

Душан Павловић  
Факултет политичких наука  
Београд

UDK: 321.74  
Оригиналан научни рад  
Примљен: 7. 05. 2005.

## СРБИЈА ЗА ВРЕМЕ И НАКОН МИЛОШЕВИЋА

*У тексту се анализира природа политичког режима за време владавине Слободана Милошевића и владе Зорана Ђинђића. Након дискусије о применљивости различитих дефиниција недемократских режима на случај Србије за време и након владавине Милошевића, текст класификује оба режима као квазидемократска, примењујући концепт компетитивног ауторитаризма који су развили амерички теоретичари Левитски (Levitsky) и Веј (Way). Последњи део текста анализира четири области карактеристичне за компетитивни ауторитаризам у оба случаја.*

*Кључне речи: хибридна демократија, компетитивни ауторитаризам, недемократски режим, опозиција, избори, грађење институција.*

### 1. Класификације

Током деведесетих, већина покушаја класификације Милошевићевог режима као типа диктаторског, тоталитарног, или неке врсте ауторитарног режима, били су неуспешни у разради проблема. Ово није изненађење с обзиром на то да је највећи број студија о Србији и Милошевићу написан на енглеском језику, те да су њихови аутори углавном били фокусирани на тему распада Југославије, рата у бившој Југославији и ратних злочина који су у њему почињени. Такав тип литературе остављао је по страни природу режима. Већина ових списа превиђа чињеницу да је Милошевићев систем толеришао постојање опозиције, и да је управо та опозиција, на септембарским изборима 2000. године, победила Милошевића и оборила његов режим. Како показује Хуан Линц, било који тип ауторитарног режима неспојив је са постојањем опозиције. Још теже би било класификовати Милошевићев режим као тоталитаран, јер је такав тип режима незамислив без владајуће идеологије, активног учешћа народа у политици, и партије која контролише не само државни апарат, већ и читаво друштво (Linz 2000, 65-142).

Постојање опозиције под Милошевићем навело је неке српске теоретичаре да потраже прикладнију дефиницију за Милошевићев режим. Неки су прихватили дефиницију султанизма, типа режима који су концептуализовали Линц и Чехаби (Linz & Chehabi, 1998), према којој је Султанизам тип поретка “базиран на личној владавини, где лојалност владаоцу није мотивисана тиме што он представља отелотворење или артикулацију идеологије, ни јединственом личном мисијом, нити било каквим харизматским квалитетима, већ мешавином страха и награда за његове сараднике” (*ibid.* 7). Већина елемената ове дефиниције може се пронаћи у Милошевићевој Србији. До средине

деведесетих, Милошевић је изгубио харизму и мисију које је стекао крајем осамдесетих. Уместо мисије и харизме, успостављен је систем страха и награда који су користили његова породица, блиски пријатељи и чланови партије.

Султанизам се чинио погоднијом дефиницијом за објашњење природе Милошевићевог режима након средине деведесетих. Укратко, султананизам се карактерише замагљивањем границе између режима и државе, персонализмом, уставном хипокризијом, и уском социјалном базом режима (Linz & Chehabi 1998, 10-21). Слободан Антонић разматра све ове елементе, указујући на њихово присуство у каснијој фази Милошевићевог режима (Antonić 2002a, 440-460). У својим претходним радовима, ја сам такође прихватио идеју да је Милошевићев режим по својој природи био султанистички (Pavlović 2001, 227-230). С том разликом што сам тамо тврдио да, у својој каснијој фази, Милошевићев режим није био развијени, већ пре облик султананизма у настајању (*ibid.*).

Милошевићев режим је несумњиво показивао неке карактеристике султананизма, али постајало је неколико изузетака. На првом месту уочава се постојање опозиције и вишестраначких избора. О њима ће бити више речи у наредном одељку текста. Овде желим да кажем нешто о два аспекта Милошевићевог система – идеологији и мобилизацији масе. Они су били видно присутни у првој фази развоја Милошевићевог режима, а у супротности су са султанистичким карактером Србије под Милошевићем.

Милошевић је дошао на власт на таласу екстремне верзије српског национализма 1987. године (Ђukić 1992, 265-276). Национализам је свакако чинио суштину Милошевићеве идеолошке легитимације до средине деведесетих. Супротно тоталитаризму, међутим, ауторитарни и султанистички режими придају малу важност идеологији, а када то чине, углавном је користе за манипулацију (Linz & Stepan 1996, 44). Демократија се, са друге стране, такође одликује идеологијом, али њени утопијски и телеолошки аспекти нису доминантни. Оно што је важније у идеолошком аспекту демократије јесте “широка интелектуална посвећеност грађанству и процедуралним правилима надметања” (*ibid.*). Стога, када је реч о идеологији, Милошевићев режим би био ближи тоталитаризму него било којој од остале три алтернативе (демократија, ауторитаризам и султананизам).

