



Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka



FAKULTET
POLITIČKIH
NAUKA



CENTAR ZA
STUDIJE
DEMOKRATIJE

Politički život

Redakcija

Prof. dr Slaviša Orlović (FPN; glavni i odgovorni urednik), Prof. dr Slobodan Marković (FPN), Prof. dr Vladimir Vuletić (Filozofski fakultet), Prof. dr Predrag Bijelić (Ekonomski fakultet), dr Gazela Pudar Draško, naučna saradnica (Institut za filozofiju i društvenu teoriju), Prof. dr Tanasije Marinković (Pravni fakultet), Prof. dr Dušan Spasojević (FPN), Doc. dr Milan Krstić (FPN, spoljna politika i EU), Doc. dr Stefan Surlić (FPN, Uporedna politika), Prof. dr Despot Kovačević (FPN, Region), Doc. dr Milica Kulić (FPN, Mediji i komunikacije)

Međunarodna redakcija

Prof. dr Spiros Economidis, London School of Economics and Political Science (LSE), London, Prof. dr James Ker-Lindsay, London School of Economics and Political Science (LSE), London, Prof. dr Cirila Toplak, Fakultet društvenih nauka, Univerzitet u Ljubljani, Prof. dr Olivera Komar, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore, Prof. dr Damir Kapidžić, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu

Programski savet

Prof. dr Vukašin Pavlović (predsednik), prof. dr Vučina Vasović, prof. dr Ratko Božović, prof. dr Goran Bašić

Sekretar redakcije

Despot Kovačević

Izdavač

Centar za studije demokratije, Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Za izdavača

Prof. dr Maja Kovačević

Adresa

Jove Ilića 165, Beograd
e-mail: politickizivot@fpn.bg.ac.rs

Dizajn

Goran Ratković

Prelom

Olivera Tešanović

Lektura i korektura

Olivera Veličković

Tiraž

100 primeraka

Priprema i štampa

Čigoja štampa

<https://www.fpn.bg.ac.rs/politicki-zivot>

CIP – Каталогизacija y publikacij
Народна библиотека Србије, Београд
32

POLITIČKI život : časopis za analizu politike / glavni urednik
Slaviša Orlović. – 2025, br. 29 (novembar) – . – Beograd (Jove Ilića 165) :
Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka : 2014 – (Beograd :
Čigoja štampa). – 24 cm

Dva puta godišnje.

– je nastavak: Analiza politike = ISSN 2217-6233

ISSN 2217-7000 = Politički život

COBISS.SR-ID 186943756

Politički život

- Tamara Jovanović, Neformalna moć predsednika Republike:
Politička selekcija i kontrola desnog partijskog spektra u Srbiji
(2017–2024) 7

Politička analiza

- Danka Čančarević, Od socijalne inovacije ka novom javnom
upravljanju (new public governance) 25

Pod lupom

- Igor Miroslavljević, Nemačka spoljna politika i Srbija
tokom mandata vlade Olafa Šolca 37

Uporedna politika

- David Tadić, Od *bestseller*-a do *lop*-a:
reforma izbornog sistema Nemačke 57

Globalno

- Nikola Preradović, Iluzija „obrnutog Kisindžera“ 73

Istraživanja

- Nikola Tucakov, Bring Them All Home: The Hostage Return Protests and
Making of Israeli Foreign Policy in the October 7th War 87

Prikaz

- Dragan Živojinović, Usponi i padovi spoljne politike Srbije posle
2000. godine, Prikaz knjige, Dragan Đukanović, Milan Krstić, Marko Dašić,
Savremena spoljna politika Srbije: kontinuitet i promene 99

Political life

Tamara Jovanović, Controlling the Right-Wing Political Parties: Informal Mechanisms of Co-optation and Marginalization in Serbia (2017–2024)

Political analysis

Danka Čančarević, From Social Innovation toward the Paradigm of New Public Governance

Under the magnifying glass

Igor Miroslavljević, German foreign policy and Serbia during the mandate of Olaf Scholz's government

Comparative politics

David Tadić, From *Bestseller* to *Flop*: German Electoral Reform in 2023.

Global topic

Nikola Preradović, The Illusion of the “Reverse Kissinger”

Research

Nikola Tucakov, Vratite ih sve kući: Protesti za povratak talaca i stvaranje izraelske spoljne politike u Sedmooktobarskom ratu

Book review

Dragan Živojinović, Ups and Downs of Serbian Foreign Policy after 2000,
Dragan Đukanović, Milan Krstić, Marko Dašić, *Contemporary Foreign Policy of Serbia: Continuity and Changes* – book review

Desnica pod kontrolom: Neformalni mehanizmi kooptacije i marginalizacije političkih partija u Srbiji (2017-2024)

Sažetak

Rad analizira načine na koje se desni politički akteri u Srbiji u periodu 2017–2024. godine selektivno uključuju ili isključuju iz političkog sistema kroz neformalne mehanizme kontrole. Polazeći od teorijskih uvida o delegativnoj demokratiji, neformalnim institucijama, kompetitivnom autoritarizmu i selektivnom pluralizmu, istražuje se kako režim kooptira, simbolički afirmiše ili ambivalentno toleriše opozicione stranke i lidere. Kroz studije slučaja Srpskog patriotskog saveza, Zavetnika, Dveri, Nove Demokratske stranke Srbije, Narodne stranke, Srpske radikalne stranke i pokreta Branimira Nestorovića, pokazuje se da desna opozicija formalno opstaje, ali da njen politički značaj zavisi od trenutne korisnosti za režim. Analiza potvrđuje da kooptacija i marginalizacija nisu izuzeci, već obrasci koji održavaju privid pluralizma, dok stvarna konkurencija biva potisnuta logikom personalizovane i medijski posredovane kontrole.

[1] Doktorandkinja, Fakulteta političkih nauka Univerzitet u Beogradu; Imejl adresa: tamarajovvanovic@gmail.com.

