

---

# ДИРЕКТНА ДЕМОКРАТИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

---

УДК 321.2+323.2

Оригинални научни рад

Петар Матић \*

---

## Сажетак

---

Овај рад проучава утицај директне демократије на процесе креирања и имплементације јавних политика. У демократском политичком поретку креирање јавних политика у највећој мери зависи од самих грађана, који су носиоци суверенитета и где се јавне политике у највећој мери развијају у складу са њиховим преференцама и тежњама, било путем изабраних представника, било директно-демократским путем. Тако је један од идеала директне демократије инкорпорирање грађанских преференци у добро осмишљене и оствариве јавне политике. Ако посматрамо оне политичке системе који највише негују установе директне демократије, можемо запазити да се сам процес креирања јавних политика у великој мери одвија циклично, и да добрим делом грађани самостално доносе одлуке које ће примењивати држава, алоцираних вредности ка друштву. Још једна изражена карактеристика директне демократије у процесу креирања јавних политика је степен доступности информација грађанима. Наиме, разноврсним механизмима и формама директне демократије, грађанима се пласира широк спектар информација чиме се они оспособљавају за учешће у процесу креирања и усвајања одређених јавнополитичких мера. Установе директне демократије имају изразити едукативни потенцијал и доприносе развоју демократске политичке културе, истовремено онемогућавајући развој антидемократских покрета. Референдуми могу водити развијенијој јавној

---

\* Аутор је истраживач сарадник у Институту за политичке студије у Београду

делиберацији, пошто се на супротним позицијама налазе заговорници и противници одређеног предлога.

**Кључне речи:** јавне политике, директна демократија, делиберација, референдум, народна иницијатива, политичка култура

---

## Увод

Термин јавна политика означава смислено деловање власти како би се произвеле одређене последице у друштву. Дакле, основни циљ сваке власти је продуковање јавних добара како би се на најадекватнији начин одговорило на потребе грађана. У демократском политичком поретку креирање јавних политика у највећој мери зависи од самих грађана, који су носиоци суверенитета и где се јавне политике у највећој мери развијају у складу са њиховим преференцама и тежњама, било путем изабраних представника, било директно-демократским путем. Тако је један од идеала директне демократије инкорпорирање грађанских преференци у добро осмишљене и оствариве јавне политике. Чувени амерички теоретичар Дејвид Истон вероватно пружа најконцизнију дефиницију јавне политике. Он је одређује као алокацију одређених вредности усмерених од стране државе ка друштву. У том контексту, и у домену свих јавних политика, директна демократија има изразито важну улогу. Ако посматрамо оне политичке системе који највише негују установе директне демократије, можемо запазити да се сам процес креирања јавних политика у великој мери одвија циклично, и да добрим делом грађани самостално доносе одлуке које ће примењивати држава, алоцираних вредности ка друштву.

Истраживачи су одавно конструисали хипотезу да примена установа директне демократије, референдума и иницијатива у либералним демократијама снижава трошкове, јавни дуг и порезе.<sup>1</sup> Најчешће се разматра осам компоненти помоћу којих иницијативе и референдуми утичу на јавне политике:

Прва, директну демократију види као вето средство против моћи владе, која може користити јавне трошкове и опорезивање како би обезбедила реелекцију;

---

1 Waqshal, Uwe, „Direct Democracy and Public Policymaking“, *Journal of Public Policy*, vol. 17, no. 2, Cambridge University Press, 1997, стр. 226.

Друга компонента базира се на ставу да краткорочни избор политичке елите узрокује веће трошкове. У представничком типу демократије грађанима је потребно далеко више средстава како би исказали своје преференце;

Правила доношења одлука су одлучујућа и у представничком и у директнодемократском типу система наводи се у трећој компоненти. Директна демократија се може посматрати као аналогична тржишту, резултира већом ефикасношћу, пошто постоји већа борба за гласове. Степен фискалне једанкости је далеко већи јер егзистира уједначеност између пореза и потрошње;

Четврто, много је лакше бавити се појединим буџетским питањима, јер у чистом представничком систему гласање против буџета истовремено значи и смену владе;

Пета компонента упозорава да у представничком систему интересне групе и бирократија имају далеко већи значај него тамо где постоје установе директне демократије;

Шесто, одлуке о јавним политикама су мање повратне када постоје елементи директне демократије. Грађани који учестало доносе политичке одлуке су далеко боље информисани. Зато су они склонији вету у случају непотребних политичких пројеката. Директна демократија позитивно утиче на расправу и комуникацију како међу самим грађанима, тако и између њих и владе;

Седмо, политичка сучељавања су далеко мања него у чистом представничком систему владавине. Не постоји разлог за страховања да ће усвојене одлуке касније бити одбачене;

Осмо, сама претња референдумом и иницијативом може дисциплиновати владу.<sup>2</sup>

Карактеристика директне демократије у односу на представничку огледа се у сузбијању политичких картела. Како примећују поједини истраживачи, политичари имају три могућности да стекну одређене користи у односу на бираче:

Они могу доносити такву врсту одлука којима могу кориговати бирачке преференце. То могу чинити пошто поседују сопствену идеологију, јер стичу материјалне и нематеријалне ресурсе чинећи то, или зато што грађани не поседују екстензивне информације. Као пример се наводе бројне економске мере у систему цена, што политичарима омогућава да подигну таксе и порезе;

Друго, политичари себи обезбеђују широке привилегије у форми директних финансијских прихода или индиректних као што су куће или кола;

---

2 Исто, стр. 226-227.

