scenu je stupilo uslovljavanje. Humanitarna i tehnička pomoć išla je ka civilnim režimima, koji su usvajali demokratske forme i nudili bar neku posvećenost ljudskim pravima. Poslednji latinoamerički generali povukli su se u svoje štabove do 1993. godine (Slika 4.1), iako su mnogi preživeli afrički predsednici – kao Blaise Compaoré u Burkini Faso – prvobitno došli na vlast pučem. U novije vreme, vojni udari su retka i ponekad kratkotrajna dešavanja u manjim zemljama; primeri uključuju Fidži (2006) i zapadnoafričke države Gvineju (2008), Mauritaniju (2008) i Niger (2010).

Drugo, kakvo je nasleđe vojne vlasti za civilne lidere? To nasleđe je daleko od jedinstvenog, ali mnoge postvojne režime karakterisali su ozbiljni kongenitalni defekti koji su širili infekciju čak i kada bi novi režim sazreo.

Slika 4.1 Kraj vojne vlasti u Latinskoj Americi

Iako su oružane snage ostale značajni politički akteri u Latinskoj Americi, vojne vlasti su 1980-ih ustupile mesto civilnoj administraciji.



Glavni problem je bilo to što su dugi periodi vojne vlasti doveli do preplitanja civilne i vojne moći. U mnogim latinoameričkim zemljama viši oficiri navikli su se na privilegije kao što su:

- garantovana mesta u vladi;
- visoki troškovi za vojsku;
- isključiva kontrola nad bezbednosnim agencijama;
- lični profit od ugovora o odbrani;
- izuzimanje od civilnih sudova;
- formalna uloga garanta unutrašnje bezbednosti.

Kraj vojnih vlasti nije eliminisao ove izopačenosti. U stvari, neke od ovih privilegija morale su da budu uključene u nove ustave pre nego što su vojni vladari mogli da se ubede da odustanu od svoje okupacije države.

Čile ilustruje teškoće potpunog razvlašćenja. Pre nego što je vlast vratio civi-lima, general Pinochet osigurao je da novi ustav, proglašen 1980, garantuje autono-miju vojske. Oružane snage su dobile izuzeće od procesa pred civilnim sudovima, uz garantovana mesta u Senatu i zadržavanje statusa garanta „institucionalnog poretka“ i „nacionalne bezbednosti“.

Takve uslovne tranzicije, karakteristične za Latinsku Ameriku, pomogle su prelazak u postvojnu demokratiju, ali i oslabile njegovu dubinu. Kako se doba vojne vlasti povlačilo u istoriju, neki od ovih uslova postajali su opušteniji, ali su nesumnjivo ostavili teško nasleđe novim demokratijama.

Treće, kakvu ulogu vojska danas igra u autoritarnim režimima? U većini slučajeva, ona ostaje važan element u bazi podrške civilnom vladaru. Na primer, stav vojske bio je odlučujući u određivanju uspeha arapskih pobuna 2011. godine. Tamo gde je vojska ostajala lojalna režimu, kao u Siriji, vlast je mogla da se bori sa raznovrsnom opozicijom. Ali onde gde je vojska odbila da se suprotstavi demon-strantima, kao u Egiptu, režim je pao.

Prema tome, virtuelno nestajanje vojne vlasti ne označava kraj političkog uticaja oružanih snaga. Kada novi civilni vladari nisu u stanju da ograniče generale na profesionalnu vojnu ulogu, oružane snage će nastaviti da dominiraju, nadziru ili ograničavaju vlast, kompromitujući njene demokratske zasluge.

Teokratija

Bez obzira na njenu istorijsku važnost, vlast verskih lidera sada je najređa forma autoritarne vlasti. Religiozno društvo je jedna stvar; vlast klera je nešto sasvim drugo. Čak i muslimanske zemlje obično razdvajaju versko i civilno vođstvo u okviru konteksta sveukupne posvećenosti islamu. Zaista, u većem delu Bliskog istoka džamija je postala izvor opozicije autoritarnim vladarima, što je podela koja ne bi bila moguća ako bi versko i civilno vođstvo bilo u istim rukama.

Bar od kraja talibanske vlasti u Avganistanu 2001. godine nearapska Islamska Republika Iran ostaje jedini primer ustavne **teokratije**. Čak i u Iranu vladavina verskih lidera (ajatolaha i mula) ima ograničenu legitimnost, naročito među mla-dima i obrazovanima. Javne demonstracije u Iranu kojima se osporavao rezultat predsedničkih izbora 2009. potvrdile su ne samo nezadovoljstvo naroda političkim sistemom, već i podele između reformista i tvrde struje u samoj vladajućoj eliti. Međutim, dalji protesti tokom Arapskog proleća 2011. suzbijeni su energičnom bezbednosnom akcijom.

Iranska teokratija plod je revolucije iz 1979. godine, poslednjeg velikog ustanka dvadesetog veka. U ovoj revoluciji, ajatolah Khomeini, sedamdesetogodišnji islam-ski fundamentalista, svrgnuo je prozapadnog iranskog šaha. Revolucionari su se zalagali za tradicionalnu islamsku republiku bez strane dominacije; slogan je bio „ni Istok ni Zapad“. Nakon osvajanja vlasti, ajatolasi su stvorili jedinstvenu islamsku državu kojom su upravljali direktno, a ne pod nadzorom sekularnih vladara.

Teokratija je vlast verskih lide-ra. Iako većina islamskih zemalja razdvaja versku i političku ulogu, režim uspostavljen u Iranu nakon svrgavanja šaha 1979. noviji je primer teokratije.

Iranski postrevolucionarni ustav obuhvata neposredno izabranog predsednika kao i skupštinu, tako da je verska vlast indirektna. Stvarna moć ipak je u kleru – izražena, delom, kroz dvanaestočlano Veće čuvara, koje potvrđuje da su svi zakoni i kandidati u skladu sa islamskim propisima. Strogo nameći tradicionalne islamske propise kojima dominiraju muškarci, ajatolasi prožimaju društvo na način koji podseća na totalitarne režime. Ministarstvo unutrašnjih poslova i dalje naširoko koristi doušnike, dok država pribegava proizvoljnim hapšenjima kao formi kontrole kroz teror.

Kao i u mnogim autoritarnim režimima, vladari u Iranu ne nude jasan pravac u vezi sa tako praktičnim pitanjima kao što su ekonomski razvoj, monetarna poli-tika i spoljna trgovina. Njihov nuklearni program i zaštita međunarodnog tero-rizma privlače međunarodne sankcije. Ne iznenađuje, stoga, da je ekonomski rast ograničen, bez obzira na prihode od nafte. Umesto toga, kler se obogatio uspostavljanjem *bonyada* – „dobrotvornih“ fondova oslobođenih poreza – za sopstvenu ličnu korist. Ove fondacije – i javni sektor uopšte – dominiraju u neefikasnoj privredi. Od Khomeinijeve smrti 1989, iranski teokratski establišment sastojao se od konkurentskih frakcija sredovečnih do starijih muškaraca koji su eksploatisali revolucionarno nasleđe u uspešnom nastojanju da steknu i zadrže moć i bogat-stvo. Ne postoji ni neka snažna stranka niti kraljevska porodica koja bi mogla da nametne sveobuhvatni pravac.

Ne iznenađuje što je u zemlji gde je prosečna starost 2011. bila svega 27 godina (deset godina manje nego u SAD) vladavina teokratske elite intenzivirala generacijske podele. Obrazovani mladi ljudi, uključujući mnoge devojke, bune se protiv ograničenja koja im nameće licemerni verski establišment. Mladi se oslanjaju na internet, satelitsku televiziju i mobilne telefone da zaobiđu zvaničnu cenzuru. Ova afirmacija slobode nije nužno ukorenjena u sekularnom izgledu; više od toga, ona odražava suprotstavljanje kulturnoj represiji koju nameće versko rukovodstvo bez pozitivne vizije budućnosti zemlje (Gheissari, 2009).

Kompetitivni autoritarni režimi

Naša poslednja kategorija, kompetitivni autoritarni režimi, autoritarni je format pomešan sa demokratskim elementima. Kao mešavini, ovom tipu vlasti nedostaje jasnoća drugih formi razmatranih u ovom poglavlju. Čak i tako, kompetitivni auto-ritarni režimi verovatno su najčešća aktuelna forma nedemokratskog vladanja.

U kompetitivnom autoritarnom režimu vladar – obično predsednik – se bira, ali je nadmetanje sistematično pristrasno prema vodećoj figuri; na primer, kroz manipulaciju medijima. Čak i ako je samo brojanje pošteno, vladar i dalje može da pribegne izbornoj prevari ako je poraz na vidiku. Jednom izabrana, vlast pokazuje tek ograničeni osećaj za ustavna ograničenja; pojmovi kao fer igra, lojalna opozicija i individualna prava jedva da se primećuju.

O'Donnell (1994, str. 59) dobro opisuje ovaj format: „ko god da pobedi na izborima za predsednika ovlašćen je da vlada kako mu odgovara, ograničen samo tvrdim činjenicama postojećih odnosa moći i ustavno ograničenim trajanjem mandata".

U kompetitivnom autoritarnom sistemu, za razliku od potpuno autoritarnih režima, izborni uspeh čini značajan deo vladarove pretenzije na vlast. Ali ishodi izbora uslovljeni su vladarovim uticajem na medije i korišćenjem državnih resursa u korist sopstvene organizacije. Ovi faktori vrše uticaj mnogo pre formalnog nadmetanja, što znači da sama kampanja može da izgleda slobodno i fer.

Rezultat je ono što Huntington (1991, str. 306) opisuje kao „demokratija bez izmenjivosti i kompeticija bez smenjivanja". Imajući u vidu da je liberalna demokra-tija „sistem u kome stranke gube izbore" (Przeworski, 1991, str. 10), kompetitivni autoritarizam je sistem u kome se to ne dešava. Promena na vrhu obično je rezultat ustavnog ograničenja mandata ili, ponekad, ostavke.

Kompetitivni autoritarni režimi obično su utemeljeni na moćnom lideru, pre nego na jakim institucijama. Više nego da služi kao faktor predstavljanja, predsednik igra ulogu ličnog vladara koji vodi računa o potrebama ljudi i zauzvrat zahteva njihovo poštovanje, popustljivost i podršku. Pošto su izabrali spasioca, od glasača se očekuje da ga pozdravljaju sa tribina, ulazeći u polje politike na sopstvenu štetu.

Zbog toga što pravosuđe nema dovoljno resursa, nije u stanju da nametne individualna prava dokumentovana u ustavu. Zakon se primenjuje selektivno, kao instrument vlasti. Politički protivnici predmet su detaljnog zakonskog nadzora, ali se u aktivnosti simpatizera zakon retko meša: „za moje prijatelje – sve; za moje neprijatelje – zakon", rekao je Getúlio Vargas, predsednik Brazila (1930–1945, 1951–1954). Država interveniše u funkcionisanje tržišta, sa političkim vezama koje utiču na ekonomske nagrade. Ipak, nasuprot čisto autoritarnim režimima, lider često obezbeđuje efikasnu vlast – stičući javnu podršku ali i manipulišući njome.

Ovi hibridni režimi uobičajeni su u svetu nakon Hladnog rata. Zakaria (2003, str. 61) primećuje da: „od pada komunizima, državama širom sveta upravljali su

režimi poput onog u Rusiji u kojima su se mešali izbori i autoritarizam“. Levitsky i Way (2010, str. 17) slažu se: „Kompetitivni autoritarizam je post-hladnoratovski fenomen. Iako je tokom međuratnog perioda i Hladnog rata postojalo malo kompetitivnih autoritarnih režima, oni su se namnožili nakon pada Berlinskog zida.“ Posle pada komunizma, pritisci sa Zapada ohrabrili su autokrate da usvoje demokratski privid, naročito održavanjem višestranačkih izbora, premda je puna demokratizacija bila opciona“.

Ova forma naročito je uobičajena u demokratijama u kojima siromaštvo i dalje postoji; sa etničkim, verskim ili ekonomskim podelama, i sa stvarnim ili izmi-šljenim spoljnim pretnjama. U takvim okolnostima, nacionalna očinska figura ili dominantna stranka mogu se predstaviti kao zaštitnik od spoljnih pretnji, odbram-beni zid protiv unutrašnje dezintegracije i motor razvoja. Glavi, tvrdi se, mora da bude dozvoljeno da vlada telom politike.

Na primer, mnoge latinoameričke zemlje (uključujući Venecuelu) karakteriše izuzetna nejednakost, gde urbani siromasi traže spas kroz snažnog, populističkog lidera. Azijski režimi, kao što je Malezija, kombinuju sveobuhvatnu posvećenost daljem ekonomskom razvoju sa etničkim podelama između Kineza i Malajaca.

U meri u kojoj su kompetitivni autoritarni režimi po karakteru lični, od njih se može očekivati da dugoročno budu nestabilni. Huntington (1991, str. 137), na primer, tvrdi da „ova do pola sagrađena kuća ne može da opstane“. Slično tome, Levitsky i Way (2010, str. 20) primećuju da su takvi režimi obeleženi „inherentnom napetošću“ u kojoj opozicije mogu da razviju ozbiljan izazov postojećoj strukturi moći. Ove pretnje primoravaju vladare ili da se prepuste (i demokratizuju) ili da pribegnu represiji (i okrenu se sirovijoj autoritarnoj vlasti).

Ipak, ne možemo da želimo da ovi režimi prestanu da postoje tako što ćemo ih samo smatrati tranzicionim. Neki od njih (naročito oni daleko od zapadnih zona uticaja) obezbedili su stabilan metod upravljanja siromašnim i neravnopravnim društvima, naročito otkako su sa krajem komunizma otvorene diktature manje odbranjive. Jednom uspostavljen, kompetitivan autoritarni režim može da bude čvrst amalgam, ne samo u islamskom okruženju gde liberalna demokratija može da se izjednačava sa zapadnom popustljivošću. Na primer, Crouch (1996, str. vii) pokazuje kako malezijski „represivno-responsivni“ režim „obezbeđuje osnove za izuzetno stabilan politički poredak“. Slično tome, Borón (1998, str. 43) tvrdi da u „lažnim demokratijama“ Latinske Amerike demokratija „traje, ali se ne konsoliduje“. Kada jedan snažan lider ode, njegov režim može da zameni ne liberalna demokratija, već jednostavno drugi dominantan lider.

Pišući o podsaharskoj Africi, Herbst (2001, str. 359) ceni da je „pogrešno zaključiti da se afričke države kreću između demokratije i autoritarnosti jednostavno zato što većina njih ne pripada nijednoj od ove dve kategorije. Sadašnje stanje afričkih zemalja moglo bi da potraje decenijama“.

Takva razmišljanja navela su Casea (1996, str. 464) da zaključi da kompetitivni autoritarizam nije „puka usputna stanica na putu ka daljoj demokratiji“. Njegovo predviđanje pokazalo se kao ispravno; broj, premda ne i tačan sastav, delimično slobodnih zemalja u rangiranju Freedom Housea ostao je približno stabilan između 1993. i 2011. godine.

Poglavlje 10

POLITIČKE STRANKE

- Poreklo stranaka
- Stranačka organizacija
- Članstvo stranke
- Izbor kandidata i lidera
- Finansiranje stranaka
- Društveni rascepi
- Stranački sistemi
- Stranke u autoritarnim državama

U ovoj knjizi istražujem rad demokratske vlasti. Ali nisu institucije predmet mog istraživanja: ne premišljam se nad političkim formama, već nad političkim silama. Tako je u devetnaestom veku politički mislilac Moisei Ostrogorski (rođen u Rusiji) počeo svoje pionirsko poređenje stranačke organizacije u Britaniji i Sjedinjenim Državama. Ostrogorski je bio jedan od prvih koji su prepoznali da **političke stranke** postaju vitalne u novom dobu demokratske politike: „kako god da se život stranaka razvijao, on fokusira politička osećanja i aktivne volje svojih građana“ (1902, str. 7).

Pretpostavka Ostrogorskog da značaj stranaka raste pokazao se potpuno opravdanim. U Zapadnoj Evropi, masovne stranke borile su se za glasove uvećanih izbornih tela. U komunističkim i fašističkim državama, vladajuće stranke monopolizovale su moć u pokušaju da rekonstruišu društvo. U svetu u razvoju, nacionalističke stranke postale su sredstvo za vraćanje kolonijalnih vladara u njihove imperijalne domovine.

Prema tome, stranke su se pokazale kao ključno sredstvo mobilizacije u dvadesetom veku, privlačeći milione ljudi u nacionalni politički proces po prvi put. Stranke su odbacile svoj prvobitni imidž privatnih frakcija angažovanih u osvajanju i čak izobličavanju javnog interesa. Umesto toga, postale su prihvaćene kao centralno predstavničko sredstvo liberalne demokratije.

Odražavajući ovaj novi status, u drugoj polovini dvadesetog veka stranke su počele da se eksplicitno pominju u novim ustavima. Neke zemlje otišle su toliko daleko da zabrane nestranačkim kandidatima da se kandiduju za zakonodavno telo, ili su čak sprečavale čla-nove da menjaju izabrane stranke nakon izbora (Reilly, 2007). Takva ograničenja smatrana su neophodnim za

Sar tori (1976, str. 63) **političku stranku** definiše kao „bilo koju političku grupu identifikovanu zvaničnim imenom koja se predstavlja na izborima i sposobna je da kroz izbore plasira kandidate za javnu funkciju“. Za razliku od interesnih grupa, ozbiljne stranke žele da dobiju ključeve vlasti; kako kaže Weber, one žive „u kući moći“.

Za proučavanje...

POLITIČKE STRANKE

- Dilema u vezi sa strankama je u tome da izgledaju loše rangirane u javnosti a ipak ostaju suštinsko sredstvo liberalne demokratije. Rešavanje ovog nezgodnog položaja hitno je pitanje.
- Neka istraživanja se bave slikom pada stranačkog članstva i njegove implikacije na način rada stranaka. Ali nijedan trend ne traje zauvek i ažuriranje je uvek korisno.
- Istorijski snažne stranke Zapadne Evrope znače da je taj region služio kao istraživačka laboratorija za ovu temu. I stranke i stranački sistemi drugde su često slabiji. Uprkos ovome što je upravo rečeno, američke stranke su izuzetak po sticanju organizacione snage i ideološke koherentnosti u vreme kada stranke na neki način drugde gube tlo.
- Tranzicija velikih stranaka od društvenog aktera (npr. zastupanje konkretne klase) do državnog aktera (npr. dobijanje javnog finansiranja) privukla je pažnju. U proučavanju veza stranaka i države treba da postavimo Lenjinovo pitanje: „Ko koga?“
- Stepen i osnova javnog finansiranja stranaka je uporedna tema sa potencijalom za izvlačenje pouka.
- Sve širi proces izbora stranačkih kandidata i lidera je potvrđen trend – premda su njegovi uzroci i efekti na kvalitet kandidata manje jasni. Da li ovaj trend možemo posmatrati kao tranziciju prema demokratiji unutar stranke, takođe je za raspravu.
- Carty (2004) upoređuje savremene stranke i organizaciju franšize kao što je McDonald’s. Njegova analiza mogla bi se korisno testirati u odnosu na širi raspon stranaka i franšiza.
- Razumevanje uloge stranaka uključuje uvid u stranačke sisteme, a ne samo pojedinačne stranke. Glavna tema ovde je slabljenje dominantne stranke i dvostranačkog sistema i uspon višestranačkih sistema.

sprovođenje na strankama zasnovanih izbora. Do kraja veka većina liberalnih demokratija nudila je javno finansiranje kao podršku stranačkom radu. Stranke su postale deo sistema.

Ovde leži problem. Stranke izgleda nisu više bile moćni faktori društva, koji su nastojali da državu priklone interesima svojih simpatizera. Umesto toga, izgleda da su ušle u rizik da budu obuhvaćene samom državom. Stranke više ne pružaju utočište politički angažovanima; umesto toga, društveni pokreti, promotivne grupe i političke diskusije poseduju veću privlačnost za mlađe generacije. Zapadna jav-nost još uvek podržava pirincip demokratije, ali izgleda da ima sve manje iluzija u pogledu sredstava za njeno postizanje: konkurentnih stranaka. Sa mnogo stranaka koje se sada vide kao samodovoljne i korumpirane, Mair je (2008, str. 230) mogao da, za razliku od Ostrogorskog, razmišlja kako su stranke u opasnosti da prestanu da budu pokretačka sila politike.

Ali ne bi trebalo da tek tako otpišemo stranke. U Sjedinjenim Državama, koje su izuzetak, velike stranke stekle su organizacionu snagu i ideološku koherentnost. A i širom demokratskog sveta velike stranke nastavljaju da vrše osnovne funkcije:

- Vladajuće stranke nude pravac vladi, obavljajući vitalni zadatak upravljanja državnim brodom.
- Dozvoljavajući glasačima da biraju između stranaka sa različitim timovima lidera i ponekad sa suprotstavljenim politikama, sistem konkurentnih stranaka utiče na liberalnu demokratiju.
- Stranke funkcionišu kao faktori političkog regrutovanja, pripremajući i regrutujući kandidate za zakonodavnu i izvršnu vlast.
- Stranke sakupljaju (kombinuju) interese, filtrirajući mnoštvo konkretnih zahteva u pakete predloga kojima je moguće upravljati. Stranke biraju politike i daju im prioritet u sveukupnom programu.

Poreklo stranaka

U ispitivanju porekla stranaka korisno je napraviti razliku između kadrovskih stranaka – čije je poreklo u parlamentu – i masovnih stranaka stvorenih da ostvare parlamentarno predstavljanje za konkretnu društvenu grupu; naročito za radničku klasu.

Kadrovske (ili elitne) stranke formirali su članovi unutar skupštine – kadrovi – koji su se udruživali da odraze zajedničke probleme i zatim vode efikasne kampa-nje u većem izbornom telu. Najranije stranke devetnaestog veka bile su ovog tipa, na primer konzervativne stranke u Britaniji, Kanadi i Skandinaviji. Prve američke stranke – federalisti i džefersonisti – takođe su bile labave elitne frakcije, zasno-vane u Kongresu i zakonodavnim telima država SAD. Kadrovske stranke ponekad su poznate kao „kokusne“ stranke, pri čemu kokus označava zatvoreni sastanak poslanika jedne stranke u parlamentu. Takve stranke ostaju snažno posvećene autoritetu svog lidera, pri čemu obični članovi nemaju glavnu ulogu već ulogu podržavalaca.

Nasuprot tome, masovne stranke noviji su izum. Njihovo poreklo je van skupštine, u društvenim grupama koje teže reprezentaciji u legislativi kao načinu postizanja političkih ciljeva. Socijalističke stranke radničke klase, koje su se početkom dvadesetog veka proširile Zapadnom Evropom, kao što su nemačka Socijaldemokratska stranka (SDP), tipičan su primer ovih izvana stvorenih stranaka. Ove masovne socijalističke stranke imale su izuzetan uticaj na evropski stranački sistem dvadesetog veka, stimulišući mnoge kadrovske stranke da kopiraju njihovu vanparlamentarnu organizaciju. Masovne stranke su stekle ogromno članstvo orga-

nizovano u lokalne ogranke. Za razliku od kadrovskih stranaka, one su nastajale da bi držale svoje predstavnike u parlamentu na kratkoj uzdi. Bar u sopstvenom diskursu, masovne stranke nastavljaju da idealizuju svoje članstvo.

Kako su kadrovske i masovne stranke sazrevale, tako su nastojale da evoluiraju u sveobuhvatne stranke (Kirchheimer, 1966). Sveobuhvatne stranke predstavljaju odgovor na mobilisani politički sistem u kome se izborna komunikacija odvija putem televizije, zaobilazeći članstvo. Takve stranke više nastoje da upravljaju u nacionalnim interesu nego što predstavljaju neku društvenu grupu: „stranka dovoljno velika da ima većinu mora da bude sveobuhvatna toliko da ne može da ima jedinstven ideološki program“ (Kirchheimer, citirano u Krouwel, 2003, str. 29). Sveobuhvatne stranke traže izbornu podršku gde god mogu da je nađu; njihova svrha je da vladaju, pre nego da predstavljaju.

Širenje demohrišćanskih stranaka (kao što je CDU u Nemačkoj) od verskih organizacija za odbranu do širih stranaka desnog centra klasičan je primer tranzicije u sveobuhvatan status. Drugi primer je posledična transformacija nekoliko masovnih socijalističkih stranaka u socijaldemokratske stranke kojima dominira lider, kao u Španiji i Velikoj Britaniji.

Premda je većina velikih stranaka sada sveobuhvatnog tipa, njihovo unutarparlamentarno ili vanparlamentarno poreklo nastavlja da utiče na stranački stil, autonomiju njihovih lidera i položaj običnih članova.

Stranačka organizacija

Velike političke stranke su višestepene organizacije, sa različitim slojevima ujedinjenim zajedničkim identitetom i, ponekad, zajedničkim ciljevima. Kako je odavno primetio Duverger (1954, str. 17), „stranka nije zajednica već skup zajed-nica, unija malih grupa rasprostranjenih širom zemlje i povezanih koordinirajućim institucijama“. Organizacija velikih stranaka uključivaće osoblje ili volontere koji rade na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou (u zemljama koje pripadaju Evropskoj uniji, na evropskom nivou takođe). Onde gde u datoj hijerarhiji postoje skupštine, stranke će biti predstavljene u njima. A stranka će nastojati da uđe u nacionalnu, regionalnu i lokalnu vlast. Ova složenost znači da je svaka velika stranka decentralizovana. Iako su reference na „stranku“ kao jedinstven entitet neizostavne, jasno je da one pojednostavljuju veoma fragmentiranu realnost. Kako kaže Bolleyer (2012, str. 316), bez straha od kontradikcije, „stranke nisu monolitne strukture“.

Stranačka „organizacija“ ponekad je suviše grandiozan termin. Ispod centra, a naročito u oblastima gde stranka loše prolazi na izborima, stranačka organizacija može da bude tek nešto više od prazne ljuske. I koordinacija između nivoa je često slaba. Neki autori čak prave poređenje između stranaka i organizacija franšize kao

što je McDonald's (Cartz, 2004). U franšiznoj strukturi, centar upravlja brendom, vodi marketinške kampanje i podržava operativne jedinice. Unutar tog okvira, lokalne jedinice deluju sa znatnom autonomijom.

Slično tome, kaže se da stranka u centru pozajmljuje svoj brend lokalnim ograncima. Stranački lideri određuju političke prioritete, razvijaju imidž svoje organizacije i obezbeđuju materijal za izborne kampanje. Ali, kao u slučaju McDonald's franšize, lokalne stranke ostavljene su da se izbore sa ključnim zadacima: izborom kandidata, na primer, ili sprovođenjem izborne strategije na lokalnom nivou. Ovo poređenje sa komercijalnim franšizama je intrigantno, čak iako lokalne stranke stavlja u centar pažnje više nego što je to stvarno slučaj.

Prirodno je zapitati se gde stvarno počiva autoritet unutar stranaka. Ko zaista upravlja strankom? Odgovor je daleko od jasnog i odražava zamagljenu prirodu ovog pitanja. Posebno se američke stranke ponekad vide kao prazni brodovi koji čekaju da budu ispunjeni svežim idejama i ambicioznim kandidatima. Američka stranka se ne kontroliše ni iz jedne pojedinačne tačke; niko ne vuče poluge, niko ne upravlja strankom.

Michelsov **gvozdeni zakon oligarhije** navodi da „reći organizacija znači reći tendencija ka oligarhiji" (često reprodukovano kao „ko kaže organizacija, kaže oligarhija"). Michels je tvrdio da čak i strankama formalno po-svećenim demokratiji na kraju dominira vladajuća elita („oligar-hija" je vladavina nekolicine, za nekolicinu).

Ipak, mnogo evropskih istraživanja o strankama sugeriše da autoritet unutar stranke teče od vrha naniže, sa liderima koji predstavljaju stranku u javnosti igrajući ključnu ulogu. Godine 1911. nemački naučnik Robert Michels (1875–1936) objavio je *Political Parties*, svakako najuticajnije delo o vođstvu unutar stranaka. Michels je tvrdio da čak i organizacijama sa demokratskim preten-zijama na kraju dominira vladajuća klika lidera i zvaničnika koji je podržavaju. Koristići nemačku SDP kao kritični slučaj, Michels sugeriše da lideri razvijaju organizacione veštine, ekspertsko znanje i interes za sopstveni opstanak na vlasti. Obični članovi, svesni svog inferiornog znanja i amaterskog statusa, prihvataju sopstvenu podređenost kao prirodnu, čak i strankama stvorenim van parlamenta, kakva je SPD. Michelsov pesimizam o mogućnosti demokratije unutar organizacija kakve su političke stranke izražen je u njegovom čuvenom **gvozdenom zakonu oligarhije**.

Članovi stranaka

Između 1960-ih i 1990-ih članstvo u strankama je dramatično opalo (Tabela 10.1). U Danskoj, na primer, članstvo se sunovratilo sa jednog od svakih pet ljudi na jednog od dvadeset. Opšti pad izgleda da se nastavio u 2000-im, pri čemu je članstvo švedskih Socijaldemokrata opalo od 1999. do 2005. sa 177.000 na svega

125. 000 (Moller, 2007, str. 36). Voermanova i Van Schurrova presuda (2011, str. 93), o Holandiji odzvanja naširoko: „Moramo da doba masovnih stranaka sma-tramo završenim.“ Širom demokratskog sveta milioni običnih stranačkih vojnika jednostavno su odustali.

Tabela 10.1 Stranačko članstvo, od 1960-ih do 1990-ih

U većini zemalja procenat izbornog tela koji pripada nekoj političkoj stranci više se nego prepolovio u drugom delu dvadesetog veka.

	Ukupno stranačko članstvo kao procenat biračkog tela		
	Početak 1960-ih	**Početak 1980-ih**	**Kraj 1990-ih**
Austrija	26	22	18
Finska	19	13	10
Belgija	8	9	7
Norveška	16	14	7
Danska	21	8	5
Italija	13	10	4
Nemačka	3	4	3
Holandija	9	3	3
Novi Zeland	23	9	3
Velika Britanija	9	3	2

Napomena: stranačko članstvo na Novom Zelandu izraženo je kao procenat ukupnih glasova na izborima, a ne kao procenat čitavog biračkog tela.
Izvor: prilagođeno iz Mair (1994), tabela 1.1: Mair i Van Biezen (2001), tabela 1; Sundberg (2002), tabela 7.10; Miller (2005), tabela 1.1.

Dalje, mnogi novi članovi ne angažuju se u stranci osim što plaćaju godi-šnje članarine; ovi simpatizeri sa kreditnim karticama teže da stranku podržavaju samo u dobrim vremenima, što rezultira povećanom izlaznošću. Njihova posve-ćenost stranci često nije veća od posvećenosti bilo kojoj dobrovoljnoj grupi kojoj daju donaciju. Seydova i Whiteleyova procena trendova u britanskoj Laburističkoj stranci (2002, str. 169) primenljiva je i drugde:

> Na koju god aktivnost da se neko fokusira, participacija je opadala tokom poslednjih deset godina. Stepen posvećenosti prosečnog člana sve više se svodi na plaćanje go-dišnje članarine i povremeno doniranje novca stranci kada se to od njega zatraži.

U odsustvu stalnog priliva mladih članova, prosečna starost članstva se pove-ćava. Gotovo svuda oni koji pripadaju nekoj stranci stariji su od onih koji za nju glasaju. Do kraja 1990-ih prosečna starost članova glavnih kanadskih stranaka bila

je 59 godina. Manje od jednog na svakih dvadeset članova nemačke Demohrišćan-ske unije (CDU) mlađe je od 30 godina. Pripadnost stranci, poput posete crkvi, sve više je hobi sredovečnih i starijih (Scarrow i Gezgor, 2011).

Međutim, trebalo bi da ovaj skorašnji pad lociramo u dužoj perspektivi. Kada bi nam bile dostupne statistike iz čitavog dvadesetog veka, one bi verovatno poka-zale porast članstva tokom njegovog većeg dela, za kojim sledi pad u poslednjoj trećini. Skorašnji pad kreće od vrhunca dostignutog u većini zemalja tek 1970-ih. Drugim rečima, više treba objasniti ubedljivi porast članstva nakon Drugog svet-skog rata nego kasnije opadanje članstva.

Skorašnji pad članstva desio se u tandemu sa neopredeljenošću birača i sva-kako odražava slične razloge. Oni uključuju:

- slabljenje tradicionalnih društvenih podela kao što su klasa i religija;
- slabljenje veza sindikata i socijalističkih stranaka;
- nestanak lokalne izborne promocije u doba kampanja zasnovanih na medi-jima;
- veća privlačnost društvenih pokreta i neformalnijih oblika političkog anga-žovanja mlađim generacijama;
- slabljenje statusa stranaka, često povezano sa slučajevima korupcije;
- percepcija stranaka kao da formiraju jedinstvenu strukturu etablirane vlasti sa državom (Whiteley, 2011).

Kako ćemo proceniti ovaj pad članstva? Kao što smo sugerisali u raspravi o političkoj participaciji uopšte (Poglavlje 8), ne treba da automatski pretpostavimo da je manje gore. Konkretno, ovaj pad može da označi evoluciju prirode stranaka pre nego opadanje njihovog značaja u vlasti. Crotty (2006, str. 499), između ostalog, primećuje kako se „zahtevi društva menjaju, a stranke se menjaju da im udovolje“. Prečesto, možda, modeli onoga što stranke treba da budu izvlače se iz uskog iskustva Zapadne Evrope u decenijama nakon rata. Nije realno očekivati ponovno rođenje stranaka sa masovnim članstvom, sa milionima članova i sindikalnim i crkvenim stubovima podrške. Društvena i politička promena okončala je ovaj format.