Ključne reči



kooptacija, desnica, neformalne institucije, selektivni pluralizam, Srbija

Uvod

U višepartijskim sistemima koji nisu u potpunosti konsolidovani kao demokratski, procesi kooptacije i marginalizacije često nadilaze formalna pravila i oblikuju se kroz neformalne obrasce moći. U kontekstu Srbije, posebno u periodu od 2017. do 2024. godine, ovi procesi dobijaju specifičnu težinu unutar desnog ideološkog spektra, gde se uočava jasna selekcija opozicionih partija prema kriterijumima političke upotrebljivosti, lojalnosti i ideološke fleksibilnosti. Kooptacija, u najširem smislu, označava proces uključivanja potencijalno opozicionih aktera u vladajuće strukture ili narative, bez nužne promene njihovog formalnog statusa. Nasuprot tome, marginalizacija podrazumeva sistemsko slabljenje političke relevantnosti određene stranke ili lidera, kroz mehanizme poput uskraćivanja institucionalnog pristupa, ograničene medijske vidljivosti, kontrolisanog javnog predstavljanja i delegitimizacije u javnom diskursu. U autoritarnim ili kompetitivno autoritarnim kontekstima, marginalizacija može imati različite oblike – od otvorene političke eliminacije, do naizgled afirmativnih strategija, koje akterima formalno omogućavaju prisustvo u političkom prostoru, ali ih suštinski ograničavaju u delovanju. Takve strategije nazivamo parcijalnom afirmacijom, jer služe da se opozicioni akteri prikažu kao prihvatljivi, ali se njihov opozicioni kapacitet neutralizuje kroz neformalne oblike kontrole i instrumentalizacije njihovog prisustva. S druge strane privremena ambivalencija označava fluidan, nestabilan status političkih aktera koji nisu ni kooptirani, ni potpuno marginalizovani, već se nalaze u stanju neodređenosti. Ovakvi akteri funkcionišu unutar sistema, ali bez jasne pozicije u odnosu na re-

žim – bivaju povremeno afirmisani u javnosti, ali bez trajne podrške ili garancije opstanka. Njihov status je podložan promenama u zavisnosti od trenutnih političkih kalkulacija vlasti i od odgovora biračkog tela.

Analitički okvir rada zasniva se na uvidima o neformalnim institucijama koje funkcionišu paralelno sa formalnim, često nadjačavajući ih u pogledu političke efikasnosti (Helmke & Levitsky, 2006). Takođe, istraživanje se oslanja na koncepte delegativne demokratije (O'Donnell, 1994), selektivnog pluralizma i kompetitivnog autoritarizma (Levitsky & Way, 2010), koji omogućavaju razumevanje načina na koji se opozicija formalno toleriše, ali praktično oblikuje u skladu sa interesima vladajuće elite. Posebna pažnja posvećena je političkim akterima sa desnog spektra – Srpskoj stranci Zavetnici, Srpskom pokretu Dveri, Srpskoj radikalnoj stranci, Novoj Demokratskoj stranci Srbije, Srpskom patriotskom savezu, Narodnoj stranci i pokretima Branimira Nestorovića – čiji status oscilira između kooptacije, ambivalentne tolerancije i različitih oblika potiskivanja iz političke relevantnosti. Njihov tretman u institucionalnoj, medijskoj i simboličkoj sferi osvetljava način na koji se u Srbiji oblikuje partijska konkurencija, ne kroz programsku borbu, već kroz selektivno upravljanje legitimnošću. U tom smislu, desnica se ne isključuje u celosti, već se razdvaja na podobnu i nepodobnu – pri čemu režim prepoznaje, afirmiše i ponekad privremeno integriše one aktere koji mogu doprineti njegovoj stabilnosti, dok ostale delegitimizuje ili potiskuje na marginu.

Teorijski okvir

Istraživanje kooptacije i marginalizacije političkih partija u kontekstu savremenih poredaka zahteva teorijski okvir koji prevazilazi analizu formalnih institucija i osvetljava neformalne obrasce vlasti. U tom smislu, ovaj rad se oslanja na nekoliko komplementarnih pristupa: teoriju delegativne demokratije (O'Donnell, 1994), koncept neformalnih institucija (Helmke & Levitsky, 2006), teoriju kompetitivnog autoritarizma (Levitsky & Way, 2010), kao i na savremene uvide o kooptaciji, simboličkoj afirmaciji opozicije, klijentelizmu, medijskoj manipulaciji i selektivnom pluralizmu. U okviru koncepta delegativne demokratije, O'Donnell (1994) identifikuje režime u kojima je predsednik izabran demokratski, ali upravlja samovoljno, bez suštinskih ograničenja i odgovornosti prema drugim granama vlasti. Takvi režimi zadržavaju privid demokratske procedure, dok u praksi uspostavljaju personalizovanu vertikalnu moć. Izvršna vlast ne jača institucije, već ih zaobilazi i instrumentalizuje kako bi se učvrstila kontrola, što uključuje i selektivno tretiranje političkih partija – zavisno od njihove lojalnosti, upotrebljivosti ili pretnje koju predstavljaju (O'Donnell, 1994: 59–63).

Neformalne institucije najšire gledano su pravila ponašanja koja nisu zakonski regulisana, ali su društveno delotvorna. Helmke i Levitsky (Helmke & Levitsky, 2006) razlikuju neformalne institucije koje dopu-

njuju, podrivaju ili potpuno zamenjuju formalne mehanizme (Helmke & Levitsky, 2006: 5-17). U kontekstu Srbije, dominantan obrazac su suprotstavljene i supstitucionalne neformalne institucije – one koje omogućavaju vlasti da preko neformalnih veza, personalnih dogovora i kontrolisanog medijskog okruženja, utiče na partijski sistem bez otvorenog kršenja pravila. U sličnom duhu, Levitski i Vej (Levitsky & Way, 2010) ukazuju na fenomen kompetitivnog autoritarizma: režimi u kojima opozicija formalno postoji, ali se pravila igre selektivno primenjuju kako bi se osigurala dominacija vlasti. Kontrola nad resursima, medijima, izbornim uslovima i diskurzom omogućava režimu da ne eliminiše opoziciju, već da njome upravlja – kroz kooptaciju, selektivnu afirmaciju ili diskurzivnu delegitimizaciju (Levitsky & Way, 2010: 5-6).