Експлоатација грађана од стране политичара може достићи корупцију у виду директног плаћања од стране оних који плаћају.<sup>3</sup>

Ова гледишта грађанске иницијативе виде као могућност грађана да самостално иницирају доношење одлука које нису на агенди политичке елите, а референдуме као инструмент којим грађани могу спречити усвајање одређених одлука штетних по њихове интересе.<sup>4</sup>

Још једна изражена карактеристика директне демократије у процесу креирања јавних политика је степен доступности информација грађанима. Наиме, разноврсним механизмима и формама директне демократије, грађанима се пласира широк спектар информација чиме се они оспособљавају за учешће у процесу креирања и усвајања одређених јавнополитичких мера. Размена аргумената која је стимулисана механизмима директне демократије може имати пресудну улогу у формирању грађанских преференци. Политичка елита може имати значајну ролу у формирању ставова грађана, али та улога није нужно и пресудна као што је то, рецимо, у случају изборних процеса.<sup>5</sup>

Утицај директне демократије на процес креирања јавних политика у последње време привукао је пажњу многих истраживача. Како примећују неки аутори, директна демократија, посебно у форми народних иницијатива, омогућава грађанима и интересним групама да приликом креирања јавних политика заобиђу традиционалне представничке институције. Кључни проблем у том процесу за њих лежи у компетентности грађана да доносе такву врсту одлука. Иако многе студије потврђују тезу да грађани поседују капацитет да доносе одлуке усклађене са сопственим преференцама, готово по правилу се увек постављају два суштински важна питања о утицају директне демократије на јавне политике. Прво, у коликој мери су одлуке које грађани доносе овим путем реактивне или екстремне? Друго, колико су такве одлуке кохерентне и усклађене са већ постојећим решењима?<sup>6</sup>

---

3 Frey, Bruno, Stutzer, Alois, „Direct Democracy: Designing a Living Constitution“, у Congleton, Roger, Swedenborg, Birrgita, (eds.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*, MIT Press, 2006, стр. 43.

4 Исто, стр. 46.

5 Frey, Bruno, Stutzer, Alois, „Direct Democracy: Designing a Living Constitution“, оп. cit., стр. 48.

6 Gerber, Elisabeth R, Phillips, Justin H, „Evaluating the Effects of direct Democracy on Public Policy: Californias Urban Growth Boundaries“, *American Politics Research*, vol. 33, no. 2, Sage Journals, 2005, стр. 312.

## Референдум и народна иницијатива

Према најопштијој типологији облика директне демократије разликују се референдум, народна (грађанска) иницијатива и опозив. Нешто шири класификација говори о референдуму, народној иницијативи, народном вету и плебисциту.<sup>7</sup> Иницијатива је облик директне демократије помоћу ког грађани захтевају доношење закона или неког другог акта, а и ту постоје многобројне класификације и поделе. Иницијативом грађани активирају своје политичко деловање. У појединим случајевима иницијатива не мора доћи пред законодавно тело или орган надлежан за то питање, већ се може захтевати да грађани сами, путем референдума, доносе одлуку о предлогу. У литератури се најчешће среће дуална подела на формулисану и неформулисану иницијативу. Формулисана иницијатива је инструмент директне демократије, где грађани захтевају усвајање унапред утврђеног текста одређеног акта. Насупрот њој, неформулисана иницијатива је механизам којим грађани траже правно уређивање неке области или питања, али не кроз унапред утврђени и систематски дефинисани предлог акта.

Референдум је облик изјашњавања грађана о неком акту донесеном од стране законодавног тела, али и о уставним и законским променама, где грађани његовом применом исказују своје ставове о одређеним питањима. Референдум представља средство ограничавања моћи политичке елите. Када постоји предуслов да грађани дају сагласност на акт или његове измене, онда се ради о законодавном или обавезујућем референдуму. Саветодавни референдум је обрнути облик, пошто не постоји обавеза надлежне институције да тражи сагласност бирача, али се он употребљава када се ради о значајним или осетљивим политичким питањима, која захтевају шири консензус како унутар политичке елите, тако и међу најширим друштвеним слојевима. У овом случају, власти не морају прихватити већинско мишљење грађана. Коначно, трећи тип референдума, петициони или аброгативни референдум, односи се на иницијативу којом грађани захтевају да дају своје мишљење о постојећем акту и путем којег могу укинути

---

7 Јовановић, Милан, „Облици директне демократије-народна иницијатива и референдум“, *Српска политичка мисао*, вол. 18, бр. 4/2011, Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 34, Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, ИПД Јустинијан, Београд, 2006, стр. 259-269.

његову правоснажност.<sup>8</sup> Такође, постоји и плебисцит као облик изјашњавања грађана о одређеном питању. У данашње време ова врста референдума најчешће се делимично подудара са поменутиим саветодавним референдумом, али га већина аутора не види као средство директне демократије јер је најчешће посредни гласање о пружању подршке одлуци политичког лидера, те је најприсутнији у ауторитарним режимима.

Грађани сами могу бити иницијатори референдума путем грађанске иницијативе - прикупљањем уставно или законски одређеног броја потписа како би се могло приступити гласању о том предлогу. Специфичну форму референдума представља тзв. „абитражни референдум“. У овом случају ради се о референдумској форми када постоји спор између различитих државних органа, које оне не могу међусобно разрешити, па се тада грађани изјашњавају којој одлуци ће дати примат.