Na to mesto dolazi moderan format stranaka uspostavljen u novim demo-kratijama: nepostojan i fleksibilan, pri čemu lideri komuniciraju putem televizije i interneta. Više nego oslanjanjem na stalnu armiju članova, takve stranke mobilišu volontere za konkretne, kratkoročne zadatke – naročito za izborne kampanje. Ovaj pristup je dugo poznat u Sjedinjenim Državama, gde strankama nedostaje baza u članstvu ali ih, umesto toga, na svakim izborima iznova okrepljuju volonteri i donatori. Ovo mnoštvo simpatizera koje je putem interneta mobilisao Barack Obama u svojim kampanjama 2008. i 2012. predstavlja sofisticiranu primenu ovog fleksibilnog modela (Kreiss, 20

Društveni rascepi

Svaka politička stranka crpi svoju izbornu podršku iz posebne demografije; niko ne privlači savršenu mešavinu. Ali u zemljama sa predsedničkim sistemom, uključujući SAD, stranke moraju da okupe široku koaliciju demografskih katego-rija da bi obezbedile većinu. Tako možemo da govorimo o Obaminoj raznovrsnoj pobedničkoj koaliciji iz 2008, sastavljenoj od crnaca, urbanog stanovništva, His-panoamerikanaca, onih koji retko odlaze u crkve, Jevreja, siromašnih radnika, samaca i žena (Brewer, 2010).

Nasuprot tome, u parlamentarnim sistemima Zapadne Evrope (uglavnom zasnovanim na proporcionalnom predstavljanju), stranke se tradicionalno koncentrišu na maksimalno uvećanje podrške uske društvene baze obično definisane klasom ili religijom. Tradicionalno, stranke nisu bile vezane samo za društvenu kategoriju, već su se takođe nalazile s jedne strane društvenog **rascepa**. Iako su ove podele oslabile, evropski politikolozi se i dalje njima bave. U ovom odeljku razmatramo njihove zaključke i osnovu novijih političkih stranaka.

Rascep je društvena podela koja stvara kolektivni identitet među onima koji se nalaze sa svake njene strane. Ovi inte-resi izraženi su u organizacija-ma kao što su sindikati, crkve i stranke (Mair, 2006).

U svojoj poznatoj analizi, Lipset i Rokkan (1967) pokazali su kako su kritični momenti na putu ka modernoj zapadnoevropskoj državi stvarali rascepe koji pružaju dugoročnu osnovu za političke stranke. U istorijskom poretku, podela na centar nasuprot periferije, Crkvu nasuprot države, poljoprivredu nasuprot industrije i poslodavca nasuprot industrijskog radnika dovela je do pojave stranaka koje su branile interese grupa sa određene strane svakog racepa. Nisu se sve stranke predviđene ovom šemom pojavile ili zadržale u svakoj zapadnoevropskoj zemlji; struktura rascepa varirala je od zemlje do zemlje.

Međutim, autori jesu tvrdili da su 1960-ih zapadnoevropske stranke još uvek bile naveliko nepromenjene, odražavajući rascepe stvorene nacionalnim razvojem

sopstvene zemlje. Čak iako su osnovni rascepi već počeli da blede, stranke zasno-vane na njima ostale su bezbedne. Ovo je, prema tome, bila najcitiranija Lipsetova i Rokkanova teza o zamrznutim stranačkim sistemima.

Međutim, sada je nesumnjivo došlo do značajnog otapanja. Na primer:

- mnoge katoličke stranke repozicionirale su se kao sveobuhvatne stranke desnog centra;
- većina poljoprivrednih stranaka postale su stranke šireg centra;
- socijalističke stranke radničke klase usvojile su blaže socijaldemokratske programe.

Otvoreniji uslovi koji su rezultirali iz ublaženog rascepa dozvolili su u mnogim zapadnoevropskim zemljama pojavu i jačanje novih **stranaka niše**, kao što su ekstremno desne i zelene stranke, privlačne za uske – i unekoliko novodefinisane – segmente izbornog tržišta. Do sredine 2000-ih, ove „autsajderske“ stranke učestvovale su u koalicijama u nekoliko zema-lja (Okvir 10.3). Istaknute primere predstavljaju nemačka Zelena i ekstremne desne stranke kao što su austrijska Slobodarska partija i švajcar-ska Narodna partija (Ignazi, 2006). Koji god da su limiti njihove sopstvene podrške, i zelene i ekstremno desne stranke uspele su da utiču na program stranaka glavne struje.

Stranke niše privlačne su malom delu izbornog tela. One su pozicionirane daleko od etabliranog centra i naglaša-vaju jedno konkretno pitanje. Za razliku od stranaka glavne stru-je, one retko napreduju ublaža-vanjem svog stava već, umesto toga, uspeh – još uvek inheren-tno ograničen – stiču korišćenjem svoje prirodne grupe za podršku (Maguid, 2008). Ekstremno de-sne, zelene i regionalne stranke su primeri za to.

Stranke ekstremne desnice predstavljaju naročit izuzetak od teze da se stranke javljaju da predstave dobro definisane društvene inte-rese. Prema tome, gde ekstremno desne stranke u stvari stiču svoje glasove? Dokazi iz mnogih zapadnoevropskih zemalja sugerišu da se one mnogo oslanjaju na često nestalnu podršku neobrazovanih i nezaposlenih mladih ljudi. Razočarano ortokodsnom demokratijom i pomeranjem etabliranih konzervativnih stranaka ka centru, biračko telo biva privučeno strankama koje krive imigrante, azilante i druge manjine ne samo za kriminal uopšte već i za odsustvo svoje sopstvene bezbednosti (kulturne kao i ekonomske) u svetu koji se menja (Kitschelt, 2007). Glasači ekstremne desnice utehu nalaze u snažnom i isključivom nacionalizmu, formirajući kulturološku protivtežu obrazovanim, kosmopolitskim postmaterijalistima koje smo susreli u Poglavlju 6 (Lucassen i Lubbers, 2011). Simpatizeri ekstremne desnice, kaže se, ružne su sestre zelenih.

Izazovno je ovde identifikovati nov, post-Lipsetov i Rokkanov rascep: između pobednika i pobeđenih na savremenim tržištima rada. Na strani pobednika su

Okvir 10.3

Participacija ekstremno desnih i zelenih stranaka u vladama nekih zapadno-evropskih demokratija u nekom trenutku od 1994. do 2008.

	Zelene stranke	Stranke ekstremne desnice
Austrija		+
Belgija	+	
Finska	+	
Francuska	+	
Nemačka	+	
Irska	+	
Italija	+	+
Holandija		+
Portugalija		+

Napomena: + označava učešće u vlasti. Bez podržavajućih stranaka (videti Poglavlje 15).
Izvor: prilagođeno iz Bate i Dunghy (2011), Tabela 1.

dobro obrazovani, bogati profesionalci, koji ponosno pokazuju svoj tolerantni postmaterijalistički liberalizam. Ali u senkama nalazimo još jednu grupu. Gubitnici tržišta rada su bez kvalifikacija, bez posla i bez šansi u privredama gde se nekvalifikovani poslovi sa punim radnim vremenom izvoze jeftinim proizvođačima.

Ta ekonomski nesigurna grupa čini tamnu stranu globalizacije. Dok neki profesionalci profitiraju od globalizacije, nalazeći mogućnosti da svoj posao obav-ljaju i u stranim zemaljama, loše obrazovani beli pripadnici niže klase našli su se zarobljenim u perifernoj poziciji na sve zahtevnijim nacionalnim tržištima rada. U ovom kontekstu, utisak o ekonomskom uspehu imigranata, naročito onih druge boje kože, lako se vidi kao zavera globalizacije.

Takva analiza je ubedljiva, ali treba da primetimo da podela između pobednika i gubitnika na tržištu rada nije društveni rascep u klasičnom smislu. Tradicionalnu industrijsku radničku klasu podržavala je organizaciona infrastruktura sindikata i socijalističkih stranaka. Ali ekstremno desne stranke više podržavaju otuđeni pojedinci nego društvene i političke institucije. Prema tome, u razmatranju ekstremne desnice bilo bi bolje govoriti ne o novom rascepu već pre o analizi stanja nakon rascepa – onome što je Betz (1994, str. 169) nazivao „politički sukob u doba društvene fragmentacije“.

Ne bi trebalo da budemo zavedeni. Mnogi desničarski pokreti pokazali su se kao kratkotrajne *flash* stranke čije su šanse ograničili neiskusni lideri sumnjivog

porekla koji su se pokazali kao nevični učesnici koalicionih vlada (Akkerman, 2012). Kao organizacije niše, mnogi glasači iz protesta mogli bi da prestanu da glasaju za njih ako bi postale vodeće stranke, stvarajući tako prirodnu granicu svoje podrške. Čak i pristupanje koaliciji slabi autsajderski imidž stranke. Tako, u ovom smislu, ekstremno desnim strankama može nedostajati potencijal onih zasnovanih na bezbednijem i tradicionalnijem rascepu (McDonnell i Newell, 2011).

Iako su stranački sistemi postali manje formalni, prosta činjenica je da su na političkom tržištu (kao i na mnogim drugim) veliki igrači zadržali svoju vodeću poziciju. Pojava novih stranaka niše nije dovela do kolapsa etabliranih igrača. Na Novom Zelandu, na primer, „uprkos nizu stranaka predstavljenih u parlamentu, dve glavne stranke nastavile su da privlače lavovski udeo glasova“ (Miller, 2005, str. 5). Sundberg (2002, str. 210) nudi sličnu procenu situacije u Severnoj Evropi:

> Stranke u Skandinaviji ostaju primarni akteri na političkoj areni. Biti star ne podrazumeva automatski da je stranka kao forma političke organizacije zastarela. Najstariji proizvođači automobila na svetu više su ili manje istih godina kao i najstarije stranke u Skandinaviji, a ipak niko ne preispituje kapacitet ovih kompanija da obnove svoje modele. Isto važi i za političke stranke. One su razvile svoje organizacije i prilagodile svoje politike okruženju koje se menja.

Stranački sistemi

Da bi se razumeo značaj stranaka, moramo se pomeriti dalje od njihove pojedinačne analize. Upravo kao što je međunarodni sistem više od država koje ga čine, tako je i **stranački sistem** više od njegovih pojedinačnih elemenata. Stranački sistem podrazumeva ukupan obrazac formiran od stranaka koje ga čine, njihovih međusobnih odnosa i pravila koja upravljaju njihovim ponašanjem. Stranke kopiraju jedna drugu, uče jedne od drugih i nadmeću se međusobno, sa inovacijama u organizaciji, finansiranju i kampanjama koje se šire kroz sistem. Fokusiranjem na odnose između stranaka, stranački sistem označava više nego same stranke. Sjedinjene Države, na primer, imaju snažan stranački sistem čak iako su same stranke tradicionalno slabe po zapadnoevropskim standardima.

Kao i stranke, i struktura stranačkog nadmetanja opstaje tokom vremena, čineći deo operativnih procedura demokratske politike. Možemo razlikovati tri preklapajuća formata: dominantni, dvostranački i višestranački (Okvir 10.4). Napo-minjemo da su i dominantni i dvostranački sistem u opadanju; višestranački sistemi postali su najčešća konfiguracija u demokratskom svetu.

Okvir 10.4
Stranački sistemi u liberalnim demokratijama

	Definicija	Primer
Sistem dominantne stranke	Jedna stranka je stalno na vlasti, vladajući sama ili u koaliciji.	Južna Afrika (Afrički nacionalni kongres)
Dvostranački sistem	Dve velike stranke nadmeću se da formiraju jednostranačku vladu.	Velika Britanija, bar do 2010. (konzervativci i laburisti)
Višestranački sistem	Skupština se sastoji od nekoliko manjinskih stranaka, što vodi do koalicione ili manjinske vlade.	Skandinavija

Sistemi sa dominantnom strankom

U dominantnom stranačkom sistemu jedna stranka se izdvaja među ostalima i postaje prirodna stranka vlasti, premda ponekad upravlja u koaliciji sa mlađim partnerima. U praksi, takve dominantne stranke koriste svoju kontrolu nad drža-vom da nagrade svoje simpatizere, gradeći tako sigurniju osnovu, ali takođe na duži rok postajući sklonije korupciji i padu. Zbog toga, održavanje dominantne pozicije tokom dužeg vremena priličan je izazov.

Stranački sistem označava čitavu konfiguraciju stranaka, koja se pokazuje u broju stranaka, njihovoj relativnoj važnosti i međusobnim odnosima. Pravna regulativa, koja se sveobuhvatno primenjuje, takođe je atribut stranačkog sistema.

Jedan od nekoliko savremenih primera dominantne stranke je južnoafrički Afrički nacionalni kongres (ANC). Ova stranka ima više prednosti i crpi koristi ne samo od kulturoloških sećanja na njeno suprotstavljanje aparthejdu i snažnog položaja među crnačkom većinom, već i od upotrebe položaja da nagradi sopstvene simpatizere. Na izborima za Narodnu skupštinu 2009, stranka je obezbedila 66% glasova i mandata, što je značajno dostignuće. Međutim, javljaju se i frakcije i korupcija; na kraju, one mogu da ugroze prevlast ANC-a.

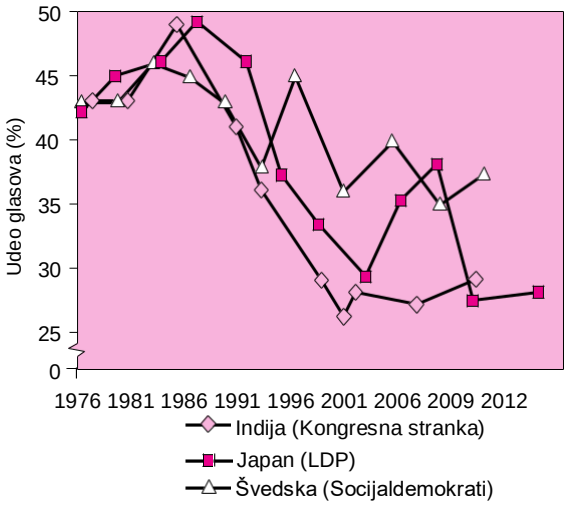
Dominantne stranke padaju kao žrtve sopstvenog uspeha. Slika 10.3 pokazuje pad izborne podrške indijskoj Kongresnoj stranci, japanskim Liberalnim demokratama (smenjenim 2009. samo da bi se vratili 2012) i švedskim Socijaldemokratama (van vlasti od 2006). Da bi se izbegla greška da se razmatraju samo preživeli, treba takođe da primetimo da su druge dominantne stranke, naročito italijansk

Demohrišćani, potpuno nestali. Sama snaga dominantne stranke znači da frakcije nastoje da se razviju unutar nje, što vodi do introvertne perspektive, nedostatka zabrinutosti za politiku, preteranog karijerizma i sve veće korupcije.

Indija nam nudi smanjenu „dominantnu“ stranku. Od nezavisnosti 1947, politiku zemlje vodila je Kongresna stranka, organizacija koja je pod Mahatmom Gandhijem bila središte otpora britanskoj kolonijalnoj vlasti. Da održi svoju vodeću poziciju, stranka se oslanja na patronažnu piramidu klasnih i kastinskih saveza koja podržava nacionalnu organizaciju u fragmentiranoj i verski podeljenoj zemlji. Tokom dve decenije Kongres je dominirao nacionalnim izborima, crpeći podršku iz svih društvenih grupa. Bez pristupa najvišim položajima, nijedna druga grupa nije mogla da ugrozi njenu hegemoniju.

Slika 10.3 Slabljenje nekih dominantnih stranaka, 1976–2012. (udeo glasova, %)

Dominantne stranke izgubile su značajnu izbornu podršku u Indiji, Japanu i Švedskoj u poslednjoj četvrtini dvadesetog veka.



Napomena: tamo gde su parlamenti dvodomni, dati podaci odnose se na donji dom.

Izvor: IPU (2012).

Ali autoritarna vlast tokom vanrednog stanja Indire Gandhi (1975–1977) mnogo je koštala Kongres. Stranka je pretrpela svoj prvi poraz na nacionalnim izborima 1977. i dobila manje od 30% glasova na svim izborima od 1996. godine. Ona ostaje najveća stranka i vodeća stranka u manjinskoj koaliciji, ali dani njene slave su prošli.

Dvostranački sistemi

Dvostranački sistem je ono što mu samo ime kaže: dve glavne stranke približne veličine takmiče se za izbornu podršku, obezbeđujući okvir za političko nadmetanje. Druge stranke imaju mali uticaj na formiranje i politike vlada ili ga uopšte nemaju. Nijedna velika stranka ne dominira sama, ali u kombinaciji sa drugom predstavlja stubove snažnog stranačkog sistema.

Poput dominantnih stranaka, dvostranački format je redak – i postaje sve ređi. Sjedinjene Države su najsigurniji primer. Iako američkim strankama možda nedostaju stabilne društvene osnove njihovih zapadnoevropskih kolega, dvostranački sistem bio je konstantna karakteristika američke istorije. Republikanci i demokrate dominirali su izbornim politikama od 1860. pomoću visoke prepreke koju su višestranački izbori postavili za male stranke. Pobeda na predsedničkim izborima posebno predstavlja politički vrh na koji se mogu popeti samo velike stranke, sposobne da sastave široku nacionalnu koaliciju.

Zakonska regulativa pruža dodatno pojačanje. Zakonodavci vide stranke kao sredstva koja pružaju kolektivnu uslugu izbora kandidata za javnu funkciju. Ova perspektiva podstiče blagonaklon nadzor nad velikim strankama; male stranke, u nemogućnosti da predstave pobedničke kandidate, čak imaju teškoće da njihova stanka dopre na glasačke listiće (Lowenstein, 2006). Prema tome, pozicija republikanaca i demokrata snažno je ukorenjena. U zemlji slobodnog tržišta, dve vodeće stranke čine moćni kartel koji dodatno ojačava pravosudna politika.

Neobično je, takođe, to da su najveće američke stranke više oživele nego što su oslabile od 1980-ih, što dalje učvršćuje dvostranački sistem. Nacionalne stranačke organizacije stekle su nov podsticaj kao prikupljači finansijskih sredstava; ideološke razlike između stranaka su se povećale a unutar njih se smanjile, a stranačko gla-sanje se intenziviralo u Kongesu i čak i u izbornom telu. Više se ne mogu štampati knjige sa naslovima kao *The Party's Over* (Broder, 1972). Umesto toga, kako tvrdi Stonecash (2010a, str. 3), „pristrasnost je u usponu!“

Napominjemo da ovi trendovi mogu zaista da budu specifični za SAD i da delom odražavaju slabljenje nekadašnje izuzetne ideološke raznovrsnosti unutar svake velike stranke. Oživljavanja stranaka i, posledično, produbljenja dvostranač-kih sistema nema verovatno nigde drugde (Adams *et al.*, 2012).

Van SAD, Britanija se često predstavlja kao simbol dvostranačkog obrasca. Međutim, njena savremena politika jedva prelazi dvostranački test. Naravno, Konzervativna i Laburistička stranka redovno se smenjuju na vlasti, pokazujući jasnu odgovornost izbornom telu. Međutim, treće stranke stekle su uporište, i to daleko više nego u Sjedinjenim Državama. Liberalni demokrati, stranka centra, osvojili su 2010. godine 57 mandata u parlamentu od 650 poslanika, formirajući koaliciju sa konzervativcima jer nijedna stranka nije osvojila potrebnu većinu. Liberalni demokrati takođe su napredovali u lokalnoj vlasti i u novim skupštinama Škotske i Velsa. Britanija je praktično višestranački sistem.

Kao i u dominantnim stranačkim sistemima, dvostranački format je u opada-nju, pri čemu je čak i podrška većinskog izbornog metoda (koji i sam postaje manje popularan) nedovoljna da ovaj format opstane. Čak i onde gde se omiljeni izborni režim nastavlja, kao u Kanadi, Indiji i Velikoj Britaniji, dvostranački sistem slabi.

Višestranački sistemi

U višestranačkim sistemima, nekoliko stranaka – obično bar pet ili šest – postiže značajnu zastupljenost u parlamentu, čime postaju ozbiljni takmaci za mesto u vladajućoj koaliciji. U osnovi leži filozofija da političke stranke predstavljaju spe-cifične društvene grupe (ili sve više jedinice javnog mnjenja, kao što su ekolozi) u onome što su bila podeljena društva. Parlament, prema tome, služi kao arena pomirenja između stranaka i otuda rascepi, sa koalicijama koje se formiraju i raspadaju kao odgovor na često sasvim male promene političke ravnoteže. Ovaj naglasak na predstavničkoj i konsenzualnoj funkciji stranaka u oštrom je kontra-stu sa američkom idejom stranaka kao resursa za popunjavanje položaja. Manje evropske demokratije, kao što su zemlje Beneluksa i Skandinavija, primeri su ovog višestranačkog obrasca.

U višestranačkim sistemima, poznato nadmetanje između socijaldemokratske stranke levice i demohrišćana ili konzervativaca desnice dopunjeno je strankama koje dolaze iz drugih porodica (Okvir 10.5). Ove dodatne stranke retko su velike, ali njihovo predstavljanje u parlamentu, olakšano proporcionalnim sistemom, dovoljno je da proizvede višestranački sistem.

Tačna konfiguracija stranaka u višestranačkom sistemu varira od zemlje do zemlje. Obično stranke potiču iz nekih, ali ne iz svih osam velikih partijskih poro-dica. U levom bloku nalazimo ekstremnije levičarske stranke (neke komunisti-čkog porekla), zelene i socijaldemokrate. Centar i desni blok čini ono što ponekad zovemo „buržoaske“ stranke (demohrišćani, konzervativci, centar i liberali) plus, kao poseban element, ekstremna desnica.

Danska predstavlja jasan primer potpunog višestranačkog sistema. U jedno-domnoj Narodnoj skupštini nijedna stranka nije imala većinu od 1909. godine. Složenim stranačkim sistemom ove zemlje upravlja se kroz pažljivo traženje kon-senzusa, ali ova praksa trpi pritisak novih stranaka u usponu. Na napetim izborima 1973. tri nove stranke ušle su u parlament i od tada je mandate osvajalo najmanje sedam stranaka. Koaliciju levog centra koja je usledila nakon izbora 2011. činile su četiri ovakve stranke, uz parlamentarnu podršku Crveno-zelene alijanse.

Okvir 10.5

Glavne porodice stranaka u Zapadnoj Evropi

	Nivo podrške	Primeri	Komentar
Ekstremna levica	Nizak	Komunistička partija (Francuska), Levičarska stranka (Švedska)	Nekada snažna sila u Finskoj, Francuskoj i Italiji, većina komunističkih partija sada se reformisala ili propala. Nove levičarske stranke javljaju se od 1960-ih.
Zeleni	Nizak	Alijansa '90/ Zeleni (Nemačka), Zelena liga (Finska)	Zelene stranke pojavile su se kasnih 1970-ih i postale značajna iako ne znatna manjina u mnogim zemljama.
Socijaldemokrate	Visok	Socijaldemokratska radnička stranka (Švedska), Socijaldemokrate (Finska)	Prvobitno stvorene da unaprede radničku klasu, sindikate i socijalističke vrednosti, većina ovakvih stranaka više ne dovodi u pitanje slobodno tržište.
Demohrišćani	Visok	Demohrišćanski poziv (Holandija), Demohrišćanska unija (Nemačka)	Uglavnom katoličkog porekla ali u nekim slučajevima i protestantskog, demohrišćanske stranke sada uglavnom predstavljaju desni centar.
Konzervativci	Visok	Konzer vativna stranka (Britanija, Norveška)	Ove stranke naglašavaju zajedničku nacionalnu lojalnost i klasno jedinstvo, zalažući se za snažnu državu kao i tržišnu ekonomiju.
Centar	Srednji	Partija centra (Finska, Norveška, Švedska)	Poreklom stranke poljoprivrednika, pomerile su se ka centru često zadržavajući tradicionalne moralne vrednosti.
Liberali	Srednji	Liberalna stranka (Holandija), Venstre (Danska)	Prvi zagovornici opšteg prava glasa, liberalne stranke favorizuju individualna prava i decentralizaciju.
Ekstremna desnica	Nizak	Flamanski blok (Belgija), Nacionalni front (Francuska)	Ove rasističke antiimigrantske stranke imaju snažnu nacionalističku i protiv establišmenta usmerenu notu.

Napomena: Nivo podrške procenjuje se za zemlje u kojima postoje relevante partije. Regionalne partije takođe su važe u nekim državama.

Izvor: prilagođeno iz Gallagher *et al*., (2011), pogl. 8.

Poglavlje 11

IZBORI

- Raspon i pravo glasa
- Izbori za zakonodavna tela
- Izbor predsednika
- Izborni sistemi: struktura i reforma
- Izborne kampanje
- Poruke i mandati
- Referendum, inicijativa i opoziv
- Izbori u autoritarnim državama

Izbori su institucija koja definiše modernu demokra-tiju, piše Katz (1997, str. 3). Bar tokom kratkotrajne izborne kampanje glasači su gospodari i takvima se doživljavaju. Sa porastom broja liberalnih demokratija i izbori postaju sve rasprostranjeniji, pri čemu je godiš-nji broj glasova do 2004. prevazišao milijardu (Muñoz, 2006, str. 1).

Jasno je da je jedna funkcija izbora obezbeđenje nadmetanja za položaj i sredstava za utvrđivanje odgovornosti vlade. Ali to nije njihova jedina uloga. Izborna kampanja takođe dozvoljava dijalog između glasača i stranaka, kao i između društva i države: „nijedan deo obrazovanja političara nije neophodniji od borbe na izborima“, tvrdio je Winston Churchill. Kao što se to u prošlosti činilo krunisanjem, kompetitivni izbori poveravaju novim funkcionerima vlast doprinoseći time efikasnosti sa kojom lideri mogu da obavljaju svoje funkcije. Ukratko, kompetitivni izbori olakšavaju selekciju, odgovornost, dijalog i legitimnost – izuzetno obilje za nešto što je, na kraju krajeva, samo povremeni događaj.

Raspon i pravo glasa

Jedno prilično zanemareno pitanje o izborima u liberalnim demokratijama tiče se njihovog raspona. Broj položaja koji podležu izborima značajno varira između, na primer, Sjedinjenih Država i Evrope. Sje-dinjene Države, s jedne strane, imaju više od 500.000 izabranih položaja, što je cifra koja odražava snažnu tradiciju lokalne samouprave. Na drugom kraju, mnoge demokratije u Evropi tradicionalno ograničavaju glasa-

nje na izbor nacionalnih skupština i lokalne vlasti, uz nedavno dodate regionalne i evropske izbore. Da bi ilustrovali ovaj kontrast, Dalton i Gray (2003, str. 38) računaju da je „između 1995. i 2000. godine stanovnik Oksforda, u Engleskoj, mogao da glasa četiri puta, a stanovnik Irvina u Kaliforniji više od 50 puta u samo jednoj, 2000. godini“.

Previše izbora nosi opasnosti. Jedna je zamor glasača koji vodi do pada interesovanja, izlaznosti i kvaliteta selekcije. Procene iz SAD navode da će pet dodatnih putovanja na glasačka mesta tokom petogodišnjeg perioda verovatno smanjiti izlaznost za oko 4% (Dalton i Gray, 2003, str. 39).

Na **drugorazredne izbore** veoma utiču rezultati prvorazrednih, koji se često održavaju u isto vreme. Na primer, broj glasova koje stranka dobije na lokalnom nivou može da odražava njenu popularnost na nacionalnom nivou, što ugrožava vezu lokalne uprave i lokalnih izbora.

Druga nuspojava „izboritisa“ je **drugorazredno** nadmetanje čiji ishodi odražavaju popularnost nacionalnih stranaka, iako ne vode formiranju nacionalne vlade. Ova drugorazredna nadmetanja – u koje spadaju mnogi regionalni i lokalni izbori, kao i oni za Evropski parlament – slabe vezu između učinka predstavnika i odgovora birača. Na primer, kompetentna lokalna administracija mogla bi da bude smenjena iz jednog jedinog razloga – zbog nepopularnosti svoje stranke na nacionalnom nivou. Izopačen efekat prevelikog broja izbora je da oni otežavaju utvrđivanje odgovornosti.

Raspon prava glasa drugi je potcenjeni aspekt savremenih izbora. U većini demokratija starosna granica za sticanje glasačkog prava smanjena je tokom 1960-ih i 1970-ih na 18 godina. Uprkos tome, neka pitanja ostaju. Glasanje sa 16 godina, kao u Austriji i Brazilu? (Folkes, 2004). Glasačko pravo za zatvorenike, kao u većini liberalnih demokratija? Mogućnost glasanja na nacionalnim izborima za rezidente – nedržavljane? Hajde da razmotrimo dva poslednja slučaja.

U nekoliko zemalja, mnogim osuđenim kriminalcima i dalje se uskraćuje pravo glasa; SAD su glavni primer. Broj osuđenika lišenih glasačkog prava i bivših osuđenika tamo prelazi pet miliona; otprilike jedan od sedam crnaca ne može da glasa zbog ovog razloga. Britanija takođe zastupa tvrdu liniju opirući se presudama Evropskog suda za ljudska prava o davanju glasa zatvorenicima. David Cameron, britanski premijer (2010–) čak je tvrdio da mu je „fizički muka“ od ideje da zatvo-renici glasaju.

Iako Weale (2007, str. 157) navodi da „ima verovatno isto toliko argumenata protiv lišavanja zatvorenika prava glasa koliko ih ima i u korist“, ne prihvataju svi da biti zatvoren takođe treba da znači biti izopšten. Najviši sud Kanade presudio je da uskraćivanju prava glasa zatvorenicima „nema mesta u demokratiji izgra-đenoj na principima inkluzivnosti, jednakosti i građanske participacije“. Izraelski Vrhovni sud čak je vratio pravo glasa atentatoru na premijera te zemlje, uz izjavu

Za proučavanje...

IZBORI

- Iako se problem ko može da glasa obično smatra rešenim, neka interesantna pitanja ostaju. Šesnaestogodišnjaci i sedamnaestogodišnjaci? Rezidenti bez državljanstva? Zatvorenici? Naučno istraživanje bi ovde svakako moglo da ponudi više podrške kre-atorima politika kada se bave ovim pitanjima.
- Politika izborne reforme od skora privlači pažnju istraživača izbornih sistema. Ova istraživanja pozivaju nas da razmislimo i o poreklu izbornih sistema, a ne samo o njihovim efektima.
- Novija dešavanja u izbornim sistemima uključuju uspon mešovitih izbornih sistema i slabljenje sposobnosti većinskog metoda da proizvede većinu mandata za pobedničku stranku. Obe ove tačke podstiču nas da krenemo dalje od tradicionalne debate između simpatizera većinskih i proporcionalnih sistema.
- Proučavanje izbornih sistema koncentriše se na izbore za zakonodavna tela. Nasuprot tome, sistemima koji se koriste za predsedničke izbore ne posvećuje se dovoljna pažnja.
- Izborne kampanje obično nisu odlučujuće za rezultat. Prema tome, moramo da se zapitamo koje su njihove ostale funkcije. One predstavljaju mogućnost za učenje – ali ko uči šta o kome i sa kojim dugoročnim efektima?
- Politički uticaj izbora zavisi od naracije koja se oko njih isplete ubrzo nakon što rezultati budu poznati. Ova tema otvara pitanje mandata. Interpretativni pristup idealan je za proučavanje ove oblasti.
- Neposredni demokratski mehanizmi – kao što su referendum, incijativa i opoziv – sve više dopunjuju izbore. Kvalitet ovih sredstava i njihov uticaj na predstavničku demokratiju značajna su pitanja.

da „moramo da razdvojimo osudu njegovog čina od poštovanja njegovog prava“ (Manza i Uggen, 2008, str. 232).

Ostaje, takođe, pitanje rezidenata – nedržavljana. Da li ovim ljudima treba dati pravo glasa u zemlji u kojoj žive, rade i plaćaju poreze zajedno sa njenim državljanima? Ako je odgovor potvrdan, da li onda treba da zadrže pravo glasa i u zemlji iz koje su došli? Ovde se primećuje spori trend ka većoj inkluzivnosti. Oko 40 zemalja odobrilo je neki oblik glasačkih prava za nedržavljane (Immigrant Voting Project, 2012). Unutar Evropske unije, svi građani EU koji žive u zemlji čiji nisu državljani mogu da glasaju i mogu da budu kandidati na lokalnim izborima. Ova politika je opipljiv korak ka očuvanju glasačkih prava u doba mobilnosti.

Izbori za zakonodavna tela

Najviše rasprave o **izbornim sistemima** koncentriše se na pravila preračunavanja glasova u mandate. Takva pravila su isto toliko važna koliko su i tehnička. Ona čine unutrašnji mehanizam demokratije – glasačima često slabo razumljiv, ali suštinski za funkcionisanje sistema, koji sami političari apsolutno nikada ne zanemaruju (Okvir 11.1). U ovom odeljku ispitujemo pravila za prevođenje glasova u mandate na parlamentarnim izborima, ostavljajući predsedničke sisteme za sledeće poglavlje.

Uopšte uzev, **izborni sistem** obuhvata sva pravila za upravljanje izborima. Međutim, ovaj termin obično je ograničen na tri aspekta; prvo, **strukturu glasačkih listića** (tj. koliko kandidata se navodi po stranci), drugo, **izbornu formulu** (kako se glasovi konvertuju u mandate); treće, teritorijalnu **podelu na izborne jedinice**.

