

Dušan Spasojević¹

UDC 352.07(497.11)
Originalni naučni rad
Primljen: 25. 04. 2024.
Prihvaćen: 15. 10. 2024.

PREDSTAVLJANJE U LOKALNOJ POLITICI U SRBIJI – NEJASNE GRANICE I PLURALNE ULOGE²

REZIME: U ovom tekstu razmatram na koji način izabrani i neizabrani predstavnici razumeju svoju ulogu u specifičnim okolnostima lokalne politike u Srbiji. Oslanjajući se na Kinov koncept nadgledajuće demokratije (*monitory democracy*), koji naglašava pomeranje od predstavljanja ka nadziranju, i Sejvardovo konstruktivističko razumevanje predstavljanja, pokazujem na koji način akteri pokušavaju da unaprede svoj položaj u centralizovanom, personalizovanom i semi-autoritarnom političkom okruženju. Nalazi istraživanja pokazuju da se i izabrani i neizabrani predstavnici sve više orijentišu na nadzornu i kontrolnu funkciju, te da su njihovi odnosi sa građanima često neformalni. Deo aktera, prvenstveno iz polja civilnog društva, koristi taktiku igranja više uloga kako bi poboljšao svoju poziciju i ostvario svoje i interese grupa koje predstavlja.

KLJUČNE REČI: *predstavljanje, Srbija, lokalna samouprava, nadgledajuća demokratija, civilno društvo.*

¹ Vanredni profesor na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Imejl adresa autora: dusan.spasojevic@fpn.bg.ac.rs

² Tekst je nastao u okviru istraživačkog projekta PROMIS, broj projekta: 6062225, podržanog od strane Fonda za nauku Republike Srbije.

1. Uvod

Veza između građana i donosilaca političkih odluka jedan je od osnovnih kvaliteta demokratije. U modernim konceptima demokratije akcenat razmatranja je najčešće na procesu artikulacije interesa, te njegovom prenošenju u institucije, i na uticaju na donete odluke (Lajphart, 2003), ali dolazi i do promene fokusa ka nadziranju i kontroli političkih, ali i društvenih i ekonomskih centara moći (Diamond, 2008). Ova promena je rezultat ekonomskog razvoja i političkog konsenzusa, te smanjenih ideoloških razlika koje su obeležile politiku u razvijenim demokratijama na prelazu iz 20. u 21. vek (Katz & Mair, 1995). Paralelno se razvija pluralno polje civilnog društva i društvenih pokreta, ali i čitav niz privremenih i povremenih aktera koji u javnosti zagovaraju određene stavove i interese. Ove aktere razumemo kao predstavnike uprkos odsustvu formalnog legitimiteta (nisu izabrani).

Iako su ove promene karakteristične za zemlje stabilnih postindustrijskih demokratija, navedeni trendovi se prelivaju i u tranzicione, mlade demokratije. Tako se, nasuprot stabilnosti, zbog koje se na Zapadu fokus prebacuje na nadgledanje, u Istočnoj Evropi nadgledanje i kontrola moći razumeju i kao način da se nove demokratske institucije dodatno ojačaju. Takođe, nedostatak legitimiteta izabranih predstavnika i populistički narativi otvaraju prostor za nove, ne-partijske lidere i aktere koji politiku shvataju na drugačiji, provokativniji i performativniji način. Sve ovo u zbiru vodi ka određenoj konvergenciji starih i tranzicionih demokratija i njihovih političkih praksi.

U ovom tekstu razmatram na koji način se razume predstavnička uloga u Srbiji u specifičnim okolnostima koje karakterišu period od dolaska SNS na vlast u Srbiji, sa posebnim fokusom na politiku na nivou lokalnih samouprava. Pod specifičnim okolnostima podrazumevam niz povezanih karakteristika koje proizilaze iz načina na koji SNS upravlja državom. Pre svega reč je o umanjenju kvaliteta demokratije (Levitsky & Way, 2020) koje podrazumeva otežan rad predstavnika građana kroz sužen institucionalni i medijski prostor, koncentraciju moći u rukama predsednika države nasuprot egzekutivnoj i legislativnoj grani vlasti, te marginalizaciju civilnog društva na nacionalnom nivou (Vuković 2020; Tepavac, 2020). Iako se otežani rad pre svega odnosi na opozicione

predstavnike, može se pretpostaviti da autoritarne tendencije umanjuju i kapacitet predstavnika koji predstavljaju stranke većine. Ove karakteristike se razvijaju u već uspostavljenom centralizovanom uređenju sa elementima partokratije (Orlović, 2009); sa druge strane, politiku u Srbiji već odavno karakteriše izuzetno nisko poverenje u politiku, političare i institucije (Stojiljković, 2019). Svi ovi trendovi dodatno su ojačani nizom kriza (ekonomska, migrantska itd.) koje su rezultirale stabilokratskim okvirom (Bieber, 2018) koji je svoj puni kapacitet ostvario tokom pandemije Kovid-19 kroz autoritarne tendencije i ugrožavanje pluralizma (Petrović, 2020).