Kooptacija u ovom kontekstu ne znači punu integraciju opozicije u vlast, već njeno svesno uvođenje u sistem pod strogo kontrolisanim uslovima. Opozicione partije mogu dobiti institucionalni prostor, ali bez stvarne moći, sve dok ne predstavljaju suštinsku pretnju poretku. One koje pristanu na pravila igre bivaju kooptirane; one koje ih odbace – bivaju marginalizovane ili diskreditovane (Kavasoglu, 2022: 643-648, Svolik, 2011: 9-14). Uloga lidera u takvom sistemu nije samo politička, jer on sugerise koja opozicija je prihvatljiva, a koja nije. U autoritarnim režimima kooptacija postaje normalizovana praksa – politički akteri ne teže autonomiji, već pristupu resursima i institucionalnom prostoru pod režimskim uslovima (Svolik, 2011: 8-17; Pavlović, 2021: 210-218). Pritisak se retko sprovodi direktnom represijom, već kroz neformalne mehanizme: medijski nadzor, diskurzivne strategije i personalne kanale odlučivanja (Svolik, 2011: 17-22). Ideološka bliskost nije presudna – dovoljna je spremnost na konstruktivnu saradnju i odsustvo otvorenog otpora. Kooptacija se tako pretvara u oblik simboličke afirmacije opozicije: partije i lideri bivaju predstavljeni kao alternativa, ali u strogo kontrolisanom diskursu, bez stvarne redistribucije moći. Takva opozicija postaje uokvirena opozicija – dovoljna da održi privid pluralizma, ali nedovoljna da izazove režim. Pored kooptacije i delegitimizacije, postoje i ambivalentni akteri – oni koji funkcionišu u sivoj zoni, nisu potpuno kooptirani niti delegitimizovani, već povremeno bivaju pozivani u institucionalni okvir prema trenutnim potrebama vlasti.

Kooptacija se često odvija kroz kljentelističku logiku: u zamenu za pristup resursima, medijsku vidljivost ili institucionalne pozicije, partije prihvataju subordinaciju u odnosu na dominantni režim. U tom smislu, kljentelizam ne funkcioniše samo u domenu ekonomskih resursa, već i u sferi političkog preživljavanja (Pavlović, 2021: 215-218). Selekcija opozicionih partija se tako vrši ne samo na osnovu njihovih ideoloških pozicija, već i spremnosti da učestvuju u unapred definisanom okviru (Pavlović, 2021: 210-213). U ovom modelu razvija se selektivni pluralizam – režim dozvoljava postojanje više političkih aktera, ali istovremeno određuje koji akteri imaju pravo na političku vidljivost, resurse i institucionalni uticaj. Pluralizam postoji u formi, ali je funkcionalno podređen cilju održavanja

poretka. Desnica u ovom sistemu postaje specifičan indikator – zbog svog potencijala za izazivanje režimske destabilizacije, ona se tretira kroz posebne mehanizme kooptacije ili delegitimizacije.

Pored kooptacije, režimi skloni autoritarizmu koriste i funkcionalnu marginalizaciju i simboličku afirmaciju kao sofisticirane metode kontrole. Funkcionalna marginalizacija podrazumeva formalno postojanje političkih aktera koji su faktički isključeni iz donošenja odluka – bilo putem ignorisanja, selektivnog pozivanja ili isključivanja iz dominantnih narativa. Simbolička afirmacija, s druge strane, predstavlja svesno davanje ograničenog prostora pojedinim opozicionim akterima kako bi se legitimisala politička arena. Ove dve prakse omogućavaju režimu da balansira između privida pluralizma i potpune kontrole. Upravo tu se otvara prostor za razumevanje uloge medija kao instrumenta kooptacije i kontrole. U teorijskom okviru koji razvija Orlović (2021), mediji se ne tretiraju samo kao prenosnici informacija, već kao ključni mehanizmi za proizvodnju pristanka, konstrukciju stvarnosti i selektivnu reprezentaciju političkih aktera. Umesto da informišu, mediji u funkciji režima oblikuju političku stvarnost tako da opozicija izgleda ili kompromitovano, ili samo prividno konstruktivna (Orlović, 2021: 10-17).

Mediokratija označava sistem u kojem mediji više ne nadziru vlast, već učestvuju u njenom učvršćivanju – selekcijom tema, favorizovanjem pojedinih opozicionih glasova, relativizacijom kritike i estetskom prezentacijom politike (Orlović, 2015). Umesto sučeljavanja programa i vrednosti, dominiraju personalizacija, spektakl i upravljanje utiscima. Opozicija u takvom okruženju biva predstavljena u medijskom okviru koji služi održavanju privida pluralizma, dok se suštinska kritička funkcija potiskuje (Orlović, 2015). Ovakav sistem proizvodi političku stvarnost u kojoj se pluralizam sprovodi kroz simulaciju konflikta, gde se režimski poželjna opozicija medijski eksponira, dok se politički opasni akteri potiskuju iz javnosti. Kontrola se ostvaruje ne represijom, već kroz meku moć – upravljanje značenjem, simbolima i percepcijom političke stvarnosti. Mediji, kao ključni alat neformalne moći, služe u kreiranju političkog terena na kojem se opozicija filtrira, kooptira ili neutralizuje – ne zakonom, već slikom. U ovakvom režimu, odnos prema opoziciji – naročito desnoj – postaje test granica sistema: on pokazuje koliko daleko režim može ići u simulaciji pluralizma, a da zadrži potpunu političku kontrolu.

Metodologija

U ovom radu primenjuje se kvalitativna metodologija zasnovana na kombinaciji institucionalne analize, studija slučaja i interpretativne obrade sekundarnih izvora. Polazeći od teorijskog okvira koji obuhvata koncepte delegativne demokratije, neformalnih institucija, kompetitivnog autoritarizma i selektivnog pluralizma, metodološki pristup usmeren je na identifikaciju i objašnjenje obrazaca kooptacije, ambivalentnosti i razli-

čitih modaliteta režimskog odnosa prema političkim partijama desnice u Srbiji u periodu od 2017. do 2024. godine. Poseban akcenat stavljen je na razumevanje neformalnih mehanizama političke selekcije i načina na koji oni oblikuju delovanje i pozicioniranje opozicionih aktera u formalno pluralnom, ali autoritarno strukturisanom poretku.

Kao glavni istraživački instrument koristi se kombinovana analiza sedam političkih aktera desnog spektra, čija se pozicija u partijskom sistemu posmatra kroz prizmu institucionalnog statusa, odnosa prema centru političke moći i diskurzivne reprezentacije u javnom prostoru. Studije slučaja uključuju: Srpsku stranku Zavetnici, Narodnu stranku, Srpsku radikalnu stranku, Novu Demokratsku stranku Srbije, Srpski patriotski savez, Srpski pokret Dveri i dva pokreta Branimira Nestorovića – Mi – Glas iz naroda i Mi – Snaga naroda. Ova selekcija omogućava obuhvat različitih modaliteta režimskog tretmana, od kooptacije, preko ambivalencije, do parcijalne afirmacije bez institucionalne integracije. Analiza se temelji na sekundarnim izvorima: partijskim dokumentima, izbornim rezultatima, zvaničnim izveštajima (RIK, CRTA, CESID), medijskim sadržajima i naučnoj literaturi. Posebna pažnja posvećena je načinu na koji su ovi politički akteri predstavljeni u javnom diskursu – da li su označeni kao legitimni, nerelevantni ili “konstruktivni” partneri režima. Takva reprezentacija tumači se kao indikator režimskog odnosa prema različitim oblicima opozicije i kao ključni kanal neformalne političke kontrole.