Ključna karakteristika **izborne formule** je da li su parlamentarni mandati koje stranka dobija direktno proporcionalni glasovima koje osvaja. Proporcionalno predstavljanje (PR) jednostavno znači da je mehanizam za postizanje ovog cilja ugrađen u raspodelu mandata. U neproporcionalnim sistemima, nasuprot tome, stranke nisu nagrađene u skladu sa udelom glasova koji osvajaju; umesto toga, „pobednik uzima sve“ unutar svake izborne jedinice.

Sistem relativne većine

U **jednomandatnom sistemu relativne većine** (koji se zove i *first past the post* – prvi na cilju) pobednički kandidat je jednostavno onaj koji dobije najveći broj glasova u konkretnoj izbornoj jedinici. Stranku u zakonodavnom telu predstavljaju oni njeni kandidati koji pobede na izborima na nivou izborne jedinice.

Iako je i star i jednostavan, sistem relativne većine sve je manje uobičajen. U principu preživljava u Britaniji i državama pod britanskim uticajem kao što su Kanada, Indija i Sjedinjene Države. Međutim, zbog toga što Indija i SAD imaju mnogo stanovnika, najveći deo svetske populacije koja živi pod demokratskom vlašću i dalje glasa po ovom principu.

Ključna tačka u vezi sa ovim sistemom je bonus u mandatima koji može da ponudi vodećoj stranci po broju glasova. Da biste videli kako ova pristrasnost deluje, razmotrite primer u kome se samo dve stranke, Crveni i Plavi, nadmeću u svakoj izbornoj jedinici. Pretpostavite da su Crveni u svakoj jedinici pobedili za po jedan glas. Jedva da bi moglo da postoji tešnje nadmetanje, ali su Crveni ipak osvojili sve mandate.

Politički značaj ovog efekta uvećanja leži u sposobnosti da proizvede vladu jedne većinske stranke. U parlamentarnim sistemima sa dominantnim nacionalnim

Okvir 11.1
Izborni sistemi: zakonodavna tela

SISTEMI RELATIVNE I APSOLUTNE VEĆINE

Jednomandatni većinski: prvi na cilju
Procedura Kandidat koji obezbedi najviše glasova (ne nužno većinu) izabran je na prvom i jedinom glasanju u svakoj jednomandatnoj izbornoj jedinici. Bangladeš, Kanada, Indija, Velika Britanija, SAD. *Primeri*

Dvokružni sistem
Procedura Ako nijedan kandidat ne osvoji većinu u prvom krugu, vodeće kandidate (obično prvih dvoje) čeka drugi, konačni krug.
Primeri Iran, Mali, Vijetnam.

Apsolutna većina: alternativni glas (AV)
Procedura Glasači rangiraju kandidate. Ako nijedan kandidat ne dobije većinu kao prva preferenca, poslednji kandidat se eliminiše i njegovi glasovi se preraspoređuju na kandidate koji su druga preferenca. Ovaj proces nastavlja se dok jedan od kandidata ne dobije većinu glasova.
Primeri Australija, Papua Nova Gvineja.

PROPORCIONALNI SISTEMI

Sistem lista
Procedura Glasa se za stranačke liste kandidata, premda u nekim zemljama birač takođe može da izrazi podršku individualnim kandidatima na listi. Brazil,
Primeri Češka Republika, Izrael, Holandija.

Pojedinačni prenosivi glas (STV)
Procedura Glasači rangiraju kandidate po redu preference. Uspešnom kandidatu potreban je predviđen broj glasova – kvota. Biraju se svi kandidati koji prevazilaze ovu kvotu kao prva preferenca. Višak njihovih glasova se zatim distribuira na druge preference. Kada nijedan kandidat ne postigne kvotu, najniže rangirani kandidat se eliminiše i ovi glasovi se prenose. Ovaj proces nastavlja se do popune svih mesta.
Primeri Irska, Malta.

Mešoviti personalizovani proporcionalni sistem (MMP)
Procedura Birači obično imaju dva glasa. Jedan je za kandidate iz izborne jedinice (gde se obično koristi metod relativne većine), a drugi za PR nadmetanje (obično stranačka lista). Ove dve faze povezane su tako da daju proporcionalni ukupni ishod. Glasovi za stranku određuju broj mandata koje će svaka stranka osvojiti. Izabrani kandidati prvo se crpu iz stranačkih pobednika u izbornoj jedinici, a onda se dodaju kandidati sa stranačke liste, da se ispune zahtevi proporcionalnosti.
Primeri Nemačka, Novi Zeland.

PARALELNI SISTEM

Mešoviti personalizovani većinski sistem (MMM)
Procedura Kao i za MMP, osim što su dve faze odvojene, bez mehanizma za postizanje ukupnog proporcionalnog rezultata.
Primeri Japan, Tajland.

strankama metod relativne većine može da funkcioniše kao iluzija velikih razmera, u kojoj se zec većinske vlade izvlači iz šešira u kome su samo manjinske stranke. Ova karakteristika uvećanja ključna je za one koji smatraju da je funkcija izbornog sistema da proizvede ubedljivu većinsku vladu jedne stranke.

Na primer, 16 od 18 opštih izbora u Britaniji između 1945. i 2010. donelo je većinu u Donjem domu za jednu stranku, mada nijedna stranka nije obezbedila većinu glasova ni u jednom od ovih nadmetanja. Sličan obrazac važi za još neke savezne izbore u Kanadi, ali ne za sve. Konzervativci su, na primer, 2011. osvojili većinu mandata sa manjinom glasova (Tabela 11.1).

Tabela 11.1 Federalni izbori u Kanadi, 2011.

Kanadski jednomandatni sistem sa relativnom većinom omogućio je 2011. Konzervativnoj stranci da obezebedi većinu mandata uprkos osvajanju manjine glasova.

	Glasovi (%)	Mandati (%)
Liberali	18,9	11,0
Konzervativci	39,6	54,2
Nova demokratska stranka	30,6	33,1
Kvebečki blok (Bloc Québécois)	6,0	1,3
Zeleni	3,9	0,3

Izvor: Psephos (2012).

Napominjemo, međutim, da magija ovog pojačivača deluje samo kada se dve dominantne stranke nadmeću širom zemlje, kao na nekim izborima u Bangladešu. U drugim većinskim sistemima slabljenje dvostranačkog sistema i povlačenje velikih stranaka u regionalna uporišta umanjuju parlamentarnu većinu za vodeću stranku.

„Obešeni“ parlament je britanski termin za situaciju u kojoj nijedna stranka ne osvaja većinu mandata u parlamentu, čime se komplikuje zadatak formiranja i očuvanje vlade.

Tako od 1984. nijedna stranka nije osvojila većinu mandata u naglašeno regionalnom sistemu Indije. Od četiri opšta izbora u Kanadi održana između 1994. i 2011, samo jedan je rezultirao većinom. Čak i u Britaniji, rezultat iz 2010. zahtevao je koaliciju između konzervativaca i liberalnih demokrata da bi se obezbedila funkcionalna većina. Prema tome, sistem relativne većine sada podjednako verovatno stvara i **„obešeni“ parlament** i jednostranačku većinu; ovo je poenta koju branitelji ovog sistema retko priznaju.

Zato što je sistem sa relativnom većinom zasnovan na predstavljanju izbornih jedinica, on ne pruža garanciju da će stranka koja vodi u glasovima na nacionalnom nivou osigurati najviše mandata u zakonodavnom telu. Druga stranka po broju glasova može da postigne tako efikasnu distribuciju glasova da osvoji parlamen-tarnu većinu. Bizarna situacija da se bude prvi u mandatima ali drugi po broju glasova desila se dva puta na posleratnim opštim izborima u Velikoj Britaniji, 1951. i februara 1974. godine.

Taktičko glasanje dešava se kada birači glasaju u korist neke stranke ili kandidata umesto za svoj prvi izbor. U izbornim sistemima sa relativnom većinom birači ponekad podržavaju svoj drugi izbor jer njihova preferentna stranka nema šanse za pobedu u njihovoj izbornoj jedinici.

Za Lijpharta (1999, str. 134), mogućnost „osvajanja najvećeg broja mandata za stranke koje su obične pratilje u ukupnom broju glasova verovatno je najozbiljniji demokratski deficit metoda relativne većine“. U doba demokratije očekuje se da glasovi budu važniji od mandata. Za izbore čiji je ishod vlada formirana od stranke koja je druga po broju glasova smatra se da su proglasili pogrešnog pobednika. Ako bismo stvarali izborni sistem od početka, svakako bismo odbacili metod po kome stranka koja obezbedi najviše glasova može da završi kao druga po broju mandata.

Tri druge slabosti metoda sa relativnom većinom zaslužuju da budu pomenute:

- On podstiče **taktičko glasanje** kada birači osećaju da njihova preferentna stranka nema šanse za pobedu u njihovoj izbornoj jedinici. Nijedna izborna formula ne bi trebalo da ohrabruje glasače da zanemare svoje istinske preference.
- Ovaj metod tretira manjinske stranke nekonzistentno, prema geografskoj koncentraciji njihove podrške. Male stranke sa ravnomernom podrškom su teško pogođene (npr. Liberalni demokrati u Velikoj Britaniji), ali regionalne stranke sa koncentrisanim brojem glasova mogu da obezbede lep bonus.
- Važnost podele na izborne jedinice podstiče *gerrymandering*. U Sjedinjenim Državama je pristrasna podela na izborne jedinice postala vrhunska umetnost u Predstavničkom domu

Gerrymandering je veština određivanja granica u broju mandata kako bi se maksimalno uvećala efikasnost podrške nekoj stranci. Termin potiče od izborne jedinice koju je stvorio guverner Masačusetsa Gerry 1812. godine. Bila je toliko dugačka, uska i krivudava da je jednog posmatrača podsetila na vrstu guštera (engl. *salamander*) – odatle *gerrymander*.

i zakonodavnim telima država SAD, omogućavajući aktuelnoj vlasti da bira svoje glasače umesto obrnuto.

Sistemi apsolutne većine

Sistem sa relativnom većinom nije jedini oblik neproporcionalnog predstavlja-nja. Ima i drugih, manje uobičajenih ali možda više demokratskih verzija zasnovanih na metodu sa apsolutnom većinom. Kako samo ime implicira, ova formula zahteva da pobednički kandidat osvoji većinu glasova. Ovaj ishod može se postići kroz alter-nativni glas (Okvir 11.1) ili, uobičajenije, u dvokružnom sistemu. U ovom drugom slučaju, ako nijedan kandidat ne osvoji većinu u prvom krugu, održava se dodatno glasanje, obično između prva dva kandidata – od kojih će jedan dobiti većinu.

Mnogo zemalja u Zapadnoj Evropi koristilo je dvokružno većinsko glasanje pre prelaska na proporcionalni sistem početkom dvadesetog veka. Ovaj sistem i dalje je važan u Francuskoj i njenim bivšim kolonijama. Takođe je korišćen za izbor nekih poslanika u oba zakonodavna doma u Egiptu 2011. godine. Demokratski argument za sistem sa apsolutnom većinom prilično je snažan: naime, nijedan kan-didat ne može da bude izabran a da se ne pokaže prihvatljivim za većinu glasača.

Proporcionalno predstavljanje

Sada sa neproporcionalnih sistema prelazimo na proporcionalno predstavlja-nje. Proporcionalno predstavljanje je noviji sistem od neproporcionalnih. Pojavio se u kontinentalnoj Evropi krajem devetnaestog veka, a podstakla su ga udruženja posvećena izbornoj reformi. Proporcionalno predstavljanje je sada uobičajeniji sistem nego sistemi sa relativnom ili apsolutnom većinom i postalo je metod izbora u većini demokratskih zemalja od početka 1990-ih. Ono je norma u Evropi – i Zapadnoj i Istočnoj – ali i u Latinskoj Americi.

Osnovni princip je jasan. Proporcionalno predstavljanje se zasniva na stranci i više teži da postigne ravnopravno predstavljanje stranaka nego da bira predstavnike za datu teritoriju. U savršeno proporcionalnom sistemu, svaka stranka dobila bi isti udeo mandata kao glasova: 40% glasova značilo bi 40% mandata. Po definiciji, PR sistemi su osmišljeni sa ovim principom na umu, ali ga u praksi većina PR sistema ne dostiže. Oni obično nude bar neki bonus najvećoj stranci, premda manje nego većina neproporcionalnih metoda, i takođe kroz strukturu ili u praksi diskriminišu najmanje stranke. Prema tome, greška je pretpostaviti da svaki sistem označen kao „proporcionalan“ mora i da u potpunosti bude takav.

Glavna poenta u vezi sa PR-om je da jedna stranka retko osvaja većinu mandata. Stoga su većinske vlade neuobičajene, a koalicije su postale standard. Zato što PR obično vodi do postizbornih pregovora u parlamentu o tome koje će stranke činiti narednu vladu, najbolje je tumačiti ga kao metod biranja parlamenata a ne vlada.

Kako PR postiže svoj cilj? Najčešći metod je sistem stranačkih lista, najpre uveden u Belgiji 1899. godine i još uvek tamo u upotrebi. U čistom sistemu lista, glasač glasa za listu stranačkih kandidata a ne za jednu osobu. Broj glasova koje

osvoji stranka određuje koliko kandidata se bira sa liste te stranke, dok redosled kojim su kandidati navedeni na listi (a koji određuje sama stranka) određuje redosled kojim se biraju.

Pretpostavite da neka stranka osvoji 10% glasova na izborima za skupštinu od 150 mesta. Uz pretpostavku savršene proporcionalnosti, ta stranka će dobiti pravo na 15 poslanika i to će biti prvih 15 kandidata na njenoj listi. Ako se pobednici povuku, kandidati koji su niže na listi mogu da dođu umesto njih.

Sistemi lista razlikuju se po **strukturi glasačkih listića** i, naročito, po tome koliko izbora nude između kandidata na stranačkoj listi. Mnoge zemlje – kao što su Belgija, Južna Afrika i Španija – koriste zatvorene liste; birači glasaju samo za stranku. U ovom formatu, stranački funkcioneri vrše strogu kontrolu nad političkim regrutovanjem, gde spada i mogućnost uključivanja žena i manjina bliže vrhu liste. Većina sistema lista u Zapadnoj Evropi, međutim, glasačima daje bar neki izbor između kandidata. Ova opcija, poznata kao preferentno glasanje, dozvoljava glasačima ili zahteva od njih da odaberu jednog ili više kandidata sa stranačke liste. Ukupan broj glasova za konkretnu listu još uvek određuje ukupno predstavljanje stranke, ali preferentni glasovi za kandidata utiču (u različitoj meri) na redosled imenovanja.

Kao i sa svim formama PR, sistemi lista zahtevaju višemandatne izborne jedinice. Obično je zemlja podeljena na višemandatne izborne jedinice i mandati se odvojeno raspoređuju unutar svake od njih. Korišćenje izbornih jedinica na ovaj način čuva neku teritorijalnu osnovu za predstavljanje ali smanjuje proporcionalnost ukupnog ishoda. Ova pristrasnost proističe iz toga da kada je u ponudi svega nekoliko mandata po izbornoj jedinici, najmanje popularne stranke možda neće uopšte dobiti nijedan mandat. U izuzetnom slučaju, ako je u ponudi samo tri mandata, stranka koja je četvrta po broju glasova ostaće praznih ruku.

Broj poslanika koji se bira u svakoj izbornoj jedinici predstavlja njenu **veličinu** (*magnitude*). Ova cifra – koja varira od zemlje do zemlje, a obično i između regiona unutar jedne zemlje – ključno utiče na to koliko su PR sistemi proporcionalni u praksi. Kako primećuje Farrell (2011, str. 79), „osnovni odnos za sve proporcionalne sisteme je: što veće izborno telo, a time i izborna jedinica, to je rezultat proporcionalniji“. Španija je, na primer, podeljena na preko pedeset izbornih jedinica, pri čemu svaka u proseku ima svega sedam poslanika. To znači da manje stranke mogu da budu uskraćene za mandate; kao posledica, velike stranke dobijaju veštački podsticaj.

Veličina izborne jedinice odnosi se na broj poslanika koji se bira u svakoj od njih. Što se više poslanika bira po jedinici, to je izborni sistem proporcionalniji a diskriminacija malih stranaka opada.

Mnoge zemlje uvele su mehanizam kompenzacije, prema kojem se neki mandati ne raspoređuju po izbornim jedinicama već se preraspodeljuju na regionalnom i/ili nacionalnom nivou. Ova mesta idu strankama na osnovu glasova koji ostanu

posle prvobitne raspodele na nižem nivou. Ti novi nivoi daju veću proporcionalnost po cenu dodatne složenosti.

Međutim, u Holandiji, Izraelu i Slovačkoj čitava zemlja je jedna velika izborna jedinica, čime se eliminiše potreba za kompenzirajućim nivoima a proporcionalnost se širi čak i na male stranke. Na izborima u Izraelu 2009, na primer, ukupno je 12 stranaka osvojilo mandate u Knesetu koji ima 120 mesta. Sedam stranaka osvo-jilo je manje od 5% glasova.

Većina PR sistema postavlja eksplicitni izborni prag za predstavljanje. Ako je procenat glasova za neku stranku niži od tog praga, ona ne osvaja mandate, koliko god da bi trebalo da ih ima po izbornoj formuli. Izborni prag varira, od samo 2% u Danskoj i Izraelu do preteranih 10% u Turskoj. Delujući na nivou izbornih jedinica ili na nacionalnom nivou, izborni pragovi pomažu da se skupštine zaštite od fragmentacije i ekstremnih stranaka. Kako primećuje Kostadinova (2002), „cenzus je moćan mehanizam za smanjenje fragmentacije u skupštini. Elite mogu da manipulišu njime, i to i čine, uskraćujući manjim strankama pristup parlamentu“. Ali efekat može da bude brutalan: trećina glasača na parlamentarnim izborima u Kirgistanu 2010. godine podržavala je stranke koje nisu ušle u parlament.

Mešoviti sistemi

Sistemi sa relativnom većinom i proporcionalni sistemi obično se smatraju alternativama; međutim, pojavila se hibridna forma koja kombinuje geografsko i stranačko predstavljanje. Najpoznatija mešavina – mešoviti personalizovani pro-porcionalni sistem (MMP) – zadržava mehanizam za postizanje sveoubuhvatne proporcionalnosti i u stvari je forma PR-a. Svest o MMP omogućava da debata o izbornoj reformi krene dalje od pitanja da li je bolji sistem sa relativnom većinom ili proporcionalni.

Inspiracija za MMP je Nemačka. Ovde birači imaju dva glasa: jedan za kan-didata izborne jedinice i drugi za regionalnu stranačku listu. Polovina mandata u *Bundestagu* (donjem domu) popunjava se kandidatima koji se biraju većinskim glasanjem unutar jednomandatnih izbornih jedinica: kao i na bilo kojim drugim izborima sa relativnom većinom, rezultati ovde mogu da budu izuzetno nepropor-cionalni, kao na primer 2009. godine (Tabela 11.2). Ali glasanje za listu donosi spas; kandidati sa stranačke liste koriste se kao dopuna uz direktno izabrane kandidate dok se ne postigne proporcionalnost. Prema tome, glasanje za listu je važnije jer određuje koliko će mandata biti dodeljeno svakoj stranci. Ako stranka osvoji više mesta u izbornoj jedinici u nekom regionu nego što na to na osnovu glasanja za stranku ima pravo, zadržava višak mandata za taj region a *Bundestag* se širi.

Nekoliko zemalja usvojilo je sistem paralelnog glasanja za izbornu jedinicu i stranačku listu bez ikakve dopune radi postizanja ukupnog proporcionalnog

Tabela 11.2 Kako mešoviti personalizovani proporcionalni sistem deluje: nemački savezni izbori, 2009.

Iako su Demohrišćani osvojili većinu mesta u izbornim jedinicama (B), raspored mandata po listama (C) služi da iznova uspostavi znatnu proporcionalnost u ukupnom ishodu (uporedite D i A):

	A Glasovi za stranačku listu (%)	B Broj osvojenih mandata u izbornim jedinicama	C Broj dodeljenih mandata (da se D približi A)	D Mesta osvojena u Bundestagu (%)
Demohrišćani /Hrišćansko-socijalna unija	33,8	218	21	38,4
Socijaldemokrati	23,0	64	82	23,5
Slobodni demokrati	14,6	0	93	15,0
Levica	11,9	16	60	12,2
Zelena stranka	10,7	1	67	10,9
Ostali	6,0	0	0	0,0

Napomena: ukupan broj mesta je 622.

Izvor: Alvarez-Rivera (2009).

rezultata. Ovaj neproporcionalni personalizovani mešoviti većinski (MMM) sistem može da rezultira dvema odvojenim kampanjama. White (2005b, str. 324) primećuje da kada je Rusija koristila ovaj metod, „dva nadmetanja mogla su da budu organizovana odvojeno, sa različitim štabovima, kampanjama i aktivistima, čak u slučaju kandidata iz iste stranke“. Mnogi nezavisni kandidati, koji su često poticali iz lokalne elite i odražavali lokalne probleme, birani su kroz izborne jedinice. Upravo je želja za smanjenjem broja nezavisnih kandidata dovela do odluke 2007. da se MMM zameni proporcionalnim predstavljanjem sa stranačkom listom.

Izborni sistemi i stranački sistemi

Odnos između izbornih i stranačkih sistema pokazao se kao izvor protivrečnosti. Pitanje je da li jedna tehnička karakteristika – kao što je formula za preračunavanje glasova u mandate – ipak snažno utiče na stranački sistem. U svom klasičnom radu Duverger (1954, str. 217) odgovara potvrdno. On tvrdi da je „primetna gotovo potpuna korelacija“ između većinskog metoda i dvostranačkog sistema; u stvari, on sugeriše da se ovaj odnos, zasnovan na **mehaničkim** i **psihološkim** efektima, približio „istinskom sociološkom zakonu“.

Postoji, međutim, i reakcija protiv pridavanja važnosti političkim institucijama kao što su izborni sistemi. Autori kao što je Rokkan (1970) prelazimo usvojili

Duverger je (1954) razlikovao dva efekta izbornih sistema. **Mehanički** efekat proističe direktno od pravila po kojima se glasovi pretvaraju u mandate. Na primer: izborni prag za predstavljanje, koji se koristi u mnogim proporcionalnim sistemima. **Psihološki efekat** predstavlja uticaj ovih pravila na to kako birači glasaju. Na primer: taktičko glasanje u većinskim sistemima kada stranka koja je prvi izbor glasača nema šanse za pobedu u dotičnoj izbornoj jedinici.

su više sociološki pristup, ukazujući na to da su društveni rascepi proizveli višestranačke sisteme u Evropi mnogo pre uvođenja proporcionalnog predstavljanja. Jasiewicz (2003, str. 182) isto zaključuje o postkomunističkoj Evropi: „politička fragmentacija obično je prethodila usvajanju sistema glasanja zasnovanom na proporcionalnosti, a ne obrnuto“. Miller (2005, str. 13) usvaja sličan stav u raspravi o napuštanju metoda relativne većine na Novom Zelandu 1996: „dvostranački sistem se slomio mnogo pre dolaska proporcionalnog“:

Prema tome, izgleda da su izborni sistemi u većoj meri rezultat stranačkog sistema nego što na njega utiču. Pouka ove debate je da treba da postavljamo pitanja ne samo o uticaju izbornih sistema, već pre svega o političkim kalkulacijama koje vode do njegovog usvajanja (Renwick, 2010).

Izbor predsednika

Izborni sistemi po kojima se bira predsednik dobijaju manje pažnje od onih za izbor zakonodavnih tela. Ipak, većina predsednika u demokratijama se bira, bilo da je sistem vlasti predsednički (npr. SAD), polupredsednički (npr. Francuska) ili parlamentaran sa ceremonijalnim predsednikom (npr. Irska).

Posredni izbori dešavaju se kada funkcionere bira telo koje je i samo izabrano od strane šireg biračkog tela. Ovaj mehanizam se koristi u nekim predsedničkim izborima i za neke gornje domove parlamenata.

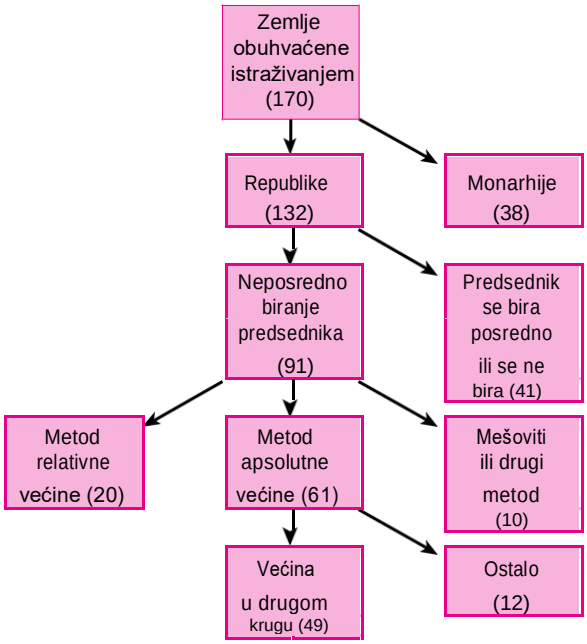
Pravila za izbor predsednika su, na neki način, jasna. Za razliku od mesta u parlamentu, jednočlani predsednički položaj ne može da se deli između stranaka; on je nedeljiv. Prema tome, proporcionalni sistem je nemoguć, a glavni izbor je između metoda relativne i apsolutne većine. Istovremeno, predsednički izborni sistemi su komplikovaniji jer su mnogi, uključujući SAD, još uvek zasnovani na **posrednom izboru** kroz specijalni koledž.

Počinjemo sa neposredno izabranim predsednicima. Kako pokazuje Slika 11.1, sredinom 1990-ih većina neposredno izabranih predsednika birana je putem sistema sa apsolutnom većinom. Ovaj broj raste kako se zemlje oslobađaju ne samo posrednih izbora, već i metoda relativne većine, u skladu sa trendom u parlamentarnim izborima (Negretto, 2008). Razlog za ovo prevladavanje sistema sa apsolutnom većinom na predsedničkim izborima jeste da je važnije potvrditi

većinsku podršku za jednog predsednika nego za svakog pojedinačnog poslanika u zakonodavnom telu. Izbori sa relativnom većinom, u kojima kandidati sa naj-više glasova pobeđuju u prvom i jedinom krugu, mogu da dovedu do pobede sa neprihvatljivo malim udelom glasova. Na primer, Fidel Ramos postao je predsednik Filipina 1992. godine sa svega 24% glasova – ovo teško da je glasna podrška sa kojom se pobednik šalje na najviši izvršni položaj u zemlji.

Slika 11.1 Metode izbora predsednika

Većina predsednika bira se neposredno, obično u dvokružnom sistemu. U nekim zemljama, međutim, i dalje se primenjuju posredni izbori.



Izvor: prilagođeno iz Blais *et al.*, (1997).

U predsedničkim izborima sa apsolutnom većinom uglavnom se pribegava drugom krugu između dva prvoplasirana kandidata, pod pretpostavkom da nijedan ne osvoji većinu u prvom krugu. Francuska daje uticajan primer; francuski birači, kaže se, biraju u prvom krugu a odlučuju u drugom. Sama priroda drugog kruga stvara mogućnost da vodeći kandidat iz prvog kruga ne osvoji izbore u drugom; ovo je bio ishod jedne trećine drugog kruga izbora u Latinskoj Americi između 1979. i 1992. godine (Perez-Linan, 2006). Najčešće, međutim, pobednik vodi u oba kruga, kao 2012. u Francuskoj (Tabela 11.3).

Tabela 11.3 Dvokružni sistem: francuski predsednički izbori 2012.

Francois Hollande, kandidat Socijalista, tesno je vodio u oba kruga. Međutim, da nije bilo drugog kruga (i uz pretpostavku nepromenjenog rezultata prvog), bio bi izabran sa manje od jedne trećine ukupnih glasova.

		Prvi krug (22. april) %	Drugi krug (6. maj) %
Nathalie Arthaud	*Radnička borba*	0,6	
François Boyou	*Demokratski pokret*	9,1	
Jacques Cheminade	*Solidarnost i napredak*	0,3	
Nicholas Dupont-Aignan	*Pokrenimo republiku*	1,8	
François Hollande	*Socijalistička stranka*	28,6	52,0
Eva Joly	*Zeleni*	2,3	
Marine le Pen	*Nacionalni front*	17,9	
Jean-Luc Mélenchon	*Front levice*	11,1	
Philippe Poutou	*Nova antikapitalistička stranka*	1,2	
Nicolas Sarkozy	*Unija za narodni pokret*	27,2	48,0
Izlaznost		79,5	80,3

Izvor: Psephos (2012).

Imajući u vidu da se na većini predsedničkih izbora glasa na nivou nacije, moguće je od pobedničkog kandidata zahtevati da dobije izvestan nivo podrške u regionima kao i nacionalno. Takvi **distributivni zahtevi** još uvek su neuobičajeni, ali oni zaista podstiču kandidate da prošire svoju podršku. Ovo je važno u regionalno podeljenim društvima. U Indoneziji, na primer, pobeda u prvom krugu zahteva bar 20% glasova u većini pokrajina. Međutim, distributivna pravila nose sopstvene opasnosti, uključujući mogućnost **neuspelih izbora**.

Distributivni zahtevi određuju kako glasovi za pobedničkog kandidata moraju da budu raspoređeni među različitim segmentima biračkog tela. Najčešći (ali i dalje neobičan) zahtev odnosi se na minimalni nivo podrške u određenom broju pokrajina. Takvi zahtevi mogu da dovedu do **neuspelih izbora** u kojima nijedan kandidat ne uspeva da preskoči sve prepreke.

Okrećemo se posrednim predsedničkim izborima. Kako pokazuje Slika 11.1, gotovo jedna trećina predsednika uspeva da izbegne sve opasnosti neposrednih izbora. Mnogi od njih biraju se putem posrednih izbora u kojima posebno telo (koje i samo može da bude izabrano) navodno deluje kao amortizer protiv kaprioznog naroda. U Sjedinjenim Državama, na primer, Izborni koledž još uvek se tehnički koristi za izbor novog predsednika. Ali Koledž preživljava samo kao proceduralni i predemokratski ostatak predviđen

ustavom. Poslanici Koledža i dalje se okupljaju ali, sa retkim izuzecima, savesno sprovode odluku države koju predstavljaju.

Vredi obratiti pažnju na još tri karakteristike predsedničkih izbora, bilo neposrednih bilo posrednih. To su dužina mandata, mogućnost reizbora i veza sa drugim izborima (Okvir 11.2).

Pre svega, predsednički mandat je ponekad duži a obično ne kraći od posla-ničkog. Što je mandat duži, to je predsednicima lakše da usvoje širu perspektivu bez neposrednog tereta reizbora. Četvorogodišnji mandat američkih predsednika možda je ipak prilično kratak. Opasnost je da se prva godina provede u sticanju iskustva a četvrta u kampanji, pri čemu samo srednji period ostaje za stvarna dostignuća.

Drugo, često postoje nametnute vremenske granice koje aktuelnog predsednika ograničavaju na samo jedan ili dva mandata. Strahuje se da bi bez takvih ograničenja predsednici mogli da iskorišćavaju svoj jedinstveni položaj i da beskrajno obezbeđuju reizbor. Tako su SAD uvele ograničenje na dva mandata nakon što je Franklin Roosevelt dobio četiri izbora zaredom između 1932. i 1944. godine. Meksički predsednici (i poslanici) ne mogu da se kandiduju za reizbor.

Kao i u slučaju mnogih drugih institucionalnih intervencija, ograničenje mandata donosi nenameravane posledice. Jasno je da predsednik koji ne može da bude reizabran nije više direktno odgovoran glasačima – što je važno, premda ne nužno nepoželjno, ograničenje demokratije. Takođe, predsednici gube politički uticaj kako se njihov mandat bliži kraju. A popularni predsednici puni poverenja i iskustva mogu da budu udaljeni sa položaja na vrhuncu karijere.

Okvir 11.2

Izbor predsednika: neki primeri

	Metod izbora	**Mandat (godine)**	**Dozvoljen reizbor?**
Argentina	Dvokružni	4	Posle dva uzastopna mandata potrebna je pauza u trajanju jednog
Brazil	Dvokružni	4	Ograničenje na dva mandata
Finska	Relativna većina	6	Da
Francuska	Dvokružni	5	Ograničenje na dva mandata
Meksiko	Relativna većina	6	Ne
Rusija	Dvokružni	6	Posle dva uzastopna mandata potrebna je pauza u trajanju jednog
SAD	Izborni koledž	4	Ograničenje na dva mandata

Treće, bitan je momenat održavanja predsedničkih izbora. Ako se održavaju u isto vreme kada i izbori za skupštinu, uspešan kandidat će najverovatnije poticati iz najveće stranke u zakonodavnom telu. Bez ugrožavanja podele vlasti, istovremeni izbori ograničavaju fragmentaciju, čime se povećava verovatnoća da će predsed-nik i kongres razmišljati na sličan način. Takvo razmišljanje bilo je povod odluke donete 2000. godine da se mandat francuskog predsednika smanji na pet godina, tj. da bude isti kao i za Narodnu skupštinu. U Sjedinjenim Državama, nasuprot tome, predsednički i kongresni izbori su tek slabo usaglašeni, što komplikuje posao predsednika (videti Poglavlje 16).