Imajući sve ovo u vidu, u ovom tekstu istraživački fokus pomeramo na lokalnu politiku sa ciljem da utvrdimo kako predstavnici razumeju svoju ulogu, naročito u kontekstu visoke personalizacije i naglašene uloge lidera koji „pokrivaju“ nacionalnu politiku. Osnovna radna pretpostavka jeste da su na lokalnom nivou manje razlike između aktera, da su nešto uticajnije grupe građana koje dolaze iz polja civilnog društva, ali i stranaka opozicije, te lokalni pokreti i inicijative. Ovakvim pristupom se dodatno osvetljava nivo politike koji nije dovoljno istražen u Srbiji.

Empirijski podaci koje koristim prikupljeni su kroz 75 dubinskih polustrukturiranih intervjua sa izabranim i neizabranim predstavnicima (pod neizabranim predstavnicima se podrazumevaju predstavnici organizacija civilnog društva, aktivisti i predstavnici neformalnih grupa) od kojih je najveći deo aktivan u lokalnoj politici ili je bar delom karijere bio vezan za lokalni nivo. Neki od sagovornika su bili na više funkcija istovremeno (npr. odbornici i narodni poslanici) ili su tokom karijere obavljali različite funkcije (npr. prvo su bili građanski aktivisti da bi nakon toga bili izabrani na funkciju odbornika). Ovo je naročito bitno u kontekstu političkih okolnosti u vreme sprovođenja istraživanja, a pre svega bojkota izbora 2020. od strane većeg broja opozicionih stranaka, jer su mnoge lokalne skupštine bile bez ijednog predstavnika opozicije. Intervjui su sprovedeni u periodu od septembra 2020. godine do juna 2022. godine u 16 opština i gradova u Srbiji, uz vođenje računa o ravnomernoj teritorijalnoj zastupljenosti različitih delova zemlje (uključujući i etničku strukturu stanovništva), o zastupljenosti naselja različite veličine i adekvatnom balansu između predstavnika vlasti i opozicije.

U prvom delu rada izložiću osnovne teorijske koncepte koji će biti korišćeni u analizi, a zatim ukratko predstaviti osnovne dimenzije političkog konteksta koji određuju predstavljanje u Srbiji, nakon čega sledi analiza nalaza o političkom predstavljanju i diskusija o rezultatima.

2. Teorijski okvir problema

Predstavljanje je velika tema u političkim naukama. Obuhvata brojna pitanja koja, između ostalog, uključuju odnos predstavnika i predstavljenih, osnov legitimiteta predstavnika, ulogu predstavnika u političkom sistemu i pitanje odgovornosti predstavnika. Ova pitanja postavljaju se u kontekstu izabranih i formalnih predstavnika koji dolaze iz političkih partija i državnih institucija, ali i kada govorimo o civilnom društvu i polju neizabranih, neformalnih, privremenih i/ili povremenih predstavnika.

U ovom tekstu posmatram reprezentaciju kroz dva zanimljiva i komplementarna pristupa. S jedne strane, koristim koncept tzv. nadgledajuće demokratije (*monitory democracy*) Džona Kina (John Keane), koji naglašava povećanje pažnje usmerene na nadzornu i kontrolnu funkciju savremenih demokratija i smanjenje fokusa na formalne predstavničke institucije, izbore i izborne procese i otvaranje prostora za neformalne i neizabrane predstavnike. Sa druge strane oslanjam se na Majkla Sejvarda (Michael Saward) koji predstavljanje posmatra kroz konstruktivistički pristup i naglašava njegovu fluidnost, performativnost i mogućnost adaptacije kroz promene oblika predstavljanja u zavisnosti od publike. Obe koncepcije naglašavaju pomeranje predstavljanja od klasične birači – izbori – parlament logike ka neformalnom, vaninstitucionalnom, multidimenzionalnom razumevanju reprezentacije.

Prvi koncept na koji se oslanjam jeste Kinova ideja o nadgledajućoj demokratiji (*monitory democracy*), kao sve važnijoj formi demokratije. Njegov osnovni argument jeste pomeranje sa predstavljanja ka nadziranju (Keane, 2011). Ovde je reč o temeljnoj promeni u, pre svega, starijim demokratijama, koja obeležava prelazak iz 20. u 21. vek. Kako to i Flinders tvrdi, reč je o tranziciji od reprezentativne ka nadzirućoj demokratiji koja odslikava pomeranje pažnje sa obezbeđivanja dobara od strane izabrane vlasti na kontrolisanje, posmatranje i nadziranje politi-

čara i procesa donošenja odluka zasnovanog na ideji da se političarima ne sme verovati (Flinders, 2011, str. 607).

Kin smatra da je nadgledajuća demokratija doba javnomnjenjskih istraživanja, fokus grupa, deliberativnih javnosti i istraživanja zadovoljstva publike (Keane, 2011), što sve omogućava da se različita mišljenja jasnije čuju. Pluralizam glasova indirektno utiče i na razumevanje uloge predstavljanja nasuprot klasičnom razumevanju oslonjenom na ideju jedan glas – jedan interes – jedan predstavnik (gde se konceptualno podrazumeva da birač ima jedan dominantni identitet iz kog proizilazi njegova partijska afilijacija i/ili izborna ponašanje), dolazimo do ideje „jedna osoba, mnogo interesa, mnogo glasova, mnogo predstavnika“. Zbog svega ovoga Kin naglašava ulogu neizabranih predstavnika (uključujući i poznate ličnosti koje određenim političkim pitanjima daju dodatnu vidljivost), čime se približava uticajnim teoretičarima reprezentacije koji posmatraju predstavljanje u znatno širem okviru od formalnih predstavničkih institucija.