U analitičkom postupku, posmatra se pet ključnih dimenzija: ideološka kompatibilnost partije sa režimom, njen institucionalni tretman (učešće u vlasti, pristup resursima), stepen i priroda medijske vidljivosti, odnos prema predsedniku Republike (podrška, distanca, sukob), kao i prisustvo obrazaca simboličke afirmacije ili privremene ambivalencije. Ova matrica omogućava identifikaciju političke pozicije svake partije ne samo u formalnom, već i u realnom poretku moći. Rad se zasniva na interpretaciji dostupnih sekundarnih izvora, što omogućava rekonstrukciju obrazaca kooptacije i kontrole kroz analizu partijskih dokumenata, izbornih rezultata, medijskog diskursa i relevantne literature. Takav pristup ima svoja ograničenja, ali omogućava dublje razumevanje mehanizama simboličke i institucionalne selekcije u partijskom sistemu Srbije. Fokusiranje isključivo na partije desnog spektra dodatno sužava analitički okvir, ali omogućava precizniju rekonstrukciju načina na koji režim oblikuje granice političke prihvatljivosti kroz kooptaciju i marginalizaciju opozicije.

Politička selekcija na desnici: status, tretman i sudbine partija ili Studije slučaja:

1) SPAS i Aleksandar Šapić

Jedan od najvidljivijih primera kooptacije desnih političkih aktera jeste integracija Srpskog patriotskog saveza (SPAS) u Srpsku naprednu stran-

ku (SNS) 2021. godine. Na izborima za Skupštinu grada Beograda 2018. godine, Šapićeva lista osvojila je 9,01% glasova (Gradska izborna komisija, 2018), čime je zauzela treće mesto i postala uticajna opoziciona snaga na lokalnom nivou. Novi Beograd je ujedno bio jedina prestonička opština koja nije bila pod kontrolom SNS-a, dok je Šapić bio njen predsednik punih deset godina (2012-2022). Kooptacija SPAS-a nije predstavljala strateški savez, već potpunu integraciju u vladajuću strukturu – partija je formalno prestala da postoji, a Šapić i njegovi saradnici prešli su u SNS. Ceo proces, uključujući i medijski praćene sastanke Vučića i Šapića, svedoči o kooptaciji kao institucionalnoj apsorpciji, u kojoj predsednik Republike, Aleksandar Vučić, deluje na partijski sistem – kao akter koji ima uticaj na to koje organizacije opstaju, a koje se “utapaju” kao korisni resursi za očuvanje vlasti. Kooptacija se odvijala kroz lične dogovore i neformalne pregovore, ali je institucionalizovana kroz kandidaturu Šapića za gradonačelnika Beograda 2022. godine, čime je dodatno potvrđena personalna logika integracije. Medijski narativ o Šapiću značajno se promenio nakon njegovog pristupanja SNS-u. Dok su ga tabloidi i mediji bliski vlasti ranije predstavljali kao politički nepredvidivog i potencijalno „nelojalnog“ aktera, nakon kooptacije došlo je do simboličke reafirmacije – njegovo političko delovanje reinterpretirano je kao konstruktivno i državotvorno (Informer, 2022; Blic, 2022). Ovakva dinamika kooptacije eliminiše potrebu za ideološkim konvergencijama i institucionalnim pregovorima: dovoljan je personalni ugled aktera i korisnost za režim, da bi se izvršila apsorpcija. U ovom slučaju, kooptacija ne funkcioniše putem klasičnih mehanizama pregovaranja, već kroz apsorpciju ličnih resursa i lojalnosti. SPAS nije posedovao snažnu organizacionu infrastrukturu, ali je personalni kapital Šapića, njegova kontrola nad Novim Beogradom i prethodni izborni rezultati predstavljali vredan politički resurs. Postavljanjem za gradonačelnika Beograda, Šapić ne postaje tek član SNS-a – on postaje simbol funkcionalne kooptacije, u kojoj je opozicioni potencijal pretvoren u institucionalnu lojalnost. Ovakav slučaj kooptacije pozicionira SPAS kao kooptiranog aktera kroz personalnu integraciju, čime se dodatno potvrđuje mehanizam selektivnog pluralizma koji karakteriše savremeni politički sistem u Srbiji.

2) Zavetnici i Milica Đurđević Stamenkovski

Nakon ulaska u Narodnu skupštinu 2022. godine, stranka je pokušala da ojača svoju poziciju kroz saradnju sa Srpskim pokretom Dveri. Tokom 2023. godine formiran je savez Nacionalno okupljanje, zamišljen kao šira desna opoziciona platforma. Međutim, na vanrednim parlamentarnim izborima u decembru 2023. godine, Nacionalno okupljanje nije uspeo da pređe cenzus. Krajem 2023. godine dolazi do promene predsednikove retorike prema Milici Stamenkovski. Naime, Aleksandar Vučić je opisuje kao „talentovanu političarku“ i izražava spremnost za saradnju, pa čak i

želju da je vidi u redovima SNS-a. Istovremeno deo medija bliskih vlasti usvaja novi narativ – afirmativan, depolitizovan i oportun. Ubrzo nakon izbora, Milica Đurđević Stamenkovski je imenovana za ministarku u novoj vladi, a u narednoj je zadržala ministarsko mesto, čime je dodatno potvrđena njena funkcionalna kooptacija u sistem. Iako Zavetnici nisu uspeali da pređu cenzus, čak ni u koaliciji, to nije značilo njihovo isključivanje iz političkog prostora. Naprotiv, liderka stranke biva kooptirana u izvršnu vlast, čime se potvrđuje fleksibilnost režimskih mehanizama kontrole i pokazuje da kooptacija može uslediti i bez izbornog legitimiteta. Zavetnici predstavljaju primer kontrolisane kooptacije u kojoj stranka formalno zadržava samostalnost, ali se politički potencijal neutralizuje kroz integraciju liderke u izvršnu vlast. Time se potvrđuje fleksibilnost režimskih mehanizama kooptacije, koji mogu delovati i bez formalnog pripajanja partije, ali uz jasnu kontrolu nad njenim političkim delovanjem.