Милошевић је често етикетиран као националиста. Уистину, у било ком типу тоталитарног режима, идеологија је важна. Милошевић је, међутим, престао да се служи националистичком идеологијом 1995. године, када је потписао Дејтонски споразум. У том периоду Милошевић је готово у потпуности одговарао слици султанистичког владара коју је дао Линз, по којој владар “врши своју власт без ограничења, по својој сопственој вољи и изнад свега неоптерећен правилима или било каквим обавезама према идеологији или систему вредности” (Linz & Chehabi 1998, 7). У султанизму се идеологија изврће у “псеудо идеологију у коју не верују ни сарадници, ни поданици, нити спољни свет” (Linz & Stepan 1996, 53). Дејтонски споразум је била прва

манипулација идеологијом која је типична за ауторитаризам или султанизам. Национализам је поново ушао у употребу као званична идеологија режима 1999. године за време НАТО бомбардовања. Када се анализира начин на који је Милошевић употребљавао идеологију, постаје јасно да је Милошевић напуштао идеологију како се његов систем развијао у правцу султанизма.

Мобилизација маса је често присутан концепт у класификационим дебатама. Овом питању треба пажљиво приступити, јер у случају дискусије о Милошевићевом режиму може да заведе. Милошевић је дошао на власт уз висок ниво мобилизације маса током 1988-1989. године. Ауторитарни и султанистички режими се одликују ниском мобилизацијом маса, док је систем који се карактерише широком мобилизацијом тоталитарни (Linz & Stepan 1996, 45). Демократија се, међутим, такође карактерише учешћем грађана у политици. Оно што је Милошевићев систем чинило демократским није било постојање мобилизације маса у периоду пре 1990. године, већ учешће народа у изборима. Готово је бизарно то што је владалац као што је Милошевић – чија личност показује многе ауторитарне црте, и који је на крају своје владавине имао сопствене јединице за физичку елиминацију политичких противника – био одлучан у намери да одржи институцију вишестраначких избора. У књизи *Актери и модели* изнео сам тврдњу да је ова карактеристика његовог режима последица начина на који је учврстио своју власт током 1988-1989. године (Pavlović 2001, 232-235). Милошевић је дошао на власт кроз партијски апарат, али је постао неприкосновени владалац након серије масовних демонстрација које су протутњале Србијом крајем осамдесетих година прошлог века. Овај популистички манир везао је Милошевића за изборну процедуру, кроз коју је непрекидно морао да тражи подршку народа за своје председниковање сваки пут када је желео да обнови мандат. Двехиљадите године он је могао да остане председник Југославије, изабран од стране парламента, најмање још годину дана. Милошевић је ипак одлучио да измени Устав СРЈ како би увео непосредне председничке изборе које је напослетку изгубио.

## 2. Опозиција, избори и компетитивни ауторитаризам

Већина проблема у класификацији режима какав је био онај под Милошевићем, произилази из неразрађених класификација демократских режима. Иако постоји богата матрица недемократија (Linz 2000) и демократија (Held 1991), у литератури недостаје темељно разматрање и типологизација хибридних режима који комбинују демократске и недемократске елементе, али ипак спадају под категорију демократија. Дискусија која следи показује да је Милошевићев режим био хибридни облик демократије, јер су у њему опозиција и вишестраначки избори играли значајну улогу. Због постојања опозиције и избора неодржива је тврдња да је Милошевићев систем био ауторитаран. Међутим, управо због постојања опозиције и избора, не може се одржати ни теза да је Милошевићев режим, чак и у својој касној фази, био чисто султани-

стички. Постојање лажне опозиције (опозиције која султану омогућава да добије изборе) је од суштинске важности за одржање султанства. Таква опозиција није постојала под Милошевићем и, упркос Милошевићевој способности да повремено манипулише неким опозиционим лидерима, он никада није успео у потпуности да корумпира читаву опозицију. Данас можемо само да нагађамо да ли се Милошевићев систем кретао ка потпуно развијеном султанству у коме би опозиција била потпуно корумпирана, или елиминисана из система. Пошто не постоје чврсти докази за такав закључак, сматрам да је Милошевићев режим био облик неконсолидоване демократије. Први аутор који је изнео овакву тврдњу био је Владимир Гоати који је Милошевићев режим класификовао као демократију која се средином деведесетих “као и у многим посткомунистичким земљама централне и источне Европе, налазила у почетној фази стабилизације парламентарне демократије” (Goati 1996, 9). Гоати додаје још и то да се успостављање демократских процедура обавило релативно лако, али је било потешкоћа са учвршћивањем ових правила с обзиром на теже околности у којима се систем успоставио (*ibid.* 209).