Jedan od takvih pristupa je i Sejvardov (Saward, 2014) konstruktivistički zaokret koji podrazumeva aktivan proces konstruisanja socijalnih odnosa između predstavljenih i predstavnika. Predstavljanje se razume kao proces tokom kojeg se uspostavlja odnos između grupa i predstavnika. Sejvard naglašava performativnost ovog procesa i akcenat stavlja na iznošenje predstavničkih tvrdnji (*representative claims*) i pozicioniranje predstavnika koje ima za cilj da obezbedi pristanak predstavljenih. Istovremeno, tokom ovog procesa, može dolaziti i do stvaranja (grupnih) identiteta onih koje predstavnik tvrdi da predstavlja, čime se obe „strane“ predstavljanja razumeju na fluidan način. Ovo se dobro vidi i kroz koncept promene oblika (tzv. *shape sfiting*). Naime, Sejvard ukazuje na mogućnost predstavnika da menjaju svoje uloge i način na koji se obraćaju publikama: „Predstavnik je politički akter koji tvrdi (ili za koga se tvrdi) da predstavlja kroz strateško oblikovanje svoje ličnosti i politiku za konkretne ciljne grupe i publike“ (Saward, 2014, str. 723). Sejvard naglašava da nemaju svi jednaku mogućnost prilagođavanja, niti da se svi predstavnici odlučuju na ovakve taktike. Promena pristupa je najčešće ishod političke situacije, karakteristika predstavnika i njegove procesne situacije. Oslanjanje na predstavničke tvrdnje olakšava i razmatranje neizabranih predstavnika u koje, pored predstavnika civilnog društva,

Sejvard ubraja i stručnjake i eksperte koji se pojavljuju u javnom prostoru, te neizabrane aktere poput monarha ili verskih lidera.

3. Politički kontekst u Srbiji

Politički kontekst koji određuje predstavljanje na lokalnom nivou ima nekoliko ključnih elemenata. S jedne strane, reč je o institucionalnim faktorima koji određuju nadležnosti lokalnih aktera – lokalnih samouprava i institucija, kao i način izbora lokalnih predstavnika. Ovaj pravni okvir je relativno nepromenljiv poslednjih godina, a pre svega nakon izmena način izbora gradonačelnika iz 2007. godine kada se prešlo na skupštinsko biranje naspram dotadašnjeg direktnog izbora.

Drugi krug faktora proizilazi iz institucionalnog dizajna, ali je osnažen političkom praksom i političkom kulturom. Tu, pre svega, mislim na ustrojstvo najvažnijih aktera – političkih partija, i na njihovu centralizovanu organizaciju. Istraživanja jasno pokazuju da su partije organizovane oko neospornih lidera, da su centralizovane i da lokalni odbori ne uživaju skoro nikakav stepen autonomije (Kovačević, 2022), čak ni u odnosu na stvari za koje bi bilo očekivano da je imaju – izbor koalicionih partnera ili kandidata za lokalne izbore. Zbog svega ovoga lokalne kampanje se retko vode sa lokalnim temama, već se oslanjaju na lidere stranaka i njihovu popularnost (Lončar & Stojanović, 2016).

Ipak, najvažniji element konteksta proizilazi iz višegodišnje dominacije Srpske napredne stranke u partijskom sistemu Srbije (Spasojević & Stojiljković, 2020), što vodi ka vlasti „naprednjaka“ u skoro svim gradovima i opštinama u Srbiji, te priličnoj marginalizaciji opozicionih i „ne-naprednjačkih“ aktera. Istovremeno, ovim se sve alternativne grupe građana, pokreti i inicijative, ali i akteri civilnog društva u užem smislu snažno usmeravaju ka saradnji sa „naprednjacima“, pa čak i kooptaciji od strane SNS. Dalje, SNS je organizovana oko izuzetno popularnog lidera – Aleksandra Vučića, čija popularnost nadilazi sve druge stranačke funkcionere. To se ogleda i u izbornim kampanjama kada se nacionalnim liderima i temama pokrivaju lokalne teme, lokalni lideri i lokalna sporenja.

Konačno, zbog prirode „naprednjačke“ vlasti dolazi i do značajnih autoritarnih tendencija i opadanja kvaliteta demokratije, naročito

u periodu nakon predsedničkih izbora 2017. godine. Nedemokratske tendencije se osećaju i na lokalnim nivou. Zbog svega ovoga je deo opozicionih stranaka bojkotovao lokalne i parlamentarne izbore održane 2020. godine, što je rezultiralo skoro potpunim odsustvom opozicionih odbornika u lokalnim parlamentima (Bursać & Vučićević, 2021), te ojačalo vaninstitucionalne oblike političke borbe, a samim tim i politički značaj neizabranih predstavnika, odnosno aktera iz polja civilnog društva. Uprkos svemu ovome, lokalne političke scene pokazuju kakvu-takvu dinamiku i predstavljaju zanimljivo istraživačko polje.