3) **Branimir Nestorović Mi - Glas iz naroda i kasniji pokret Mi-snaga naroda**

Pokret *Mi - Glas iz naroda* osnovan je pred izbore 2023. godine i nastupio sa populističkom retorikom, antiglobalističkim tonom i naglašenom distancom od etabliranih stranaka, ali bez jasne i koherentne ideološke osnove. Tokom predizborne kampanje uživao je neuobičajeno visoku medijsku vidljivost na televizijama sa nacionalnom frekvencijom (*TV Pink, Happy, Prva*), gde je u provladinim medijima predstavljanje bilo pretežno afirmativno – označavan je kao „osveženje na političkoj sceni“ i „glas naroda“ (Pink.rs, 2023; Nova.rs, 2023). Na izborima za Skupštinu grada Beograda u decembru 2023. godine, lista koju je predvodio osvojila je 7,2% glasova i postala potencijalni jezičak na vagi za formiranje gradske vlasti (RIK, 2023). Međutim, i pored spekulacija o mogućoj saradnji sa vladajućom strankom, Nestorović je odbio da formalno podrži vlast. Ubrzo nakon toga dolazi do vidljivog raskola unutar pokreta, a deo izabраниh predstavnika priklanja se SNS-u. Nestorović se povlači iz organizacije, optužujući bivše saborce za političku trgovinu (Nova.rs, 2024; Vreme, 2024). Početkom 2024. godine osnovan je novi politički subjekt – *Mi - Snaga naroda*. Međutim, nakon kratkotrajnog perioda institucionalnog prisustva i medijske vidljivosti, pokret se suočava sa dezintegracijom i gubitkom relevantnosti. Povlačenjem medijske podrške, koja je u početku bila izrazito naglašena, Nestorović i njegovi pokreti postaju gotovo nevidljivi u javnom diskursu tokom 2024. godine (BBC, 2024; NIN, 2024). Politička pojava Branimira Nestorovića i njegovih pokreta predstavlja primer kooptacije kratkog daha – akter dobija značajnu vidljivost i pozitivnu afirmaciju dok postoji potencijalna korisnost za režim, ali se ubrzo marginalizuje kada odbije saradnju. Njegov uspon bio je od početka obeležen nesrazmerno visokom medijskom vidljivošću i pozitivnim tretmanom u medijima bliskim vlasti. Takva afirmacija, neuobičajena za

autentične opozicione aktere, ukazuje na to da je njegov značaj posmatran prvenstveno kroz prizmu trenutne korisnosti. Nakon izbora 2023. godine i odbijanja formalne saradnje sa vladajućom koalicijom, usledila je nagla promena narativa – medijska podrška povučena je gotovo preko noći, a pokret je dezintegrisan i nestao iz javnog diskursa. Ovaj razvoj događaja osvetljava obrasce kontrolisanog pluralizma, gde politički opstanak ne zavisi od ideološke pozicije ili biračke podrške, već od spremnosti aktera da se uskladi sa interesima režima. U tom smislu, Nestorovićev slučaj potvrđuje logiku korišćenja i odbacivanja, kojom se režim služi da upravlja kratkotrajnim političkim eksperimentima i amortizuje potencijalno opoziciono nezadovoljstvo.

4) Narodna stranka i Vuk Jeremic

Narodna stranka je tokom 2023. godine doživela dubok raskol kada je deo poslanika i funkcionera, uključujući potpredsednika Miroslava Aleksića, napustio organizaciju i formirao Narodni pokret Srbije. Ovaj proces je značajno oslabio kapacitet stranke, koja potom na izborima nije uspela da pređe cenzus, a Vuk Jeremić se povukao sa leaderske pozicije. Ipak, zanimljivo je da gubitak institucionalne snage nije automatski značio i potpunu delegitimizaciju Jeremića kao političkog aktera. Naprotiv, u periodu nakon izbornog neuspeha, dolazi do promene u njegovom tretmanu i u javnom diskursu i u medijskim narativima. U poređenju sa ranijim periodom, kada je bio označavan kao „lopuža velikih razmera“ i targetiran kroz optužbe za veze sa međunarodnim kriminalnim krugovima (RTV, 2019), tokom 2024. godine dolazi do svojevrsne simboličke rehabilitacije. Najvidljiviji primer predstavlja epizoda u kojoj je upravo Jeremić poslat kao specijalni izaslanik Srbije u Ujedinjene nacije da uruči pismo u ime države (NIN, 2024). Paralelno s tim, i mediji bliski vlasti menjaju ton – raniji negativni narativi bivaju zamenjeni sadržajima koji ističu njegov diplomatski kredibilitet i patriotske stavove. Iako Jeremić nije dobio formalnu ulogu u institucijama, promena diskursa i novi medijski tretman doprineli su njegovom postepenom povratku u politički prostor, sada u obliku simbolički afirmisanog aktera. U tom smislu, njegov slučaj potvrđuje obrasce selektivne legitimacije: opozicioni lideri, čak i nakon izbornog neuspeha, mogu biti reintegrirani kroz diskurzivne i simboličke mehanizme, ukoliko se proceni da njihova pozicija može biti korisna. Status Vuka Jeremića time postaje primer kako u kontrolisanom pluralizmu opozicija ne nestaje, već se transformiše u skladu sa potrebama sistema – između delegitimizacije i rehabilitacije, bez jasne institucionalne uloge, ali sa potencijalom da posluži kao indikator širine i otvorenosti političke arene.