Izborni sistemi: struktura i reforma

Daleko najčešća reforma izbornih sistema u devetnaestom i dvadesetom veku bila je prelazak iz sistema sa apsolutnom ili relativnom većinom u proporcionalni sistem (Colomer, 2004b). Postoji razlog za taj pravac. Budući da nije sistem u kome pobednik uzima sve, PR je uvek sigurna opcija za stranke koje pregovaraju o izbo-rnoj reformi. U raspravi koja je prethodila proširenju prava glasa u Evropi poče-kom dvadesetog veka, konzervativne i liberalne stranke osećale su da bi prelazak iz sistema sa apsolutnom većinom u PR bar garantovao njihov sopstveni opstanak u novom dobu koje donosi opšte pravo glasa. U isto vreme, socijalističke stranke, i dalje nesigurne u svoj izborni potencijal, takođe su procenile da bi PR bar uklonio pristrasnost većinskog sistema protiv njih. Tako se za sve glavne aktere PR poka-zao kao najmanje loša opcija – strategija nerizikovanja pred neizvesnošću (Lewin, 2004).

Slične kalkulacije primenjivale su se u talasu demokratskih tranzicija u posle-dnoj četvrtini dvadesetog veka. Sa još svežim sećanjima na komunističke i vojne diktature, reformisti su želeli da u skupštini bude predstavljen širok raspon inte-resa. Proporcionalno predstavljanje će obično obezbediti bar neko predstavljanje za stranke zasnovane na manjinskim grupama i ideologijama, što obično vodi do koalicija koje nude dalju zaštitu od dominacije jedne vladajuće stranke. Eksplicitni izborni pragovi i male izborne jedinice mogu da ograniče fragmentaciju i nesla-ganje time što isključuju male antisistemske stranke. Pošto nema rasutih glasova, PR takođe dovodi do veće izlaznosti nego većinski sistem (IDEA, 2006).

Od jednog izbornog sistema ipak se ne može očekivati da će sam po sebi rešiti temeljne društvene sukobe. Uopšte uzev, izborni metod vrši svoju funkciju ako se dokaže kao široko prihvatljiv i stoga stabilan tokom vremena. Njegova svrha je da obezbedi ravnotežu tako da nijedna stranka koja može da menja pravila ne oseća da će od toga imati dugoročne koristi. Ako pobednici ne nastoje da sistem modi-fikuju u sopstvenu korist, a gubitnici ne krive izborna pravila za sopstveni poraz, onda je izborni sistem obavio svoj posao. Postao je, kao što i treba da bude – uzet zdravo za gotovo – deo političkog nameštaja.

Referendum, inicijativa i opoziv

Izbori su instrumenti predstavničke demokratije; uloga naroda samo je da odluči o tome ko će odlučivati. Ali sredstva kao što su **referendum**, **inicijativa** i **opoziv** sada su uvedena u mnoge liberalne demokratije kao dopuna izborima (Okvir 11.3). Iskustvo sa ovim mehanizmima dozvoljava nam da procenimo praktičnu efikasnost formi neposredne demokratije u okruženju predstavničke demokratije.

Referendum

Referendum je najvažniji mehanizam neposredne demokratije. Ovaj termin podrazumeva prenos nadležnosti sa drugog tela – obično vlade ili parlamenta – na narod. Referendum koji iniciraju sami građani obično se svrstava u inicijative.

Referendumi mogu da budu obavezni (što znači da moraju da budu raspisani u vezi sa određenim temama, kao što su izmene ustava), opcioni, ili čak ustavom

Okvir 11.3
Referendum, inicijativa i opoziv

Referendum	Glasanje biračkog tela o nekom pitanju javne politike kao što je izmena ustava. Ovaj termin obično se koristi za glasanje koje raspisuje vlada ili parlament.
Inicijativa	Procedura koja dozvoljava izvesnom broju građana ili da iniciraju opšte glasanje o nekom predlogu (inicijativa za referendum) ili da se taj predlog stavi na dnevni red zakonodavnog tela (programska inicijativa).
Opoziv	Opšte glasanje da li neki izabrani funkcioner treba da bude razrešen položaja tokom redovnog mandata.

zabranjeni za nekoliko zaštićenih oblasti kao što su poreska politika i javni izdaci. Njihov ishod može da bude obavezujući – kao u slučaju ustavnih amandmana koji zahtevaju opšte odobrenje, ili samo konsultativni – kao glasanje o članstvu u Evropskoj uniji organizovano u Švedskoj 1994. godine.

Referendumi su sve češći (Tabela 11.4). Na listi vodi Švajcarska, sa održanih 396 referenduma između 1940. i 2006. na razne teme među kojima su nuklearna energija, istopolne veze i imigracija. Međutim, malo drugih zemalja primenjuje ovaj mehanizam tek nešto više osim povremeno. Savezni ustav Sjedinjenih Država uopšte ne sadrži odredbu o nacionalnim referendumima; nemački ustav u potpu-nosti ih zabranjuje na saveznom nivou.

Koji je doprinos referenduma demokratiji i upravljanju? Koliko je poželjno pre-tvarati građane u zakonodavce? Na pozitivnoj strani, referendumi izgleda da zaista povećavaju razumevanje nekog pitanja kod glasača, njihovo poverenje u sopstvene političke sposobnosti i veru u responzivnost vlasti (Bowler i Donovan, 2002). Kao i izbori, referendumi pomažu u važnom cilju svake demokratije: obrazovanju naroda.

Slično tome, referendumi mogu takođe da informišu političare. Na primer, odbijanje predloženog evropskog ustavnog sporazuma od strane francuskih i holandskih glasača 2005. godine naučilo je elitu Evropske unije da su se nacionalna biračka tela umorila od velikih evropskih projekata. Referendumi obrazuju vladare isto koliko i podanike.

Referendumi pružaju sigurnosni ventil time što vladama, a naročito koalicijama, dozvoljavaju da neko pitanje iznesu pred narod onda kada nisu u stanju da same donesu odluku. Poput vodoinstalaterskog alata, referendumi odgušuju zagušenja. Na ovaj način, oni dopunjuju predstavničku demokratiju (Qvortrup, 2005).

Tabela 11.4 Zapadne demokratije u kojima je održano najviše nacionalnih referenduma, 1940–2006.

Većina liberalnih demokratija održala je bar jedan referendum u poslednjoj četvrtini dvadesetog veka, a najviše ih je bilo u Evropi, naročito u Švajcarskoj, u Australiji i na Novom Zelandu.

Zemlja	Broj referenduma
Švajcarska	396
Italija	63
Novi Zeland	29
Irska	28
Australija	27
Danska	16
Francuska	14
Švedska	5
Španija	4

Izvor: prilagođeno iz Morel (2007), Tabela 1.

Ima, međutim, i razloga za oprez. Kao i u slučaju izbora, previše referenduma može da zamori glasače i smanji izlaznost. Uz to, referendumi tretiraju pitanje na izolovan način, ignorišući njegove implikacije po druge oblasti. Ozbiljno stanje javnih finansija Kalifornije, na primer, nešto duguje tendenciji tamnošnjih glasača da podržavaju ne samo referendume koji uključuju dodatne troškove, već i one koji utvrđuju gornju granicu državnih poreza. Ne postoji mehanizam za obezbe-đivanje konzistentnosti u referendumskim odlukama, niti je uvek jasno koliko će se vremena rezultati smatrati odlučujućim.

Uz to, glasači odluku često donose na osnovu razmatranja šireg od konkretnog predloga na glasačkom listiću. „Odgovor je bio 'Ne', ali koje je bilo pitanje?", zapitao je jedan analitičar nakon francuskog odbijanja Evropskog ustava 2005. godine (Ivaldi, 2006).

Karakter opcionih referenduma je *ad hoc*, pri čemu vlast bira teme za koje smatra da bi rezultati glasanja mogli da joj donesu političku korist. Vlast na ishod naročito može da utiče kontrolom momenta održavanja. Evropska unija je 2003. godine pokrenula niz referenduma u istočnoevropskim državama da ustanovi da li njihovi građani žele da se pridruže Uniji. Serija je počela u Mađarskoj jer se procenjivalo da će tamnošnji pozitivan rezultat uticati na ishod u drugim istočnoevropskim državama gde je javno mnjenje bilo manje određeno. Ova taktika je delovala: sve zemlje u kojima su održani referendumi o pristupanju glasale su za pristupanje.

Da budemo iskreni – vladari mogu da jednostavno ignorišu rezultate referenduma. Švedska je 1955. odlučno glasala za nastavak vožnje levom stranom; osam godina kasnije parlament je doneo zakon kojim se uvodi vožnja desnom stranom. Alternativno, referendum može da se ponavlja sve dok se ne postigne željeni ishod. Irski glasači su ratifikovali Sporazum iz Nice o Evropskoj uniji tek 2002, a Lisabonski sporazum 2009, a u oba slučaja pitali su se po drugi put.

Uz ove teškoće, referendume lako mogu da uzurpiraju:

- bogate kompanije koje plaćaju skupe kampanje o pitanjima za koja imaju ekonomski interes;
- vlada koja kontroliše precizan tekst pitanja koje treba postaviti glasačima;
- aktivne manjine koje traže reforme prema kojima je većina indiferentna.

Inicijativa

Kao što samo ime kaže, inicijativa dozvoljava građanima da preuzmu vođstvo u raspisivanju referenduma ili da od zakonodavnog tela zahtevaju da raspravlja o nekoj konkretnoj temi. Po tome što daje moć inicijativi naroda, ovaj mehanizam je zanimljiviji za istraživače neposredne demokratije od referenduma pod pokro-viteljstvom vlasti.

Inicijativa za referendum dozvoljava određenom broju građana da iniciraju opšte glasanje o nekom predlogu. U Švajcarskoj, na primer, 100.000 birača može da predloži novi zakon na nivou kantona, ili izmene ustava na federalnom nivou. Vlada pre glasanja daje svoje mišljenje, koje obično znači odbijanje. Drugde se referendumske inicijative mogu iskoristiti šire, za glasanje o predloženim ili postojećim politikama. Inicijativa za referendum je zakonska mogućnost u 37 zemalja, uglavnom u Evropi ili Latinskoj Americi. Obično se uključuje u postautoritarne ustave, kao pokušaj da se spreči povratak na diktaturu. Ovu tehniku takođe su usvojile mnoge zapadne države u SAD, naročito Kalifornija.

Programske inicijative su čvršće integrisane u postojeće predstavničke insti-tucije. One funkcionišu kao peticija kojom se od zakonodavnog tela traži rasprava o konkretnoj temi ako se sakupi potreban broj potpisa birača. Jedna prednost ove tehnike je da dozvoljava manjinama da iznesu svoje probleme.

Ovaj mehanizam uveden je u ustave nekoliko evropskih zemalja (npr. Austrija i Španija) nakon Prvog svetskog rata, a od 1989. proširio se na brojne druge države (npr. Poljska i Tajland) (IDEA, 2008). Programske inicijative naročito su etablirane u Austriji (Giese, 2012). U 2006, na primer, više od 250.000 potpisnika zahtevalo je nacionalni referendum u slučaju da EU uputi poziv za članstvo Turskoj, a austrij-ski premijer je prihvatio ovaj zahtev. U Britaniji, peticija koja dobije bar 100.000 potpisa sada mora da se razmatra u Donjem domu, pod uslovom da bar jedan poslanik izrazi podršku.

Opoziv

Konačno, opoziv je glasanje o tome da li izabrani funkcioner treba da bude smenjen sa položaja tokom redovnog mandata. Glasanje se inicira peticijom koju potpisuje minimalni procenat (obično oko 25%) biračkog tela u odnosu na broj gla-sova datih za taj položaj na prethodnim izborima (tako da je opoziv oblik narodne inicijative). Za razliku od impičmenta, opoziv je pre političko nego pravno sredstvo, moderni ekvivalent starog mehanizma denuncijacije (Rosanvallon, 2008, str. 207). Dok su prvi izbori bili glas poverenja, opoziv je glasanje o nepoverenju. On nastoji da poboljša upravljanje smenjivanjem nekompetentnih i korumpiranih vladara pre kraja njihovog redovnog mandata.

Na nacionalnom nivou, jedna od nekoliko zemalja u kojima se primenjuje opoziv je Venecuela. Tamo glasanje za opoziv može da se organizuje za svakog izabranog funkcionera, uključujući predsednika, na inicijativu 20% relevantnog biračkog tela. Petnaestak američkih država takođe je donelo odredbe o glasanju za opoziv za sve državne funkcionere; više njih dozvoljava opoziv lokalnih funkcionera. Ovo sredstvo se, međutim, retko koristi – iako Arnold Schwarzenegger jeste postao guverner Kalifornije nakon uspešnog opoziva svog prethodnika 2003. godine.

Vredi napomenuti da elektronska komunikacija olakšava zadatak skupljanja potrebnog broja potpisa za inicijativu ili opoziv. Ovo je možda jedan od nekoliko primera da internet rađa demokratski potencijal, kako je zamišljano na početku primene interneta (McLean, 1989). Naravno, integritet procesa potpisivanja mora da se održava i za elektronske peticije koliko i za one standardne.

Poglavlje 14

UPRAVLJANJE NA VIŠE NIVOA

- Upravljanje na više nivoa
- Federalizam
- Evropska unija
- Unitarne države
- Upravljanje na regionalnom nivou
- Lokalna vlast
- Odnosi između centralnog i lokalnog nivoa u autoritarnim državama

Federalizam

Federalizam je forma upravljanja na više nivoa u kojoj se suverenitet, a ne samo vlast, deli između vlada u okviru jedne države. To je ustavni mehanizam i pretpostavlja formalan politički sporazum kojim se uspostavljaju i nivoi vlasti i nji-hove sfere nadležnosti. Kako piše Brooks (2012, str. 196), „federalizam je uglavnom vlasništvo ustava a ne društava“. Prema tome, **federacije** su uvek deliberativne kre-acije. U takvom sistemu pravni suverenitet se deli između federalne (ili nacionalne) vlasti i sastav-nih podjedinica (često poznatih kao „države“ ili „pokrajine“).

Federalizam (od latinskog *foedus*, što znači „sporazum“) predstavlja princip podeljenog suvereniteta između centralne i državne (ili pokrajinske) vlasti; **federacija** je svaki politički sistem koji ovu ideju sprovodi u praksi. **Konfederaci-ja** je labavija veza između zemalja koje u njoj učestvuju tako što za-državaju odvojenu državnost.

Ključna tačka u vezi sa federalnim partner-stvom je da nijedan nivo ne može da ukine ostale. Upravo ova zaštićena pozicija država – a ne raspon njihovih ovlašćenja – razlikuje federacije (kao što su SAD i Kanada) od unitarnih vladavina (kao što su Velika Britanija i Francuska). Mnogo-brojni nivoi vlasti integralni su deo federacije, dok u unitarnom sistemu suverenitet počiva isključivo na centru, a niži nivoi postoje po njegovom naho-đenju. Dakle, ovaj odeljak o federalizmu treba čitati zajedno sa kasnijim odeljkom o unitarnom upravljanju.

Ustav federalne države svakom nivou dodeljuje konkretne funkcije. Centar je zadužen za spoljne odnose – odbranu, inostrane poslove i imigraciju, i neke zajedničke unutrašnje funkcije – kao što je valuta. Funkcije država su raznovrsnije,

Okvir 14.1
Raspodela funkcija u kanadskoj i nemačkoj federaciji

	Kanada	Nemačka
Isključiva nadležnost (federalni nivo)	Federalna vlast sama kon- troliše 29 funkcija, uklju- čujući krivično zakonodav- odbranu.	Savezna vlada je odgovorna za odbranu, državljanstvo i imigraciju. stvo, valutu i
Isključiva nadležnost (pokrajinski nivo)	Pokrajine kontrolišu „sva pitanja lokalne ili privatne prirode“, uključujući lokalnu vlast.	Nekoliko ovlašćenja ekspli- citno je dodeljeno *Länder* (državama), koje sprovode i savezne zakone.
Zajednička nadležnost (funkcije zajedničke za nivoe)	I nacionalne i pokrajin- ske vlasti mogu da dono- se zakone o poljoprivredi i imigraciji.	Zajednička ovlašćenja su i krivično zakonodavstvo i zapošljavanje. Promenom ustava 1969/1970. stvorena je nova kategorija zajed- ničkih zadataka u kojoj je i poljoprivreda.
Rezidualna ovlašćenja (nivo odgovoran za funk- cije koje nisu eksplicitno dodeljene ustavom)	Nacionalni parlament može da donosi zakone u svrhu postizanja „mira, poretka i dobrog upravljanja u Ka- nadi“.	Sve što nije ovlašćenje dru- gih nivoa ostaje u nadlež- nosti *Länder*.

ali obično uključuju obrazovanje, primenu zakona i lokalnu vlast. Kao u Nemačkoj, rezidualna ovlašćenja često pripadaju državama a ne centru (Okvir 14.1).

U gotovo svim federacijama države imaju garantovani glas u nacionalnom kreiranju politika kroz gornji dom skupštine. U tom domu svaka država obično je jednako ili gotovo jednako zastupljena. Američki Senat, sa dva senatora po državi, predstavlja prototip.

Prirodna federalna struktura znači da sve države unutar unije poseduju identična ustavna ovlašćenja. Međutim, neke federacije su manje uravnotežene. Asimetrične federacije se javljaju kada neke države u okviru federacije imaju veću autonomiju od ostalih, obično kao odgovor na kulturološke razlike. Naročito u Kanadi, kvebeški nacionalisti dugo su se zalagali za posebno priznanje njihove pokrajine koja pripada francuskom govornom području; oni Kanadu posmatraju kao savez dve ravnopravne zajednice (čiji je jezik engleski, odnosno francuski), više nego kao ugovor između deset ravnopravnih pokrajina.

Iako su asimetrične federacije razumljiv odgovor na razlike u moći i kulturi između regiona, ovo rešenje nosi sopstvene opasnosti. Spirala nestabilnosti može se razviti ako niže rangirane države zahtevaju status koji je već dat privilegovanijim pokrajinama.

Federacije se moraju razlikovati ne samo u odnosu na unitarne države već i u odnosu na manje uobičajen format: konfederaciju. U konfederaciji, centralna vlast ostaje mlađi partner i deluje uglavnom kao posrednik između država članica, koje zadržavaju sopstveni suverenitet. Konfederacija je više od saveza ali manje od federacije. Klasičan primer je kratkotrajni sistem usvojen 1781. u onome što su danas Sjedinjene Države. Slab centar, otelotvoren u Kontinentalnom kongresu, nije mogao ni da oporezuje ni da reguliše trgovinu, a nedostajao mu je i direktni autoritet nad narodom. Upravo je neodgovarajuća priroda Ugovora o konfederaciji dovela do stvaranja federalnih Sjedinjenih Država 1787. godine. U savremenom svetu, Evropska unija se ponekad tumači kao konfederacija. Ona takođe pati od sporog kreiranja politika.

Federacija je priznato rešenje za problem organizovanja teritorijalne raspodele vlasti. Elazar je (1996, str. 426) izbrojao dvadeset dve federacije na svetu, u kojima živi 40% svetskog stanovništva (Tabela 14.1). Sama veličina je podsticajna sila, premda je Kina unitarna. U Indiji, stanovništvo osam od 28 pokrajina pre-mašuje broj stanovnika Velike Britanije; federalni aranžman je verovatno jedini način da se integriše nešto što nije samo velika zemlja već i daleko razvnovrsnija u poređenju sa Kinom.

Tabela 14.1 Neke velike federacije u liberalnim demokratijama

Federacija je naročito uobičajena u velikim zemljama, bilo da se veličina meri teritorijom ili brojem stanovnika. Primeri uključuju Australiju, Kanadu, Indiju i Sjedinjene Države. Neke male višenacionalne države, kao što su Belgija i Švajcarska, takođe su federalne.

	Godina uspostavljanja federacije	Površina (rang u svetu)	Stanovništvo (rang u svetu)	Broj država u federaciji
Sjedinjene Države	1789.	9	3	50
Švajcarska	1848.	143	96	26
Kanada	1867.	8	36	10
Brazil	1891.	11	5	26
Australija	1901.	6	54	6
Nemačka	1949.	69	16	16
Indija	1950.	14	2	28
Belgija	1993.	147	82	3

Napomena: kao odraz tamošnje prakse, Indiju posmatramo kao federaciju, premda se reč „federacija“ ne pojavljuje u njenom ustavu.

Izvor: CIA (2012).

Ka federaciji vode dva puta: prvo, stvaranje novog centralnog autoriteta („okupljanje“); drugo, prenos suvereniteta od postojećih nacionalnih vlada na niže nivoe („držanje zajedno“). U praksi se federalizam gotovo uvek javlja kao savez između ranije odvojenih jedinica koje se ujedinjuju da bi sledile zajednički interes. Sjedinjene Države, na primer, proistekle su iz sastanka predstavnika trinaest država 1787. godine. Slične konvencije, pod snažnim uticajem američkog iskustva, održale su se u Švajcarskoj (1848), Kanadi (1867) i Australiji (1897/98).

Drugi način, restrukturiranje u obliku federacije da bi se podeljena zemlja održala zajedno, je redak. Glavni primer je Belgija. Prvi put osnovana 1830, Belgija se neprekidno suočavala sa problemima zbog podela između frankofonog regiona i većeg, bogatijeg regiona u kome se govorio holandski jezik. Nakon revizija ustava 1970. i 1980, koje su ovim odvojenim grupama dale veća ovlašćenja, zemlja se na kraju proglasila federacijom 1993. godine. Nju čine tri glavna dela:

- Valonija, čiji je jezik uglavnom francuski (uključuje i malu zajednicu koja govori nemački);
- Flandrija, gde se govori holandski;
- Briselski region, koncentrisan oko bilingvalnog ali prvenstveno francuskog glavnog grada (Mapa 14.1).

Dosadašnje belgijsko iskustvo sugeriše da federacija može da bude alternativa dezintegraciji, što je vredna pouka za druge zemlje koje se suočavaju sa unutrašnjim podelama koje nose i prostornu dimenziju (Brans *et al.*, 2009).

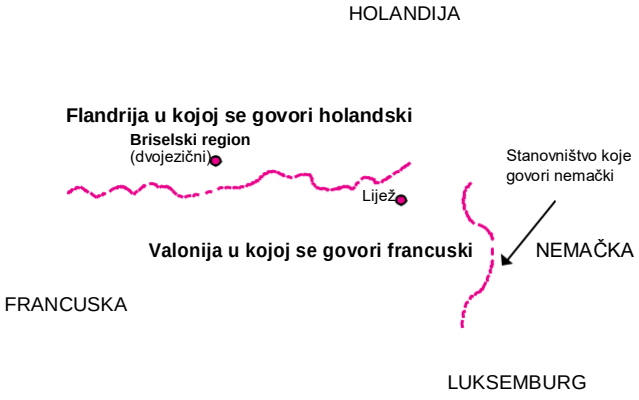
Šta, prema tome, različite narode navodi da krenu na put ka federaciji? Motivi su češće negativni nego pozitivni: strah od posledica razdvojenosti mora da prevlada prirodnu želju za očuvanjem nezavisnosti. Tako Rubin i Feeley (2008, str. 188) sugerišu da federacija postaje rešenje kada u novoj državi „jaki nisu dovoljno jaki da ovladaju slabima, a slabi nisu dovoljno jaki da odu svojim putem“.

Kroz istoriju, glavni podsticaj za okupljanje bilo je obezbeđivanje vojnih i ekonomskih koristi od veličine, naročito kao odgovor na snažne konkurente. Riker je (1996) naglasio vojni faktor tvrdeći da federacije nastaju kao odgovor na spoljne pretnje. Američke države, na primer, udružile su se zato što su se osećale ranjivima u neprijateljskom svetu.

Ekonomski faktori, međutim, takođe podstiču federalni okvir. I australij-ski i američki federalisti su verovali da će zajedničko tržište podstaći ekonomsku aktivnost. Trenutno su, međutim, direktne zone slobodne trgovine (FTA) između susednih zemalja pogodniji mehanizam za obezbeđivanje dobiti od trgovine. Za razliku od federacija, FTA – kao što je severnoamerički sporazum o slobodnoj trgovini – ne podrazumevaju gubitak suvereniteta.

Vojni i ekonomski argumenti za stvaranje novih federacija možda su oslabili, ali je interesovanje za etnički federalizam poraslo. Belgijsko iskustvo pokazuje da

Mapa 14.1 Regioni Belgije



su federacije korisne za premošćavanje etničke različitosti u podeljenom društvu; one su mehanizam za inkorporiranje tih razlika u jedinstvenu političku zajednicu. Tako Švajcarska integriše 26 kantona, četiri jezika (nemački, francuski, italijanski i romanš) i dve religije (katoličku i protestantsku) u stabilan federalni okvir.

U etničkim federacijama ipak postoji opasnost: naime, one uglavnom jačaju podele koje je trebalo da pomire. Ovaj rizik je naročito akutan kada su uključene samo dve zajednice. U takvim okolnostima, koristi jedne grupe su vidljivi gubici druge i većinska zajednica mogla bi da bude u stanju da nametne svoju volju, poni-štavajući time prvobitni cilj podele vlasti. Navodeći primer Čehoslovačke, Watts (2005, str. 234) sugeriše da su „bipolarne federacije bez razlike iskusile ozbiljne tenzije, nestabilnost i visok rizik od neuspeha“.

Čak i u Belgiji, koja se obično navodi kao priča o uspehu federacije, Desc-houwer (2012, str. 105) izveštava da je „davanje autonomije jezičkim grupama... povećalo i produbilo razlike između zajednica, kao i razlike između regionalnih entiteta“. Federacije su efikasnije kada ne prate etničke podele (umesto da ih učvr-šćuju) i kada umanjuju socijalne podele (umesto da ih jačaju).

Dvojni i kooperativni federalizam

Da bi se dalje razumeo federalizam, korisno je napraviti razliku između dvojne i kooperativne forme. Prva predstavlja federalni duh i ostaje značajna tema u ame-ričkoj kulturi; druga je važan ideal u evropskom načinu razmišljanja i približava nas savremenoj realnosti upravljanja na više nivoa.

Kako je prvobitno zamišljen u SAD, **dvojni federalizam** značio je da nacionalna i državne vlasti zadržavaju razdvojene sfere delovanja. Svaki nivo nezavisno obavlja zadatke koji su mu dodeljeni ustavom. **Kooperativni federalizam**, kao u Nemačkoj, zasnovan je na saradnji između nivoa. On predstavlja verziju upravljanja na više nivoa u kome se od nacionalne i državnih vlasti očekuje da zajedno rade kao partneri u sprovođenju interesa celine.

Odražavajući originalni federalni princip kako je začet u Sjedinjenim Državama, **dvojni federalizam** znači da vlasti na nacionalnom i na nivou država deluju nezavisno, pri čemu svaki nivo autonomno deluje u sopstvenoj sferi i povezane su samo ustavnim okvirom. Bryce je (1919, str. 425) ponudio sliku dve mašine koje dobro rade upravo zato što nisu u kontaktu – što je upravo suprotno od upravljanja na više nivoa. U Americi osamnaestog veka takva podela je bila ubedljiv cilj; smatralo se da opsežna koordinacija između federalne i državnih administracija nije ni potrebna ni izvodljiva.

Možda oduvek mit, dvojni federalizam je nestao preplavljen zahtevima integrisane privrede, svetskog rata i terorizma. Čak i tako on izražava implicitan premda neizvodljiv tok u federalnoj misli. Upravo kao što se demokratije često procenjuju u odnosu na nerealan model neposredne samouprave, savremene federacije se često smatraju manjkavim u odnosu na nedostižan i retrogradan ideal nezavisnih nivoa.

Drugi pristup je **kooperativni federalizam.** Ovo tumačenje je prihvaćeno u nekim evropskim federacijama, naročito u Nemačkoj i, pod njenim uticajem, u Austriji. Dok je američka federacija zasnovana na ugovoru po kome su se države udružile da bi formirale centralnu vlast sa ograničenim funkcijama, evropska forma počiva na ideji saradnje između nivoa. Takva solidarnost izražava zajedničku posve-ćenost ujedinjenoj naciji, koja povezuje sve učesnike. Moralna norma je solidarnost a princip rada je **supsidijarnost**: ideja da odluke treba da se donose na najnižem nivou na kome je to izvodljivo. Centralna vlast daje vođstvo, ali je implementacija dužnost nižih nivoa: više podela nego razdvajanje zadataka.

Supsidijarnost je princip da nije-dan zadatak ne treba da obavlja šira i složenija organizacija ako ga podjednako dobro može obaviti manje, jednostavnije telo. Ovo uverenje potiče iz katoličke društvene misli, gde je funkcionisalo kao odbrana za dalju ulogu crkve i dobrovoljnih udruženja od ataka države blagostanja.

Pogledajte, na primer, nemačku federaciju. Od osnivanja 1949, Savezna Republika Nemačka je bila zasnovana na međuzavisnosti a ne na neza-visnosti. Od svih *Länder* (pokrajina) očekuje se da doprinesu uspehu celine; zauzvrat, uživaju pošto-vanje centra. Savezna vlada kreira politike, ali ih *Länder* primenjuju, što je podela administrativnog rada izražena u ustavnom zahtevu da će „*Länder* sprovoditi savezne zakone kao deo sopstvenih ovlašćenja“. Dalje, Ustav sada eksplicitno definiše neke „zajedničke zadatke“ kao

Okvir 14.2
Prenos sredstava od federalne vlasti federalnim jedinicama

Vrsta transfera	Komentar
Direktna dotacija	Za konkretne projekte (npr. nova bolnica)
Blok dotacija	Za konkretne programe (npr. medicinska nega)
Podela dohotka	Opšte finansiranje koje postavlja malo ograničenja za korišćenje
Dotacija za ujednačavanje	Koriste je neke federacije (npr. Kanada i Nemačka) u nastojanju da harmonizuju ekonomske uslove između pokrajina. Može da stvori nezadovoljstvo u bogatijim pokrajinama.

što je visoko obrazovanje, gde je odgovornost zajednička (Okvir 14.1). Teško da možemo biti više udaljeni od originalnog američkog duha razdvojenih sfera.

Iako je nemačka federacija i dalje mnogo više organska nego njen američki ekvivalent, njen kooperativni etos potpao je početkom dvadesetog prvog veka pod pritisak sve češće percepcije da je odlučivanje postalo komplikovano i netransparentno. U skladu s tim, ustavne reforme završene 2006. nastojale su da uspostave jasnije linije odgovornosti između Berlina i *Länder*; na primer tako što će se pokrajinama dati veća autonomija u obrazovanju i zaštiti životne sredine. Iako ovaj paket predstavlja odmak od kooperativnog federalizma prema većoj supsidijarnosti, konsultacija ostaje ukorenjena u nemačkoj političkoj praksi. Upravljanje na više nivoa ne može da se ukine.

Uravnotežavanje

U većini federacija centralna vlast je povećavala uticaj tokom većeg dela dva-desetog veka. Ovaj trend delom je odražavao finansijsku snagu centra. Prihodi za centar su poboljšani jer su sa rastom ekonomije i radne snage rasli i prihodi od poreza. Prihod se uglavnom oporezuje na nacionalnom nivou, jer bi u protiv-nom ljudi i kompanije mogli da se sele u države sa nižim porezima. Za sopstveni nezavisno povećani prihod pokrajine su morale da zavise od poreza na prodaju i imovinu, što je manja i ne toliko dinamična osnova dohotka.

Federalne vlasti sada dobijaju lavovski udeo ukupnog javnog prihoda i vrše preraspodelu jednog njegovog dela na pokrajine putem različitih vrsta dotacija (Okvir 14.2). U SAD, na primer, udeo centra u ukupnim troškovima vlasti porastao je sa 17% 1929, pre depresije, na procenjenih 60% 2012. godine (usfederalbudget, 2012).

Ali ojačani autoritet centra bio je mnogo više od finansijskog pitanja. On je takođe odražavao pojavu nacionalne privrede koja je zahtevala sveobuhvatnu koordinaciju. Jasno je da je nacionalno planiranje potrebno za sprečavanje apsurda da se autoput završi na državnoj granici ili da se prestupnici samo proteraju iz države umesto da se u njoj uhapse.

Tokom dvadesetog veka širenje javnih funkcija takođe je radilo u korist centra. Ratovi i depresija svakako su ojačali nacionalnu vlast. Jednom stečena dodatna ovlašćenja težila su da se zadrže. U evropskim federacijama nakon 1945, nasto-janja za dovršenjem jedinstvene države blagostanja zasnovane na nacionalnom državljanstvu još više su ojačala nacionalnu vlast.

Od 1980-ih, međutim, ovi trendovi su postali manje jasno razgraničeni. S jedne strane, veliki projekti kojima rukovodi centar izašli su iz mode, delom zbog toga što su nacionalne vlasti postale finansijski prenapregnute u doba nižih poreza i kasnije finansijske krize. Kao odraz ovog trenda, pravosuđe je u mnogim federa-cijama takođe učinilo neke napore da podstakne veću autonomiju pokrajina.

S druge strane, centar je i dalje nastojao da obezbedi zajedničko usmeravanje. Još je očiglednije da su početkom dvadeset prvog veka nacionalne vlasti predvodile odgovor na pretnju terorizma. U SAD, „nacionalna kontrola unutrašnje bezbedno-sti eliminisala je veliki deo diskrecionih prava država i lokalnih vlasti u oblastima koje su prethodno bile oslobođene federalnog mešanja“ (Albritton, 2006, str. 14). Krizna vremena nadmašuju rafiniranost federalizma (Benz i Broschek, 2012).