Наравно, Гоатијева теорија о Милошевићевом режиму постаје привлачна ако се прихвати да се процес демократизације обично дели на две фазе: либерализацију и консолидацију демократије. (О либерализацији види: O'Donnell & Schmitter 1986, 7; Przeworski 1991, 109) Постоје различите теорије консолидације, али се сврха консолидације може свести на следеће: систем је консолидован када су “правила према којима се разрешавају политички и дистрибутивни конфликти релативно заштићена од опасности да и сама постану предмет таквог конфликта” (Elster et al. 1998, 28). Ова дефиниција сугерише да је могуће постојање система са неким основним демократским институцијама, али уз владу која се не понаша у складу са природом ових правила, и која је спремна је да их крши када јој то одговара. Ово је управо био случај са Милошевићем. Милошевић, који је почетком деведесетих имао потпуну контролу над системом, омогућио је увођење демократских институција и принципа као што су слободно политичко организовање, вишепартијски избори, слобода медија, подела власти, уставни судови и сл. Истовремено, он је намерно опструирао демократске процесе у толикој мери да је наредних година било немогуће консолидовати демократију у Србији. Због тога је вероватно да би српски политички систем еволуирао у неки облик ауторитаризма или султанства да је Милошевић преживео изборе из септембра 2000. године. Демократија у Србији под Милошевићем никада није напредовала даље од ове почетне фазе, и никада није постала консолидована демократија. Штавише, “изостанак промена [...] снажно сугерише хипотезу да је остварена трансформација у СРЈ још увек половична и реверзибилна” (Goati 1996, 17). Али, Милошевић за време своје владавине није успео да поново успостави једнопартијски ауторитаризам.

Линз пише да султанистички режим толерише опозиционе партије, али оне чине лажну опозицију. Отуда је постојање опозиције важно за разуме-

вање Милошевићевог режима и развоја демократије које је уследило након пада Милошевића. Постојање опозиције уводи у разматрање питање избора. Тачније, уколико постоји опозиција, и уколико није лажна, морају постојати и избори. Али какви избори? Лажна опозиција је друга страна лажних избора. Султани организују изборе, али их никада не губе, јер је опозиција или слаба, или у договору са султаном губи изборе, или султан манипулише изборним правилима до те мере да нико осим њега не може да победи. Током деведесетих, Милошевић је организовао укупно осам избора (парламентарних и председничких), и осим избора из 1990. године, када су он и његова партија несумњиво победили, сви други избори били су праћени различитим типовима изборних превара (Детаљније о овоме: Goati 1999).

У свом чланку “The Rise of Competitive Authoritarianism”, Левитски и Уеј (Levitsky & Way) дефинишу компетитивни ауторитаризам као тип хибридног режима који у себи комбинује демократске и недемократске карактеристике. Спровођење избора је један од камена темељаца оваквих режима. То је режим у коме се “формалне демократске институције посматрају као основна средства за добијање и вршење политичког ауторитета. Они на положају, међутим, толико често, и у толикој мери крше ова правила, да режим не испуњава ни уобичајени минимум стандарда за демократију” (Levitsky & Way 2002, 52). Компетитивни ауторитарни режим се не разликује од демократије по томе што не успева да испуни стандарде за демократију (јер ове стандарде понекад не испуњава ни сама консолидована демократија), већ пре по томе што се у компетитивном ауторитаризму ова правила крше на систематски начин, па избори – иако иницијално замишљени као слободни и фер – не пружају правичан оквир за изборну игру која опозицији омогућује да победи на изборима. Као што Левитски и Уеј истичу:

Иако се избори редовно одржавају, властодршци редовно злоупотребљавају државна средства, онемогућавају опозицији адекватно медијско покриће, малтретирају опозиционе кандидате и оне који их подржавају, а у неким случајевима манипулишу изборним резултатима. Чланови опозиције се затварају, протерују, или – ређе – нападају или убијају. Режији који се карактеришу оваквим злоупотребљама не могу се назвати демократским. (Levitsky & Way 2002, 53)

Компетитивни ауторитарни режими не испуњавају неке основне демократске стандарде. Они се, упркос томе, не могу окарактерисати као недемократије Стога се може рећи да је Милошевићев режим био нека врста хибридног режима, који је у себи комбиновао ауторитарне и демократске елементе (Diamond 2002, 33). У компетитивном ауторитаризму властодршци никада не успевају да сведу изборна правила на пуку фасаду. Правила опстају, а владајућа елита покушава да пронађе заобилазан пут за постизање исхода политичког процеса који би био исти као и да избори не постоје. Методи који се често користе су подмићивање, кооптација, неразумно високи порези и новчане казне, малтретирање итд. Међутим, упркос тим покушајима, у компетитивном ауторитаризму избори се често одвијају уз огорчену борбу,

праћени великом неизвесношћу у погледу исхода. Супротно демократији, где владајуће партије губе изборе, компетитивни ауторитаризам је систем у коме опозиција чешће губи него што добија изборе (Schedler 2002, 47). Изборна превара је честа, али је исто тако уобичајено да опозиција једнога дана победи на изборима. То је оно што се догодило у Србији 2000. године – опозиција је добила изборе по правилима која је успоставио сам режим. Као сто упозоравају Левитски и Веј, “иако властодршци могу манипулисати изборним резултатима, то их често скупо кошта, па их чак може оборити са власти” (Levitsky & Way 2002, 55).