5) Novi DSS i Miloš Jovanović

Miloš Jovanović, predsednik Nove Demokratske stranke Srbije (NDSS), tokom posmatranog perioda izgradio je profil konzervativnog i državotvornog opozicionog lidera, ali bez otvaranja prostora za kooptaciju u vladajući sistem. Njegov odnos prema režimu karakteriše ambivalentna tolerancija. Iako je povremeno targetiran kroz negativne kampanje i diskreditaciju u režimskim medijima – uključujući uvredljive natpise poput „Miloš Francuz“ – nikada nije u potpunosti isključen iz političkog diskursa. Ova strategija ograničene vidljivosti i selektivne delegitimizacije pozicionira Jovanovića kao opozicionog aktera koji ostaje unutar sistema, ali bez realnih mogućnosti za institucionalni uticaj. Zanimljiv kontrast u odnosu na Milicu Đurđević Stamenkovski osvetljava logiku selektivne kooptacije. Naime dok je ona, uprkos ranijim negativnim kampanjama, kooptirana kroz ulazak u vladu, Jovanović je zadržao opozicionu distancu i time ostao van institucionalne integracije. Ipak, njegov položaj nije jednoznačno marginalizovan. Dodela ordena Karađorđeve zvezde u junu 2023. godine predstavlja gest koji odstupa od obrasca potpune delegitimizacije i otvara prostor za tumačenje da vlast zadržava mogućnost njegove buduće instrumentalizacije. S obzirom na istorijat selektivne kooptacije desnih aktera u Srbiji, Jovanovićev status može se razumeti kao oblik “rezervne desnice” – opozicionog lidera koji formalno deluje izvan režimskog okvira, ali ostaje u zoni potencijalne upotrebljivosti. Njegov slučaj pokazuje da odsustvo kooptacije ne znači i potpunu eliminaciju, već može značiti održavanje opozicionog aktera u stanju političke neizvesnosti i ograničenog delovanja, kako bi se očuvao balans u okviru kontrolisanog pluralizma.

6) Srpski pokret Dveri

Srpski pokret Dveri, predvođen Boškom Obradovićem, tokom 2023. godine pokušao je da konsoliduje desni politički blok udruživanjem sa Srpskom strankom Zavetnici u savez Nacionalno okupljanje. Ipak, neuspeh na vanrednim parlamentarnim izborima u decembru iste godine – kada savez nije uspeo da pređe cenzus – označio je njegov raspad i divergentni tretman lidera ove dve partije. Dok je, Milica Đurđević Stamenkovski kooptirana kroz ministarsku funkciju, Boško Obradović je izgubio institucionalni uticaj i povukao se sa mesta predsednika stranke. Na taj način, očekivana konsolidacija desnice nije rezultirala poboljšanim izbornim uspehom, već je otvorila fazu smanjene vidljivosti Dveri, kojoj je i sam Obradović doprineo ličnom odlukom o povlačenju. Ostaje otvoreno pitanje da li je njegovo povlačenje iz medijskog prostora rezultat političkog pritiska ili strateške kalkulacije, možda i priprema za potencijalni povratak, ukoliko bi mogao poslužiti kao korisna opoziciona figura u kontrolisanom pluralizmu. S obzirom na ranije primere kooptacije i logiku

selektivnog pluralizma, ne bi bilo iznenađenje da se Obradović ponovo pojavi kao deo režimski kontrolisane opozicije, ukoliko se proceni da to odgovara potrebama vlasti. Trenutna faza, međutim, pozicionira Dveri kao aktera sa potencijalno narušenim poverenjem biračkog tela i bez jasnog institucionalnog utemeljenja.

7) Srpska radikalna stranka i Vojislav Šešelj

Srpska radikalna stranka (SRS), iako formalno nije bila deo vlasti na republičkom nivou u periodu 2017-2024, ostaje primer aktera koji se nalazi van institucija, ali zadržava simboličku ulogu u režimskom političkom narativu. Vojislav Šešelj se u javnom prostoru pojavljuje kao nominalni opozicionar, ali sa specifičnim statusom političkog "ostatka" koji povremeno dobija medijsku vidljivost u kontrolisanim okvirima. Posebno je indikativno to što Šešelj uživa selektivnu medijsku pažnju u režimskim tabloidima i televizijama, iako njegova stranka nema realan institucionalni značaj. U ključnim političkim trenucima poput: protesta, kriza u vezi sa Kosovom*, međunarodnih pritisaka ili velikih izbornih kampanja, on se pojavljuje kao sagovornik koji zastupa ekstremno nacionalističke stavove, često radikalnije od pozicija SNS-a i predsednika Vučića. Takva praksa proizvodi efekat kontrolisane radikalnosti, jer prisustvo ekstremnijih stavova u javnosti relativizuje stavove vladajuće partije i omogućava da se SNS predstavi kao umerenija i racionalnija opcija (NIN, 2017; Radar.rs, 2022). Ova dinamika podseća na obrasce iz perioda Slobodana Miloševića, kada je Šešelj služio kao glas radikalnih pozicija koje vlast nije mogla direktno da zastupa, ali su one doprinosile održavanju hegemonije. Slično i danas, režim ne integriše SRS u institucije, ali toleriše i povremeno koristi njegovu medijsku prisutnost za vlastite političke ciljeve. Najočigledniji signal takve funkcionalne upotrebljivosti jeste odluka Centralne otadžbinske uprave SRS-a iz marta 2022. godine da podrži Vučićevu predsedničku kandidaturu, pravdanu „interesom naroda“. Iako ova odluka nije dovela do formalne koalicije niti institucionalnog približavanja, ona jeste označila delimičnu normalizaciju odnosa i potvrdila status SRS-a kao aktera koji, iako slab u biračkom telu, i dalje poseduje određenu simboličku težinu u režimski kontrolisanom pluralizmu.

Empirijska analiza kooptacije i marginalizacije desnih političkih aktera (2017-2024)

Analiza sprovedena u ovom radu pokazuje da partijski sistem u Srbiji, posebno u domenu desnog političkog spektra, ne funkcioniše kao otvoreno i konkurentno polje, već kao prostor selektivne političke kontrole. Iako je predsednik Republike po Ustavu pre svega šef države sa reprezentativnim i protokolarnim ovlašćenjima, analiza pokazuje da se u praksi ta ograničenja prevazilaze putem neformalnih mehanizama koji mu omo-

gućavaju da utiče na selekciju, kooptaciju i delegitimizaciju političkih aktera. Ti procesi odvijaju se kroz sistemsku upotrebu neformalnih kapaciteta – od kontrole medija i partijskih resursa, preko mreža političke lojalnosti, do diskurzivnih signala koji odlučuju o statusu pojedinih stranaka. Na taj način, partijski sistem funkcioniše kao polje selektivnog pluralizma, gde institucionalna forma ostaje očuvana, ali je sadržinski podređena logici političke kontrole.