За референдуме је од посебног значаја неколико питања:

Текст референдумског питања (начин на који је оно обликовано);

- Цена референдума и референдумских кампања;
- Да ли је потребно повећати већину неопходну да би референдум прошао (позитивна дискриминација у циљу заштите људских и мањинских права);
- Ко гласа и о којим питањима;
- Ко доноси одлуку о референдумском питању;
- Колико често се референдуми одржавају;
- Да ли је у циљу заштите мањинских права потребно праг излазности подићи на 50% или више;
- Да ли су референдуми заиста делиберативни и засновани на добрим и правовременим информацијама;
- Да ли би сва питања везана за референдуме требало да буду обједињена једним кодексом.
- Поред наведених, још неколико елемената може одредити карактер референдума. То су:
- Да ли се референдуми одржавају на националном, регионалном или локалном нивоу;
- Да ли су покренути од стране владе или су их иницијали сами грађани;
- Да ли су усмерени на конститутивне или законодавне промене;

---

8 Matusaka, John, „The Eclipse of Legislatures: Direct Democracy in 21st Century“, *Public Choice*, vol. 124. No. 1-2, Springer Publishing, 2000, стр. 158.

- Да ли обавезују владу да доноси одлуке у складу са њиховим исходом или су консултативног карактера.

Плебисцит као врста референдума је крајње специфична и контрадикторна манифестација директне демократије. Његова специфичност се огледа у чињеници да је он уобичајено повезан са гласањем за одређену личност. О плебисциту се ради уколико грађани не располажу могућношћу да буду његови иницијатори, већ то право припада искључиво надлежном државном органу. Тако се плебисцити најчешће срећу у ауторитарним и хибридним режимима, што јасно показује да се не може уопште говорити о демократској форми народног изјашњавања. Из тог разлога поједини аутори плебисците називају „ауторитарним референдумима“. Непостојање слободних средстава информисања уз апсолутну и неограничену власт појединца и/или клике окупљене око њега сведоче да се у случају плебисцита уопште не ради о демократији. Оно што битно разликује референдуме и плебисците је степен обавезности прихватања гласања од стране легислатуре. Код плебисцита, правна снага одлуке не обавезује онога ко га је покренуо, док код референдума постоји предуслов да ће покретач бити у обавези да донесе одговарајући акт којим би се таква одлука верификовала. У том смислу плебисцит више представља изношење става јавног мњења које може, али и не мора служити као водич за даље деловање владе.<sup>9</sup> У неким политичким системима циљ увођења референдума није био да оснажи улогу грађана у процесу доношења политичких одлука, већ да би се ојачала позиција појединих личности у политичком систему. Релевантан пример, свакако је Пета француска република, где је плебисцитарана форма референдума установљена како би се додатно учврстила позиција председника.

Сви побројани облици референдума могу се сврстати у два базична типа, где постоје:

- контролисани, пасивни референдум, где га иницирају влада или парламентарна већина;
- Неконтролисани, активни референдум, где невладини актери, парламентарна мањина или мањи број грађана захтевају његово покретање.

Плебисцити и демократски облици обавезног (мандаторног) референдума односе се на тип 1, док активни референдуми

---

<sup>9</sup> Boyer, Patrick J, *The Peoples Mandate: Referendums and a More Democratic Canada*, Dundurn Press, Toronto and Oxford, 1992, стр. 24.

захтевају ширу улога недржавних актера и цивилног друштва, па се односе на референдуме покренуте народним иницијативама или опционе (факултативне) референдуме.<sup>10</sup> Мандаторни или обавезни референдум (уз изузетак плебисцита) се активира аутоматски, пошто су уставним и законским решењима прецизно дефинисане референтне области и питања која захтевају ширу јавну сагласност и морају добити потврду од стране народа, што с једне стране онемогућава владајућим политичким структурама да у целости контролишу процес одлучивања. Типична питања која су предмет обавезујућег референдума су измене или усвајање устава, придруживање међународним и наднационалним организацијама, склапање међудржавних уговора и питања националног суверенитета и самопредељења. У председничким системима овај облик референдума се често употребљава као средство помоћу кога се решавају спорови настали између председника и законодавног тела. Овај облик референдума најчешће иницира владајућа већина и омогућава контролу процеса, јер одређена питања могу постати предмет изјашњавања онда када властима то највише одговара уз уверење да ће њихови ставови добити ширу подршку. То, у практичном смислу значи да одлуке штетне по интересе народа, популизмом и услед непознавања материје и последица овим путем могу стећи пуни демократски легитимитет. Насупрот мандаторном или обавезном, факултативни референдум је онај где не постоји нормативна обавеза расписивања и који може бити инициран од стране самих грађана, преко иницијативе или политичке институције, најчешће од стране легислатуре. Опциони или факултативни референдум се најчешће спроводи уколико постоји јавни притисак да се нека одлука донесе или у случајевима када постоје јасне политичке поделе око питања која су од изузетног националног значаја. Добри примери овог типа референдума су они који се односе на европске интеграције. У многим случајевима широм Европе су се одржали референдуми о овом питању, с тим да су они у неким приликама били и обавезни пошто је приступање ЕУ, односно ЕЗ подразумевало и промену устава, за шта је предвиђено изјашњавање грађана путем референдума. Постоје и друге класификације, а једна од њих разликује четири врсте референдума. Ту се прави дистинкција на конститутивне референдуме, оне у области међународних уговора и споразума,

---

10 Vatter, Adrian, „Lijphart Expanded: Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries“, *European Political Science Review*, vol. 1, no. 1, European Consortium for Political Research, Cambridge Journals, 2009, стр. 128.



референдуме који захватају питања суверенитета и референдуме у области јавних политика.<sup>11</sup> Конститутивни референдуми су типични за измене постојећег или усвајање новог устава. Они у области међународних уговора и споразума се активирају када постоји јасно нормативно дефинисане области за које референдум мора бити расписан у случају склапања међународних и међународних уговора. У већини случајева, када је реч о промени граница или приступању неке државе другој постоји јасно уставно утврђена пропозиција по којој грађани то морају одобрити путем референдума. Референдуми из области јавних политика су најчесталији и они се употребљавају како би се грађани што активније укључили у доношење јавно-политичких одлука које овим путем постају усаглашеније са њиховим циљевима и тежњама.