Милошевићев режим је пре био компетитивни ауторитаризам него неки облик султанизма или чисти ауторитаризам. Компетитивни ауторитаризам је тип хибридног режима који се налази између демократије и ауторитаризма. Био је то режим који се највероватније кретао у правцу потпуно развијеног султанизма. Међутим, у исто време, био је то режим који је толерицао опозицију и изгубио изборе, што, по многим схватањима, чини суштину демократије.

### 3. Вођење политике и грађење институција

Прва три одељка овог есеја посвећена су разматрању природе Милошевићевог режима. То помаже да се разуме природа режима који је успостављен након пада Милошевића. Пре него сто пређем на разматрање рада прве пост-милошевићевске владе коју је предводио Зоран Ђинђић (2001-2003), неопходне су две напомене. Демократске изборне процедуре више је кршио Милошевић него Ђинђићева влада. Међутим, ова разлика није суштинска. Обе владе су биле спремне да се мешају у изборни процес како би спречиле одређени изборни резултат. Када би се посматрао искључиво тај аспект, Србија под Ђинђићевом владом није се суштински разликовала од оне под Милошевићевом владом. Чак и ако претпоставимо да су избори под првом пост-милошевићевском владом изведени беспрекорно, то још увек не одређује режим као консолидовану демократију, јер се, како показујем у одељку 4, компетитивни ауторитаризам не може свести искључиво на изборе.

Слично томе, ни сама демократија се не може свести само на изборе. То је битно да се каже због учесталих тврдњи у јавности како демократија успостављена након одласка Милошевића. Неки аутори тврде да је изборни модел у директној вези са јачањем демократије. Међутим, не постоји сагласност око тога каква је то врста везе. Адам Пшеворски (Adam Przeworski), на пример, своди демократију на институционалну неизвесност. За Пшеворског, “демократија је систем у коме партије губе изборе. Постоје партије, разлике у интересима, вредностима и мишљењима. Постоји надметање, организовано по правилима. И постоје периодични победници и губитници” (Przeworski 1991, 10). Иако се избори налазе у средишту минималне концепције демократије, то не значи да су минималне концепције лишене проблема. О’Донел упозора-

ва да минимална дефиниција избора сужава концепт грађанства. Одржавање избора, тврди О'Донел, не сме се свести само на право гласа, јер постоје многе друге области демократизације које остају отворене или непокривене овим концептом. О'Донел говори о партикуларизму, делегативном правилу и слабој хоризонталној одговорности од којих пате младе демократије. Читаво друштво има право гласа, али

...великим деловима популације основне либералне слободе су ускраћене или се непрестано крше. [...] У многим новим [демократијама], појединци су грађани само у односу на једну институцију која функционише на начин сличан захтевима које остављају њена формална правила – изборе. Што се тиче пуног грађанства, њега уживају само припадници привилеговане мањине (O'Donnell 1994, 124).

О'Донелл сматра суштинском тврдњу да избори, без обзира колико су добро организовани и изведени, не чине основ консолидоване демократије. Да би се достигао ниво консолидације, институционални модел мора бити развијенији од простог одржавања слободних и фер избора.

Потребно је подвући још и то да је тема овог чланка изградња институција, а не политика која је била вођена за време и после Милошевића. Ово је битно да се нагласи, јер је и под Милошевићевом и под Ђинђићевом владом постојала тенденција да се нешто каже о садржају одређене политике да би се судило о природи режима. Погрешно је тврдити да је систем ауторитаран само зато што је политика коју је режим следио била не-либерална, конзервативна или националистичка (као што је случај са Милошевићем). Исто тако је погрешно тврдити да је режим био демократски само због тога што је влада била посвећена спровођењу либералних економских реформи (што је био случај са Ђинђићевом владом). Како показује пример Сједињених држава након 11. септембра 2001. године, до једног одређеног степена могуће је водити конзервативну и недемократску политику унутар демократских институција. Исто као што је могуће на ауторитаран начин модернизовати земљу и увести либералне економске институције, што потврђује пример Чилеа под Пиночеом.

Друга напомена тиче се односа владине политике и изградње институција. У теорији транзиције обично се сматра да реформе имају две фазе. Прва фаза односи се на економску стабилност која је формулисана Вашингтонским споразумом (либерализација, стабилизација и приватизација). Фаза имплементације политике Вашингтонског споразума се обично окончава у току првих шест месеци транзиције. Друга фаза односи се на изградњу институција демократског поретка и тржишне економије (Види: *Transition Report 2002*, 22). Друга фаза је тежа за имплементацију, јер изискује суштинско одрицање контроле над главним изворима власти, и успостављање правила игре која нису предмет саме те игре.