Ocena federalizma

Koje zaključke možemo da donesemo o federalnom eksperimentu (Okvir 14.3)? U korist federalizma može se navesti da on nudi prirodan i praktičan aranžman za organizaciju velikih država. On obezbeđuje kontrolu i ravnotežu na teritorijalnoj osnovi, neke funkcije vlasti približava narodu i dozvoljava predstavljanje etničkih razlika.

Federacija smanjuje pritisak na nacionalnu izvršnu vlast dok postojanje više pokrajina proizvodi zdravu konkurenciju i mogućnost eksperimenta. Federalne jedinice mogu da napreduju čak i kada federalni nivo zaostaje: početkom dvadeset prvog veka, na primer, Kalifornija i neke druge američke države bile su više preo-kupirane klimatskim promenama nego federalna vlast u Vašingtonu.

Građani i kompanije takođe uživaju luksuz izbora: ako im ne odgovara vlast u jednoj državi, uvek se mogu preseliti u drugu. Iznad svega, federalizam miri dva moderna imperativa: obezbeđivanje ekonomskih i vojnih koristi na osnovu veličine, dok istovremeno zadržava – u stvari, podstiče – kulturnu različitost.

Ali može se izneti i stav protiv federalizma. U poređenju sa unitarnom vlašću, odlučivanje u federaciji je komplikovano, sporo i suzdržano. Kada je naoružani napadač u Tasmaniji ubio 35 ljudi, federalna Australija se suočila sa izvesnim poli-

Okvir 14.3
Federalizam: prednosti i nedostaci

Prednosti	Nedostaci
Praktičan aranžman za velike zemlje	Može da bude manje efikasan u odgovoru na bezbednosne pretnje
Obezbeđuje kontrolu i ravnotežu	Odlučivanje je sporo i komplikovano: „muka, trošak i kašnjenje“ (Bryce, 1919, str. 341)
Dozvoljava priznavanje različitosti	Može da ukoreni podele među pokrajinama
Smanjuje pritisak na centar	Centar ima veće probleme u pokretanju nacionalnih inicijativa
Obezbeđuje konkurenciju između pokrajina i građanima dozvoljava kretanje između njih	Tretman građana zavisi od toga gde žive
Nudi mogućnosti za političke eksperimente	Komplikuje odgovornost; ko je odgovoran?
Dozvoljava malim jedinicama da sarađuju i da tako na većem prostoru imaju više ekonomskih i vojnih koristi	Može da većinama unutar pokrajine dozvoli da eksploatišu manjinu
Približava vlast narodu	Zasnivanje predstavljanja u gornjem domu na pokrajinama narušava princip „jedan čovek, jedan glas“

tičkim problemima pre nego što je uspela da na jedinstven način pooštri kontrolu naoružanja u zemlji. Nasuprot tome, unitarna Britanija je brzo reagovala kada se sličan incident iste godine dogodio u osnovnoj školi u Danblejnu u Škotskoj.

Federalizam može da postavi političke interese rivalskih vlasti iznad rešavanja zajedničkih problema. Sve je teže uspostaviti fiskalnu disciplinu; na primer, nekoliko latinoameričkih federacija borilo se za kontrolu slobodnog trošenja i neodgovornog ponašanja pokrajina. Prekomerno trošenje pokrajina – svesnih da će ih, ako treba, izbaviti centar – može da umanji fiskalnu snagu države u celini (Braun *et al.*, 2003).

Svaka konačna procena federalizma mora da uzme u obzir pravilnu ravnotežu između koncentracije i difuzije političke moći. Da li ona treba da počiva na jednom telu kako bi omogućila odlučnu akciju? Iz ove perspektive, federa-lizam se verovatno može videti kao prepreka i otežavajuća okolnost – i čak kao

antidemokratsko sredstvo. Alternativno, da li bi moć trebalo da bude raspodeljena tako da smanji opasnost diktature od strane većine? Kroz ovu vizuru, federalizam će izgledati kao neizostavni doprinos slobodi.

Unitarne države

Bez obzira na akademsko interesovanje za federalizam, trebalo bi da zapamtimo da je većina država unitarna, što znači da jedino centralna vlast ima suverenitet. U takvoj hijerarhiji nacionalne vlasti imaju teorijsko ovlašćenje da ukinu niže nivoe. Subnacionalne administracije, bilo regionalne bilo lokalne, mogu i da kreiraju i da

sprovode politike, ali to čine uz dozvolu centra. Kao odraz suprematije centra, nacionalna zakonodavna tela u većini unitarnih država imaju samo jedan dom, jer nema potrebe za drugim domom koji bi predstavljao čvrsto organizovane pokrajine.

Unitarni okviri se javljaju prirodno u društvima sa istorijom vladavine suverenih monarha i careva, kao što su Britanija, Francuska i Japan. U takvim okolnostima autoritet zrači iz svog istorijskog jezgra. Unitarne strukture takođe su norma u manjim demokratijama, naročito u onima bez velikih etničkih podela. U Latinskoj Americi skoro sve manje zemlje su unitarne (ali nijedna velika nije unitarna).

Zemlje Istočne Evrope takođe su izabrale unitarnu strukturu za svoje postko-munističke ustave, posmatrajući federalizam kao nelegitimno sredstvo kroz koje je Rusija nastojala da prikrije svoju dominaciju Sovjetskim Savezom.

Nakon složenosti federalizma, unitarna struktura može da izgleda kao direktna i efikasna. Međutim, lokacija suvereniteta retko je adekvatan vodič u političku stvarnost; unitarna vlast često je decentralizovana u svom delovanju. Tokom 1990-ih mnoge unitarne države zaista su nastojale da odgovornost za mnoge funkcije prebace na niže nivoe. U praksi, kao i u slučaju federacija, unitarne države najbolje se vide kroz vizuru upravljanja na više nivoa.

Možemo razlikovati tri opšta načina na koje unitarne države prenose vlast iz centra: dekoncentracija, decentralizacija i devolucija (Okvir 14.4). Prvi među njima, **dekoncentracija**, čisto je administrativno pitanje i označava izmeštanje zaposlenih u centralnoj vlasti iz prestonice. Argument za dekoncentraciju je da ona širi aktivnosti naokolo, smanjuje troškove premeštajući aktivnosti u jeftinije oblasti i rasterećuje centralnu vlast tako da ona može više da se posveti kreiranju politika

Okvir 14.4
Metode distribucije vlasti van centra

	Definicija	Primer
Dekoncentracija	Funkcije centralne vlasti vrši osoblje na terenu	Većina federalnih civilnih službenika u SAD radi van Vašingtona DC
Decentralizacija	Funkcije centralne vlasti vrše subnacionalni organi	Lokalne vlasti upravljaju nacionalnim programima blagostanja u Skandinaviji
Devolucija	Centralna vlast daje nižim nivoima neku autonomiju u odlučivanju	Regionalne vlasti u Francuskoj, Italiji i Španiji

Napomena: dekoncentracija i decentralizacija postoje i u federalnim i u unitarnim državama.

umesto njihovom sprovođenju. Rutinski zadaci kao što je izdavanje pasoša mogu biti dekoncentrisani u oblast sa višom nezaposlenošću i nižim troškovima.

Drugi i politički značajniji način podele vlasti je kroz **decentralizaciju.** Ovaj termin znači da se sprovođenje konkretnih politika delegira na subnacionalna tela, kao što su lokalne vlasti. Klasičan primer je Skandinavija. Tamo lokalne vlasti sprovode mnoge socijalne programe dogovorene na nacionalnom nivou. Na sličan način lokalne vlasti u Velikoj Britaniji služe kao pogonska snaga centralnih organa time što implementiraju planove kreirane u centru.

Treća i najradikalnija forma podele vlasti je **devolucija.** Do nje dolazi kada centar daje autonomiju u odlučivanju (i neka zakonodavna ovlašćenja) nižim nivoima. Primer za ovo je Španija. Njeni regioni su ojačali tokom tranzicije u demokratiju nakon smrti generala Franca 1975. i devolucija se od tada nastavila brzim tempom, pri čemu je status Katalonije kao posebne nacije priznat 2006. godine. Iako se Španija često tretira kao *de facto* federacija, u teoriji je njen okvir devolutivan ali unitaran.

U Velikoj Britaniji, takođe, razlike u odnosu na federacije ostaju čak i nakon devolucije. Britanija ostaje unitarna država jer skupštine dodeljene Škotskoj i Velsu 1999. Vestminster može da ukine putem redovnog zakonodavstva. Kao što primećuje engleski političar Enoch Powell, „vlast na osnovu devolucije je zadržana vlast“.

Upravljanje na regionalnom nivou

Stvaranje i širenje srednjeg nivoa vlasti – regionalnog nivoa koji se nalazi između centralne i lokalne vlasti – predstavljalo je važan trend u mnogim unitarnim drža-vama u drugoj polovini dvadesetog veka. U proučavanju 42 zemlje tokom ovog perioda, čiji je dohodak uglavnom visok, Hooghe *et al.* (2010, str. 54) nalaze da je u 29 ovih zemalja regionalni autoritet porastao, u poređenju sa svega dve kod kojih je primećen pad. Što veća zemlja, to moćniji njen srednji nivo nastoji da bude. Kao rezultat ovih dešavanja, unitarne države kao što su Francuska, Italija i Poljska sada imaju tri nivoa subnacionalne vlasti: regionalni, pokrajinski i lokalni (Tabela 14.2).

Složenost se uvećava zbog činjenice da u nekoliko zemalja niži nivoi nisu odgovorni narednom višem nivou. Rezultat je višeslojni sistem, koji je čak još složeniji nego federacija u kojoj su lokalne vlasti obično situirane unutar pokrajina koje su odgovorne za njih.

Prvobitno su mnogi regioni uglavnom bili prostorne jedinice konstruisane od strane centra da predstave podatke o nejednakostima unutar zemlje i politikama za njihovo smanjivanje. Regionalno planiranje ove vrste postalo je uobičajeno u zapadnim demokratijama tokom 1950-ih i 1960-ih, u početku kao deo posleratne rekonstrukcije (Bickerton i Gagnon, 2011, str. 286).

Tabela 14.2 Subnacionalne vlasti u nekim unitarnim liberalnim demokratijama: broj jedinica po nivou

Velike unitarne države u Evropi obično imaju tri nivoa subnacionalne vlasti. Međutim, najniži nivo ponekad se sastoji od izuzetno malih opština sa malo funkcija.

	Francuska	Italija	Holandija	Poljska	Švedska
Najviši nivo (region)	22	20	–	16	–
Srednji nivo (pokrajina)	100	103	12	314	20
Najniži nivo (opština)	36.683	8.100	443	2.478	290

Izvor: prilagođeno iz Loughlin *et al*., (2011), dodatak 1.

U većini velikih unitarnih država, međutim, ubrzo su osnovane specifične regionalne organizacije. One su postale administrativno sredstvo kroz koje centar može da decentralizuje planiranje, pri čemu regionalna tela preuzimaju odgovornost za ekonomski razvoj i odgovarajuću javnu infrastrukturu, naročito saobraćaj. Ova tela nisu uvek bila neposredno birana; u stvari, obično su kreirana na podsticaj centra više nego na inicijativu iz regiona.

U mnogim velikim evropskim unitarnim državama, koordinativna funkcija administrativnih regiona značajno je unapređena. Regioni obezbeđuju vrednu **perspektivu srednjeg nivoa** koja se nalazi ispod zemlje kao celine ali iznad lokalnih oblasti. Spajanje lokalnih vlasti može da postigne nešto od istog efekta, ali često uz veću političku cenu imajući u vidu važnost tradicionalnih zajed-nica za mnoge stanovnike.

Srednji nivo (engl. *mesolevel*, prim. prev.) središnji je, obično regionalni sloj vlasti, koji se nalazi između nacionalnog i lokalnog nivoa. *Meso* potiče od grčkog *mésos*, što znači sredina.

Ključni faktor koji utiče na razvoj regional-nih institucija je da li se one neposredno biraju. Izbori jačaju vidljivost ali, bilo to dobro ili loše, politika i pristrasnost se onda direktnije mešaju u njihov rad.

Francuska je primer ove tranzicije. Dvadeset dva regionalna veća uspostavljena 1972. u početku su posedovala izuzetno ograničena izvršna ovlašćenja. Međutim, njihov status je ojačan zakonom o decentralizaciji koji je donet 1982. i kojim su uvedeni neposredni izbori. Prvi krug ovih izbora održan je 1986. godine. Iako francuska regionalna tela nastavljaju da rade sa malim budžetima, stekla su veću vidljivost i autoritet.

Teza o neposrednim izborima možda je najjača onde gde su regioni već važni kulturološki entiteti koji obezbeđuju fokus za identitete građana. U Velikoj Britaniji, na primer, pokušaji laburističke vlasti da u Engleskoj stvori izabrane regionalne skupštine potonuli su zbog apatije javnosti. Ali skupštine su uspešno uvedene u Škotskoj i Velsu, gde je nacionalna lojalnost čvrsto ukorenjena.

Evropska unija je podstakla razvoj regionalnog nivoa unutar svojih država članica. Evropski fond za regionalni razvoj, osnovan 1975, pomoć regionima raspoređuje direktno, a ne kroz centralne vlasti. Pomalo preterana ali značajna u to vreme, ideja je bila da EU i regioni postepeno treba da postanu vodeći kreatori politika koji će zaobići centralne vlasti i prepustiti im manje nadležnosti na tom novom položaju. Evropska unija je razvila takve aspiracije uvođenjem Komiteta za regione i lokalne zajednice 1988. godine. Međutim, ovo telo, koje čine podnacio-nalni organi, pokazalo se kao uglavnom savetodavno. Nacionalne izvršne vlasti su ostale važnije u političkom procesu nego što su posvećeniji zagovornici regionalne vlasti u EU to zamišljali.

Čak i tako, složenost upravljanja na više nivoa u unitarnim državama znači da je isključivi fokus suvereniteta na nacionalni nivo sve lošiji vodič u realnost kreiranja i implementacije koherentne javne politike.

Lokalna vlast

Lokalna vlast je univerzalna i srećemo je i u federalnim i u unitarnim državama. To je najniži nivo na izborima birane teritorijalne organizacije i „mesto gde se obavljaju svakodnevne aktivnosti politike i vlasti“ (Teune, 1995b, str. 16). Na primer, 11. septembar bio je nesumnjivo globalni događaj, ali zvaničnici Njujorka su bili oni koji su se suočili sa neposrednim zadatkom obezbeđivanja hitnih službi. Imajući u vidu njenu ulogu u pružanju usluga, lokalna vlast ne treba da bude ono čemu naginje: zaboravljeni nivo.

Opšta nadležnost predstavlja ovlašćenje lokalne vlasti da donosi propise u bilo kojoj oblasti svog delovanja. Tamo gde nema opšte nadležnosti, lokalne vlasti ograničene su na zadatke koje im je eksplicitno poverila viša vlast. Bilo kakva dodatna akcija bila bi *ultra vires* – van nadležnosti.

U najboljem slučaju, lokalne vlasti pokazuju prednosti koje proističu iz ograničene veličine. One mogu da predstavljaju prirodne zajednice, ostaju pristupačne svojim građanima, jačaju lokalne identitete, nude praktično obrazovanje u politici, obezbeđuju bazu ljudskih resursa za više položaje, služe kao prva tačka kontakta kojoj se građani obraćaju i raspoređuju resurse na osnovu svog specijalizovanog znanja. Ipak, lokalne vlasti takođe imaju slabosti. One su često premale da efikasno pruže usluge, nedostaju im sposobnosti za prikupljanje dovoljno sredstava da bi uspostavile sopstvene prioritete i lako padaju pod dominaciju tradicionalnih elita.

Ravnoteža između bliskosti i efikasnosti menja se tokom vremena. U drugoj polo-vini dvadesetog veka lokalne vlasti su podsticane da postanu efikasnije, što je dovelo do stvaranja većih jedinica. Na primer, broj opština u Švedskoj opao je sa 2.500 u 1951.

na 274 u 1974. godini (Rose, 2004, str. 168). U Britaniji, gde je pitanje efikasnosti bilo prioritetno, prosečan broj stanovnika koji je opsluživala lokalna vlast dostigao je 142.015 do 2007, što je najviše u Evropi (Loughlin *et al.*, 2011, dodatak 1).

Kako se bližio kraj dvadesetog veka javili su se znaci oživljavanja interesa za angažovanje građana, podstaknuto potrebom da se odgovori na sve manju izlaznost na lokalnim izborima. Na Novom Zelandu, uspešne upravljačke reforme uvedene 1989. pratio je Zakon o lokalnoj vlasti (2002). Ovaj zakon je izneo skuplju, parti-cipativnu viziju lokalnih vlasti.

Slično tome, „početkom 1990-ih holandska lokalna vlast bila je preokupirana pitanjima efektivnosti i efikasnosti. Tokom 1990-ih, međutim, naglasak se pomerio na pitanje responzivnosti javnosti“ (Denters i Klok, 2005, str. 65). Godine 1995. Norveška je odlučila da „nikakvo dalje ujedinjavanje neće biti nametano protiv volje većine stanovnika dotičnih opština“ (Rose, 2004, str. 168). Ovo kruženje između efikasnosti i participacije pokazuje ne samo stvarne kompromise između njih nego i teškoće postizanja njihove stabilne međusobne ravnoteže.

Status

Status lokalne vlasti veoma je različit od zemlje do zemlje (Okvir 14.5). Pogledajte, prvo, kontrast između demokratija Evrope i Novog sveta. U većem delu Evrope, lokalne vlasti predstavljaju istorijske zajednice koje su starije od pojave snažnih nacionalnih vlasti. Poreklo mnogih italijanskih zajednica, na primer, datira

Okvir 14.5
Status lokalne vlasti

Viši	Niži	Komentar
U evropskim demokratijama	U demokratijama Novog sveta (npr. Australija, SAD)	U Evropi lokalne vlasti često predstavljaju istorijske zajednice, a u Novom svetu karakter lokalne zajednice je više utilitaran
U Severnoj Evropi (npr. Skandinavija)	U Južnoj Evropi (npr. Francuska, Italija)	Lokalne vlasti upravljaju državama blagostanja u Severnoj Evropi ali vrše manje funkcija u Južnoj Evropi
Kada lokalne vlasti imaju **opštu nadležnost** da predstavljaju svoju zajednicu	Kada lokalne vlasti ne mogu da deluju ***ultra vires*** („van nadležnosti“)	Opšta nadležnost dozvoljava lokalnim vlastima da preuzmu inicijativu dok ih *ultra vires* ograničava na dodeljene funkcije

čak iz dvanaestog veka. Kao odraz ove pozicije, evropski ustavi obično predviđaju neku formu lokalne samouprave. Švedski Instrument vlasti odlučno određuje da će se švedska demokratija „realizovati kroz predstavničku i parlamentarnu političku organizaciju i kroz lokalnu samoupravu“.

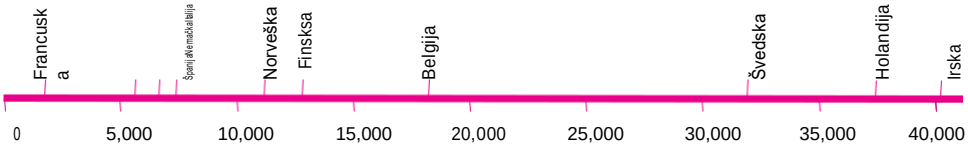
U Novom svetu, nasuprot tome, lokalne vlasti odražavaju pragmatičniji, utili-tarni pristup. Lokalne vlasti su organizovane prema potrebama bavljenja „putevima, lokalnim taksama i đubretom“. Posebni odbori (imenovani ili izabrani) dodatno su formirani radi rešavanja specifičnih problema kao što su kontrola razmnožavanja komaraca, luke i isušivanje zemljišta. Stil ovih političkih mera je bio apolitičan: „ne postoji demokratski ili republikanski način sakupljanja đubreta“. U stvari, posebni odbori su često bili formirani upravo da bi bili nezavisni od stranačkih politika.

Drugo, položaj lokalnih vlasti varira unutar Evrope duž široke ose sever–jug. U severnim zemljama, lokalne vlasti su postale važan mehanizam za pružanje usluga razvijenih država blagostanja, nastalih posle 1945. godine. Usluge kao što su socijalna pomoć, nadoknada za nezaposlenost i obrazovanje finansirao je centar ali su bile pružane lokalno, što je dovelo do izraza kao što su „opština blagostanja“ i „lokalna država blagostanja“. Kao rezultat, lokalne vlasti su postale šalter vlade na kome je radio svaki četvrti zaposleni u nordijskim zemljama (Rose, 2004, str. 169). U nekim zemljama, uključujući Dansku, lokalne vlasti takođe prikupljaju poreze za centar.

U Južnoj Evropi, nasuprot tome, države blagostanja i dalje su manje razvijene, pri čemu Katolička crkva igra veću ulogu u pružanju pomoći dok javne usluge kao što je obrazovanje ostaju pod direktnom kontrolom centalne vlasti. U Italiji, na primer, nastavnici su službenici države, a ne lokalnih veća. Opštine u Južnoj Evropi takođe su ostale male, naročito u Francuskoj gde neke postoje duže od naroda (Slika 14.3). Ograničena veličina sprečava ekstenzivnu administrativnu ulogu.

Slika 14.3 Prosečan broj stanovnika opština (najnižeg nivoa) u izabranim evropskim demokratijama, 2007.

Opštine u mnogim evropskim demokratijama ostaju izuzetno male. One predstavljaju istorijske zajednice, ali često moraju da se udružuju u konzorcijume za pružanje usluga.



Napomena: nije prikazano: Danska (56.239), Velika Britanija (142.015)

Izvor: prilagođeno iz Loughlin *et al*. (2011), dodatak 1.

Treće, opšta nadležnost jača i autoritet i položaj lokalnih vlasti. Nemački Osnovni zakon, na primer, daje lokalnim zajednicama „pravo da regulišu (sva lokalna pitanja) pod sopstvenom odgovornošću i u okviru zakonskih ograničenja“. Slično tome, holandski ustav navodi da lokalne zajednice imaju „autonomna“ ovlašćenja da regulišu sopstvene poslove.

Ali u drugim zemljama, uključujući Veliku Britaniju, veća su tradicionalno mogla da obavljaju samo zadatke koje im je izričito dodelio centar; svaka druga akcija bila bi *ultra vires*. U Sjedinjenim Državama, Dillonovo pravilo (1872) na sličan način ograničava lokalne vlasti na zadatke koje im dodeli država u kojoj se nalaze. Neke zemlje koje primenjuju *ultra vires,* među koje spadaju Velika Britanija i Novi Zeland, uspostavile su liberalniji zakonski okvir početkom dvadeset prvog veka, ali bez davanja punog ovlašćenja za opštu nadležnost (Bush, 2005).

Struktura

Struktura lokalne vlasti odnedavno privlači pažnju jer se čine pokušaji da se odlučivanje učini vidljivijim lokalnim biračkim telima u doba smanjene izlazno-sti. Jedan konkretan cilj je da se gradonačelnici pretvore u glavne javne ličnosti izbornih jedinica koje predstavljaju. Upravo kao što političke stranke nastoje da preokrenu pad broja članova tako što svojim simpatizerima daju više uticaja na izbor kandidata i lidera, tako i lokalne vlasti u zemljama poput Italije, Holandije i Velike Britanije podstiču izlaznost uvođenjem neposrednih izbora za gradona-čelnike. Istaknuti gradonačelnici, kao što je Boris Johnson u Londonu, mogu da ojačaju vidljivost izborne jedinice ne samo unutar svoje oblasti već i, podjednako važno, među potencijalnim posetiocima i investitorima. Ovde na delu vidimo vezu između institucionalne organizacije i marketinga.

Postoje, u stvari, tri opšta načina organizovanja lokalne vlasti: to su formati veća, veća sa gradonačelnikom i veća sa menadžerom (Okvir 14.6). Obradićemo svaki ponaosob.

Prvi i najtradicionalniji metod je sistem veća, kakav se koristi u Švedskoj i, tradicionalno, u Engleskoj. Ovaj aranžman koncentriše autoritet na skup izabranih većnika koji su formalno odgovorni za nadzor nad radom organizacije. Ovo veće često funkcioniše kroz moćne odbore koji pokrivaju glavne lokalne službe. Gradonačelnika imenuje samo veće ili centralna vlast. Koje god prednosti ovaj format mogao da ima, njegov kolektivni karakter pruža netransparentnu sliku stanovnicima i širem svetu.

Shodno tome, pažnju privlači *drugi* metod organizacije, poznat kao sistem „veća sa gradonačelnikom“. Ovaj model je više predsednički nego parlamen-tarni. Zasnovan je na podeli vlasti između izabranog gradonačelnika i izabranog veća. Gradonačelnik je glavni izvršni organ a veće je nadležno za zakonodavstvo

Okvir 14.6
Strukture lokalne vlasti

	Opis	Primeri
Sistem veća	Izabrani većnici čine veće koje deluje kroz manje podgrupe ili kroz funkcionalne odbore. Gradonačelnik se ne bira na izborima, već ga imenuje veće ili centralna vlast.	Belgija, Holandija, Švedska
Sistem veća sa gradonačelnikom	Gradonačelnik se bira na izborima i on je glavni izvršni organ. Većnici izabrani iz lokalnih jedinica čine veće sa zakonodavnim i finansijskim ovlašćenjima. Ovaj format dalje se deli na sisteme sa jakim i slabim gradonačelnikom.	Otprilike polov nagradova u SAD, uključujući Čikago i Njujork
Sistem veća sa menadžerom	Gradonačelnik i veće imenuju profesionalnog menadžera koji vodi izvršna odeljenja. Gradonačelnik nema izvršna ovlašćenja.	Gotovo polovina gradova u SAD, uključujući Dalas i San Antonio

i odobrenje budžeta. Korišćen u mnogim velikim američkim gradovima (kao što je Njujork), ovaj veoma politički format dozvoljava da čitav raspon urbanih interesa bude predstavljen unutar razrađenog okvira. Gradonačelnik i veće se često ne slažu, upravo kao što je na nacionalnom nivou predsednik često u sukobu sa Kongresom. Takođe, kao na nacionalnom nivou, gradonačelnika obično biraju svi građani (iz čitave oblasti), dok većnici predstavljaju konkretne delove grada.

Ovlašćenja dodeljena gradonačelniku i veću značajno se razlikuju. U ver-ziji „jakog gradonačelnika“, gradonačelnik je centar autoriteta i odgovornosti, sa ovlašćenjem da postavlja i razrešava šefove odeljenja bez odobrenja veća. Primer je Njujork. U formatu „slabog gradonačelnika“, veće zadržava i zakonodavnu i izvršnu vlast, strogo kontrolišući gradonačelnika. Gradonačelnik Londona – koji se neposredno bira od 2000. – primer je klasičnog slabog gradonačelnika. Bio jak ili slab, izabrani gradonačelnik bar javno predstavlja konkretnu oblast.

Treća struktura lokalne vlasti je sistem veća sa menadžerom. Ovaj intrigantni aranžman nastoji da depolitizuje i pojednostavi lokalnu vlast razdvajanjem politike

od administracije. Ta razlika se postiže imenovanjem profesionalnog gradskog menadžera koji radi pod izabranim većem i upravlja radom organa. Format veća sa menadžerom, koji se javio u SAD početkom dvadesetog veka kao pokušaj da se ograniči korupcija, široko je prihvaćen na američkom zapadu i jugozapadu. Model veća sa menadžerom ima korporativni kvalitet, pri čemu birači (deoničari) biraju većnike (odbor direktora) koji nadgledaju gradskog menadžera (izvršnog direk-tora) odgovornog za ekonomično pružanje usluga. Kao i u sistemu veća, pozicija gradonačelnika je u velikoj meri ceremonijalna. Ovaj format dozvoljava menadžeru da se fokusira na efikasno pružanje usluga, bez političkog mešanja, ali je razliku između politike i administracije često teško održati u praksi.

Funkcije

Šta rade lokalne vlasti? Široko uzev, njihovi zadaci su dvostruki. Prvo, pružaju opsežan i za stanovništvo važan opseg lokalnih javnih usluga. Tu spadaju biblioteke, lokalno planiranje, osnovno obrazovanje, briga o starima, sakupljanje otpada i vodosnabdevanje. Drugi zadatak, važniji u nekim zemljama nego u drugim, jeste sprovođenje nacionalnih socijalnih politika. Međutim, statičan opis funkcija ne uspeva da otkrije koliko se uloga lokalne vlasti razvila od 1980-ih, naročito u onim zemljama gde veoma razvijeni lokalni organi obavljaju značajne funkcije.

Važan trend, naročito istaknut u engleskom govornom području i u Skandinaviji, jeste da opštinske vlasti smanjuju svoje direktno pružanje usluga tako što zadatke delegiraju nevladinim organizacijama, i profitnim i dobrovoljnim. Ova tranzicija od lokalne vlasti ka lokalnom upravljanju odražava pojavu novog javnog menadžmenta na nacionalnom nivou (videti Poglavlje 17). U teoriji, većina usluga lokalne vlasti – od biblioteka do čišćenja ulica – može da se poveri nekom podugovaraču, sa potencijalnom koristi u vidu efikasnosti i kvaliteta usluga. Ali u praksi se ove koristi ne postižu uvek, što stvara određeni rizik u transferu i ostavlja otvorenim šire pitanje da li je direktno pružanje usluga građanima od strane lokalnog organa suštinski povoljnije u odnosu na uslugu podugovača potrošaču.

Delegiranje usluga predstavlja evoluciju od obezbeđivanja do omogućava-nja. Ovlašćeni organ ne pruža toliko usluge koliko obezbeđuje njihovu isporuku. U teoriji, organ postaje malo, koordinativno telo koje se više bavi upravljanjem nego vlašću. Uz podugovaranje, sve veći broj organizacija može da se uključi u kreiranje lokalnih politika, pri čemu su mnoge od njih više funkcionalne (npr. školski odbori) nego teritorijalne (npr. veća okruga). Ovaj koordinisaniji i više strateški pristup često se povezuje sa sve većom preokupacijom lokalnih vlasti ekonomskim razvojem, naročito u privlačenju investicija.

Poglavlje 15

ZAKONODAVNA TELA

- Struktura
- Funkcije
- Odbori
- Poslanici
- Evropski parlament
- Zakonodavna tela u autoritarnim državama

Zakonodavna tela su simboli predstavljanja naroda u politici. To nisu upravljačka tela, ne donose ključne odluke i obično čak ni ne predlažu zakone. Ipak, i dalje su osnova i liberalne i demokratske politike. Ovaj značaj proističe iz njihove predstavničke funkcije: „zakonodavna tela povezuju društvo sa prav-nom strukturom vlasti u državi. Zakonodavna tela su predstavnička tela: ona odražavaju osećanja i mišljenja građana“ (Olson, 1994, str. 1). Kako je primetio engleski politički teoretičar John Locke:

> U svom su zakonodavnom telu pripadnici države ujedinjeni i združeni u jedno koherentno živo telo. Ovo je duša koja državi daje oblik, život i jedinstvo; na osnovu toga pojedini pripadnici imaju uzajaman uticaj, simpatiju i povezanost; i zbog toga, kada je zakonodavno telo razbijeno ili raspušteno, dolazi do raspada i smrti (Locke, 1690, od. 212).

Zakonodavno telo je višečlano predstavnič-ko telo koje razmatra javna pitanja i „daje pri-stanak u ime političke zajednice koja seže dalje od izvršne vlasti na oba-vezujujuće mere javne politike“ (Norton, 1990, str. 1). Reči koje se koriste da označe ova tela odra-žavaju njihovu originalnu svrhu: skupštine i kongresi okupljaju, duma razmatra, legislatura donosi zakone a parlamenti govore.

Ukratko, zakonodavna tela pomažu mobilizaciju pristanka za sistem na vlasti. Kako su se liberalne demo-kratije širile svetom, tako je veći broj zakonodavnih tela dobijao na političkom značaju koji dolazi iz vršenja ove funkcije zastupanja naroda.

Kako su zakonodavna tela stekla ovaj značaj? Ukratko, poreklo parlamenata leži u starim kraljev-skim dvorovima Evrope. Tamo bi monarsi presuđivali u važnim pravnim slučajevima i susretali se sa plemićima iz svog kraljevstva. Postepeno su ove skupštine postale uređenije i počele da predstavljaju različite staleže na koje je društvo bilo podeljeno – sveštenstvo, plemstvo i gradove. U trinaestom i četrnaestom veku, kraljevi su počeli da se redovnije savetuju sa staleškim vođama u

Za proučavanje...

ZAKONODAVNA TELA

- Zakonodavna tela (parlamenti) povezuju društvo i državu. Ona su suštinski mehani-zam predstavničke demokratije.
- Pitanje da li bi zakonodavna tela trebalo da imaju jedan dom ili dva, premda naizgled tehničko, izražava suprotstavljene perspektive u načinu shvatanja demokratije.
- Predstavljanje je najočiglednija funkcija zakonodavnih tela. Ali važno pitanje je kako bi predstavljanje trebalo razumeti i pomiriti sa važnošću stranaka.
- Kontrast između zakonodavnih tela zasnovanih na debati i na odborima nudi uvid u način rada parlamenata u praksi. Kada je reč o zakonodavnim telima zasnovanim na odborima, ne treba da posmatramo samo Sjedinjene Države nego i Skandinaviju.
- Kontrola (nadzor) je sve važnija funkcija u gotovo svim zakonodavnim telima u liberalnim demokratijama. Da bi se razumela ova uloga, treba pažljivo posmatrati parlamentarne odbore. Uporedni projekti ovde mogu da ponude praktične pouke, kao i da osvetle jednu važnu komponentu savremenog upravljanja.
- Ako vas više interesuju poslanici u zakonodavnim telima nego same instituci-je, postoji nekoliko tema vrednih proučavanja: profesionalni političari, politič-ka klasa, korupcija i njen uticaj, političari koji nisu zvezde i političke dinastije. Sve ove oblasti pogodne su za uporednu analizu.
- Skupštine se sreću u većini autoritarnih režima. Početni (i prilično težak) zadatak ovde je da se identifikuje kojim funkcijama one služe. Studije slučaja o takvim skupština-ma pomažu otkrivanje mogućnosti i neformalna ograničenja za javno neslaganje u nedemokratskom okruženju.

vezi sa pitanjima rata, uprave, trgovine i poreza. Ove prve evropske skupštine bile su savetodavna tela mnogo pre nego što su postale moderne legislative sa suverenim ovlašćenjem da donose zakone.