## Директна демократија и јавно мњење

Јавно мњење представља скуп колективних ставова, вредности и идеја у животу одређене заједнице. Иако се сам термин јавно мњење повезује са великим демократским револуцијама с краја XVIII века, његове зачетке можемо пронаћи још у периоду античке Грчке када су грађани путем делиберативних форума у полисима доносили колективне одлуке и критички изражавали своје ставове. Ипак, термин јавно мњење до посебног изражаја долази након другог светског рата са ширењем демократских вредности и идеала. Једна од најбољих дефиниција јавног мњења га одређује као вербализацију и комуникацију међу великим бројем појединаца у коју су укључена опште позната питања.<sup>12</sup> Према овом тумачењу, јавно мњење се посматра као акција или спремност на акцију у односу на одређену ситуацију дела јавности који очекују да и други деле сличне ставове и идеје.<sup>13</sup> Функционисања јавног мњења нема без политичке комуникације. Политичка комуникација представља интерактивни процес који се одвија између политичара, медија и грађана. Он се одвија по хоризонтали, као и по вертикали и тече одозго надолу од политичара ка грађани-

11 LeDuc, Lawrence, *The Politics of Referendums: Direct Democracy in Global Perspective*, Broadview Press, Peterborough, Ontario, 2003, стр. 33.

12 Allport, Floyd, „Toward a Science of Public Opinion“, *Public Opinion Quarterly*, Jan. 1937, Oxford University Press, 1937.

13 Phillips Davison, W, „The Public Opinion Process“, *Public Opinion Quarterly*, vol. 22, no. 2, Oxford University Press, New York, 2002, стр. 93.

ма, и одоздо, од грађана ка политичарима. Хоризонтални процес политичке комуникације повезује различите политичке актере.<sup>14</sup>

У политичким системима са институционализованим механизмима директне демократије, улога јавности поседује још израженији значај. То се, наравно, не односи на системе са плебисцитарним облицима директне демократије, где је та улога чак и умањена. Пример Швајцарске, коју је историја поштедела трзавица, раскола и дисконтинуитета у развоју демократских установа, недвосмислено показује да развој критичког и демократског јавног мњења мора пратити континуирани и стабилни развој демократије. Истовремено се показује благотворни утицај директне демократије на јавно мњење, пошто она неизбежно води демократској социјализацији и хомегенизацији око кључних друштвених и државних питања.

Протеклих декада, развојем и јачањем процеса интеграција, удаљавање јавности од политичких процеса условљено измештањем нивоа одлучивања на супранационални и трансационални ниво, уз динамику глобалног тржишта, мобилише се јавност у државама широм света за активније учешће грађана у политичким процесима. Ове глобалне промене и удаљавање политичких елита од грађана нагнали су институционалне дизајнере да трагају за алтернативним решењима у циљу превазилажења тих проблема. Јавно мњење у развијеним западним демократијама све је мање уверено у квалитет јавних политика које продукују њихове владе.<sup>15</sup>

Једна од основних претпоставки сваког демократског режима је учешће грађана у процесу доношења политичких одлука. Међутим, да би грађани остварили то своје право на адекватан начин, нужно је да буду правовремено и објективно информисани: „да би гласачи донели исправне одлуке, они морају разумети опције о којима одлучују.“<sup>16</sup>

Мобилизацију приликом примене установа директне демократије, можемо посматрати у две равни.

Прва указује да су учешћу у гласању и потписивању иницијатива и петиција склонији образованији. Ова теза заснива се

14 Norris, Pippa, „Campaign Communications“, у LeDuc, Lawrence, Niemi, Richard G, Norris, Pippa, (eds.) *Comparing Democracies 2*, Sage Publications, London 2002, стр. 127.

15 Skockpol, Theda, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Norman, 2003.

16 Dalton, Russell J, *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Seven Bridges Press, New York, 1988, стр. 13.

на становишту о когнитивној мобилизацији: код образованијих грађана постоји већа заинтересованост за учешће у политичком одлучивању. Зато је хипотеза да су сви видови политичких кампања битни за исход гласања тестирана истраживањима у политичким наукама и дисциплини политичке комуникације. Ова хипотеза се превасходно односила на ефекте изборних кампања и њихове последице како на индивидуално бирачко понашање, тако и на целокупно бирачко тело.<sup>17</sup> Ипак, увек се мора водити рачуна да се механизми директне демократије користе како би се изменила или одржала одређена јавна политика, док се код избора бирачи опредељују за најшири спектар јавних политика. У таквој констелацији, сами бирачи су мање заинтересовани за референдуме, пошто они углавном теже да гласају у процесима који по дубини и ширини захвата далеко више утичу на њихове животе.

Друга раван везана је за партијску идентификацију која је у изборним процесима далеко израженија. У случају референдума, класичне линије поделе на левицу и десницу често нестају, а примена установа директне демократије неретко нарушава и унутарпартијску дисциплину. Стога приликом референдума и грађанских иницијатива може доћи до радикалног заокрета у јавном мњењу и супротстављања одређеним мерама владајућих политичких партија.<sup>18</sup>

У јавном мњењу већине развијених демократија егзистира јасна подршка увођењу нових и јачању постојећих установа директне демократије. Ипак, заговорници ове идеје, оличени у алтернативним покретима и левици, пре свега, умногоме прецењују домете директне демократије. Основна идеја је да би директна демократија требало да допринесе већој транспарентности и потенцијално ширим могућностима за активно учешће грађана у доношењу политичких одлука.<sup>19</sup> О јавној подршци директној демократији сведоче многобројни подаци, па је тако, рецимо, током истраживања које је спровео Еуробарометар 1998. године, већина Немаца исказала подршку директној демократији. Оно што је симптоматично је да већа подршка директној демократији долази

17 Shuck, A. R. T, *Referendum Campaign Dynamics*, PhD Thesis, Amsterdam School of Communication Research, 2009, стр. 2, (online), <http://dare.uva.nl/document/2/61922>, приступљено: 09. 10. 2015.