Тврдња да је Србија под Зораном Ђинђићем имала демократску владу у великој мери се ослањала на чињеницу да је његова влада спроводила рефор-

мску политику везану за прву фазу транзиције. То је тачно. Међутим, обзиром да такву политику до одређеног степена може спроводити и ауторитарни лидер (што је био случај под Милошевићем у периоду 1994-1995. године), за оне који су заинтересовани за класификацију режима ова чињеница је од малог значаја. Није много важно каква врста политике се спроводи на почетку транзиције уколико она у другој фази није праћена изградњом одговарајућих институција. Карактер тих нових институција мора да буде такав да се доносе на основу писаних и унапред познатих правила уместо да се одлуке доносе на основу дискреционе моћи појединаца. Таква врста изградње институција је под Ђинђићевом владом била превише спора да би систем могао да се класификује као демократски. Одељци који следе би требало да пруже неке доказе у прилог те тезе.

#### 4. Четири области

Милошевић је био познат по омаловажавању институција и кршењу закона. Због тога демократске и тржишне институције нисС могле да се консолидују. Сличне су биле последице рада Ђинђићеве владе. Стога, што се тиче класификације режима, оба режима спадају у исту категорију – компетитивни ауторитаризам. Иако природа овог режима у великој мери проистиче из природе изборног процеса, постоје и друге области које чине темељ система компетитивног ауторитаризма.

Левитски и Веј установили су четири области у којима се демократска правила најчешће крше у компетитивном ауторитаризму: изборна, законодавна, правосудна област и медији (Levitsky & Way 2002, 58). Да би доказао тезу о томе како су у оба случаја (под Милошевићем и под Ђинђићем) институције била подриване од стране актера, упоредићу по један пример из Милошевићевог режима са одговарајућим примером из пост-милошевићевског периода.

1. Изборна област. Док се у ауторитарним режимима избори не одржавају и нема опозиције, “у компетитивним ауторитарним режимима на изборима се често води огорчена борба” (Levitsky & Way 2002, 55). У одређеном тренутку се може догодити да изборни процес произведе праведан исход, али је то само због тога што владалац има *ex post* средства за анулирање изборних резултата. Процес се обично одликује једностраним медијским извештавањем, послушничким изборним комисијама, пристрасним правосудјем, одсуством контроле изборних места и различитим начинима малтретирањима изборних кандидата.

Као што је већ поменуто, Милошевићева главна активност била је изигравање изборних процедура *ex ante*, или *ex post* извртање изборних резултата, уколико му се није допадао исход избора. Ђинђићева влада није ишла толико далеко да намешта изборне резултате, али јесте била укључена у опструкцију изборног процеса 2002. године, током председничких избора. Закон о

избору председника из 1992. године поставио је врло висок праг за изборе; наиме, да би се изабрао председник излазност мора бити преко 50%. Након првог круга председничких избора у септембру 2002. године, било је јасно да захтев излазности неће бити испуњен и да ће земља остати без председника. Ђинђићевој влади ова чињеница није сметала и, пре него што су избори поновљени, ДС-ова већина у парламенту само је пребацила препреку за излазност из другог у први круг, остављајући на тај начин земљу без председника по други пут у децембру 2002. године.

Изборни процес је намерно опструиран са намером да Коштуница, који је освојио највише гласова, не би постао председник, одн. да би уместо регуларног председника, функцију преузео вршилац дужности председника, у овом случају Ђинђићев савезник. Намеру да се саботирају избори објаснио је у својој књизи *Мој сукоб с прошлошћу* Чедомир Јовановић, Ђинђићева десна рука након 2000. године:

Сутрадан [после завршетка првог круга – оп. а.] смо одржали састанак у влади на којем смо разговарали о резултатима избора и предстојећем другом кругу. Сложили смо се да не можемо више да победимо Коштуницу нашим кандидатом, већ са цензусом. То је значило да избори не смеју да успеју тако што на њих неће изаћи довољан број бирача. (Јовановић 2005, 128)

Препрека излазности је коначно укинута у фебруару 2004. године, после промене владе. Након Милошевићевог силаска са власти, све изборне институције су изабране до краја 2000. године. Први пост-милошевићевски председник изабран је 28. јуна 2004. године, три и по године након Милошевићевог одласка.

2. Законодавна област: Док у ауторитарним режимима парламенти не постоје или су сведени на репродуковање воље владаоца, у компетитивним ауторитарним режимима законодавна тела, иако релативно слаба, ипак представљају релевантан фактор у политичком зивоту и “повремено постају фокус опозиционе активности” (Levitsky & Way 2002, 56).