4. Nalazi i diskusija

Empirijska građa za ovu studiju dolazi iz dubinskih polustrukturiranih intervju sa predstavnicima lokalnih samouprava (odbornici i gradonačelnici), nevladinih organizacija i neformalnih grupa građana koje imaju komunikaciju sa predstavnicima lokalnih vlasti. Intervjui su izabrani kao metod prikupljanja informacija, jer omogućavaju dubinski uvid u razumevanje procesa predstavljanja, u odnose u koje stupaju predstavnici i dileme sa kojima se suočavaju. Nalazi su podeljeni u tri grupe – prvo se fokusiram na percepcije odbornika o njihovim ulogama u gradskim parlamentima, zatim prelazim na to kako civilno društvo razume svoj predstavnički položaj, da bih u poslednjem delu razmatrao da li se predstavljanje razume kao unapred definisana aktivnost i u kojoj meri u Srbiji možemo da primetimo promene o kojima govore Kin i Sejvard.

4.1. Ograničene nadležnosti – kanal komunikacije i kontrola štete

Uloga odbornika u gradskim skupštinama je dosta specifična. S jedne strane, oni formalno predstavljaju građane u institucijama, dok sa druge strane istraživanja pokazuju da građani imaju shvatanje da se odbornici „ne pitaju mnogo“, pa je fokus njihove pažnje najčešće na gradonačelnicima i predsednicima opština (Lončar, Spasojević & Vučićević, 2022). Drugi faktor, koji određuje položaj odbornika, ima vrednosni sloj. Naime, u javnosti se često može čuti interpretacija da lokalni

problemi nisu politički, ni ideološki, već komunalni, što suštinski znači da ne postoji spor oko toga da li neke mere treba sprovesti (tj. nema sukobljenih mišljenja), već samo kojim redosledom, odnosno prioritetom se sprovode. Imajući navedeno u vidu nije neočekivan nalaz da se izabrani predstavnici u lokalnim skupštinama fokusiraju na kontrolu i nadziranje izvršne vlasti (pod čime se podrazumevaju organi lokalne samouprave, ali i organi sa republičkog nivoa), a manje na zalaganje za politike koje proizilaze iz programa ili konkretne nove projekte. Jedna od ispitanica čak ističe da njena odbornička grupa nema posebne interese:

„Nikada se nismo vodili samo interesima, zapravo i nema tu nekih velikih interesa naše političke grupacije, nego da prosto pre svega kada govorimo o trošenju novca, budžeta građana, da onda svi imamo pravo da određujemo kako ćemo da ga trošimo, da ukažemo na to ako se ne troši nenamenski.“ (odbornica, Paraćin)

Na sličan način razmišlja i odbornik vladajuće većine sa velikim iskustvom u politici:

„Mi kao odbornici možemo samo da utičemo na korekcije ukoliko su prepoznate određene manjkavosti u predlozima odluka pa da ih poboljšamo po kvalitetu, da ukažemo tamo gde formalno-pravno nešto nije u redu. Suštinski je problem što odbornik može samo da animira organe grada da svoj posao odrađuju bolje.“ (odbornik, Užice)

Ovakav fokus je vidljiv i kada izabrani predstavnici govore o svojim vezama sa civilnim društvom koje se, takođe, vrlo često svodi na funkciju nadgledanja. Kada je reč o strankama vlasti, one civilno društvo koriste kao izvor informacija o potencijalnim problemima, dok ih opozicija razume kao resurs za podatke i teme koje mogu da pokreću u lokalnim skupštinama.

„Imali smo odličnu saradnju sa ljudima iz inicijative *Sačuvajmo planinske reke Kraljeva*. Oni su nama dostavljali informacije, pošto su ljudi više upućeni od nas, i dokumentaciju, tako da

smo mi to iznosili na skupštinskoj govornici, organizovali sa-
stanak sa predstavnicima izvršne vlasti.“ (odbornik opozicije,
Kraljevo).

U ovom slučaju vidimo da su izabrani predstavnici kanal komuni-
kacije za građane i civilno društvo sa formalnim institucijama, a mnogo
manje akter politike koji predlaže rešenja i inicijative. Ovde je najčešće
reč o problemima koji zahtevaju rešenje ili reakcije na višem nivou, kroz
promenu akata, reagovanje ministarstava ili slične poteze. Sa druge stra-
ne, kada je reč o individualnim problemima, građani se više obraćaju
direktno organima koji mogu da im pomognu, kao i gradonačelnicima
koji imaju najveća ovlašćenja (Lončar, Spasojević, & Vučićević, 2022).
Kada je reč o odbornicima vladajuće većine, oni sebe vide kao konstruk-
tivnu korekciju vlasti, dok opozicija svoju kritiku vidi kao sastavni deo
političke borbe. Ipak, čini se da je u oba slučaja reč o iznuđenom fokusu
na nadzor i kontrolu usled konteksta koji ne podstiče programsko delo-
vanje. Ove tendencije su snažnije u manjim i siromašnijim mestima, gde
se posebno vidi značaj republičkog nivoa kao osnovnog izvora finansija.