18 Исто, стр. 3.

19 Dalton, Russell J, Burklin, Wilhelm, Drummond, Andrew, „Public Opinion and Direct Democracy“, *Journal of Democracy*, vol. 12, no. 4, Johns Hopkins University Press, 2001, стр. 150.

из Источне Немачке. Слични ставови постоје и у САД, где још већи проценат грађана заговара шири ангажман у политичким процесима.<sup>20</sup>

Сви облици политичких кампања подразумевају организовани напор одређених актера да обликују јавно мњење како би се постигли одређени циљеви кроз процес политичког одлучивања. Зато директна демократија представља плодно поље за деловање разноврсних политичких актера чији је циљ политичка мобилизација како би остварили своје интересе. У средишту формирања ставова грађана о одређеним питањима налази се политичка комуникација, која претпоставља да грађани поседују просвећено разумевање тема о којима одлучују.<sup>21</sup>

## Директна демократија и „добро управљање“

Концепт „доброг управљања“ постаје једна од доминантних парадигми у развијеним западним демократијама у позним годинама XX и почетком XXI века. Идеја и феномен „доброг управљања“ јавне институције третира као сервис грађана, а у мањој власт над њима. Тежиште промена у некадашњим бирократским структурама и заокрет државног апарата ка функционисању по узору на приватни сектор у многим развијеним демократским системима означава се као „нови јавни менаџмент“. Базични циљ реформских подухвата био је подизање ефикасности и делотворности јавне администрације. Укључивање грађана и цивилних актера у контролу администрације, уз увећавање транспарентности у раду државних институција, једна је од критичних тачки концепта „доброг управљања“. Постоје бројне дефиниције „доброг управљања“. Оне су најчешће развијене од стране међународних организација како би се евалуирао развој држава. Организација за економску сарадњу и развој (OECD) добро управљање дефинише као онај облик управљања који у себи

---

20 Исто, на основу истраживања Еуробарометра показује се да се 61% грађана настањених на простору некадашње Источне Немачке залаже за директну демократију, на супрот 53% оних који живе на територији Западне Немачке. У случају САД, чак 76% Американаца верује да би требало да имају активнију улогу у процесу доношења одлука.

21 Kriesi, Hanspeter, „Political Communication: An Integrated Approach“, у Kriesi, Hanspeter, (ed.), *Political Communication in Direct Democracy Campaigns: Enlightening or Manipulating*, Palgrave Macmillan, London, 2011, стр. 1.

садржи „партиципацију, транспарентност, одговорност, владавину права, једнакост.“ Постоје и одређења која „добро управљање“ повезују са јавним вредностима где се оне виде као идеали или принципи који се следе како би се формирало понашање јавних службеника.<sup>22</sup> Стога се концепт доброг управљања превасходно односи на јавну бирократију, односно на успостављање јачих веза између грађана и администрације у циљу продуковања јавних добара која су усклађенија са грађанским преференцијама.

Овакав концепт који су на врло сличан начин развиле и друге међународне организације, поред успостављања широког дијапазона контролних и регулаторних тела, отворио је простор за грађанску партиципацију и притисак „одоздо“, односно за имплементацију разноврсних инструмената помоћу којих грађани контролишу своје изабране представнике. Та „демократска трансформација“ или демократизација демократије, последично је водила јачању механизма грађанског учешћа у процесу доношења одлука.<sup>23</sup> То се примарно односи на увећане могућности партиципације, посебно кроз разноврсне облике директне демократије. Још једно у низу схватања „доброг управљања“ долази од Светске банке. У неколико извештаја, Светска банка наводи предуслове које је неопходно остварити како би се имплементирали принципи доброг управљања. И овде се у први план истичу демократизација и децентрализација. Ови процеси се виде као основа за повећавање одговорности државе према грађанима. За експерте Светске банке, изградња ефикасне државе мора бити пропраћена механизмима који повећавају транспарентност и отвореност, као и увећавање грађанске партиципације у јавним пословима.

Од коликог значаја директна демократија може бити за „добро управљање“, најсликовитије показује случај швајцарског политичког система. Дугорочна и континуирана употреба

22 Jorgensen, Torben Beck, Sorensen, Ditte-Lene, „Codes of Good Governance: National or Global Public Values“, *Public Integrity*, vol. 15, no. 1, 2012-2013, стр. 72.

23 Расел утврђује да је увођење праксе „доброг управљања“ у САД последично водило вишеструком увећавању броја иницијатива и референдума, видети у Russell, Dalton, „Direct Democracy and Good Governance: Does it Matter?, Paper prepared for the Conference, *The Impact of Direct Democracy*, Center for the Study of Democracy, Univeresity of California, Irvine, January, 2005, стр.1, (online), [http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi\\_CD/penerapan/ref\\_cd\\_penerapan/download/unfolder/dalton\(Direct%20Democracy%20and%20Good%20Governance\).pdf](http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi_CD/penerapan/ref_cd_penerapan/download/unfolder/dalton(Direct%20Democracy%20and%20Good%20Governance).pdf) > [http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi\\_CD/penerapan/ref\\_cd\\_penerapan/download/unfolder/dalton\(Direct%20Democracy%20and%20Good%20Governance\).pdf](http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi_CD/penerapan/ref_cd_penerapan/download/unfolder/dalton(Direct%20Democracy%20and%20Good%20Governance).pdf) : приступљено 08.09.2015.