Ђинђићева влада није имала суштински другачији приступ изборном процесу од Милошевићеве владе. Разлика је само у степену. Милошевић је био спремнији од Ђинђића да заобиђе изборна правила, али је у законодавној области Ђинђић био спремнији од Милошевића да крши парламентарне процедуре. У лето 2002. године, српски парламент је на нелегалан начин одузео мандате педесетак посланика, од којих су већина били чланови Коштуничиног ДСС-а. Оправдање за овај поступак било је да ДСС-ови посланици нередовно присуствују седницама, што је било тачно, али није било противно закону. Треба напоменути да у то време ни влада, ни парламент, ни Уставни суд (који је намерно одржаван у непотпуном саставу како би се спречило његово мешање у овакве ситуације), нити већина НВО које су радиле на унапређењу демократије у Србији, нису били спремни да признају да се ово искључење одиграло на нелегалан начин. Искључење је правдано чињеницом да су посланици ДСС-а “представљали препреку бржој економској реформи”.

Парламентарне процедуре жртвоване су зарад идеолошких циљева, принцип тако често приступан у тоталитарним режимима.

Да би се обезбедио законски основ за искључење, парламент је приступио измени изборног закона на основу кога су посланици бирани, а према коме се посланику може одузети мандат уколико је предходно искључен из коалиције или партије. Након тог потеза избацавање је легализовано, али је Уставни суд ипак поништио одредбу према којој је политичка партија власник мандата посланика (амандман који је легализовао избацавање). Иако је одлука суда значила да парламент мора успоставити исти састав који је имао пре избацавања 2002. године, ДОС-ова већина није се повиновала овој одлуци. Када је уставни суд у лето 2003. године експлицитно наложио влади да спроведе ову одлуку, влада је то одбила тврдећи да захтев Суда представља кршење принципа поделе власти, према ком суд нема право да се меша у рад парламента.

3. Правосуђе: У ауторитарним режимима ауторитарни владалац контролише судство. Компетитивни ауторитарни режим је такође склон потчињавању правосуђа, али није увек у стању да то спроведе у дело у оном обиму у коме то може ауторитарни владалац. Он може да покушава да застраши и малтретира судије, међутим, уколико су неки од њих довољно храбри, правосудни систем може доносити праведне пресуде без обзира на политички притисак.

Велики број судија под Милошевићем били су послушни службеници који су судили онако како је влада тражила. Свеобухватна реформа правосудног система започета је 2001. године, када је српски парламент усвојио пет закона усмерених на успостављање судијске независности. Мада су ови закони представљали недвосмислен напредак у односу на Милошевићеву еру, почетни ентузијазијам у спровођењу правосудних реформи брзо је ишчилио. Иако су правосудни закони из 2001. године установили два независна, експертска тела (Високи савет правосуђа и Велико персонално веће) надлежна за постављање и разрешење судија, закони су измењени у јулу 2002. и априлу 2003. године са циљем да се ублажи независност судија, тако што је одговорност за одлучивање о избору и разрешењу судија поново враћена парламенту и министру правосуђа (два политичка тела).

Осим тога, влада и владајућа коалиција су у периоду од 2001-2003. године често вршили притисак на судове и судије. Током ванредног стања 2003. године, један од посланика већинске посланичке групе у парламенту запретио је да влада није спремна да трпи Врховни суд који се не повинује политици владајуће коалиције. У марту 2003. године председница суда је поднела оставку. Министар правде у Ђинђићевој влади, који је често јавно оптуживао локалне судије да “доносе погрешне одлуке” или “изричу мале казне”, с времена на време је објављивао имена судија који су разрешени судијских функција. Истина, већина ових судија биле су судије из Милошевићевог доба, али се и њихово смењивање мање-више одиграло према правилима из Милоше-

вићеве ере “према којима је министар правде врховни ауторитет који одлучује о положају судија” (Антонић 2002б, 126). У јуну 2002. године премијер Ђинђић и министар правде одржали су састанак са председницима свих судова у земљи. На том састанку, Ђинђић је упознао председнике са листом приоритета од којих је најважнији био прочишћавање правосуђа од неодговарајућих судија. (Документ са поменутиим приоритетима објављен је у београдском дневнику *Danas*, 28. јуна 2002, стр. 3.) Када су неки од судија одбили да се томе повинују, позивајући се при том на принцип независности судства, премијер је укорио непослушне, називајући их лењивцима који желе да примају плату, а да не раде ништа. “Они који желе да проповедају судску независност могу то да чине на Марсу”, изјавио је Ђинђић након овог инцидента.

4. Медији: У ауторитарном режиму медији се обавезно цензуришу. У компетитивном ауторитаризму постоји слобода медија, која им омогућује значајну утицајност. Међутим, баш као и у другим областима, управо им због тога влада прети, злоставља их, и присиљава на послушност.