4.2. Pomeranje civilnog društva ka nadziranju

Položaj organizacija civilnog društva u odnosu na institucije lokalne
samouprave ispitanici ocenjuju kao dosta loš. Sa jedne strane postoji
formalno prepoznavanje značaja civilnog društva od strane predstavi-
nika vlasti, ali i niz ograničenja u komunikaciji. Tako se može čuti da
su organizacije civilnog društva poželjan partner, ali se vrlo često ta-
kav položaj dovodi u pitanje kada je reč o konkretnim pitanjima i kada
predstavnici civilnog društva osporavaju neke odluke gradskih organa.

„Nevladin sektor i civilni sektor imaju i te kako bitnu ulogu, u
smislu promovisanja jedne lokalne samouprave. Ako vi primite
predstavnike civilnog društva, nevladinog sektora, njihova pri-
ča i njihov glas i te kako su bitni u sagledavanju da li je Vranje
lokalna samouprava u koju treba verovati, da li ima jedan ko-
rektno odnos prema građanima i prema civilnom društvu itd.“
(predstavnik lokalne vlasti, Vranje).

„Problem je politizacija, i problem je što se kroz razne inicijative, odnosno peticije promoviraju usko stranački interesi, pa čak i lični interesi u okviru stranke, što onda predstavlja negaciju svega onoga što je, odnosno što bi trebalo da bude princip.“ (odbornik gradske većine, Užice).

Ipak, institucionalni okvir je takav da se sve više povećava formalni prostor za saradnju izabраних i neizabраних predstavnika, jer se u sve većem broju situacija zahteva učesće predstavnika civilnog društva – bilo da je reč o zakonodavnim konsultacijama (javne rasprave i slušanja) ili o izradi lokalnih akcionih planova. Iskustva ispitanika su različita – neke organizacije imaju pozitivna iskustva, neke su imale utisak da su uključene zarad ispunjavanja forme, a neki ispitanici su se žalili zbog uključivanja GONGO-va, tj. nevladinih organizacija koje su bliske vladajućim strankama.

Zbog ovakvog odnosa, mnoge organizacije civilnog društva akcentiraju na nadgledanje i kontrolu rada vlasti, jer procenjuju da je to deo lokalne politike na koju još uvek mogu imati kakav-takav uticaj:

„... Mnogo se plaše medija. Mi smo objavili vest o jednom odborniku iz Napredne stranke koji je 400 dana bio u parlamentu i nijednom se nije javio. I mi smo to jednostavno podelili kao informaciju i odmah su ga napali ovi iz medija – rekorder, najveći ćutolog i to je rezultiralo da se u narednih 30 dana 14 puta javio. Nama je to bilo fascinantno.“ (organizacija civilnog društva, Niš).

„Kako smo mi postali vidljiviji, tako su i ljudi počeli da se javljaju, sad baš udaramo jako, izbacujemo afere i onda im to smeta. Samo stižu podaci, pišu nam ljudi... Sad imam materijala za dve godine.“ (organizacija civilnog društva, Kragujevac).

Za razliku od izabраних predstavnika, tj. odbornika opozicije, ovakav položaj aktera civilnog društva je uobičajen i „prirodan“, jer se oni često bave nadzornim i kontrolnim funkcijama, rade kao „watch-dog“ organizacije ili podržavaju uzbunjivače i zviždače iz drugih organizacija (Kleut & Spasojević, 2015).

4.3. Promena oblika i nejasne granice uloga

Posebno zanimljivi nalazi iz istraživanja se odnose na fleksibilnost predstavljanja. Ono se pojačava u manjim zajednicama u kojima „svako svakoga poznaje“ i gde formalni odnosi često popuštaju pred interpersonalnim komuniciranjem i neformalnim odlučivanjem. Nekada je u pitanju biranje jednostavnijih načina, nekad ukorenjena politička tradicija, a nekad i želja da se uveća diskreciona moć onih koji su na vlasti.

Sejvardova ideja promene oblika nastaje kao posledica razumevanja predstavljanja kao fluidnog, promenljivog i živog odnosa između predstavljenih i onih koji ih predstavljaju. Granice između analitički i teorijski razdvojivih pojmova, kao što su država, partije i civilno društvo, postaju dosta porozne kada razmatramo odnose u manjim političkim zajednicama, gde dolazi do interpersonalnih odnosa koji nadilaze formalne pozicije aktera.

Jedan deo promene uloga izazvan je i nedostatkom medijskih sloboda i manjkom medijskog pluralizma (Milojević & Krstić, 2018). Zbog toga neke organizacije civilnog društva pokušavaju da uspostave svoje nezavisne kanale komunikacije. Zanimljivi su primeri organizacije *Forca* (Požega) koja je pokrenula popularni podkast kako bi promovisala teme od lokalnog značaja, subotičkog portala *Slobodna Subotica* ili *Timočke inicijative* koja je tokom ponovljenih lokalnih izbora 2017. godine obavljala ulogu lokalnih medija kroz organizovanje suočavanja kandidata i predizborne debate.