механизама директне демократије у великој мери је допринела „добром управљању“ да деловање јавних функционера буде усаглашеније са истинским тежњама и потребама грађана, а односи се на контролу и одговорност јавних функционера. Поједина упоредна истраживања недвосмислено потврђују тезу да обавезујући референдуми смањују јавне трошкове и јачају ефикасност владе, што је у случају иницијатива обрнуто.<sup>24</sup>

Оно што се додатно потврђује у системима са институционализованим установама директне демократије је и лични осећај среће и задовољства функционисањем целокупног политичког поретка. На основу истраживања спроведеног у Швајцарској на кантоналном нивоу, недвосмислено се потврђује хипотеза да су грађани у кантонима који традиционално негују развијеније инструменте директне демократије далеко задовољнији сопственим квалитетом живота него што је то случај тамо где су они заступљени у мањој мери.<sup>25</sup>

Табела 1. Ниво задовољства квалитетом живота у 9 држава (%)

Држава	Веома срећан	Претежно срећан	Не веома срећан	Несрећан	Без одговора	Не знам
Аустралија	34,9	57,7	6,2	0,5	0,7	0,8
Немачка	23,1	60,9	13,4	1,5	0,2	1,0
Јапан	32,3	54,2	9,4	1,0		3,2
Пољска	22,2	70,4	5,3	0,5	0,5	1,0
Румунија	13,6	55,4	26,4	4,0	0,3	0,3
Словенија	19,5	63,8	14,2	1,8	0,5	0,3
Шпанија	15,5	70,9	12,2	1,1		0,3
САД	36,1	53,5	8,8	1,2	0,5	
Уругвај	34,2	51,8	11,4	2,1	0,4	0,1

Извор: World Value Survey, 2010-2014, (online), <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>, приступљено: 29. 09. 2015.

Ови подаци јасно показују да је ниво задовољства квалитетом живота далеко виши у оним системима у којима постоје

24 Blume, Lorenz, Voigt, Stefan, „Institutional Details Matter-More Economic Effects of Direct Democracy“, *Economics of Governance*, Springer, 2012, стр. 288.

25 Frey, Bruno, Stutzer, Alois, „Direct Democracy: Designing a Living Constitution“, *op. cit.*, стр. 55.

развијени инструменти директне демократије. Најупечатљивији је случај Уругваја који по многим економским показатељима далеко заостаје за развијеним економијама, али се и даље високо котира по нивоу исказаног задовољства, чему свакако доприносе развијене установе директне демократије.

Табела 2. Заинтересованост за политику у 8 држава (%)

Држава	Веома важна	Претежно важна	Не веома важна	Неважна	Без одговора	Не знам
Аустралија	5,8	32,0	48,1	10,3	3,9	
Немачка	9,7	32,9	42,9	14,6		
Јапан	18,9	43,4	29,5	3,5		4,8
Пољска	4,7	32,9	48,9	13,5		
Румунија	4,3	13,4	42,8	38,3	0,8	0,5
Словенија	0,6	7,5	50,7	40,7	0,2	0,2
Шпанија	6,1	17,0	44,7	31,7		0,5
САД	8,0	39,9	40,8	10,6	0,7	

Извор: World Value Survey, 2010-2014, (online), <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>, приступљено: 29. 08. 2015.

И на основу ове табеле је уочљиво да је незаинтересованост грађана за политику далеко већа у системима без чврсто утемељених институција директне демократије. Изузетак у том погледу, с једне стране, представља Словенија која има изузетно повољне услове за имплементацију института непосредне демократије, а висок проценат оних којима је политика неважна, док Јапан, с друге стране, нема развијене установе директне демократије, али чији су грађани далеко најзаинтересованији за политику.

Ови показатељи су од изузетне важности за процес „доброг управљања“, пошто је на основу њих уочљиво да су грађани и задовољнији и заинтересованији за политику у оним државама које негују форме директне демократије. Они указују на већу информисаност као и на приближавање грађанских преференци ставовима политичке елите, што у великој мери унапређује креирање јавних политика, последично водећи пунијој имплементацији концепта доброг управљања. На пример, расправе око Уговора из Мастрихта у оним државама где се одигравао референдум о овом питању биле су далеко свеобухватније и водиле су

већој информисаности грађана о његовим предностима и манама. Овај тип дискусија неизбежно води даљем разумевању онога што представља приватно, али и јавно добро. Оспособљени могућношћу да директно партиципирају у процесу доношења политичких одлука, грађани постају политички активнији. Они су непрестано изложени различитим кампањама које захватају јавнополитичка питања. Из тог разлога, грађани не могу побећи од политичке проблематике која им се непрестано сервира, те су стога склонии дискусији око кључних политичких проблема. Политичка култура мора одговарати типу политичког система. Исто правило се може применити и у случају директне демократије, пошто и она захтева постојање одређених културолошких и традицијских претпоставки.

Директна демократија за последицу има јачање социјалног капитала. У ситуацији када грађани поседују могућности за активну политичку партиципацију, неизбежно је подизање нивоа социјалног капитала. Истичу се две су кључне претпоставке које доприносе развоју социјалног капитала.