Током Милошевићеве ере влада је толерисала постојање слободних и независних медија, али се постарала да најутцајнија медијска издања буду под њеном контролом. Ђинђићева влада је наставила овакву политику формирањем Бироа за информисање, на чијем челу је био Владимир Поповић – Беба, блиски пријатељ премијера Ђинђића, чији је главни задатак био да врши притисак на електронске медије да следе линију владе. Биро се није либио директног или индиректног притиска, укључујући и мешање у уређивачку политику и претње новинарима. Размере овакве политике, која је била усмерена на контролу медија, могу се посматрати током ванредног стања у коме је влада организовала недељне састанке са уредницима најутцајнијих штампаних и електронских медија у Србији. Састанцима су председавали Беба и Бранислав Лечић, министар за културу и медије. Они су давали директне инструкције уредницима о томе како да се понашају током ванредног стања. Неки уредници су тврдили да владине смернице превазилазе одредбе ванредног стања, док су други оптуживали владу да користи ванредно стање како би наметнула строжију контролу медија уопште. Притисак на медије је знатно ослабио када се Беба повукао, а практично ишчезао након промене владе у марту 2004. године.

## 5. Ствар уверења

Претпоставимо да неки Марсовац прочита овај чланак и да – на основу чињенице да у класификацији не правим битну разлику између политичких режима под Милошевићем и Ђинђићем – закључи да је, у складу с тим, Србија под Милошевићем и Србија под Ђинђићем била иста. Ово би у одређеној мери било тачно, јер ни једна ни друга влада нису успеле да обезбеде јачање тржишних и демократских институција, што је суштина економске и политичке трансформације након слома комунизма. Међутим, док је разлог Мило-

шевићевог неуспеха у изградњи институција извирало из ауторитарне природе политичке елите, у пост-Милошевићевској фази неуспех у изградњи институција произлазио је из: а) неразумевања онога што намећу економске реформе; б) из уверења како је дозвољено кршити процедуре и подривати институције уколико је политички циљ оправдан и неупитан.

Као што је већ поменуто, основни мотив Ђинђићеве политике била је политика Вашингтонског споразума. За ову политику се данас сматра да је имала више озбиљних недостатака, од којих је најважнији био недостатак интереса за изградњу институција и одсуство политичке подршке реформама (Roland 2000, 332). Ђинђићева влада није водила рачуна о институцијама (нарочито оним које осигуравају владавину права), а степен политичке подршке реформама је често игнорисан. То сликовито опет објашњава Чедо Јовановић, десна рука Зорана Ђинђића: “Ми смо практично опонашали институције. Својим личним ангажовањем компензовали смо застрашујућу чињеницу о беспомоћним грађанима и непостојећем друштву... ми смо морали да будемо и судије и тужиоци и полицајци и посланици и људи који разговарају са мафијом. И све друго” (Јовановић 2005, 33). Српска верзија политике Вашингтонског споразума показала се као погрешно примењен рецепт за успешну транзицију, не зато што није била базирана на одговарајућим институционалним темељима капитализма и демократије, већ зато што се ти темељи намерно нису изграђивали. Уместо њих промовисао се принцип дискреционог одлучивања, есенција диктатуре (Linz 2000, 61-63).<sup>1</sup>

Ђинђић и неколицина људи који су му били нарочито блиски веровали су да је дозвољено игнорисати институције зарад оправданог циља. Да би се стигло до оваквог уверења, потребно је најпре веровати да је сам циљ неупитан, одн. да онај ко тај циљ спроводи има свету дужност да га спроведе. Потврда за то налази се у програму Демократске странке кога је странка усвојила 5. октобра 2001. године. У том програму ДС се само-проглашава за идејног носиоца револуционарних промена који преузима “мисију или задатак формулације и политичког усмеравања великог историјског пројекта – просвећене, демократске и модерне Србије”. ДС себе види као “покретача промена, а не само као једну од странака на политичкој сцени” (према: Комшић 2002, 58). Ово само-проглашавање није остало без одјека у делу интелектуалне елите која је прихватила месијанску улогу ДС и Зорана Ђинђића, сматрајући да су након убиства премијера у марту 2003. године шансе за модернизацију Србије изгубљене: “Убијен је Зоран Ђинђић, премијер и српски политичар коме је након 5. октобра припала историјска мисија да Србију поведе у неки нови, модернији свет” (Тогов 2003).

## 6. Закључак

---

<sup>1</sup> Као резултат дискреционог одлучивања у Србији је након 2001. године поново почела да се повећава корупција. (Види Вуковић 2003 и 2005.)