Ispitanici ističu da lokalni portali imaju značajan uticaj jer se obraćaju zajednici koja je već delimično upoznata sa problemima:

„Kroz te lokalne medijske slike može da se razbije ta generalna slika koja se prezentuje u Srbiji, a pritom nisu skupe te stvari i vrlo lako građani prepoznaju šta je istina na lokalnu, naročito jer svi znamo neke stvari, i kad neko progovori o tome, onda svima je jasno da je taj bio u pravu.“ (predstavnik civilnog društva, Subotica)

Ipak, za ovaj rad je mnogo važnije trajnije ili taktično menjanje pozicija i uloga od strane istih aktera, pa ću, kao ilustraciju, iskoristiti slučajeve dva portala koji su proizašli iz aktivizma izabranih predstavnika

i organizacija civilnog društva – *Niške inicijative* i *Slobodne Subotice*, te pribojsku organizaciju *Primus*.

Niška inicijativa je nastala iz grupe odbornika koji su mandat osvojili 2016. godine, kao deo liste *Dosta je Bilo – Saša Radulović*, ali su kasnije nastavili da funkcionišu kao zasebna odbornička grupa. Nakon što je opozicija proglasila bojkot lokalnih izbora 2020. godine, njihov aktivizam se delimično pomera u polje civilnog društva (kroz osnivanje organizacije) i medijsko polje (pokretanje portala). Potreba za medijskim prostorom javila se još za vreme odborničkog mandata, jer su postojeći mediji bili orijentisani na stare partije.

Drugi povezan razlog pokretanja sopstvenog portala su informacije i priče do kojih su odbornici dolazili tokom svog rada a za koje nisu uspevali da zainteresuju većinu klasičnih medija. Najveći deo informacija odbornici su dobijali tokom redovnog rada na skupštinskim sednicama, ali je pravi izazov bio pronalaženje podataka u hrpama materijala kojima su zasipani odbornici pred svaku sednicu. Ovaj problem je odranije poznat iz drugih istraživanja o parlamentu (Orlović, 2012) koja ukazuju na taktiku vladajućih stranaka da opoziciju nadigraju velikom dinamikom rada i malim resursima koji su im na raspolaganju. Zbog toga se i odbornički i poslanički rad u velikoj meri svodi na istraživanje i pretragu podataka, čime se približava istraživačkom novinarstvu ili naučnom istraživanju, što potvrđuje Kinove ideje o stavljanju akcenta na nadzorne aktivnosti, na uštrb predstavljanja.

Imajući u vidu ovu multifunkcionalnost i preplitanje političkog, institucionalnog, civilno-društvenog i medijskog polja zanimljivo je istražiti kako akteri razumeju svoju poziciju. Srđan Nonić iz *Niške inicijative* ovu „promenu oblika“ vidi kao taktiku političkog delovanja i ne smatra da je nužno napraviti izbor:

„Ja sam građanski novinar, ja se bavim nekim temama interesantnim, ako zateknem nešto ja ću da se uhvatim za to kao pitbul. Zašto moraš da budeš samo aktivista i zašto moraš da budeš samo novinar ili zašto moraš samo da se baviš politikom... A evo, kad mislim, Đorđe Vukadinović je meni najfrapantniji primer, on je u politici i istraživanju javnog mnjenja i bavi se malo novinarstvom, zašto on mora da bude jedna od tri stvari.“

Naravno, jako je zanimljivo pitanje: kako građani percipiraju ovakvu promenu uloga? U nedostatku odgovora od samih građana koristan je odgovor koji nam daje sam Srđan Nonić:

„Ljudi, koji me poznaju i prate, oni i dalje misle da sam ja nešto u politici. Drugi mene vide kao aktivistu, treći me vide kao novinara. Oni apsolutno ne diferenciraju. Oni ne znaju šta je Niška inicijativa, iako ja tamo imam pres-konferenciju i registrujem medij, oni misle i dalje da smo mi neka politička opcija ili da smo mi neki poslanici negde. Oni vide brend i vide šta ti radiš, šta predstavljaš.“

Na sličan način su zamagljene i uloge u slučaju Gorana Rekovića, aktiviste pribojske organizacije *Primus*, koji je ujedno i novinar i urednik Radio Polimlja i saradnik nekoliko nacionalnih medija:

„Nisam siguran, pre te vide kao novinara nego kao aktivistu civilnog sektora, pa one grupacije sa kojima si radio, one te razpoznaju i kao jedno i kao drugo, mada, mislim, to i jeste mač sa dve oštrice... Gubi se deo toga gde si reprezent, pre te vide kao neku javnu ličnost... Ja mislim da je to dobro, jer sam godinama mogao lakše da promovišem civilno društvo i kod onih koji su protiv civilnog društva, prosto dobiju dugačiju percepciju, jer su na mene, kao novinara, navikli.“

Igranje različitih uloga u zajednici otvara i etička i profesionalna pitanja, ali i ona koja se tiču odnosa prema vlastima u poretku koji se razume kao nedovoljno demokratski. Otvaranje prostora za organizacije civilnog društva i olakšavanje njihove komunikacije sa predstavnicima vlasti s jedne strane ojačava njihov položaj, ali sa druge strane doprinosi stvaranju slike da je sve u redu i legitimiše postojeći politički poredak:

„Koliko ja manipulišem zbog lakše komunikacije sa predsednikom opštine, toliko on manipuliše sa mnom u prikazu da je sve u redu... Multifunkcionalnost se podrazumeva i tvoja tolerancija na sistem, na određene sistemske stvari koje radi ti omogu-

ćava da pomogneš nekome i da uradiš nešto, jer ako te sistem odseče ti onda smanjuješ svoj uticaj. Da li ti sa takvim načinom rada prejeftino prodaješ to malo uticaja? To je vrlo velika dilema za civilno društvo.“ (civilno društvo, Priboj)

Ove dileme nisu karakteristične samo za neizabrane predstavnike, jer i deo izabranih predstavnika odlučuje da „ne sarađuje“, što im smanjuje uticaj i manevarski položaj, pa se odlučuju na akcije koje su provokativne ili pokušavaju da humorom postignu rezultat.