Dok su evropski parlamenti razvijali svoje nadležnosti postepeno i teško, većina modernih ustava slavi važnost zakonodavnih tela. U raspravama u vreme donošenja američkog ustava, na primer, James Madison je izjavio da „u republikanskoj vlasti obavezno preovladava zakonodavna vlast“ (Hamilton, 1788d, str. 265). Procenjeno je da je vodeća uloga skupštine suštinska odbrana od tiranije izvršne vlasti; kao posledica, spisak ovlašćenja datih Kongresu bio je duži i detaljniji od onog koji se odnosio na predsednika. Malo drugih zakonodavnih tela je važno kao američki Kongres, ali princip izražavanja narodne volje kroz skupštinu postao je temeljni aksiom liberalne demokratije. U teoriji, samo ustav (i sudska vlast koja ga tumači) nalazi se iznad Lockeove legislative.

Savremena zakonodavna tela doprinose detaljnom upravljanju kao i širokom izražavanju narodne volje. U stvari, jedna svrha ovog poglavlja je da pokaže kako moderna skupština – ona sa sistemom odbora sa dovoljno resursa i profesionalnim poslanicima sa nekom autonomijom u odnosu na stranku – može da poboljša kvalitet zakonodavstva, nadzire akcije izvršne vlasti i održava uticajna saslušanja u vezi sa pitanjima od javnog značaja. Na ova tri konkretna načina, kao i kroz opšte predstavljanje, savremena skupština potvrđuje svoj duh.

Struktura

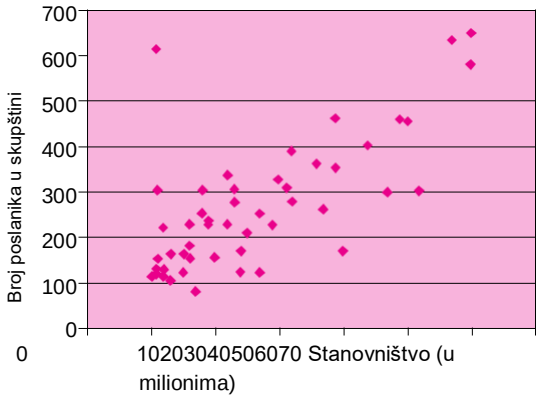
O svakoj skupštini na svetu sa sigurnošću se mogu reći samo dve stvari: koliko ima poslanika i od koliko domova je sastavljena. U ovom odeljku ispitujemo ove aspekte skupštinske strukture.

Veličina

Veličina skupštine, označena brojem poslanika u važnijem donjem domu, odražava broj stanovnika zemlje (Slika 15.1). U Kini, najnaseljenijoj zemlji na svetu, ogroman Nacionalni narodni kongres ima gotovo 3.000 poslanika. Nasuprot tome, skupština južnopacifičkog ostrva Tuvalu (12.373 stanovnika) ima svega 15 poslanika.

Slika 15.1 Broj stanovnika i veličina skupštine, 2012.

Što je broj stanovnika neke zemlje veći, to je veće i njeno zakonodavno telo. Međutim, veličina skupštine ostaje stabilna kada broj stanovnika nadmaši raspon ovog grafikona.



Napomene : u dvodomnim skupštinama prikazana je veličina donjeg doma. Analiza je ograničena na zemlje čiji je broj stanovnika između deset i šezdeset miliona.

Izvori: CIA (2012), IPU (2012).

Veličina je, međutim, loša mera snage. Upravo obrnuto, džinovske skupštine pokazuju se nesposobnim zbog nemogućnosti kohezivnog delovanja. One su u stalnoj opasnosti da ih preuzmu koherentniji akteri – na primer političke stranke ili čak sopstveni odbori. Vladajuće komunističke partije, kao u Kini, preferiraju velika zakonodavna tela upravo zbog toga što ih je lakše kontrolisati.

Nasuprot tome, veoma mali dom – sa manje od sto poslanika – nudi svim poslanicima da iznesu svoje stavove u kolegijalnom okruženju. Izuzetno mali dom može da bude u potpunosti prikladan za ostrvske zajednice kao što je Tuvalu. U praksi, kako pokazuje Slika 15.1, malo donjih domova ima više od petsto–šesto poslanika i ovo je verovatno korektna procena maksimalne veličine efikasnog tela.

Broj domova

Da li će neko zakonodavno telo imati jedan ili dva doma? Ako ima dva, kakva treba da bude uloga drugog doma i kako njegovi poslanici treba da se biraju? Ova tradicionalna pitanja dobila su nov značaj tokom 1990-ih sa svežim talasom demokratizacije, koji je iznova otvorio pitanja institutucionalne strukture.

Jednodomna zakonodavna tela su savremena norma. Njihov broj se povećao u drugoj polovini dvadesetog veka pošto je nekoliko manjih demokratija, među kojima su Švedska (1971) i Island (1991), ukinulo drugi dom. Mnoge manje pos-tkolonijalne i postkomunističke države takođe su prihvatile samo jedan dom. Do 2012, od 193 nacionalna parlamenta na svetu 115 (60%) imalo je samo jedan dom (IPU, 2012).

Iako su neke evropske skupštine prvobitno bile sastavljene od više domova, po jedan za svaki feudalni stalež, današnji parlamenti su **unikameralni** (jedan dom) ili **bikameralni** (dva doma). Prvi (ili donji) dom obično je poznat kao „dom poslanika“, „nacionalna skupština“ ili „predstavnički dom“. Drugi (ili gornji) dom obično je poznat kao „senat“.

Nasuprot tome, **dvodomna** zakonodavna tela češće se sreću u većim zemljama i u demokratijama; ona su prisutna u svim federacijama, gde drugi dom obično izražava glasove federalnih jedinica. Međutim, obratite pažnju na to da razdvajanje domova nije kompletno. Mnoga dvodomna zakonodavna tela povremeno se sastaju na zajedničkim sednicama, ne samo u ceremonijalne svrhe kao što je polaganje zakletve šefa države.

Izbor između jednog ili dva doma nije samo tehničko pitanje institucionalne strukture. U osnovi, ova odluka odražava suprotstavljene vizije demokratije. Jednodomni par-lamenti pravdaju se većinskim shvatanjem narodne kontrole. Ideja je da skupština zasnovana na neposrednim opštim izborima odražava narodnu volju i ne treba da se opstruiše. Radikalni francuski sveštenik Abbé Sieyés (1748–1836) dobro zaklju-čuje: „ako se drugi dom ne slaže s prvim, opasan je, a ako se slaže – nepotreban je“ (Lively, 1991). Takođe, skupština sa jednim domom je odgovornija, ekonomičnija

i odlučnija; ona ne pati od trivijalnog osvajanja poena koje se javlja čim se formiraju dva doma sa različitim interesima.

Ali branitelji dvodomnih parlamenata odbacuju i većinsku logiku Abbéa i škrtost računovođa. Bikameralisti naglašavaju liberalni element demokratije, uz tvrdnju da gornji dom nudi kontrolu i ravnotežu. On može da brani pojedinačne i grupne interese u odnosu na potencijalnu represiju većine u donjem domu.

Drugi dom može takođe da služi kao dom kontrole, koji revidira predloge zakona, nadzire ustavne amandmane i eliminiše prekomerno zakonodavstvo; ukratko, drugi dom je važan za ponovno razmatranje. Da usvojimo termine koje je koristio engleski državnik Edmund Burke (1729–1997), gornji dom može da bude „deliberativna skupština jedne nacije“ više nego puki „skup zastupnika“.

Iz ovih razloga, moć odlaganja koju poseduje gornji dom može se predsta-viti kao vrlina. Na primer, James Madison, jedan od američkih očeva osnivača, sugerisao je da gornji dom omogućava zaštitu od „preteranog donošenja zakona“ (Hamilton, 1788e). On je najbliži modernoj verziji tradicionalne ideje o veću staraca, jer je njegova debata češće manje pristrasna nego u donjem domu.

Slabi bikameralizam javlja se kada donji dom dominira nad gornjim domom time što obezbeđuje primarni fokus za odgovornost vlade, kao u ve-ćini parlamentarnih sistema. U **jakom bikameralizmu** – koji se sreće u nekoliko federacija sa predsedničkom vlašću kao što je to slučaj u SAD – dva doma su uravnoteženija.

Drugi dom takođe može da rastereti donji dom, detaljan rad se obavlja u njegovim odbo-rima, a on pomaže i u imenovanjima (na primer sudija). Vršenjem ovih detaljnih zadataka on može da doprinese efikasnom funkcionisanju modernog zakonodavnog tela i time oduži svoj dug.

Tamo gde se zakonodavna tela sastoje od dva doma otvara se pitanje njihovog međusobnog odnosa. Donji dom obično dominira. Ovaj format **slabog bikameralizma** tipičan je za parlamentarni sistem. U njemu, na kraju krajeva, opstanak vlade zavisi od očuvanja parlamentarne podrške i zbog jasnoće jedan dom mora (ili treba) da postane središte takve odgovornosti. Zadatak održanja ili izglasavanja nepoverenja vladi prirodno pripada donjem domu zbog njegovog narodnog mandata.

Dominacija prvog doma takođe se može posmatrati na druge načine:

- to je obično veći dom, sa prosečno 254 poslanika u poređenju sa 95 u gor-njem domu (IPU, 2012);
- on često ima posebnu odgovornost za budžet;
- on je forum za predstavljanje glavnih predloga;
- on ima pravo da prevaziđe veto ili amandman drugog doma.

U predsedničkim sistemima, nasuprot tome, predsednik je neposredno iza-bran i njegov opstanak na položaju ne zavisi od poverenja zakonodavnog tela. Ovaj nezavisni opstanak znači da nema potrebe da se odgovornost izvršne vlasti

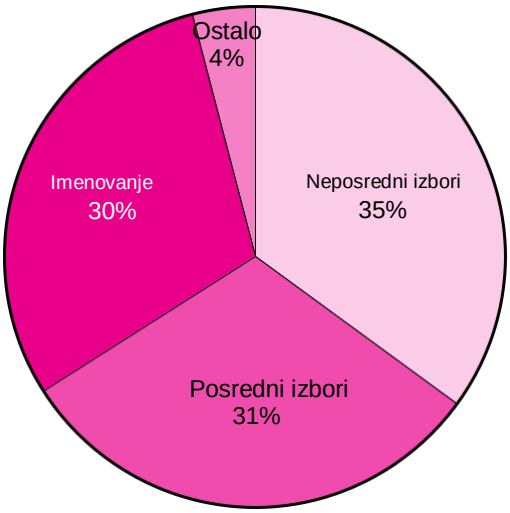
fokusira na jedan dom. **Jaki bikameralizam** može da se javi u ovim uslovima, naročito u kombinaciji sa federalizmom. Američki Kongres je najbolji primer ovog uravnoteženijeg aranžmana. Sa ustavnim položajem predstavnika država, Senat je punopravni učesnik u upravljanju zemljom.

Izbor drugog doma

Dvodomna struktura otvara pitanje načina na koji poslanici u drugom domu treba da se biraju. Neko odstupanje u odnosu na donji dom potrebno je da bi se izbeglo odslikavanje stranačke ravnoteže u prvom domu. Tri glavna metoda su nepo-sredni izbori, posredni izbori i imenovanje, obično od strane vlade (Slika 15.2).

Slika 15.2 Izbor drugog doma, 2012.

Mesta u drugom (gornjem) domu dodeljuju se putem tri različita metoda: neposredni izbori, posredni izbori i imenovanje. Radi poređenja, 95% poslanika u prvom (donjem) domu bira se neposredno.



Napomena: zasnovano na ukupnom broju mesta (tj. bez proseka po zemlji).

Izvor: IPU (2012).

Čak i kada se poslanici gornjeg doma neposredno biraju, kontrast sa donjim domom i dalje se obično postiže tako što se poslanicima nudi duži mandat; obično pet ili šest godina u poređenju sa četiri ili pet godina za donji dom (Tabela 15.1). Da bi ovaj kontrast bio još oštriji, izborni ciklusi se često ne poklapaju. Na primer, američki senatori imaju šestogodišnji mandat, pri čemu jedna trećina mesta podleže izborima svake dve godine.

Federalna struktura takođe proizvodi prirodnu razliku među domovima. Ovaj kontrast nastaje zbog toga što, osim u Kanadi, izbore za federalni gornji dom organizuje država, pri čemu su manje države namerno zastupljenije. Na primer, američki Senat ima dva poslanika iz svake od pedeset država, što znači da Kalifornija (sa stanovništvom od 37,2 miliona) ima isti nivo predstavljanja kao Vermont (626.000). Nasuprot tome, izborne jedinice za Predstavnički (donji) dom formirane su tako da budu jednake po broju stanovnika. Rezultat je da domovi mogu da kontrolišu jedan drugi, naročito kada ih kontrolišu različite stranke.

Tabela 15.1 Izbor drugog doma, 2012.

Gornji domovi obično su manji od donjih domova, pri čemu se poslanici biraju na duži mandat i na više različitih načina.

	Dom	Broj poslanika	Trajanje mandata (godine)	Način izbora
Australija	Senat	76	6	Neposredni izbori sistemom pojedinačnog prenosivog glasa u svakoj državi
Nemačka	*Bundesrat* (Savezno veće)	69	–	Imenuje pokrajinska vlada
Irska	Senat	60	5	Imenuje premijer (11), izabrani od predstavnika različitih oblasti rada (43) i sa dva univerziteta (6)
Indija	*Rajya Sabha* (Savet država)	245	6	Posredno izabrani od strane državnih skupština (233), imenuje predsednik (12)
SAD	Senat	100	6	Neposredno birani sistemom relativne većine u svakoj državi

Izvor: IPU (2012)

Funkcije

Predstavljanje je, kao što smo već sugerisali, ključna funkcija parlamenata. Ali deliberacija i zakonodavstvo slede neposredno za njom. Druge funkcije – ključne za neke ali ne za sve skupštine – odnose se na odobrenje troškova, formiranje vlade i nadzor nad izvršnom vlašću (Okvir 15.1). U raspravi o ovim ulogama videćemo kako se značaj parlamenata u liberalnim demokratijama proteže daleko izvan uskog zadatka pretvaranja zakonskih predloga u zakone.

Okvir 15.1
Funkcije zakonodavnih tela

Predstavljanje	Većina poslanika artikuliše ciljeve stranke na čijoj su listi izabrani.
Deliberacija	Debatovanje o aktuelnim pitanjima je klasična funkcija britanskog Donjeg doma.
Zakonodavstvo	Većina predloga zakona stiže od vlade, ali zakonodavno telo je ono koje ih na kraju odobrava i čiji odbori mogu da sačine izmene.
Odobrenje troškova	Uloga parlamenta obično je reaktivna, što znači odobrenje ili odbacivanje budžeta koji je pripremila vlada.
Formiranje vlade (videti Poglavlje 16)	U većini parlamentarnih sistema vlada potiče iz skupštine i mora da sačuva poverenje skupštine.
Nadzor	Nadzor nad aktivnošću i politikom vlade sve je značajniji i predstavlja zadatak koji je pogodan za skupštinske od-bore.

Predstavljanje

Ako je suština skupština u tome da predstavljaju društvo pred vladom, kako možemo da ocenimo da li je, i koliko dobro, ova funkcija ispunjena? Koje karakteristike bi jedna potpuno predstavnička skupština trebalo da ima?

Jedna razlika je između **deskriptivnog** i **suštinskog** predstavljanja. Ideja deskriptivnog predstavljanja je da zakonodavno delo treba da bude društvo u minijaturi, bukvalno „predstavljajući“ društvo u svoj svojoj različitosti. Takav parlament bi uravnotežio muškarce i žene, bogate i siromašne, belce i crnce, čak i obrazovane i neobrazovane, u istom odnosu kao i među stanovništvom. Kako bi, na kraju krajeva, parlament sačinjen isključivo od sredovečnih belih muškaraca mogao da predstavlja mlade obojene žene (ili, kad smo već kod toga, obrnuto)? Da bi zadržala poverenje društva, kaže dalje ovaj argument, skupština treba da odražava društvenu različitost i da deluje umesto društva a ne samo u njegovo ime (Phillips, 1995).

Široko rasprostranjeno uvođenje rodnih kvota za poslanike u parlamentu – ili, bar, za kandidate za poslanike – odražava filozofiju deskriptivnog predstavljanja (Poglavlje 8). Ali u vezi sa potpunom implementacijom javlja se značajna teškoća.

Tačna kopija društva najbolje bi se mogla postići slučajnim uzorkom (kao kod porota) koji bi potpuno eliminisao izbore. Međutim, ako bi se primenila takva praksa onda bi – bilo to dobro ili loše – parlamenti, kao i porote, sadržavali srazmeran udeo zavisnika, korumpiranih i neznalica.

Deskriptivno predstavljanje zastupljeno je kada poslanici predstavničkog tela podsećaju na one koje predstavljaju u određenim karakteristikama kao što su etnička pripadnost i pol. **Suštinsko predstavljanje** prisutno je kada predstavnici postupaju u ime i u interesu onih koje predstavljaju. Poslanica može da odražava suštinske interese i mišljenja svojih birača-muškaraca, ali ne može da bude njihov deskriptivni predstavnik.

Dalje, predstavnici izabrani kao tačno ogledalo društva morali bi da se redovno smenjuju kako bi se izbegla opasnost da ih iskvari samo iskustvo položaja – teza koja je američkog političara Johna Adamsa (1735–1826) navela da objavi da „tamo gde se završavaju godišnji izbori, počinje ropstvo“. U stvarnosti, potpuno deskriptivno predstavljanje je nepraktičan i verovatno nepoželjan cilj.

Savremeno predstavljanje funkcioniše uglavnom na prilično prozaičan način: kroz političke stanke. Pobednički kandidati svoj izbor duguju stranci i u parlamentu uglavnom glasaju u skladu sa njenom naredbom. Na Novom Zelandu, na primer, laburistički poslanici moraju da se saglase da će poštovati odluke stranačkog poslaničkog kluba. U Indiji, koja je ekstreman slučaj, poslanici gube mandat ako glasaju protiv svoje stranke, što u teoriji znači da takvi poslanici varaju svoje glasače ako promene stranku nakon izbora. Stranka je postala sredstvo suštinskog predstavljanja i prizma kroz koju birači posmatraju kandidate.

Deliberacija

Mnoge legislative služe kao deliberativna tela koja razmatraju javna pitanja od nacionalnog značaja. Ova funkcija u oštrom je kontrastu sa deskriptivnim posmatranjem pred-stavljanja jer prioritet, umesto suštinskom pred-stavljanju, daje artikulisanju dugoročnih interesa celog društva.

Poverenik je odgovoran za zaštitu imovine i interesa drugih. Posmatrati političke predstavni-ke kao poverenike umesto kao obične delegate znači naglašavati široko definisano suštinsko predstavljanje.

U osamnaestom i devetnaestom veku, pre razvoja disciplinovanih stranaka, deliberacija se smatrala ključnom parlamentarnom aktivnošću. Bar u teoriji, od poslanika se očekivalo da služe kao **poverenici** nacije koji svoje izuzetno znanje i inteligenciju posvećuju pitanjima koja im se postavljaju. Bitan je bio kvalitet debate a ne da li ona odražava stavove birača.

Političar Edmund Burke, rođen u Irskoj, dao je klasično objašnjenje ovog stava. Izabran za poslanika u engleskoj izbornoj jedinici u Bristolu 1774, Burke je u svom pobedničkom govoru priznao da o svojoj izbornoj jedinici ne zna ništa i da je malo učestvovao u kampanji. Ali nastavio je:

> Parlament nije skup zastupnika različitih i neprijateljskih interesa koje svako od njih kao predstavnik i zagovornik mora da čuva od drugih predstavnika i zagovornika; umesto toga, Parlament je deliberativna skupština jedne nacije, sa jednim interesom za sve, koji ne treba da se upravlja prema lokalnim interesima i predrasudama nego prema opštem dobru koje prostiče iz opšteg uma celine. Vi zaista birate poslanika; ali kada ste ga odabrali, on nije zastupnik Bristola već je poslanik Parlamenta (Burke, 1774).

Deliberativan stil savremenih parlamenata veoma se razlikuje. Glavni kontrast je između **zakonodavnih tela zasnovanih na debati** i **na odborima.** U debatnim skupštinama kakva je britanska, deliberacija ima oblik opšte rasprave u domu. Ključna pitanja na kraju nalaze svoj put do govornice Donjeg doma, gde se o njima raspravlja sa strašću, pristrasno-šću i ponekad ukusom. Plenarna debata je arena za nacionalnu političku raspravu, koja čini deo neprekidne izborne kampanje. Raspoloženje Doma koje se pokazuje na debati često je značajnije nego glasanje koje sledi. Jedno od dostignuća Donjeg doma upravo je ova sposobnost da se kombinuje stvarna deliberacija, bar o vitalnim pitanjima, sa snažnom pristrasnošću.

U **debatnom zakonodavnom telu** kao što je britanski Donji dom, plenarna debata je central-na aktivnost. Upravo se tu rešava-ju važna pitanja i stranke dobijaju ili gube. Nasuprot tome, u **zakonodavnim telima zasnovanim na odborima**, kao što je američki Kongres, većina posla obavlja se u odborima. Tu se poslanici angažu-ju u specijalizovanim veštinama pretvaranja zakonskih predloga u zakone, vode saslušanja i nadgledaju izvršnu vlast.

Prikladno je da je baš engleski politički filozof devetnaestog veka John Stuart Mill bio onaj koji je obrazložio razloge za debatnu skupštinu:

> Ne znam kako predstavnička skupština može da se korisnije angažuje nego u razgovoru, kada je predmet razgovora veliki javni interes zemlje i sva-ka njegova rečenica predstavlja mišljenje ili neke važne grupe u okviru nacije ili pojedinca kome su takve grupe poverile svoje poverenje (Mill, 1861, str. 353).

Nasuprot tome, u skupštinama zasnovanim na odborima (kao što je američki Kongres i skandinavski parlamenti) deliberacija je manje teatralna i vodi se u odborima, u obliku diskusije o pojedinim politikama. Praktičan zadatak je ocena predloga vlade, uz istovremeno obezbeđivanje merljivog nadzora nad njenim

akcijama. Ovaj deliberativni stil daje sopstveni doprinos upravljanju: manje je dramatičan od prigodne (*set-piece*) debate, ali je često konstruktivniji.

Zakonodavstvo

Prirodno je da većina ustava eksplicitno utvrđuje zakonodavnu funkciju parlamenata. Kraj apsolutne izvršne vlasti potvrđen je davanjem isključivog prava na donošenje zakona parlamentu. Arbitrarnu vlast zamenile su formalne zakonodavne procedure. Bolan proces pretvaranja zakonskih predloga u zakone svedoči o važnosti koja se pridaje vlasti koja vlada putem pravila a ne pojedinaca. Dok autoritarni vladari vladaju dekretima, u demokratiji zakonske predloge razmatra i usvaja nacionalni kongres, koji deluje u skladu sa formalnim procedurama (Slika 15.3).

Ovde, međutim, moramo da budemo oprezni. Zakonodavstvo je retko funkcija u kojoj „legislative“ vrše neki veći uticaj. U većini liberalnih demokratija, efika-sna kontrola nad zakonodavstvom počiva na vladi. Zakoni prolaze kroz skupštinu a da se tamo niti stvaraju niti čak menjaju.

Na primer, u Australiji, kojom dominiraju stranke, vlada se prema zakonodavnoj funkciji odnosi praktično sa prezirom. Jedne jedine noći 1991. zahtevala je da za tri sata Senat usvoji 26 zakonskih predloga. Pre nego što je Novi Zeland usvojio proprocionalno predstavljanje, jedan premijer se hvalio time da bi ideja koja mu padne na pamet dok se ujutru brije, do večeri mogla da postane zakon: pravi primer zakonodavnog automata. Rezultat je, gotovo sigurno, bilo previše zakona.

U Britaniji, slično tome, vladajuća stranka tradicionalno dominira zakonodavstvom. Kako naglašava Moran (2011, str. 157):

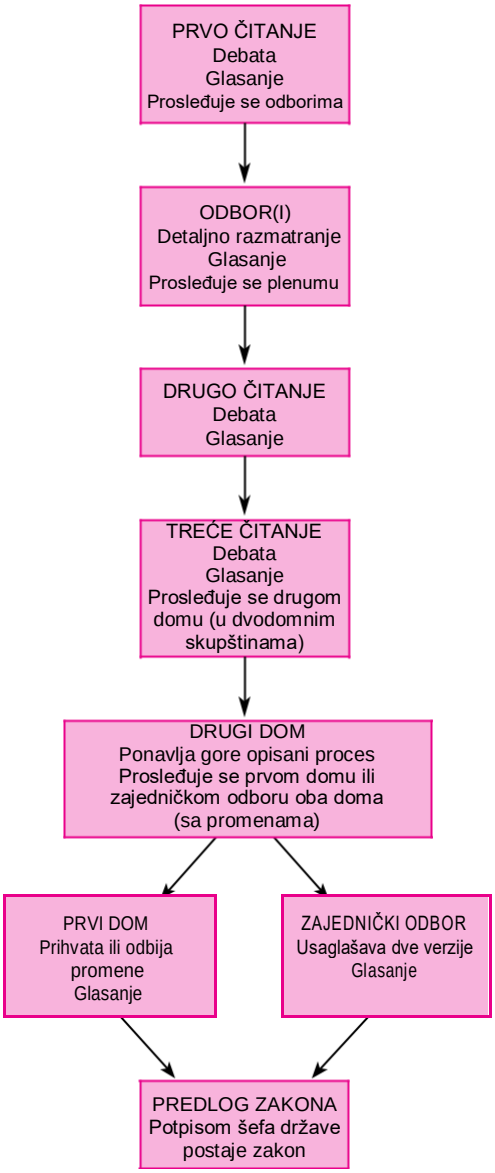
> Donji dom se pogrešno razume ako se posmatra kao zakonodavac. Gotovo svi zakonski predlozi potiču iz izvršne vlasti i ona ih oblikuje. Ni široke debate o zakonskim predlozima u Donjem domu nisu od velike važnosti u oblikovanju zakona: obezbediti vladinu većinu (koja je do sada bila uobičajeno stanje stvari) znači da se zakonski predlozi gotovo nikada ne odbacuju u potpunosti, a detaljne izmene obično su rezultat ustupaka ministara.

U parlamentima kojima dominiraju stranke, kao što je to slučaj u Britaniji i nekim od njenih bivših kolonija, zakonodavna funkcija svedena je na kontrolu kvaliteta: popravljanje grešaka u zakonskim predlozima koje su u žurbi pripremili ministri i državni službenici. Bar u zakonodavstu, ove skupštine su reaktivne.

Nasuprot tome, na odborima zasnovani parlamenti kontinentalne Evrope zaista igraju pozitivniju ulogu u donošenju zakona. Koalicione vlade, uticajni odbori i elita posvećena kompromisu zajednički donose zakone prihvatljive za sve strane.

Slika 15.3 Uobičajene faze donošenja zakona

Ukupna procedura je eksplicitno deliberativna i uključuje nekoliko čitanja (debata) kako se zakonski predlozi kreću od plenuma do odbora i natrag. U dvodomnim skupštinama, razlike u verzijama zakonoskog predloga koje usvaja svaki dom moraju biti usaglašene.



Izvor: prilagođeno iz Mahler (2007), Tabela 4.9.

Ali u predsedničkim sistemima, uključujući Sjedinjene Države, skupština dostiže najveću autonomiju u zakonodavstvu. Podela vlasti i službenika koja je inherentna u predsedničkom režimu ograničava uticaj izvršne vlasti nad zakonodavnom. Ova institucionalna podela često je ojačana podeljenom vlašću. To jest, stranka u Beloj kući možda nema većinu u bar jednom domu Kongresa, što dalje smanjuje spremnost zakonodavne vlasti da predloge administracije pretvara u zakone.

Ipak, čak i u predsedničkim sistemima inicijativa za oblikovanje zakonskih predloga obično potiče iz izvršne vlasti. Svakako, u američkom Kongresu samo poslanici Predstavničkog doma mogu da formalno uvode zakonske predloge. Ali izvršna vlast lako može da nađe nekog naklonjenog poslanika koji će pokrenuti proceduru usvajanja zakonskog predloga u njeno ime. Politička realnost je da zakonske predloge razvija administracija, a onda se oni transformišu u Kongresu – ako ne nestanu u šumi odbora. „Vi dajete predloge a mi ih prerađujemo“, navodno je rekao jedan poslanik u Kongresu službeniku u administraciji. Izvršna vlast daje predloge, kao i u većini političkih sistema, ali Kongres ih se oslobađa obično tako što kaže „ne“.

Neizostavno, ovaj pluralistički proces smanjuje koherentnost svakog zakonodavnog programa. Kako je rekao predsednik Kennedy „veoma je lako odbaciti zakonski predlog u Kongresu. Mnogo je teže usvojiti ga“ (Eigen i Siegel, 1993, str. 82). Teškoće sa kojima se američki i drugi predsednici suočavaju u obezbeđivanju usvajanja svojih zakonskih predloga u oštrom je kontrastu sa mnogo čvršćom kontrolom nad zakonodavnim programom koji sprovode vladajuća stranka ili koalicija u parlamentarnim sistemima.

Dvodomna zakonodavna tela suočavaju se sa dodatnom preprekom u vrše-nju zakonodavne funkcije. Šta ako drugi dom izmeni zakonski predlog koji je doneo donji dom? Moraju da postoje neki načini za rešavanje ovakvih odstupanja. U gotovo svim zemljama, početni korak je da se izmenjeni zakonski predlog vrati donjem domu na dalje razmatranje. Ali ako predlog nastavi da se na ovakav način premešta od jednog do drugog doma dok se ne pojavi usaglašena verzija, kao što je to slučaj u strogo bikameralnoj italijanskoj legislativi, postoji opasnost da će se usvojiti sa odlaganjem ili da nikada neće postati zakon. U Italiji, na primer, zakonski predlog u vezi sa silovanjem predstavljen 1977. postao je zakon tek 1995. godine.

Da bi se ovaj problem rešio, većina zakonodavnih tela razvija proceduru za skraćivanje beskrajnog cirkulisanja (Okvir 15.2). Najpopularniji aranžman – koji se, na primer, koristi u Francuskoj, Nemačkoj i SAD – jeste angažovanje poseb-nog zajedničkog odbora, koji se sastoji od podjednakog broja članova oba doma, sa zadatkom da izradi usaglašen predlog zakona. Zajednički odbori ponekad se opisuju kao treći domovi, jer predstavljaju mesto na kome se postižu konačni dogovori i čine odlučujući kompromisi. Oni su često ključna arena za rešavanje važnih nacionalnih pitanja ili bar postizanje kompromisa o njima.

Okvir 15.2
Rešavanje razlika u verzijama zakonskog predloga koje usvaja svaki dom

	Opis	Primer
Zajednički ili posrednički odbor	Zajednički odbor oba doma pregovara o kompromisnoj verziji o kojoj onda glasa svaki dom.	Mnoge zemlje, uključujući Francusku, Nemačku, Švajcarsku i SAD.
Donji dom je odlučujući	Donji dom odlučuje da li da prihvati ili odbaci amandmane gornjeg doma.	Češka Republika, Španija, Velika Britanija.
Glasanje na zajedničkoj sednici oba doma	Glasovi većeg donjeg doma pretežu na zajedničkom glasanju.	Australija, Brazil, Indija, Norveška.
Beskrajno cirkulisanje	Izmenjene verzije nastavljaju da se sele od doma do doma dok se ne postigne sporazum (ako se uopšte ikada postigne).	Italija je glavni primer ove retke procedure.

Izvor: prilagođeno iz Tsebelis i Money (1997), Tabela 2.2a.

Odobrenje troškova

Ovo je jedna od najstarijih funkcija parlamenta, a naročito njegovog donjeg doma. Evropske skupštine, na kraju krajeva, potiču iz monarhove potrebe za novcem. Pošto, kako je pisao Spencer Walpole (1881. str. 4), potrebe kraljeva predstavljaju mogućnosti naroda, skupštine su mogle da uspostave pravo na žalbu pre nego što odobre sredstva (to jest prihod). U Britaniji se ova tradicija nastavila do 1982. kroz upotrebu termina „dani ponude“ (*supply days*) za opisivanje prilika u kojima je opozicija mogla da otvori bilo koje pitanje.

Ovlašćenje za odobrenje troškova možda je jedna od najstarijih parlamentarnih funkcija, ali je u mnogim demokratijama ona postala nominalna. Čak i više nego zakonodavna uloga, kontrola budžeta čini deo mita o parlamentarnom autoritetu. Istina je da je odsustvo stvarnog uticaja na vladine troškove najveća slabost modernih skupština. Obično čitava izvršna vlast priprema budžet, koji se onda predstavlja parlamentu ali ga on retko modifikuje.