Закључак да су Милошевићев и Ђинђићев систем били идентични, могао би се оповргнути чим би се систем под Ђинђићем поставио у одговарајући временски контекст. Као што је већ поменуто, није јасно у ком смеру би се кретао Милошевићев режим да је Милошевићу успело да изведе још једну изборну крађу 2000. године. Међутим, нагомилане претпоставке и нешто емпиријских доказа (види Милошевићев говор на IV Конгресу СПС који је пренела *Политика* од 18. фебруара 2000) сугеришу да би се он највероватније развио у неку врсту ауторитаризма без опозиције. Насупрот томе, Ђинђићева влада се кретала у супротном правцу. Било је очигледно да су промене које је иницирала Ђинђићева влада биле довољно дубоке да земљу поставе на демократски пут. Нешто слично сугерише и положај Србије према рангирању Freedom Hous-а за 2004. годину. С просечном оценом 3,84, Србија је рангирана међу неконсолидоване демократије. Уколико би се исти метод применио на последњу годину Милошевићеве владавине, када је просечна оцена била 5, Србија би била класификована као полу-консолидовани ауторитарни режим (Motyl & Schnetzer 2004, 26). Међутим, рангирање уствари указује на смер: Милошевић је ишао у правцу потпуно развијеног султанизма, док се Србија под Ђинђићем кретала ка консолидованој демократији, иако су обе владе кретале са исте стартне позиције — од компетитивног ауторитаризма. То сугерише да је Ђинђићев допринос српској демократији, који се не може оспорити, била његова решеност да изгради слободно тржиште и уставну демократију. Међутим, као што је и овај текст покушао да покаже, Ђинђић је у својим настојањима веровао да се антиауторитарни циљеви могу постићи ауторитарним средствима.

#### ЦИТИРАНА ЛИТЕРАТУРА

- Antonić, Slobodan (2002a). *Zarobljena zemlja* Beograd: Otkrovenje.
- Antonić, Slobodan (2002b). "Politički sistem i elite u Srbiji pre i posle 5 oktobra", u; Vujadinović, Dragica [ur.] *Između autoritarizma i demokratije* Beograd; CEDET. str. 119-135.
- Diamond, Larry (2002). "Thinking About Hybrid Regimes," u: *The Journal of Democracy* 13, str. 21-35.
- Đukić, Slavoljub (1992). *Kako se dogodio vođa*. Beograd: Filip Višnjić.
- Elster, Jon, Offe, Clauss, and Ulrich K. Preuss (1998). *Institutional Design in Post-Communist Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goati, Vladimir (1996). *Stabilizacija demokratije ili povratak monizmu*. Podgorica: Unireks.
- Goati, Vladimir (1999). *Izbori u SRJ od 1990. do 1998*. Beograd: CESiD.
- Held, David (1991). *Modeli demokracije*. Zagreb: Školska knjiga.
- Linz, Juan and Stepan, Alfred (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore & London: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. and Chehabi, H.E. (1998). *Sultanistic Regimes* Baltimore & London: John Hopkins University Press.

- Linz, Juan (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder, London: Lynn Rein Publisher. (2d Edition.)
- Jovanović, Čeda (2005). *Moj sukob s prošlošću*. Beograd: Dangraf Danas.
- Komšić, Jovan (2002). "Programska evolucija partija", u: Goati, Vladimir [ured.] *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra 2000*. Beograd: Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, str. 45-77.
- Levitsky, Steven & Way Lucan (2002). "The Rise of Competitive Authoritarianism," *The Journal of Democracy* 13 (April 2002), str. 51-65.
- Motyl, Alexander J. and Schnitzer, Amanda [eds.] (2004). *Nations in Transit 2004: Democratization in East Central Europe and Eurasia*. Landham, MD: Rowman and Littlefield.
- O'Donnell, Guillermo & Schmitter, Philippe (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore Press and London: The John Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo (2001). "Illusions About Consolidation," u: Diamond, Larry & Plattner, Marc F. [eds.], *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, str. 113-130.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Markets*. Cambridge University Press.
- Pavlović, Dušan (2001). *Akteri i modeli*. Beograd: Samizdat B92.
- Roland, Gerald (2000). *Transition and Economics*. Boston, MA: The MIT Press.
- Schedler, Andreas (2002). "The Menu of Manipulation", u: *The Journal of Democracy* 13, str. 37-50.
- Torov, Ivan (2003). "Ubistvo premijera: Srbija posle Đinđića", u: *Helsinki povelja* br. 62. (<http://www.helsinki.org.yu>).
- Transition Report 2002: Agriculture and Rural Transition*. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- Вуковић, Слободан (2003). *Корупција и владавина права*. Београд: ИДН и Драганић.
- Вуковић, Слободан (2005). *Право, морал и корупција*. Београд: ИДН и Филип Вишњић.

**Dušan Pavlović**  
Faculty for Political Science  
Belgrade

*S u m m a r y*

### **SERBIA DURING MILOSEVIC'S RULE AND AFTER**

The article looks into the nature of the Serbian political regime under Milosevic and under Djindjic. After the discussion on the suitability of various types of definition of non-democratic regime, the article classifies both regimes as hybrid democracies by way of applying the definition of competitive authoritarianism developed by Levitsky and Way. The last part discusses four areas of competitive authoritarianism.

*Key words:* hybrid democracies, competitive authoritarianism, non-democratic regime, opposition, elections, institution building.