U tom kontekstu, analiza ukazuje na postojanje četiri različita oblika političkog tretmana koji proizlaze iz mehanizama uticaja na partijski sistem:

1. **Kooptacija** – u obliku potpune institucionalne integracije (kao u slučaju SPAS-a i Aleksandra Šapića) ili simboličke kooptacije (kao kod Zavetnika i Milice Đurđević Stamenkovski), gde se opozicioni akteri uvode u sistem.
2. **Privremena ambivalencija** – status političkih aktera koji nominalno ostaju opozicija, ali nisu u potpunosti delegitimizovani (Novi DSS i Miloš Jovanović, Dveri i Boško Obradović). Ova kategorija označava aktore koji su zadržani “u igri”, ali bez jasne pozicije u institucionalnom okviru.
3. **Parcijalna afirmacija bez institucionalne integracije** – gde se kroz promenu medijskog diskursa i retoričku rehabilitaciju vrši selektivna normalizacija opozicionih lidera (kao u slučaju Vuka Jeremića i Narodne stranke), bez eksplicitne kooptacije.
4. **Kooptacija kratkog daha** – oblik kratkotrajne afirmacije aktera koji privremeno dobijaju institucionalni i medijski prostor, ali ga brzo gube kada odbiju lojalnost (Branimir Nestorović i pokret Mi – Glas iz naroda). Na ovom primeru uočava se model “projekta na probu” – akteru se privremeno daje prostor, vidljivost i implicitna podrška, ali bez garancije dugoročnog partnerstva. Kada se pokaže nekompatibilnost sa režimskim očekivanjima, dolazi do naglog diskurzivnog i institucionalnog isključenja. Takav obrazac potvrđuje logiku korišćenja i odbacivanja, gde opozicija postoji, ali pod uslovima kontrole i privremene tolerancije.

Ova podela ne predstavlja strogo definisane kategorije, već dinamiku političkog tretmana koja se menja u zavisnosti od korisnosti pojedinog aktera u datom političkom trenutku. Status bilo koje opozicione partije u Srbiji može biti privremen, kooptacija se može prekinuti, marginalizacija može biti preokrenuta, a politička ambivalencija može poslužiti kao rezervni mehanizam kontrole.

U svim analiziranim slučajevima prepoznaju se tri ključne crte koje definišu logiku upravljanja partijskim sistemom:

Prvo, partijska konkurencija ne funkcioniše po formalnim pravilima, već prema principu pragmatične upotrebljivosti. Akteri koji su u jednom trenutku predmet oštre kampanje, mogu, uz adekvatan stepen kooperativnosti, postati deo institucionalne strukture. Suprotno tome, oni koji odbiju saradnju, bivaju brzo eliminisani iz dominantnog političkog dis-

kursa. Ova dinamika potvrđuje da selektivna kooptacija ne zavisi od ideološke bliskosti, već od spremnosti na političku upotrebu.

Drugo, neformalne institucije predstavljaju ključni instrument političke kontrole. U skladu sa teorijom Helmke i Levitskog (2006), one u početku mogu delovati kao komplementarne, odnosno regulisati formalne procese tamo gde formalna pravila nisu dovoljna. Ali se, u trenutku kada akter postane nepredvidiv, pretvaraju u konkurentske, tačnije režim koristi neformalne mehanizme (medije, diskurs, pristup resursima) da delegitimizuje aktere i neutrališe opoziciju.

Treće, predsednik Republike deluje kao važan akter u oblikovanju granica političke legitimnosti, ne kroz formalne odluke, već posredstvom javnih izjava, retoričkih poruka i medijskih narativa. Na taj način šalju se indikatori koji utiču na to koje partije i lideri bivaju predstavljeni kao prihvatljivi učesnici političke igre, a koji se potiskuju ili diskredituju. Ova funkcija selektivnog oblikovanja političke realnosti naročito dolazi do izražaja na primeru desne opozicije, gde predsednička retorika, ili njeno odsustvo, postaje značajan pokazatelj statusa aktera u sistemu.

U celini posmatrano, ovaj model selektivnog pluralizma odlikuje se time što status političkih aktera nije trajan, već podložan promenama u zavisnosti od trenutnih potreba režima; proces odlučivanja je personalizovan i zavisi od uskih krugova moći, a diskurs i medijska reprezentacija koriste se kao ključni instrumenti kontrole. Politička arena postaje prostor u kojem nije važno samo ko ima podršku birača, već i ko uživa toleranciju onih koji kontrolišu pristup institucionalnim resursima i javnoj vidljivosti.

Zaključna razmatranja

Ovaj rad je pokazao da partijsku dinamiku na desnici u Srbiji od 2017. do 2024. godine ne oblikuju isključivo institucionalna pravila, već dominantno neformalni obrasci moći koji funkcionišu izvan zvaničnih procedura. Polazeći od teorijskog okvira delegativne demokratije, neformalnih institucija, kompetitivnog autoritarizma i selektivnog pluralizma, analizirani su mehanizmi putem kojih režim selektivno kooptira, marginalizuje ili ambivalentno toleriše političke aktere desnog spektra. U praksi se potvrdilo da opozicija funkcioniše unutar značajno kontrolisanog prostora, gde institucionalna forma pluralizma postoji, ali je funkcionalno podređena očuvanju političke dominacije.

Nalazi istraživanja potvrđuju O'Donelovu (1994) tezu da u delegativnim demokratijama izvršna vlast deluje uz slaba, lako zaobilazna ograničenja, pri čemu se formalne kontrole erodiraju kroz personalizovanu koordinaciju i diskurzivne strategije. U tom okviru, vladajuća koalicija i s njom povezana mreža državnih organa, partijskih struktura i medija neformalno oblikuju granice političke prihvatljivosti, upravljajući pristupom institucionalnim resursima i javnoj vidljivosti; predsednik Republike

u tom sklopu funkcioniše kao istaknuti komunikacioni čvor, ali ne i jedini izvor moći. Takav poredak oslanja se na ono što Helmke i Levitski opisuju kao suprotstavljene i supstitucionalne neformalne institucije: pravila i prakse koje ne ruše eksplicitno zakon, ali efektivno pomeraju granicu između tolerisane i netolerisane opozicije.

Empirijska analiza pokazala je da kooptacija, simbolička afirmacija, kontrolisana vidljivost i privremena ambivalencija ne predstavljaju izuzetke, već obrasce. Akteri poput SPAS-a i Zavetnika institucionalno su kooptirani, dok je Nestorović prošao kroz kratkotrajan, medijski posredovan uspon bez institucionalnog ukorenjivanja. Jeremića prepoznajemo u fazi diskurzivna rehabilitacija bez formalne integracije. Istovremeno, lideri i partije kao što su Novi DSS, Dveri i SRS ostaju zarobljene u statusu političke ambivalencije, bez jasne opozicione pozicije, ali i bez potpune delegitimizacije. Takvi obrasci ukazuju na političko upravljanje kroz kontrolisani pluralizam i kooptaciju kao metod očuvanja hegemonije, a ne kao mehanizam uključivanja u odlučivanje. Posebno je važna činjenica da status opozicionih partija nije fiksiran. Pojedini lideri, poput Milice Đurđević Stamenkovski i Aleksandra Šapića, prikazivani su u negativnom svetlu sve do trenutka kooptacije, nakon čega sledi iznenadna promena narativa i institucionalna integracija.