Da bi legislativa imala moć nad novčanikom, kako sugeriše Wehner (2006), mora se ispuniti nekoliko uslova:

- skupština mora da bude u stanju da izmeni budžet (kao suprotnost tome da, na primer, bude ovlašćena samo za njegovo smanjenje);
- skupština mora da ima efikasan sistem odbora;
- skupština mora da ima dovoljno vremena za detaljno razmatranje budžeta;
- skupština mora da ima pristup informacijama na osnovu kojih je budžet sačinjen;
- izvršna vlast mora da bude ograničena u mogućnosti preraspodele budžet-skih sredstava tokom korišćenja;
- **privremeni budžet** se mora razlikovati od sopstvenih predloga vlade.

Neizbežno, ove uslove ispunjava malo zemalja. Uopšteno govoreći, parlamentarno odobrenje dolazi na kraju i služi da potvrdi kompromise izdejstvovane između vladinih departmana. U mnogim demokratijama, kada stigne u skupštinu budžet je već gotova stvar. Kada bi parlament počeo da raspakuje bilo koji deo komplikovanog paketa, on bi se raspao.

Privremeni budžet je standardni (obično prošlogodišnji) budžet koji stupa na snagu ako zakonodavno telo ne uspe da na vreme odobri novi.

Sjedinjene Države su najjasniji izuzetak od teze o izvršnoj kontroli novčanika. Kongres i dalje zauzima centralno mesto u peripetiji sastavljanja američkog budžeta. Prema ustavu, sav novac koji potroše izvršni departmani mora da bude dodeljen pod posebnom budžetskom stavkom koju odobrava Kongres. Bez odobrenja Kongresa, nema ni vladinog programa. Kako pišu Flammang *et al.* (1990, str. 422), „bez saglasnosti članova Kongresa nikakav se novac ne može dati za inostranu pomoć, plate za generale u vojsci ili spajalice za birokrate“.

Rezultat je da je godišnji američki budžet postao razrađena igra mačke i miša. I izvršna i zakonodavna vlast nadaju se da će ona druga strana pristati na njihov predlog pre nego što novca nestane. Od 1978. do 1996, Kongres nijedne godine nije uspeo da usvoji kompletan budžet do roka koji je sam postavio, primoravajući vladine agencije da rade u okviru privremenog budžeta.

Dalje, Kongres takođe mora da odobri predloge koji se tiču ubiranja prihoda. Ipak, on trošenju novca daje prednost u odnosu na njegovo sticanje i ne pokazuje sklonost ka vođenju uravnoteženog budžeta. Rezultat je ogroman javni dug, koji i dalje raste i koji će u nekom trenutku nametnuti veću disciplinu ekstravagantnom Kongresu. Sve u svemu, američko iskustvo nudi ubedljivu podršku ideji da je finansiranje moderne države suviše važno da bi bilo prepušteno mnogim rukama zakonodavne vlasti.

Nadzor

Poslednja funkcija zakonodavnih tela je nadzor nad izvršnom vlašću. John Stuart Mill naglašavao je ovu ulogu još 1861. godine:

> Pravilna funkcija predstavničke skupštine je da posmatra i kontroliše vladu: da baci svetlost javnosti na njene akcije, da zahteva kompletno obrazloženje i opravdanje za sve njih koje bi iko mogao da smatra spornim; (i) da ih zabrani ako ih smatra vrednim osude (1861, str. 258).

Međutim, značaj i vrednost takve aktivnosti u mnogim zemljama porasli su tek poslednjih decenija.

Naglašavati nadzornu funkciju znači priznati da je izvršna a ne zakonodavna vlast ta koja mora da vlada. Ali imajući u vidu odgovarajuće resurse i profesionalnu podršku, skupština može da iznova uspostavi svoju ključnu ulogu predstavnika naroda tako što će se prema administraciji ponašati kao pas čuvar. Efikasan nadzor može da bude kompenzacija za drugorazrednu ulogu u usvajanju zakona i budžeta, čime se obezbeđuje nov pravac za parlamentarni rad. Nadzor je posebno interesantan za mlađe kohorte obrazovanih i profesionalnih poslanika.

Moderna skupština poseduje tri potencijalna instrumenta za nadzor nad izvršnom vlašću; prvo, pitanja i interpelacije; drugo, hitne debate i glasanje o poverenju; i, treće, istraga od strane odbora. Međutim, podela vlasti znači da je u predsedničkim sistemima na raspolaganju samo ovaj treći instrument (Poglavlje 16). Ovde razmatramo pitanja, interpelacije, hitne debate i glasanje o poverenju, dok ćemo istragu od strane odbora ostaviti za naredno poglavlje.

Pitanja se odnose na direktno ispitivanje ministara. U mnogim parlamentarnim sistemima, pitanja u usmenoj i pisanoj formi predstavljaju glavnu podršku nadzoru. U Britaniji, na primer, poslanici Donjeg doma postavljaju oko petsto pitanja dnevno, zbog čega su mnogi niži službenici zauzeti pripremom odgovora za svoje ministre (Odbor za proceduru Donjeg doma, 2009). „Pitajte premijera“, događaj koji se odvija jednom nedeljno, još je teatralni dvoboj između premijera i lidera opozicije. U drugim parlamentima, međutim, pitanja imaju niži status. Francuski ministri često na njih uopšte ne odgovaraju.

Interpelacije predstavljaju alternativnu formu ispitivanja u nekim evropskim skupštinama među koje spadaju finska, francuska i nemačka. Interpelacija je neko suštinsko pitanje na koje se zahteva trenutni odgovor za kojim sledi kratka debata i, obično, glasanje o tome da li se odgovor vlade smatra prihvatljivim. Ova tehnika, koja predstavlja formu glasanja o poverenju, oborila je nekoliko vlada u francuskoj

Interpelacija je ispitivanje vlade koje prekida redovni rad, za kojim sledi kratka debata a obično i glasanje o tome da li je skupština zadovoljna datim odgovorom.

Trećoj (1870–1940) i Četvrtoj Republici (1946–1958). Postala je oružje u parlamentarnom gerilskom ratovanju.

Hitne debate su naredni i profilisaniji način na koji parlamenti mogu da izvršnu vlast pozovu na odgovornost. Obično minimalni broj poslanika, zajedno sa predsedavajućim (predsednikom skupštine), mora da odobri predlog za hitnu debatu. Rasprava se obično završava pobedom vlade; međutim, značaj leži u samoj debati i u činjenici da je sazvana. Hitna debata stvara publicitet i zahteva smisleni odgovor vladinog portparola.

Glasanje o poverenju ili glasanje o ukidanju krajnji je test pred koji zakonodavna vlast može da stavi izvršnu vlast u parlamentarnom sistemu. Takva glasanja nisu toliko forma detaljnog nadzora koliko su odluka o tome da li vlada uopšte može da opstane. Ponovo se mogu koristiti posebna pravila: u Francuskoj i Šved-skoj, većina svih poslanika (ne samo onih koji glasaju) potrebna je da pokaže gubi-tak poverenja kod zakonodavne vlasti. U drugim slučajevima, glasanje o poverenju nije posebno osmišljeno već je to jednostavno svako glasanje kod kojeg se vlada oseća obaveznom da u slučaju poraza podnese ostavku. Poraz na glasanju o odo-brenju budžeta bio bi tipičan primer. U nekim zemljama, među kojima je ponovo Švedska, glasanje o poverenju može biti usmereno protiv pojedinačnih ministara kao i protiv vlade u celini.

Odbori

Odbori su porasli i po broju i po značaju. Postali su pogonska snaga efikasnih zakonodavnih tela, nudeći detaljno nadziranje i izvršne vlasti i njenih zakonskih predloga. Čak iako rad odbora u debatnim zakonodavnim telima nije onog profila koji karakteriše sastanke čitavog doma, njihove aktivnosti zaslužuju pažnju. Prema tome, čemu služe odbori? I šta ih čini efikasnim?

Odbori su male radne grupe poslanika, formirane da se bave celinom i detaljima parlamentarnog rada, naročito u većem i opterećenijem donjem domu. Postoje stalni, posebni i zajednički odbori (Okvir 15.3). Stalni odbori nude detaljno ispitivanje zakonskih predloga, dok posebni odbori prate glavne izvršne depar-tmane i održavaju saslušanja u vezi sa pitanjima od javnog značaja. Koja god vrsta odbora da je u pitanju, broj članova iz neke stranke obično je proporcionalan njenoj ukupnoj snazi. Tokom rada se, međutim, pristrasnost često potiskuje u drugi plan, što rezultira stavom koji je više kooperativan u odnosu na plenarni.

Američki Kongres predstavlja klasičan primer zakonodavnog tela zasnovanog na odborima. Iako se ne pominju u ustavu, odbori su brzo postali vitalno važni za rad Kongresa. „Kongres u zasedanju je Kongres na javnoj izložbi, dok je Kongres u prostorijama svojih odbora Kongres u radu“, pisao je Woodrow Wilson (1885, str. 79).

Okvir 15.3
Parlamentarni odbori

Stalni odbor	Detaljno razmatra zakonske predloge.
Poseban odbor	Nadzire izvršnu vlast, u idealnom slučaju sa po jednim odborom za svaki od glavnih vladinih departmana. *Ad hoc* privremeni odbori ispituju konkretna pitanja od javnog interesa.
Zajednički ili posrednički odbor	U dvodomnim skupštinama zajednički odbor obično pomiruje razlike u verzijama zakonskog predloga usvojenih u domovima.

Bryce (1921, str. 68), britanski posmatrač američke politike iz devetnaestog veka, opisao je Predstavnički dom kao „veliko veće iz koga se biraju odbori“. Uprkos ponovnom usponu pristrasnosti iz sredine 1990-ih godina, Bryceov komentar još uvek važi. U 112. Kongresu (2011–2013) bilo je dvadeset stalnih odbora u Domu i šesnaest u Senatu. Ova tela granala su se u mnoštvo pododbora: oko devedeset u Domu i sedamdeset u Senatu.

Odbori se oslanjaju na ovlašćenja koja američki ustav daje Kongresu. Izuzetno, Kongres (a ne izvršna vlast) odgovoran je za bitna pitanja kao što su trgovina, valuta, odbrana i porez. Kongres, naravno, ne vrši ove funkcije sam: on delegira zadatak birokratiji. Ali zbog svog ustavnog položaja i nadležnosti nad budžetom koje iz njega proističu, Kongres ima inherentna nadzorna ovlašćenja. Pošto je plenum neprikladno mesto za detaljan nadzor, odbori su vitalno važni za ovu funkciju.

Kroz svoje odbore Kongres postiže jedinstven nivo bavljenja izvršnom vlašću. Veći deo rada u odborima je više partnerske nego nadzorne prirode, ali nekoliko istražnih odbora steklo je nacionalni status. Odbor Predstavničkog doma za anti-američke aktivnosti tokom 1940-ih i 1950-ih i Odbor Senata za aferu *Watergate* sedamdesetih predstavljaju najpoznatije primere.

Čak i u SAD je, međutim, nadzor odbora ograničen. On samo može da osvetli nekoliko uglova razgranate birokratije; Kongres ponekad više nastoji da upravlja departmanima na mikronivou nego da postavi šire ciljeve, a izveštaji mogu da brzo padnu u zaborav kada se politički fokus promeni. Čak iako je Kongres zakonodavno telo sa najboljim resursima na svetu, veliki vladini bataljoni brojčano nadmašuju njegove ograničene snage.

Uz nadzornu funkciju, kongresni odbori takođe odlučuju o obliku i sudbini većine zakonskih predloga. Ovde primećujemo snage i slabosti američkog plura-lizma u opipljivoj formi. Saslušanja pred odborima dozvoljavaju interesnim grupama da izraze svoja gledišta, dok članovi odbora vode računa ne samo o interesima

Logrolling je trgovina glasovima u obliku uzajamnih ustupaka. Na primer, član Kongresa Brown sla-že se da glasa kako želi koleginica Green o nekom posebnom pred-logu koji je bitan za nju, ali ne i za njega. Greenova zatim uzvraća na glasanju o nekom drugom za-konskom predlogu koji je važan za Browna (u prošlosti su susedi udruživali snage da jedni drugima nose drva).

svojih izbornih jedinica nego i o grupama koje nude podršku zakonodavcu, uključujući doprinose kampanji. **Trgovina glasovima (*logrolling*)** takođe je veoma česta. Upravo je o tome reč – ovo je politički biznis. Ali, naročito u Donjem domu, stranački lideri takođe su važni za upravljanje zakonodavnim procesom; ne bi trebalo da prenaglasimo autonomiju odbora ovog doma u odnosu na stranke i interesne grupe.

Uopšte uzev, odbori su manje uticajni u većini parlamenata kojima dominiraju stranke, kakve srećemo u većini parlamentarnih sistema. U britanskom Donjem domu, na primer, vladine predloge zakona ispituju stalni odbori, koji u velikoj meri ponavljaju stranačku bitku iz plenuma tog doma. Ovi odbori, za razliku od kongresnih, ne preispituju dominaciju izvršne vlasti u oblikovanju zakonodavstva. Oni su nepopularni, nespecijalizovani i bez dovoljno resursa. Međutim, kao i mno-ga druga zakonodavna tela, Donji dom je proširio svoj sistem posebnih nadzornih odbora. Od 1979, posebni odbori budno motre na sve glavne vladine departmane, istražujući njene posebne politike i prateći njihovo sprovođenje. Njihovi izveštaji doprinose upravljanju i ponekad privlače veći interes. Na primer, 2011. ispitivanje Ruperta Murdocha pred odborom (kao deo skandala sa prisluškivanjem telefona) privuklo je međunarodnu pažnju. Naredne godine, ispitivanje bivšeg direktora *Barclays* banke (kao deo istrage o nameštanju kamatnih stopa) takođe je steklo priličan publicitet.

Skandinavija, međutim, daje primer uticajnih odbora koji deluju u kontekstu i jakih stranaka i parlamentarne vlasti. Glavni upravljački stil u Skandinaviji, koji se ponekad naziva „parlamentarizam zasnovan na odborima“, odlikuje to da uticajni stalni odbori pregovaraju o politikama i zakonskim predlozima o kojima kasnije glasa ceo parlament. U Švedskoj, na primer, odbori modifikuju otprilike svaki treći vladin predlog i imaju pravo – koje ponekad koriste – da iznesu sopstvene predloge (uključujući predloge zakona) pred skupštinu u celini. Parlamentarni odbori su par-tneri u jednom izuzetno deliberativnom procesu izrade zakona (videti U fokusu, Poglavlje 18).

Uticaj odbora zavisi, prvo i pre svega, od snage legislative u političkom sistemu. Ali unutrašnja organizacija takođe je važna, sa tri glavna faktora – ekspertizom, bliskošću i podrškom:

- Ekspertiza nastaje tokom vremena u odborima sa specijalizovanim odgovornostima i jasnim područjem delovanja. Ekspertiza je najverovatnija u stalnim odborima sa kontinuitetom u radu i članstvu. Znanje će biti još detaljnije ako su poslanici ograničeni na članstvo u nekoliko odbora.

- Bliskost se javlja iz male veličine (možda ne više od desetak članova) i takođe je ojačava stabilno članstvo. Naročito kada se sastanci odvijaju iza zatvorenih vrata, male grupe mogu da podstaknu saradnju i konsenzus time što će prevazići neprijateljske odnose između stranaka.
- Angažovanje kvalifikovanog osoblja za savetovanje odbora je suštinski važno. Istraživači-eksperti mogu da pomognu političarima u izradi kredibilnih preporuka, čime se u nekoj meri suprotstavljaju „zidu znanja“ dostupnom izvršnoj vlasti.

Značajno je da su sva tri ova faktora prisutna u američkom Kongresu.

Poglavlje 16

Politička izvršna vlast

- Predsednički sistem
- Parlamentarni sistem
- Polupredsednički sistem
- Izvršna vlast u Evropskoj uniji
- Izvršna vlast u autoritarnm državama

Izvršna vlast predstavlja jezgro vlasti i sastoji se od političkih lidera koji čine gornji sloj administra-cije: predsednika i ministara, premijera i kabineta.

Izvršna vlast je energetski pogon režima, koji postavlja prioritete, mobiliše podršku, rešava krize, donosi odluke i nadgleda njihovo sprovođenje. Upravljanje bez skupštine ili pravosuđa je sasvim izvodljivo, ali vladavina bez izvršne vlasti nije moguća.

Politička izvršna vlast (koja kreira konkretne politike) mora se razlikovati od birokratije (koja te poli-tike sprovodi). Za razliku od imenovanih funkcionera, članovi izvršne vlasti biraju se političkim sredstvima, najčešće putem izbora, i na isti se način mogu smeniti. Izvršna vlast je odgovorna za aktivnosti vlasti; ona je mesto gde počinje odgovornost.

Demokratski i autoritarni režimi definišu se prema radu njihove izvršne vlasti. Liberalne demokratije su uspele u delikatnom i teškom zadatku podvrgavanja izvršne vlasti ustavnim ograničenjima. Vlada nije samo izabrana, već ostaje podložna pravilima koja ograničavaju njenu vlast; takođe, mora da se suoči sa redovnim novim izborima. U autoritarnom režimu, nasuprot tome, ustavna i izborna kontrola ne postoje ili nisu efi-kasne. Raspon izvršne vlasti je ograničen ne ustavom već političkom realnošću.

Izvršna vlast liberalnih demokratija deli se na tri glavne grupe: predsedničku, parlamentarnu i polupredsedničku. U sve tri vrste vlast je podeljena. U predsedničkim i polupredsedničkim režimima, ustav uspostavlja sistem kontrole i ravnoteže između različitih izvršnih, zakonodavnih i pravosudnih institucija. U parlamentar-nim sistemima, vlada je ograničena na različite načine.

Za proučavanje...

POLITIČKA IZVRŠNA VLAST

- Politička izvršna vlast je najviši sloj vlade. U liberalnim demokratijama njeno razumevanje počinje proučavanjem institucionalnih aranžmana. U autoritarnim režimima izvršna vlast teži da bude fluidnija i više je oblikuju nefor-malni odnosi nego formalna pravila.
- Tri institucionalne forme izvršne vlasti – predsednička, parlamentar-na i polupredsednička – mogu se razumeti kao različite metode za pode-lu i kontrolu izvršne vlasti. Ovi aranžmani mogu se proveravati u odnosu na svoj doprinos političkoj stabilnosti i efikasnom upravljanju.
- Razumevanje predsedničkih sistema podrazumeva i analizu primera iz Latinske Ame-rike a ne samo unekoliko atipičnog slučaja SAD. Jedno pitanje o kome se raspravlja i koje bi se dalje moglo istražiti kroz neameričke studije slučaja jeste da li je taj format (bio) inherentno nestabilan.
- Ako SAD nastave da se suočavaju sa problemima u upravljanju kao što je sve veći javni dug, možemo očekivati više debate o tome da li njihov predsednički sistem nudi formu upravljanja u kome su „svi pod kontrolom ali niko nije nadležan“ (senator William Co-hen, citirano u Cronin i Genovese, 2012, str. 161). Bilo to dobro ili loše, američki silazak sa pozicije svetskog hegemona takođe će dovesti do više kritika kontrole i ravnoteže koje su ugrađene u njen politički sistem.
- Parlamentarna vlast često se proučava kroz primer Britanije. Ovde je važno biti sve-stan nestajanja dvostranačkog sistema u Velikoj Britaniji, kao i pojave koalicija i na nacionalnom nivou i u devolviranim skupštinama.
- U svakom slučaju, parlamentarnu vlast preciznije predstavljaju etablirane višestra-načke koalicije Zapadne Evrope. Naročito manje zemlje pružaju mogućnosti za bav-ljenje pitanjima koja se tiču porekla, stabilnosti i efikasnosti različitih vrsta koalicije. Ovde postoji znatna istraživačka literatura koju treba razmotriti i primeniti na nove koalicije i manje proučavane zemlje.
- Uz to, priroda i efikasnost procesa formiranja vlada, uključujući predizborne spora-zume i postizborne pregovore, pitanje je koje se može ispitivati kroz bogato zapad-noevropsko (i istočnoevropsko) iskustvo.
- U proučavanju izvršne vlasti u kompetitivnim autoritarnim režimima, prelazak Vladi-mira Putina u Rusiji sa predsedničkog na premijerski položaj (i nazad) svakako obez-beđuje prirodan eksperiment za poređenje važnosti institucija i lidera.

Sam njen opstanak zavisi od zadržavanja poverenja skupštine. Sloboda akcije obično je ograničena potrebom da se očuva koalicija između stranaka koje su se dogovorile da dele zadatak upravljanja.

Predsednički sistem

Na svetu postoji mnogo predsednika, ali je manje primera **predsedničkog sistema**. Razlika je važna. Prvo, svaki diktator može da sebe nazove predsednikom i mnogi to i čine. Drugo, u mnogim parlamentarnim sistemima postoji predsednik koji je samo ceremonijalni šef države. Iz ovih razloga, postojanje predsednika nije dovoljan pokazatelj predsedničkog sistema.

Predsednički sistem

- izabrani predsednik upravlja vladom i imenuje njene članove;
- fiksirani mandati za predsednika i skupštinu, pri čemu obično nijedan ne može da smeni onog drugog;
- manje preklapanje članstva između izvršne i zakonodavne vlasti nego u parlamentarnim sistemima;
- predsednik je šef države.

Slično tome, česta tvrdnja da premijeri u parlamentarnim sistemima postaju nalik predsednicima uopšte nije tačna. To je samo metafora – i to takva da dovodi u zabludu jer, kao što ćemo videti – u postizanju svojih ciljeva predsednici često nailaze na više teškoća nego premijeri.

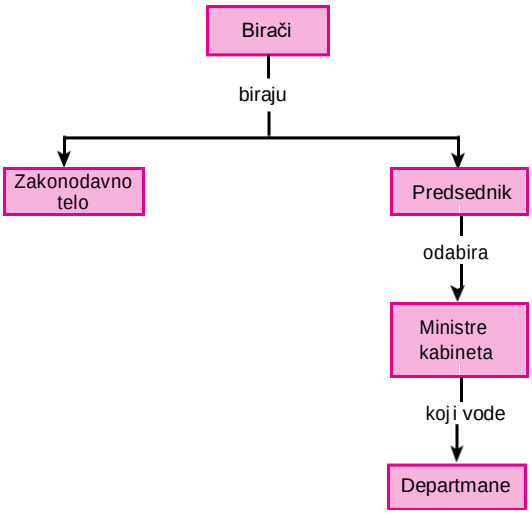
Predsednički sistem je forma ustavne vladavine u kojoj jedan šef cele egzekutive vlada na osnovu autoriteta stečenog opštim izborima, uz nezavisnu legislativu (Slika 16.1). Obično su ovi izbori u formi neposrednog opšteg glasanja, sa ograničenjem broja predsedničkih mandata (videti Poglavlje 11). Predsednik upravlja vladom i, za razliku od većine premijera u parlamentarnim sistemima, takođe predstavlja ceremonijalnog šefa države. Zbog toga što se i predsednik i zakonodavna vlast biraju na fiksiran mandat, ne mogu se uzajamno smenjivati, što svakoj instituciji daje neku autonomiju.

Ova podela vlasti je simbol predsedničkog sistema i obično je ojačana razdvajanjem osoblja. Članovi izvršne vlasti ne mogu da budu poslanici u skupštini, što još više razdvaja ove dve institucije. Slično tome, zakonodavci moraju da vrate svoj mandat ako žele da rade u vladi, što znači da je sposobnost predsednika da kupuje poslaničke glasove obećanjem položaja samoograničavajuća.

Različite metode izbora proizvode prirodnu razliku u interesima. Zakonodavci zavise samo od podrške glasača u svojim izbornim jedinicama, dok predsednika (i samo predsednika) bira šire biračko telo – obično čitava zemlja. Ova razlika stvara političku dinamiku u kojoj predsednik sprovodi nacionalni program nasu-prot posebnim i lokalnim interesima u zakonodavnom telu.

Slika 16.1 Predsednički sistem

Predsednički sistem deli vlast između predsednika i legislative. Ova podeljenost postiže se razdvojenim izborima, kako se vidi, a i razdvojenim opstankom – predsednik ne može da raspusti zakonodavno telo, a ono može da predsednika smeni samo impičmentom.



Prema tome, uprkos fokusu na jednom položaju, u predsedničkom sistemu vlast se deli. Ovaj sistem zahteva da izvršna vlast pregovara sa zakonodavnom i, ovim mehanizmom, nastoji da osigura trijumf deliberacije nad diktaturom.

Predsednički sistem preovlađuje u obe Amerike. On je ukorenjen ne samo u Sjedinjenim Državama već i širom Latinske Amerike. Moramo da počnemo sa SAD, gde se ovaj format prvo javio, a zatim ćemo se okrenuti Brazilu kao tipičnijem primeru.

Ocena predsedničkog sistema

Ocenjivanje predsedničkog sistema moramo početi priznavanjem njegovih prednosti:

- fiksiran mandat predsednika obezbeđuje kontinuitet izvršne vlasti, čime se izbegava raspad vladajućih koalicija kojem su skloni parlamentarni sistemi;
- pobeda na predsedničkim izborima zahteva da kandidati razviju široku podršku na nivou cele zemlje;
- budući da je izabran na nivou cele zemlje, predsednik se uzdiže iznad trivi-jalnih sporova između lokalnih interesa zastupljenih u skupštini;
- predsednik predstavlja prirodni simbol nacionalnog jedinstva i poznato lice i za domaću i za međunarodnu javnost;
- pošto predsednički sistem nužno uključuje podelu vlasti, takođe bi trebalo da podstakne ograničenu vladu i time zaštiti slobodu.

Ali predsednička vlast takođe nosi inherentne rizike. Samo jedna stranka može da pobedi na predsedničkim izborima; sve ostale gube. Politika „sve ili ništa“ može da dovede do političke nestabilnosti, naročito u novim režimima. Uz to, fiksni mandati su suviše neelastični; „sve je rigidno, specificirano, datirano“, pisao je Bagehot (1867). Kao što iskustvo SAD periodično otkriva, ćorsokak u koji se ulazi kada se izvršna i zakonodavna vlast ne slažu znači da politički sistem možda nije u stanju da se bavi urgentnim problemima.

Takođe, postoji opasnost da će predsednici početi da se ponašaju kao da su važ-niji nego što jesu. U prošlosti, latinoamerički predsednici su često menjali ustav kako bi ostali na položaju duže od jednog ili dva mandata na koje su bili ograničeni.

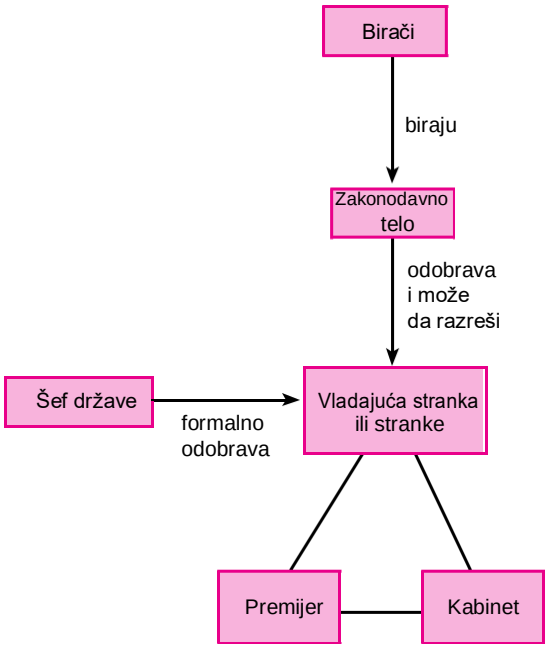
Još gore, frustrirani ili ambiciozni predsednik može da se pretvori u dikta-tora; pre će se raspasti predsednička demokratija nego parlamentarna (Cheibub, 2002). Sjedinjene Države ostaju jedini slučaj dugoročnog stabilnog predsedničkog sistema na svetu – zadivljujući izuzetak ali ne, kako izgleda, i model koji se lako može kopirati. Da bi se dala ocena, treba razumeti da li je ukupna nestabilnost predsedničkog sistema inherentna ili je jednostavno geografska slučajnost; mnogi predsednički sistemi nalaze se u tradicionalno uzburkanoj Latinskoj Americi.

Parlamentarni sistem

Za razliku od predsedničkih sistema, u kojima je šef izvršne vlasti odvojen od zakonodavne vlasti i nezavisno izabran, izvršna vlast u parlamentarnim vlastima je organski vezana za skupštinu (Slika 16.2). Vlada proizilazi iz parlamenta i može se smeniti glasanjem o nepoverenju. Obično ministri dolaze iz redova skupštine, ali takva konvencija ne postoji u nekim zemljama, a u nekoliko njih (kao što je Švedska) ministri moraju da podnesu ostavku na mesto u parlamentu (Okvir 16.3).

Slika 16.2 Parlamentarni sistem

U parlamentarnom sistemu egzekutiva potiče iz skupštine (najčešće u formi koalicije) i ostaje joj odgovorna.



U gotovo svim slučajevima, izvršna vlast može da raspusti parlament i raspiše nove izbore. Ako je paradoks prezidencijalizma slabost izvršne vlasti u okruženju prividne snage, zagonetka parlamentarne vlasti je da se objasni zašto efikasna vlada i dalje može da nastane iz ove uzajamne ranjivosti i skupštine i egzekutive.

Rešenje naše zagonetke je jasno: stranka obezbeđuje neophodno sredstvo ujedinjavanja time što premošćava vladu i zakonodavno telo na način na koji su predsednički sistemi osmišljeni da to spreče. Dok jedna stranka efikasno upravlja parlamentarnom većinom (kao tradicionalno u Britaniji), vlada može da bude sta-bilna i odlučna, možda čak i previše. Ali britanski model jednostranačke većinske vlade, olakšan izbornim sistemom relativne većine, predstavlja izuzetak. U mnogim parlamentarnim sistemima skupština se bira proporcionalnim predstavljanjem,

Parlamentarni sistem

- vladajuće stranke dolaze iz skupštine i mogu se smeniti glasanjem o nepoverenju;
- izvršna vlast je kolegijalna, u formi kabineta (saveta ministara) u kome je premijer (kancelar) tradicionalno prvi među jednakima. Kabinet obično čini dvadesetak članova;
- položaji ceremonijalnog šefa države i premijera obično su razdvojeni.

Okvir 16.3
Pravila kompatibilnosti

Da li članovi kabineta takođe mogu da budu poslanici u parlamentu?	**Primeri**
Da, obično se tako zahteva	Irska, Velika Britanija
Da	Danska, Italija
Ne, inkompatibilno	Belgija, Švedska

što je sistem koji retko rezultira većinom mesta za jednu stranku. Ovde je ishod koalicija ili manjinska vlada.

Prema tome, parlamentarni sistem je podjednako različit u radu kao i predsednički. Upravo kao što funkcionisanje predsedničke vlasti zavisi od toga da li je legislativa zasnovana na dvostranačkom sistemu (kao u SAD) ili na višestranačkom sistemu (kao u Brazilu), tako i parlamentarni sistem ima dve varijante, jednu zasnovanu na većinskoj vladi (npr. kao što je to tradicionalno slučaj u Britaniji) i drugu koja je ili koaliciona (npr. Finska) ili manjinska vlada (npr. Danska). Ana-liziraćemo svaku od ovih formi.

Većinska vlada

Britanija je predstavljala klasičan primer parlamentarne vlasti zasnovane na jednoj vladajućoj stranci sa obezbeđenom većinom. Iako su izbori iz 2010. možda predznak dugoročne promene, metod izbora relativnom većinom tradicionalno je rezultirao funkcionalnom većinom u Donjem domu za jednu stranku (videti Poglavlje 11).

Lider većinske stranke postaje premijer (PM – *prime minister*) i iz parlamenta bira dvadesetak stranačkih kolega da bi formirao kabinet. Dok je američki kabinet marginalan, britanski kabinet je formalna osovina sistema. On je fokus odgovor-nosti parlamentu i čak ni najjači PM ne može da upravlja bez njegove podrške. Kabinet se sastaje gotovo svake nedelje i predsedava mu PM. Monarh sada dolazi iznad čitavog političkog procesa, redovno se sastaje sa PM, ali retko, ako ikada, interveniše u političkim odlukama.

Odgovornost vlade Domu je čvrsta. Gotovo svi ministri u kabinetu potiču iz Donjeg doma i ostaju njegovi poslanici. Svi ministri, uključujući PM, moraju da redovno brane svoje konkretne politike pred Domom; dalje, opozicija će zahtevati glasanje o nepoverenju kad god oseti korist od takvog napada. Kada bi vlada izgubila

na takvom glasanju, od nje bi se očekivalo da podnese ostavku, što bi dovelo do koalicije, ili do toga da glavna opoziciona stranka preuzme vlast, ili do novih izbora.

Međutim, ključ za stabilnost sistema je stranačka disciplina, koja kabinet pretvara u gospodara Donjeg doma a ne u njegovog slugu. Vladajuća stranka zau-zima kabinet i skupštinu, obezbeđujući svoju dominaciju nad dnevnim redom parlamenta. Kabinet je zvanično vrhovni odbor države, ali je takođe i nezvanično okupljanje lidera stranke na vlasti. Sve dok visoke stranačke ličnosti ostaju osetljive prema gledištima svojih običnih poslanika (a često čak iako to nisu), one mogu da kontrolišu Donji dom. Vlada se zaista rađa iz utrobe parlamenta, ali dominira nad svojim roditeljem od trenutka rođenja.