„Nek’ te iznesu iz skupštine, ako ne možeš ništa da uradiš. Uzmi, iščupaj taj mikrofoni, posvađaj se, opsuji sve, kaži ’vi ste najveći lopovi na svetu, isterajte me, uhapsite me, ako ništa drugo, ako ti sve izuzmu od mogućnosti da radiš, na kraju – nek’ me uhapsi. To je za mene način borbe.“ (odbornik opozicije, Niš)

Deo aktera civilnog društva sve više unosi performativnu dimenziju u predstavljanje, kroz igru, provokaciju, korišćenje mobilnog telefona za snimanje interakcija i prenošenje uživo. Time se proizvodi sadržaj koji je viralan i koji pokušava da nadoknadi manjak medijskog prostora, a istovremeno ne zahteva velike resurse. Performativnost je svakako sve prisutnija u politici i kao ishod novih i populističkih aktera koji pokušavaju da privuku pažnju javnosti i medija.

„...Recimo da načelnica za građevinarstvo ne odgovara na pitanja, pozive, neće da me primi na razgovor i ja je sačekam u pola četiri, da izađe sa posla, i upalim kameru i pitam je: ’Kad mislite da počnete da odgovarate na pitanja građana, da li mislite da ste vi nedodirljivi? I onda ti napravim neprijatnu situaciju i onda ćeš da me primiš da sednem da razgovaram i da mi daš podatke, jer znaš da ću da dođem opet kod tebe.“ (predstavnik civilnog društva, Niš)

Konačno, kao jedan veoma prisutan oblik reagovanja na nedemokratske trendove i pritisak vladajućih stranaka na opozicione stranke vidimo i učestalu praksu da se na lokalne izbore izlazi u obliku grupa građana, iako je reč o kandidatima koji su u zajednici prepoznati kao

članovi ili bivši članovi nekih od opozicionih partija. Ovo se, takođe, može razumeti kao određena vrsta *shape-shiftinga*, gde se, usled slabog rejtinga i političkih pritisaka, partije kriju iza maski grupa građana, čime dodatno podstiču postojeće antipartijske sentimente.

5. Zaključna razmatranja

Nalazi istraživanja pokazuju da je predstavljanje na lokalnom nivou specifičan proces i da se mora dodatno istraživati kroz postupke koji su dizajnirani za ove forme. Važna istraživačka pitanja koja ostaju za budućnost odnose se pre svega na percepciju građana o tome šta njihovi predstavnici rade, te na to kako funkcionišu lokalne medijske sfere i koliko autonomiju imaju u odnosu na javnu sferu u Srbiji.

Iako su lokalne institucije podređene nacionalnim i iako nemaju visok stepen autonomije, same karakteristike lokalnih (političkih) zajednica uvećavaju pluralizam i bar delimično ograničavaju nadmoć vladajućih stranaka sa državnog nivoa. Jednostavno rečeno, reč je o manjim zajednicama u kojima se ljudi poznaju i imaju direktnu, interpersonalnu komunikaciju, čak i kada je reč o urbanim centrima sa preko 70.000 ili 80.000 stanovnika.

Ipak, specifičnosti lokalnih zajednica nisu dovoljno velike da promene dominantne tokove u društvu. Usled dominacije SNS-a i visoke partijske discipline, uloga izabranih i neizabranih predstavnika se sve više pomera ka kontroli i nadgledanju, jer je prostor za predstavljanje i zagovaranje specifičnih lokalnih politika i konkretnih rešenja izuzetno sužen. Na isti način se orijentišu i političke i civilne organizacije, što govori o uticaju ovog trenda na celokupno političko ponašanje i dominantne oblike političke participacije.

Posebno zanimljiva je i učestalost promene uloga i oblika koju uočavam kod predstavnika koji lako prelaze granice između javnog, stranačkog i civilno-društvenog angažmana, te ulaze i u medijsku sferu mešajući je sa političkom. Promena uloga se najčešće objašnjava ograničnim uslovima i željom da se smanje nejednakosti u političkom polju, ali je sasvim izvesno da se deo aktera odlučuje na promenu oblika iz načelnih, taktičkih razloga, i da bi se na sličan način ponašali i u drugačijim uslovima. Ishod ovakvih taktika je da se u mnogim slučajevima javljaju

nejasne granice između uloga i pozicija koje akteri zauzimaju, što utiče i na percepciju onih koje ti akteri predstavljaju, otvara neke moralne i vrednosne dileme, ali i dugoročno zamagljuje odnose koji su ionako pod uticajem neformalnog i vaninstitucionalnog.