С једне стране, грађани неизбежно имају веће поверење у владу пошто су политичке одлуке лимитиране вољом грађана, а сами политички актери морају деловати усклађеније са њиховим интересима и жељама. Насупрот томе, и политички актери поседују већи ниво поверења у грађане омогућавајући им да и они активно партиципирају у процесу доношења политичких одлука.

Да директна демократија, као једна од компоненти које подстичу развој социјалног капитала, доприноси и подизању економских параметара показују и подаци о заступљености сиве економије у укупном бруто друштвеном производу које износи Фрај. Сива економија најмање је заступљена у оним системима који негују партиципативни образац и моделе за активно грађанско учешће у јавним пословима.

Табела 3. Учешће сиве економије у укупном БДП-у у земљама централне, источне и западне Европе 2000-2001. Године

Источна и централна Европа	%	Западна Европа	%
Словенија	27	Швајцарска	9
Пољска	27	Ирска	16
Чешка република	18	Шведска	19



Мађарска	24	Холандија	13
Румунија	33	Финска	18
Бугарска	36	Норвешка	19
Белорусија	47	Белгија	22
Украјина	51	Британија	13
		Италија	27
		Шпанија	23
		Француска	15
		Аустрија	11
Просек	33	Просек	17

Извор: Frey, Bruno S, „Direct Democracy for Transition Countries“, (online), [http://bsfrey.ch/articles/400\\_03.pdf](http://bsfrey.ch/articles/400_03.pdf), приступљено: 04. 09. 2015, стр. 45.

## Закључак

Током низа година демократија је изналазила могућности да преживи све изазове са којима се суочавала. Она је увек проналазила нова решења како би грађанима омогућила да чине колективне изборе. Чак и у временима када она постаје преодоминантан облик политичког поретка, јављају се бројне тешкоће које онемогућавају потпуну примену демократских принципа. Стара је теза да економски развој доприноси продубљивању демократије, али је исто несумњиво да демократија промовише економски раст. Без обзира што је за утемељење демократије економски развој једна од кључних компоненти, то је само један у низу фактора који промовишу демократизацију. То се осликава на примеру бројних развијених држава које су поседовале континует демократског политичког развоја. Још средином седамдестих година XX века уочен је тренд опадања и кризе демократског поретка. Оптимистични поглед на демократију предвиђао је да ће демократија привлачити недемократске нације у циљу прогреса. Ове претпоставке, међутим, нису се у потпуности показале тачним, пошто су се бројне демократизоване државе вратиле различитим видовима ауторитаризма. Главни узрочник оваквом билансу лежи у

немогућности већине нових демократија да развију адекватне државне капацитете. Финансијски колапс је захватио западни свет 2008. године и у очима многих који су демократију идеализовали створио је сумње у предности овог облика владавине. Кина, али и многе државе које не поседују демократску традицију успеле су да достигну стабилан економски раст још један је индикатор сумњи у предности демократије. Глобализација и пратећи процеси урушили су аутономију државе и додатно удаљили грађане од политичких процеса изазивајући још веће неповерење у традиционалне политичке установе. Упоредо са овим трендовима иду и нарастајући захтеви за активно укључивање грађана у процес доношења политичких одлука. Референдуми и иницијативе добијају на све већем значају, а развијају се нове форме делиберације и консултативне демократије. Нестанак комунистичког блока ускратио је западним демократијама један од кључних елемената њихове легитимације који се огледа у недостатку опонента демократском облику владавине. Модерне технологије узроковале се да грађани буду далеко боље информисани и скептичнији према деловању својих влада.

Савремене демократије далеко су од идеалне слике коју нуде актуелне теорије демократије. Оно што је демократији омогућило да преживи је њена способност да се адаптира на новонастале околности. Изузетак не представља ни време у коме живимо, када се тежиште политике удаљава од грађана, а они настоје да се активно укључе у процес доношења одлука. У складу са тим, садашњи тренутак се може означити као хиперполитичко доба, оно у коме постоји нарастајућа заинтересованост за политику, али и умањене могућности утицаја на њу. Јављају се притисци одоздо, од самих грађана, за изналагање адекватних механизма којима би се омогућило учешће широких маса у политичком животу. Већина заговорника процедуралне демократије верује да суштину демократије чини могућност грађана да путем унапред задатих правила, као што су избори селектује своје представнике који ће у њихово име креирати јавне политике како би се на најбољи начин задовољиле њихове преференце. Насупрот томе, у пракси се неретко дешава да те политике не бивају усклађене са интересима и тежњама грађана. Из тог разлога, како би се ојачао легитимитет и демократији „пружила нова шанса“ у обзир се морају узети оне установе које грађанима пружају шире могућности за партиципацију у јавним пословима. Институционалне иновације усмерене су на већу могућност грађана да ути-

чу на партијске номинације, учесталију употребу иницијатива и референдума и непосредан избор локалних званичника, пре свега градоначелника.

Директна демократија, помоћу које грађани постају законодавци сматра се за један од најпотентнијих одговора за излазак из кризе демократских институција. Механизми директне демократије на локалном нивоу уводе се у бројним системима, док се број референдума и иницијатива на националном нивоу драстично повећава последњих година. Постоји више фактора који могу објаснити овај тренд. Грађани постају више критички настројени према класичним представничким институцијама, али и надаље остају привржени демократији. У савременој ери технолошких иновација, посебно у информатичкој сфери, долази до јачања когнитивне мобилизације и пораста тежњи грађана за активније учешће у политичком животу. Установе директне демократије попут опозива радикално увећавају одговорност изабраних функционера. Оне, с друге стране директно утичу на ниво задовољства грађана функционисањем политичког система. То задовољство се постиже увећаним могућностима помоћу којих грађани утичу на процес креирања јавних политика. Оне на тај начин постају усклађеније са њиховим преференцама и тежњама. Такође се показује да су грађани у системима који негују разноврсне форме грађанске партиципације задовољнији демократијом у целисти. Аргумент који говори у прилог директној демократији је и слабљење везе између бирача и политичких партија. Пример Швајцарске недвосмислено иде у прилог овој тези. Директна демократија није нужно лоша нити добра. Она се неретко може извитоперити у плебисцитарне форме одлучивања.