Kako vladajuća stranka postiže ovaj nivo kontrole? Svaka stranka ima kancela-riju biča sa zadatkom da obezbedi da obični poslanici (oni iz zadnjih klupa – *backben-chers*) glasaju kako zahtevaju lideri. Čak i bez pažnje bičeva, poslanici će generalno slediti stranačku liniju ako žele da i sami postanu ministri. U snažnom stranačkom sistemu kao što je britanski, poslanici koji pokazuju previše nezavisnosti verovatno neće biti unapređeni. U ekstremnim slučajevima poslanici se zbog neslaganja izbacuju iz stranke i onda verovatno neće biti ponovno izabrani od strane biračkog tela za koje je stranačka oznaka i dalje ključna. Kakva god da su njihova privatna gledišta, običnim poslanicima je u interesu da javno pokažu lojalnost svojoj stranci.

Koaliciona i manjinska vlada

Mnoge zemlje koje primenjuju parlamentarni sistem svoja zakonodavna tela biraju putem proporcionalnog predstavljanja, što rezultira situacijom da nijedna pojedinačna stranka ne osvoji većinu. Čak i u slučaju jednomandatnih izbora sa relativnom većinom, većinska vlada više nije rutinski ishod. U ovoj situaciji, tesna veza između izbornih rezultata i formiranja vlade slabi, a vlada uzima jednu od tri glavne forme:

- većinska koalicija u kojoj se dve ili više stranaka sa većinom mandata udružuju u vladu. Ovo je najčešća forma vladavine širom kontinentalne Evrope; karakteristična je za Belgiju, Finsku, Nemačku i naročito Holandiju;
- manjinska koalicija ili savez. Ovo su formalne koalicije ili neformalni savezi između stranaka koje, čak iako su zajedno, i dalje nemaju parlamentarnu većinu. Manjinske koalicije dominiraju u Danskoj od osamdesetih;
- jednostranačka manjinska vlada koju formira najveća stranka. Jednostranački manjinski kabineti uobičajeni su u Norveškoj i Švedskoj.

Slika 16.3. pokazuje stranački sastav zapadnoevropskih vlada u drugoj polovini dvadesetog veka. Većinske koalicije bile su najčešće, a za njima su sledile jednostranačke manjinske vlade, manjinske koalicije i jednostranačke većinske vlade.

Slika 16.3. Vlade u Zapadnoj Evropi, 1945–1999.

Koalicije između stranaka koje zajedno imaju većinu mesta u skupštini nikako nisu jedina forma vlade u parlamentarnim sistemima. Manjinske administracije, bilo jednostranačke ili koalicione, takođe su uobičajene.

Napomene: zasnovano na 424 vlade iz 17 zemalja uključujući Veliku Britaniju. Nestranačke administracije (3%) nisu obuhvaćene.

Izvor: prilagođeno iz Strøm i Nyblade (2007), Tabela 32.1.

I kroz ono što u njemu piše i kroz ono što ne piše, ustav pomaže objašnjenju ovih kontrasta. Mnogi ustavi eksplicitno navode prepreke koje nova vlada mora da preskoči pre nego što preuzme vlast. Kako pokazuje Okvir 16.4, neki ustavi (uključujući najnovije) zahtevaju da zakonodavno telo pokaže većinsku podršku novoj vladi kroz formalno potvrđivanje glasanjem. Jasno je da ovaj zahtev podstiče formiranje većinske koalicije sa dogovorenim programom.

Međutim, neki ustavi ne zahtevaju većinsko glasanje za novu administraciju. U Švedskoj, na primer, predloženi premijer može da formira vladu sve dok broj prigovora ne prevazilazi polovinu broja članova *Riksdaga* (Bergman, 2000). Zahtev više ima za cilj izbegavanje većinske opozicije nego obavezni većinski pristanak. U drugim zemljama, ustav ne propisuje nikakvu proceduru odobrenja nove vlade. U ovim okolnostima, nova administracija preuzima dužnost i ostaje na vlasti dok je i osim ako je ne smeni skupština. Ove manje zahtevne konvencije – negativno glasanje o potvrđivanju ili nikakvo glasanje uopšte – olakšavaju formiranje i opsta-nak manjinskih vlada.

Međutim, manjinske administracije često dobijaju podršku drugih stranaka u parlamentu koje, iako nisu u vladi, mogu da i dalje utiču na zakonodavstvo kroz svoje prisustvo u parlamentarnim odborima. Ove stranke za parlamentarnu

Okvir 16.4
Procedura potvrđivanja vlade u parlamentarnim sistemima kada nijedna stranka nema većinu mesta

	Opis	Primer
Pozitivno glasanje o potvrdi	Da bi preuzela dužnost, nova vlada mora da dobije većinsku podršku u parlamentu	Španija, Finska
Negativno glasanje o potvrdi	Nova vlada preuzima dužnost osim ako većina u parlamentu ne glasa protiv	Švedska
Nema glasanja o potvrdi	Ne zahteva se nikakvo formalno parlamentarno glasanje pre nego što nova vlada preuzme dužnost	Danska

podršku mogu čak i da se dogovore sa vladajućom strankom da ponude svoju podršku u konkretnim oblastima (Bale i Bergman, 2006). Takve okolnosti (koje su postale norma u Indiji, na primer) čine **parlamentarnu koaliciju** bez vladajuće koalicije. Neke zelene stranke uspele su da ovim putem izvrše uticaj na vladinu politiku.

Parlamentarna koalicija sastoji se od stranaka koje se slažu da podrže vladu u skupštini bez nužnog učešća u izvršnoj vlasti.

U kojoj fazi stranke objavljuju svoje preferentne partnere? Nekada njihova obećanja prethode izborima, što biračima daje više informacija za procenu verovatnih posledica sopstvenih odluka. Oko jedna četvrtina vlada formiranih u dvadeset parlamentarnih demokratija između 1949. i 1995. zasnovana je na predizbornoj koaliciji. Golder (2006) tvrdi da ovi unapred postignuti dogovori obezbeđuju jasan mandat za vladu, čak i u kontekstu proporcionalnog izbornog sistema. Oni su važan izuzetak od teze da u proporcionalnim sistemima birači biraju parlamente a ne vlade.

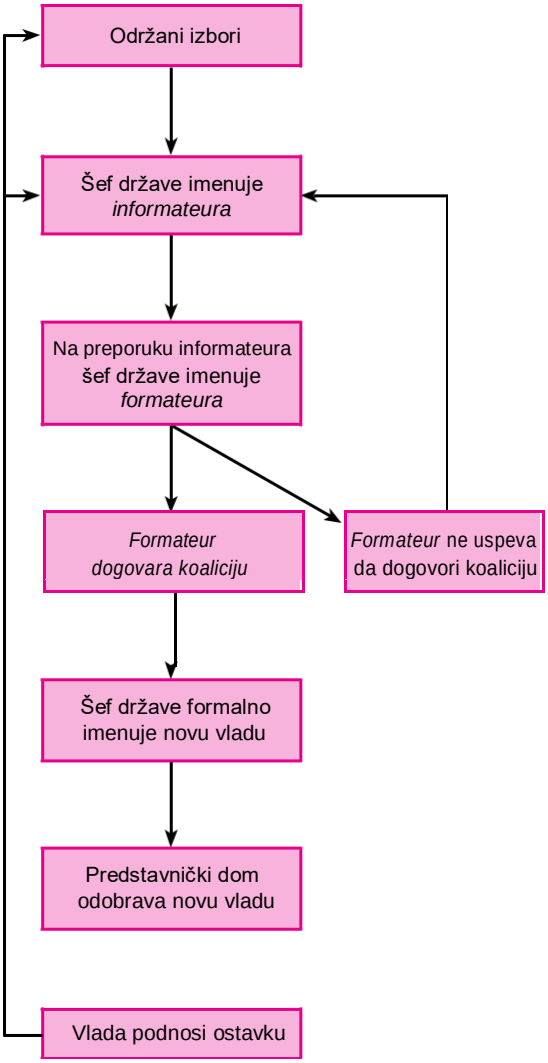
Češće se, ipak, o stranačkom sastavu vlade odlučuje nakon izbora, kroz komplikovane pregovore lidera relevantnih stranaka. Dok je ova aktivnost u toku, odlazeća vlada ostaje kao privremena administracija. U proseku je potrebno trideset dana da nova vlada preuzme dužnost, ali poznati su i mnogo duži periodi: 208 dana u Holandiji (1977) i rekordan 541 dan u Belgiji (2010/11) Ispitaćemo kako se potraga za novom vladom odvija tokom interregnuma.

Neki ustavi definišu proceduru koju stranke treba da slede u formiranju vlade. Ovaj proces često podrazumeva da šef države imenuje izvestioca (*informa-teur*), iskusnu ličnost koja ispituje praktične mogućnosti za šefa države. Izvestilac će najčešće preporučiti da lider najveće stranke bude imenovan za mandatara

(*formateur*). Zadatak mandatara je da formira vladu kroz pregovore, čime pomaže legitimizaciju nove administracije. Slika 16.4 pokazuje kako ova praksa funkcioniše u tipičnom slučaju Belgije.

Slika 16.4 Formiranje vlade u Belgiji

Formiranje vlade u evropskim zemljama kao što je Belgija, gde nijedna stranka nema većinu u parlamentu, veoma je detaljno strukturiran i često dug proces.



Izvor: prilagođeno iz Deschouwer (2012).

Stranke koje se slože da uđu u koaliciju će, u sledećem koraku, razraditi zajed-nički program u dugačkom javnom obraćanju. Kao i u slučaju ustava, ovi paketi dogovora su često i nejasni i dugački: na primer, sporazum između demohrišćana i slobodnih demokrata u Nemačkoj koji je usledio nakon izbora 2009. protezao se na 124 strane. Ovi dokumenti uključuju politike koje će se sprovoditi i pravila ponašanja u koaliciji; na primer, predloge za rešavanje sukoba. Pitanja položaja
– koja stranka dobija koje ministarstvo i da li ta stranka sama odlučuje o imenovanju – takođe su stvar pregovora, pri čemu stepen velikodušnosti prema nekoj stranci predstavlja bliski odraz njene predstavljenosti u parlamentu.

Kompromisi inherentni u ovim dogovorima znače da je stopa ispunjenja obećanja iz kampanja unekoliko niža u koalicijama nego u jednostranačkoj vladi (Mansergh i Thomson, 2007). U širem smislu, ipak, koalicije teže centru, rezultirajući političkim profilom bliskim srednjem biraču (videti Poglavlje 12).

Vrste koalicija

Toliko o formalnostima stvaranja koalicija. Kakva je politička realnost? Posebno, zašto neke stranke završavaju u vladajućim koalicijama dok neke – sa jednakim ili čak većim brojem mesta – ostaju po strani?

Poznato je da se najčešći tip koalicija sastoji od najmanjeg broja stranaka (obično dve do četiri) potrebnih za formiranje održive vlade. Za stranački interes najbolje su minimalne pobedničke koalicije zbog toga što bi uključivanje dodatnih stranaka u koaliciju koja već poseduje većinu jednostavno umanjilo broj mesta i uticaj na konkretne politike koji je dostupan svakom učesniku. Kako sažeto piše Riker (1962, str. 47), kada je resurs koji treba deliti fiksiran, „učesnici stvaraju koalicije tek toliko velike koliko smatraju da je dovoljno za obezbeđenje pobede, a ne veće“.

Okvir 16.5
Vrste koalicione vlade

Minimalna pobednička	Sadrži najmanji broj stranaka koje zajedno mogu da obez-bede parlamentarnu većinu
Veća (sa većinom koja prevazilazi dovoljnu)	Sadrži više stranaka nego minimalna pobednička koa-licija
Velika	Čine je dve vodeće stranke, obično levice i desnice, koje zajedno imaju značajnu većinu mesta
Povezana	Čine je samo stranke koje su bliske u ideološkom smislu

Napomena: koalicija može da istovremeno pripada većem broju vrsta.

Uz to, koalicije su obično zasnovane na strankama čije su pozicije u ideološkom spektrumu bliske. Ovaj test pokazuje koje se od mnogih mogućih minimalnih pobedničkih koalicija biraju. U nekim skandinavskim zemljama, na primer, koalicije se isključivo zasnivaju na strankama koje pripadaju ili levom ili desnom bloku. Čak i u stranačkom sistemu koji nema tako dobro definisane blokove i dalje se preferiraju povezane koalicije – to jest, formirane od stranaka bliskih jednih drugima na ideološkoj, obično levo-desno skali.

Napominjemo da neke stranke, kao što su savremene komunističke partije Istočne Evrope i ekstremno desničarske stranke Zapadne Evrope, glavni učesnici smatraju neprihvatljivim. Ove stranke-parije nalaze se van etabliranog stranačkog sistema i u stvari su isključene iz koalicione igre.

Tendencija da susedi sarađuju korisna je za stranke centra, koje mogu da skoče na obe strane. U Nemačkoj, na primer, mala liberalna Stranka slobodnih demo-krata učestvuje u većini koalicija, ponekad sa levičarskim socijaldemokratama a od 2009. sa konzervativnijim demohrišćanima. Obe koalicije mogu se predstaviti kao ideološki koherentne. Nemačka, međutim, takođe ima iskustva sa velikim koalicijama dve vodeće stranke; ove retke epizode marginalizuju manje stranke kao što su slobodni demokrati.

Povremeno se javljaju veće koalicije, koje okupljaju više stranaka nego što je potrebno za većinu u parlamentu. Ovi aranžmani obično se javljaju kada partneri nisu sigurni u stabilnost svog pakta. Uticajan primer je koalicija „duga“ sa pet stranaka, od konzervativne Nacionalne koalicije do Saveza levice, koja je upravljala Finskom od 1995. do 2003. godine (Jungar, 2002). Veće koalicije odraz su mudrog saveta da se prijatelji drže blizu a neprijatelji još bliže.

Trajanje koalicija

Moramo razmotriti još jedno, konačno pitanje u vezi sa koalicijama. Takve vlade često se smatraju nestabilnim, ne samo od strane kritičara proporcionalnog predstavljanja sa engleskog govornog područja. Koliko je ova optužba tačna? U nekoliko zemalja, svakako, trajanje vlade merilo se mesecima: prosečnih pet u francuskoj Četvrtoj Republici (1945–1958) i osam za italijanske vlade (1948–1989). U ovim naveliko citiranim primerima nestabilne koalicije svakako doprinose lošem upravljanju.

Ali u većem delu Zapadne Evrope koalicije obično traju nekoliko godina (Strøm *et al.*, 2008). Čitava svrha koalicija je da obezbede političku stabilnost, ako ne uvek i stabilnost vlade, tako što će stranke i interese koje one predstavljaju inkorporirati u izvršnu vlast. Sa stabilnošću kao eksplicitnim zadatkom, politički stil je namerno konsenzualan i oprezan. Koalicije zahtevaju pregovore o konkretnoj politici i funkcijama, ali se kompromis vidi kao put ka stabilnosti.

U nekim zemljama dodatne konvencije produžuju trajanje. Na primer, koalicioni sporazumi u Austriji, Francuskoj i Holandiji obično sadrže odredbu koja

kaže da će partneri tražiti raspisivanje izbora ako se koalicija raspadne. Ovo pravilo o izborima, kako se naziva, diže cenu raspada i partnerima daje podsticaj da prevaziđu neminovne tenzije u svojim odnosima.

Nemačka nudi još jedan mehanizam za duže trajanje. Konstruktivno glasanje o nepoverenju je ustavni mehanizam koji od skupštine zahteva da izabere novog kancelara (premijera) pre nego što smeni aktuelnog. Ovo pravilo sprečava parlament da obori vladu bez razmišljanja o njenom nasledniku. Mehanizam deluje: koalicije u Nemačkoj obično preživljavaju pune četiri godine. Konstruktivno glasanje o nepoverenju takođe je usvojeno u Mađarskoj, Izraelu i Španiji.

U postkomunističkoj Istočnoj Evropi, međutim, koalicije su se do sada poka-zale manje stabilnim. Njihovo prosečno trajanje jedva da je polovina onog u Zapa-dnoj Evropi (Baylis, 2007). Većina stranaka na Istoku ima nesigurnu društvenu bazu i nejasnu ideologiju. Rezultat su fragilne koalicije osetljive na kratkotrajne promene pravca političkog vetra. Zapadnoevropski model stabilnih koalicija, pažljivo sači-njen da izbegne svaku pretnju društvenoj stabilnosti, teško je ponoviti drugde.

Ko vlada?

Parlamentarnom sistemu nedostaje jasan fokus predsedničkog sistema na jednog šefa izvršne vlasti. Umesto toga, u parlamentarnom sistemu postoji suptilna i promenljiva veza između premijera, kabineta i ministara u vladi. U Okviru 16.6 pravimo razliku između kabinetske, premijerske i ministarske vlade. Ispitivanje ravnoteže između ovih čvorišta upravljačke mreže i njihovih promena tokom vremena pomaže da se razume realnost parlamentarnog sistema.

Za zagovornike parlamentarnog sistema, **kabinetska vlada** je ključna snaga koja podstiče više deliberacije nego što je to slučaj u predsedničkom formatu. Kada je Olsen (1980, str. 203) pisao kako „norveški premijer verovatno neće stići do položaja kao superstar“, mnogi pobornici parlamentarnog sistema shvatili su njegov komentar kao pohvalu. U teoriji, a ponekad i u praksi, parlamentarni sistem podrazumeva kolektivno rukovodstvo.

Finska predstavlja jasan primer kabinetske vlade. Po zakonu, finski Državni savet Finske ima široka ovlašćenja u donošenju odluka. I premijer i pojedinačni ministri podležu ograničenjima koja proističu iz složenih finskih višestranačkih koalicija. Premijeri su uglavnom predsedavajući na sastancima Saveta i upravo se na ovim sastancima donose odluke i prave kompromisi.

U mnogim većim zemljama broj i složenost odluka znače da se ne mogu sve doneti za kabinetskim stolom. Ali obim delovanja ne znači nužno kraj kabinetske vlade. Umesto toga, kabinetski odbori se razvijaju kao važna mesta odlučivanja. Ove grupe fokusiraju se na konkretne oblasti kao što su budžet, zakonodavstvo ili generalna strategija. Na primer, 2012. na Novom Zelandu je postojalo dvanaest

odbora, uključujući grupu za saniranje posledica zemljotresa u Kenterberiju, i osam u Kanadi, uključujući Odbor za nacionalnu bezbednost. Uz ove stalne odbore, premijeri takođe formiraju *ad hoc* odbore radi odgovora na konkretna pitanja kao što su sporovi iz domena radnih odnosa.

Prema tome, kabinetska vlada, u meri u kojoj još uvek postoji, često može da postane vlada kabinetske mreže, gde se na zajedničkim sastancima uglavnom samo potvrđuju stvarne odluke. Sami odbori uglavnom potvrđuju odluke donete pre sastanaka putem neformalnih konsultacija koje obično vodi nadležni ministar.

Sada prelazimo na srednji red u Okviru 16.6: **premijerske vlade.** Nasuprot kabinetskoj vladi, vodeći princip ovde više je hijerarhija nego kolegijalnost. Primer je Nemačka, premda je njen pristup u samoj zemlji poznat kao „kancelarska demokratija“. *Bundestag* (Nemački donji dom) postavlja kancelara, a ne stranka, i njegova kancelarija je glavno mesto kroz koje teče odgovornost *Bundestagu*. Kancelar je odgovoran parlamentu; ministri su odgovorni kancelaru. Jaka pozicija nemačkog glavnog izvršnog organa potiče iz Osnovnog zakona, koji nalaže da „kancelar utvrđuje opšte političke smernice i odgovoran je za njih“.

Iako postoji opasnost od izmišljanja zlatnog doba kabinetske vlade, nekoliko komentatora sugeriše da se egzekutiva u parlamentarnom sistemu, uopšte uzev, pomera u pravcu premijerske vlade. Ideja je da premijeri više nisu *primus inter pares* (prvi među jednakima), već su, umesto toga, postali predsednici-ministri. Pišući o Kanadi, Savoie (1999) sugeriše da u formiranju vladinog programa i donošenju glavnih odluka više ne postoje ni *inter* ni *pares* već samo *primus*. Slično tome, Fiers i Krouwel (2005, str. 128) govore nam da su od 1990-ih premijeri Belgije i Holandije stekli istaknutije i moćnije pozicije, što je ove demokratije transformisalo u neku vrstu „prezidencija-lizovanog“ parlamentarnog sistema. King (1994) identifikuje tri faktora koji su ovde na delu: sve veću usredsređenost medija na premijera, sve veću međunarodnu ulogu

Okvir 16.6

Mesto odlučivanja u parlamentarnom sistemu

	Opis	Primer
Kabinetska vlada	Rasprava u kabinetu određuje ukupnu politiku	Finska
Premijerska vlada	Premijer je dominantna figura i radi direktno sa pojedinačnim ministrima	Nemačka (kancelarska demokratija)
Ministarska vlada	Pojedinačni ministri rade bez mnogo direktiva premijera ili kabineta	Italija

glavnog izvršnog organa i novu potrebu za političkom koordinacijom jer vlada postaje sve složenija. Broj zaposlenih u premijerovoj kancelariji – u slučaju Kanade stotinak ljudi – odraz je ovih različitih dužnosti i ojačava autoritet premijera.

Ministarska vlada (poslednji red u Okviru 16.6) javlja se kada ministri rade bez ekstenzivnih direktiva bilo premijera bilo kabineta. Razlog za ovaj decentralizovani obrazac može da bude i poštovanje stručnosti i realnost koalicije. Nemačka je primer značaja koji se pridaje specijalizaciji. Iako kancelar određuje ukupne smernice, ustav dalje kaže da „svaki savezni ministar vodi poslove svog resora autonomno i na sopstvenu odgovornost“. Ministri se imenuju zbog poznavanja konkretne oblasti i od njih se očekuje da svoju profesionalnu ekspertizu upotrebe za oblikovanje politike svog ministarstva na osnovu kancelarovih smernica. Prema tome, u Nemačkoj se mešaju dva modela, funkcionalna ministarska vlada u okviru kancelarske demokratije.

U mnogim koalicijama stranke imenuju sopstvene lidere za šefove konkretnih ministarstava, što je još jedan podsticaj ministarskoj vladi. U Holandiji, na primer, premijer ne imenuje, ne razrešava niti premešta ministre. Članovi Kabineta rade sa formalnim liderom vlade, ali svakako ne pod njim. U ovim uslovima, status premijera je umanjen a ministri više lojalnosti duguju svojoj stranci nego premi-jeru ili kabinetu. Šef izvršne vlasti nije ni šef ni izvršna vlasti, već neka vrsta kvalifikovanog pomiritelja. U višestranačkim koalicijama u Indiji, takođe, otvoreno suprotstavljanje premijeru uopšte nije nepoznato (Mitra, 2012, str. 583).

Šefovi država i parlamentarna vlast

Jedan simbol parlamentarnog sistema, prema Bagehotovoj klasičnoj ana-lizi (1867), jeste razlika između **ceremonijalnih** i **efikasnih** aspekata vlade. Za razliku od predsedničkih sistema, koji kombinuju položaj šefa države i šefa vlade, parlamentarna vlast ova dva položaja razdvaja. Ceremonijalno rukovodstvo pripada šefu države; efikasno rukovodstvo zasnovano je na premijeru. Ovo razdvajanje uloga premijerima daje više vremena da se koncentrišu na vođenje zemlje.

„U takvim sistemima postoje dva dela: ...prvo, onaj koji ushićuje građane i čuva njihovu odanost – **ceremonijalni** deo, ako ga tako mogu zvati; i **efikasni** deo – onaj kojim se u stvari radi i vlada...

svaki sistem mora prvo da stekne autoritet a onda da ga koristi; on mora prvo da osvoji lojalnost i poverenje ljudi a onda to poštovanje iskoristi u radu vlade“ (Bagehot, 1867, str. 6).

Kako se biraju šefovi država? Položaj je ili nasledan (monarhija) ili izborni (predsednički sistem) (Okvir 16.7). Bar u Evropi i Aziji, kraljevi na čelu država i dalje su iznenađujuće brojni. Polovina zapadnoevropskih zemalja su ustavne monarhije, među koje spadaju Belgija, Danska, Holandija, Španija i Velika Britanija. U nekim bivšim britanskim kolonijama kao što je Kanada, generalni guverner zastupa monarha.

Okvir 16.7

Izbor šefa države u nekim parlamentarnim demokratijama

	Šef države	Način izbora	Mandat
Austrija	Predsednik	Neposredni opšti izbori sa dvokružnim sistemom	6 godina
Nemačka	Predsednik	Izbori na zajedničkom sastanku poslanika *Bundestaga* i predstavnika pokrajina	5 godina
Indija	Predsednik	Izbori od strane koledža federalne i državnih skupština	5 godina
Italija	Predsednik	Izbori na zajedničkoj sednici parlamentarnih i regionalnih predstavnika	7 godina
Španija	Monarh	Nasledni (najstarije muško dete)	Doživotno
Velika Britanija	Monarh	Nasledni (najstarije dete)	Doživotno

Iako u demokratskim vremenima monarsi oklevaju da uđu u političku arenu, kraljevski uticaj može da povremeno bude značajan, naročito u doba krize i tranzicije. Na primer, 1970-ih je kralj Juan Carlos pomogao prelazak Španije u demokratiju. Kralj Belgije takođe je igrao pomiriteljsku ulogu na dugom putu svoje zemlje ka federalnom statusu.

Ako ostavimo monarhije po strani, većina šefova država u parlamentarnim sistemima se bira, bilo na opštim izborima (npr. Irska) bilo od strane parlamenta (npr. Izrael). Alternativno se koristi poseban izborni koledž koji se često sastoji od nacionalnog zakonodavnog tela i predstavnika regionalne ili lokalne vlasti (npr. Nemačka).

Polupredsednički sistem

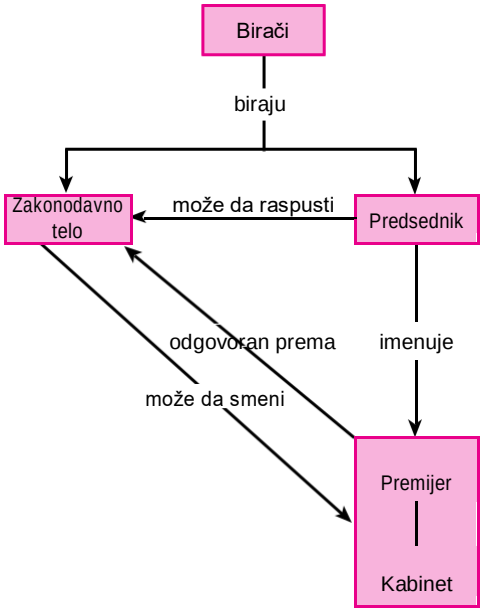
Predsednički i parlamentarni sistem predstavljaju čiste modele političke izvšrne vlasti. Naše razmatranje ovih modela možemo da nadgradimo ispitivanjem polupredsedničke izvršne vlasti. U ovom formatu mešaju se oba modela i proizvode poseban sistem sa sopstvenim karakteristikama.

Konkretno, **polupredsednički sistem** kombinuje izabranog predsednika sa premijerom i kabinetom odgovornim parlamentu (Slika 16.5). Za razliku od šefa

države u parlamentarnim sistemima, predsednik u polupredsedničkoj egzeku-tivi više je unutar politike nego iznad nje. Kao dvoglavi sistem, polupredsednička izvršna vlast deli vlast unutar egzekutive i stvara potencijal za borbu između pred-sednika i premijera.

Slika 16.5 Polupredsednički sistem

Polupredsednički sistem kombinuje vlast izabranog predsednika (koji obično imenuje premije-ra i može da raspusti zakonodavno telo) sa odgovornošću premijera i kabineta legislativi.



Napomena: u okviru polupredsedničkog sistema, Shugart i Carey (1992) razlikuju premijersko--predsedničke od predsedničko-parlamentarnih režima. U prvom, kabinet je odgovoran parlamentu; predsednik ne može da jednostrano razrešava ministre, što slabi položaj predsednika. U drugom, i predsednik i skupština su nadležni za sastav kabineta, što jača predsednika.

Francuski politikolog Maurice Duverger (1980, str. 166) dao je uticajnu defi-niciju poluprezidencijalizma:

> Politički režim smatra se polupredsedničkim ako ustav kojim je uspostavljen kombinuje tri elementa: (1) predsednik republike bira se opštim pravom gla-sa; (2) poseduje prilično velika ovlašćenja; (3) nasuprot sebi ima, međutim, premijera i ministre koji imaju izvršnu i upravljačku vlast i mogu da ostanu na položaju samo ako se tome ne suprotstavi parlament.

Polupredsednički sistem, ili dvojna izvršna vlast, kombinuje izabranog predsednika koji obav-lja političke zadatke i premijera koji predvodi kabinet odgovoran parlamentu. Premijer, koga obič-no imenuje predsednik, odgovo-ran je za svakodnevnu unutrašnju politiku, a predsednik zadržava nadzornu ulogu i odgovornost za spoljne poslove. Takođe, pred-sednik obično može da preuzme vanredna ovlašćenja.

„Prilično velika ovlašćenja“ predsednika obi-čno uključuju posebnu odgovornost za spoljne poslove, imenovanje premijera i kabineta, izda-vanje dekreta i iniciranje referenduma, iniciranje zakonskih propisa i stavljanje veta na njih i ras-puštanje skupštine. U teoriji, predsednik može da ponudi vođstvo u spoljnim poslovima, dok se premijer bavi složenošću unutrašnje politike kroz parlament.

Ako Sjedinjene Države predstavljaju primer predsedničkog sistema, francuska Peta Republika je arhetip polupredsedničke izvršne vlasti. Usta-vom iz 1958. uspostavljen je nov režim da bi obez-bedio stabilno upravljanje u kontekstu političke krize uzrokovane kolonijalnim ratom u Alžiru i buntovničkom armijom. Uz to, nestabilna Četvrta Republika, koja je tokom kratkog dvanaestogodišnjeg života imala 23 premijera, bila je model koji treba izbegavati.

Novi ustav je stvorio predsednički položaj kakav je odgovarao dominirajućem prisustvu prvog čoveka koji se na njemu našao, generala Charlesa de Gaullea (pred-sednik, 1959–1969). De Gaulle je sebe video kao spasioca nacije i tvrdio da „vlast potiče direktno iz naroda, što znači da je šef države, izabran na nivou nacije, izvor i nosilac te vlasti“ (Knapp i Wright, 2006, str. 53). De Gaulleov dominantan stil dalje je razvio položaj predsednika, do ustavnih granica a možda čak i preko njih.

Predsednik se neposredno bira od 1962, što znači da je polupredsednička forma u potpunosti etablirana.

Ali najnovije modifikacije uvele su izvesna ograničenja. Predsednički mandat je 2000. skraćen sa sedam na pet godina, sa ograničenjem na dva mandata koje je usledilo 2008. godine.

Ustav francuskom predsedniku daje velika ovlašćenja. Na primer, predsednik je garant nacionalne nezavisnosti i ustava, komandant oružanih snaga, on pregovara o državnim sporazumima, raspisuje referendume, predsedava Savetom ministara, raspušta Nacionalnu skupštinu (ali nema pravo veta na zakonodavstvo), imenuje (ali ne može da razreši) premijera, imenuje druge ministre na preporuku premijera i razrešava ih.

U vršenju ovih uloga predsedniku pomaže mali politički sekretarijat od šez-desetak ljudi u Jelisejskoj palati (Stevens, 2003, str. 75). Prvih šest predsednika Pete Republike naginjalo je ekspanzivnom stilu vlasti, nastojeći da upravljaju državnim brodom a ne samo da presuđuju u sukobima među posadom. Sedmi, aktuelni predsednik François Hollande, možda ima skromnije ambicije.

Šta je sa premijerima u francuskoj polupredsedničkoj izvršnoj vlasti? Iako i oni moraju da potpisuju većinu predsedničkih odluka, njihova glavna briga su

unutrašnja pitanja, koja je De Gaulle opušteno ostavljao po strani kao „cenu mleka“. Imenovani od strane predsednika ali odgovorni parlamentu, premijeri su retko imali lak zadatak. Premijer (ili premijerka – Edith Cresson, 1991–1992) formalno imenuje ministre i koordinira njihov svakodnevni rad, pri tome poštujući predsed-nikov stil i ton. Pošto vlada ostaje odgovorna parlamentu, veliki deo posla premijera fokusira se na upravljanje Nacionalnom skupštinom. Sposobnost skupštine da primora premijera i Savet ministara na ostavku nakon glasanja o smeni obezbeđuje parlamentarnu komponentu polupredsedničkoj izvršnoj vlasti.

Neke druge zemlje sa parlamentarnom tradicijom takođe su eksperimentisale sa polupredsedničkim sistemom. Zbog toga što jak predsednik fokusiran na spoljne poslove doprinosi efikasnoj spoljnoj politici, ovaj format je naročito privlačan za evropske zemlje koje se suočavaju sa međunarodnim problemima. Tokom hladnog rata, Finska je ustanovila da je polupredsednički sistem naročito koristan za upravljanje osetljivim odnosima sa Sovjetskim Savezom. Dvojna izvršna vlast pokazala se atraktivnom i za istočnoevropske države neposredno nakon pada komunizma. Međunarodni pritisak je, međutim, oslabio, tako da je predsednička zvezda počela da bledi. Finska je 2000. godine modifikovala svoj ustav da bi oja-čala parlamentarni element. Polupredsednička izvršna vlast nije ugrozila prevlast parlamentarnog sistema u Evropi.