Gledano iz teorijske ravni, nalazi pokazuju da se u Srbiji mogu jasno uočiti elementi nadgledajuće demokratije i snažan upliv pluralizacije interesa i predstavnika. Iz ugla kvaliteta demokratije jasno je da je reč o iznuđenim taktikama i da predstavničke institucije ne ispunjavaju svoje osnovne funkcije u značajnoj meri, odnosno da se nadgledajuća demokratija ne razvija kao postdemokratski fenomen, već kao nuspojava krize nekonsolidovanog sistema. Ipak, stvaranje mreže organizacija i aktera koji imaju kapacitete da nadgledaju i upozoravaju javnost jeste značajna karakteristika i predstavlja demokratski potencijal.

Takođe, nalazi pokazuju i značaj konstruktivističkog razumevanja predstavljanja – ono je sve fluidnije, performativno i pluralno, bez obzira što je prostor za zastupanje sužen i što je razdaljina između predstavnika i predstavljenih i dalje prilično velika. Štaviše, stiče se utisak da suženi prostor u institucionalnoj ravni podstiče vaninstitucionalne aktere, nove forme i prostore putem kojih predstavnici i vlasti i opozicije, ali i civilnog društva pokušavaju da reše problem sa kojim se suočavaju.

Literatura

- Bieber, F. (2018). Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans. *East European Politics*, 34 (3), 337–354. doi: 10.1080/21599165.2018.1490272
- Bursać, D. & Vučićević, D. (2021). Election boycott in a hybrid regime: The case of 2020 parliamentary elections in Serbia. *New Perspectives*, 29 (2), 187–196. <https://doi.org/10.1177/2336825X21100910>
- Diamond, L. (2008). The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State. *Foreign Affairs*, 87 (2), 36–48.
- Flinders, M. (2011). Daring to be a Daniel: The Pathology of Politicized Accountability in a Monitory Democracy. *Administration & Society*, 43(5), 595–619. <https://doi.org/10.1177/0095399711403899>
- Katz, R. & Mair, P. (1995). Changing models of party organisation and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party politics*, 1(5), 5–28. [dx.doi.org/10.1177/1354068895001001001](https://doi.org/10.1177/1354068895001001001)

- Kleut, J. & Spasojević, D. (2015). Monitory democracy online: a case study of two Serbian initiatives. U B., Dobek-Ostrowska, (ur.), *Democracy and Media in Central and Eastern Europe 25 Years on* (str. 177–197). Peter Lange Edition.
- Kovačević, D. (2020). Unutarpartijska demokratija u Srbiji – 30 godina nedemokratskog odnosa. U S., Orlović & D., Kovačević, (ur.), *Trideset godina obnovljenog višepartizma*, (str. 257–289). Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka; Hanns Seidel Stiftung.
- Lajphart, A. (2003). *Modeli demokratije - oblici i učinak vlade u 36 zemalja*. Službeni list SCG, CID.
- Levitsky, S. & Way L. (2020). The New competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 31 (1), 51–65. doi:10.1353/jod.2020.0004.
- Lončar, J. (2020). Civilno društvo u Srbiji. U D., Spasojević (ur.), *Podrivanje demokratije* (str. 181–202). CRTA.
- Lončar, J. & Stojanović, B. (2016). Uticaj izbornog sistema na izborne strategije kandidata i ponašanje poslanika u Srbiji. U Z., Stojiljković & D., Spasojević, (ur.), *Birači, partije i izbori – kako demokratizovati političke partije u Srbiji I Crnoj Gori?* (str. 77–94). Fakultet političkih nauka, CeMI.
- Lončar, J., Spasojević, D. & Vučićević, D. (2022). *Politike reprezentacije u Srbiji: Predstav(ljanj)e i demokratski legitimitet*. Fakultet političkih nauka.
- Milojević, A. & Krstić, A. (2018). Hierarchy of influences on transitional journalism–Corrupting relationships between political, economic and media elites. *European Journal of Communication*, 33 (1), 37–56. <https://doi.org/10.1177/0267323117750674>
- Orlović, S. (2008). *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*. Službeni glasnik.
- Orlović, S. (2012). *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore.
- Petrović, V. (2020). Threats to Democracy: Measures Taken by Right-wing Populist Regimes during the Covid- 19 Crisis in Eastern Europe. *Političke Perspektive*, 10 (2–3), 51–67. <https://doi.org/10.20901/pp.10.2-3.03>
- Saward, M. (2014). Shape-Shifting Representation. *American Political Science Review*, 108(4), 723–736. doi:10.1017/S0003055414000471
- Spasojević, D. & Stojiljković, Z. (2020). *Između uverenja i interesa*. Fabrika knjiga.
- Stojiljković, Z. (2019). *Potencijali za promene, ogledi o sindikatima, civilnom društvu i strategijama promena*. Čigoja štampa.
- Tepavac, T. (2020). Parlament Srbije. U D., Spasojević, (ur.), *Podrivanje demokratije* (str. 79–104). CRTA.
- Vuković, D. (2020). Vladavina prava. U D., Spasojević, (ur.), *Podrivanje demokratije* (str. 17–44). CRTA.