За институционалне дизајнере изазов представља проналажење праве мере и баланса када је реч о директној демократије. Успостављање либералних услова за покретање народних иницијатива отворило би простор за њихову прекомерну употребу, док би подизање лествице готово у потпуности онемогућило њихову примену. Искуство швајцарског политичког система који обилује разноврсним механизмима којима грађани сами постају законодавци показује да су путем директне демократије у највиши правни акт уграђене неке одредбе које се у другим системима уређују законским и подзаконским актима. Ипак, исти пример показује да су швајцарци најзадовољнији функционисањем демократије. У том контексту, врло је битно прецизно одредити предуслове за покретање иницијативе како би се обезбедило да

грађани најадекватније искажу своје преференце, а да истовремено не дође до њихове прекомерне употребе која може водити замору гласача.

Установе директне демократије имају изразити едукативни потенцијал и доприносе развоју демократске политичке културе, истовремено онемогућавајући развој антидемократских покрета. Референдуми могу водити развијенијој јавној делиберацији, пошто се на супротним позицијама налазе заговорници и противници одређеног предлога. Ипак, у извесним ситуацијама директна демократија може водити развоју популизма и друштвеним расцепима, пошто у први план истиче ставове већине, док се интереси мањине не узимају у разматрање. Недостатак директне демократије састоји се у улози новца и моћних интереса који могу играти веома значајну улогу у кампањама које прате референдуме и иницијативе. Насупрот изреченим аргументима у корист директне демократије, она може имати и негативне импликације на функционисање политичког система. То се првенствено огледа у могућој поларизацији на политичкој сцени између заговорника и противника одређене политике. Она може умањити и ефикасност владе пошто захтева сагласност широких маса, а сами грађани могу имати улогу вето играча у политичком одлучивању. Недостатак директне демократије огледа се и у изјашњавању „за“ или „против“ неког решења без обзира на комплексност питања о коме се доноси одлука.

## Литература

Waqshal, Uwe, „Direct Democracy and Public Policymaking“, *Journal of Public Policy*, vol. 17, no. 2, Cambridge University Press, 1997.

Congleton, Roger, Swedenborg, Birrgita, (eds.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*, MIT Press, 2006.

Gerber, Elisabeth R, Phillips, Justin H, „Evaluating the Effects of direct Democracy on Public Policy: Californias Urban Growth Boundaries“, *American Politics Research*, vol. 33, no. 2, Sage Journals, 2005.

Јовановић, Милан, „Облици директне демократије - народна иницијатива и референдум“, Српска политичка мисао, вол. 18, бр. 4/2011, Институт за политичке студије, Београд, 2011.

Марковић, Ратко, Уставно право и политичке институције, ИПД Јусти-нијан, Београд, 2006.

Matsusaka, John, „The Eclipse of Legislatures: Direct Democracy in 21st Century“, Public Choice, vol. 124. No. 1-2, Springer Publishing, 2000.

Boyer, Patrick J, The Peoples Mandate: Referendums and a More Democratic Canada, Dundurn Press, Toronto and Oxford, 1992.

Vatter, Adrian, „Lijphart Expanded: Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries“, European Political Science Review, vol. 1, no. 1, European Consortium for Political Research, Cambridge Journals, 2009.

LeDuc, Lawrence, The Politics of Referendums: Direct Democracy in Global Perspective, Broadview Press, Peterborough, Ontario, 2003.

Allport, Floyd, „Toward a Science of Public Opinion“, Public Opinion Quarterly, Jan. 1937, Oxford University Press, 1937.

Phillips Davison, W, „The Public Opinion Process“, Public Opinion Quarterly, vol. 22, no. 2, Oxford University Press, New York, 2002.

LeDuc, Lawrence, Niemi, Richard G, Norris, Pippa, (eds.) Comparing Democracies 2, Sage Publications, London 2002.

Skockpol, Theda, Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life, University of Oklahoma Press, Norman, 2003.

Dalton, Russell J, Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies, Seven Bridges Press, New York, 1988.

Petar Matic

## Direktna demokratija i javne politike

---

### Resume

This paper examines the impact of direct democracy on the process of creating and implementing public policies. In a democratic polity policy-making largely depends on citizens themselves, who are the bearers of sovereignty and where public policy largely developed in accordance with their preferences and aspirations, either through elected representatives or direct-democracy means. Thus, one of the ideals of direct democracy incorporate civil preferences in a achievable policy. If we look at those political systems that foster the highest institution of direct democracy, we

can observe that the very process of creating public policy largely takes place cyclically, and that citizens are largely involved in decision making.. Another prominent feature of direct democracy in the process of public policy making is the degree of accessibility of information to citizens. In fact, with a variety of mechanisms and forms of direct democracy, citizens have a wide range of informations which will enable them to participate in the process of creation and adoption of certain public policy measures. Institutions of direct democracy have high educational potential and contribute to the development of democratic political culture, preventing at the same time development of anti-democratic movements. Referendums may lead to more developed public deliberation, since the opposing positions are proponents and opponents of a particular proposal.

**Key words:** public policies, direct democracy, referendum, people initiative, deliberation, political culture.

---

---

\* Овај рад је примљен 14. октобра 2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 2. новембра 2015. године.