Pored toga, analiza je potvrdila ključnu ulogu medija kao instrumenta neformalne kontrole. Mediji u Srbiji ne funkcionišu kao korektiv vlasti, već kao kanal za simboličko oblikovanje opozicije – bilo kroz afirmaciju, bilo kroz diskreditaciju. Uloga medija u simulaciji konflikta i uokviravanju poželjne opozicije dodatno je doprinela stabilizaciji selektivnog pluralizma, gde se institucionalna vidljivost ne dodeljuje prema demokratskim pravilima, već prema stepenima lojalnosti. U celini, ovaj rad je doprineo razumevanju partijskog sistema u Srbiji kao strukturisanog kroz neformalne i personalizovane oblike selekcije i kontrole. U tom poretku, opozicija ne nestaje – ona se transformiše u funkciju režima, kroz oblike kooptacije koji su prilagođeni trenutnim potrebama političke stabilnosti. Time se potvrđuje centralna teza rada: da je desnica u Srbiji podvrgnuta specifičnim mehanizmima neformalne kontrole, koji redefinišu granice političke prihvatljivosti i održavaju privid pluralizma u realnosti personalizovane dominacije.

Controlling the Right-Wing Political Parties: Informal Mechanisms of Co-optation and Marginalization in Serbia (2017-2024)

Abstract



This article examines how right-wing parties in Serbia (2017-2024) are selectively included in or excluded from the political system through informal mechanisms of control. Drawing on theories of delegative democracy, informal institutions, competitive authoritarianism, and

selective pluralism, it explores how the governing coalition co-opts, symbolically legitimizes, or conditionally tolerates opposition actors while limiting their substantive political impact. Through case studies of the Serbian Patriotic Alliance (SPAS), Zavetnici, Dveri, the New Democratic Party of Serbia (NDSS), the People's Party (NS), the Serbian Radical Party (SRS), and Branimir Nestorović's political movements, the article demonstrates that the right-wing opposition remains formally present, but its relevance depends on its contingent utility to those in power. The findings indicate that co-optation, selective visibility, and temporary marginalization are not anomalies but recurring governance patterns that sustain an illusory pluralism, while displacing genuine competition through personalized decision-making and media-driven control.

Keywords



Co-optation; Right-wing political parties; Informal institutions; Selective political pluralism; Serbia.

Literatura

- CRTA. (2023). *Izveštaj o parlamentarnim izborima 2023. godine*. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost. Dostupno preko: <https://crt.rs> (Pristupljeno: 11. 7. 2025).
- Danas. (2022). „Milica Đurđević-Stamenkovski postala ministarka u novoj vladi.“ *Danas*, 28. oktobar 2022. Dostupno preko: <https://www.danas.rs> (Pristupljeno: 11. 7. 2025).
- Danas. (2023). „Milica lažljivica i Miloš Francuz: Poznati model rada SNS.“ *Danas*, 5. april 2023. Dostupno preko: <https://www.danas.rs/vesti/politika/milica-lazljivica-i-milos-francuz-poznati-model-rada-sns-sta-je-svrha-uvredljivih-grafita-i-plakata-protiv-drzavotvorne-opozicije/> (Pristupljeno: 11. 7. 2025).
- European Commission. (2023). *Serbia 2023 Report: Commission Staff Working Document*. Brussels: European Commission. Dostupno preko: https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_695_Serbia.pdf (Pristupljeno: 11. 7. 2025).
- Gradska izborna komisija Beograda. (2018). *Izveštaj o ukupnim rezultatima izbora za odbornike Skupštine grada Beograda 2018*. Beograd: Gradska izborna komisija Beograda. Dostupno preko: <https://static.beograd.rs/Binary/5363/Izvestaj-o-ukupnim-rezultatima-izbora-za-odbornike-Skupstine-grada-Beograda-2018.pdf> (Pristupljeno: 11. 7. 2025).
- Helmke, Gretchen i Steven Levitsky. (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Informer. (2021). „Ujedinjenje stranaka na korist Srbije: Šapić – Nikada ne treba da zaboravimo da smo ovde zbog našeg naroda i zemlje i interesa društva za koje radimo.“ *Informer*, 27. maj 2021. Dostupno preko: <https://informer.rs/politika/vesti/611647/ujedinjenje-stranaka-na-korist-srbiji-sapic-nikada-ne-treba-da-zaboravimo-da-smo-ovde-zbog-naseg-naroda-i-zemlje-i-interesa-drustva-za-koje-radimo> (Pristupljeno: 9. 6. 2025).

- Kavasoglu, B. (2022). Opposition party organizational features, ideological orientations, and elite co-optation in electoral autocracies. *Democratization*, 29(4), 634–654.
- Kurir. (2020). „Predsednik Srbije pre 15 minuta seo u kineski restoran u Novom Beogradu: Evo s kim ruča i gde, pogledajte ko sedi prekoputa FOTO.“ *Kurir*, 20. oktobar 2020. Dostupno preko: <https://www.kurir.rs/vesti/politika/3552163/predsednik-srbije-pre-15-minuta-seo-u-kineski-restoran-u-novom-beogradu-evo-s-kim-ruca-i-gde-pogledajte-ko-sedi-prekoputa-foto> (Pristupljeno: 1. 8. 2025).
- Levitsky, Steven i Lucan A. Way. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- N1 Info. (2023a). „Vučić delio sablje oficirima, ali i Sandri Božić i Milošu Jovanoviću.“ *N1 Info*, 30. jun 2023. Dostupno preko: <https://n1info.rs/vesti/vucevic-delio-sablje-oficirima-ali-i-sandri-bozic-i-milosu-jovanovicu/> (Pristupljeno: 11. 7. 2025).
- N1 Info. (2023b). „Vučić bi voleo Milicu Đurđević Stamenkovski u SNS, ona pohvalu vidi kao priznanje.“ *N1 Info*, 31. decembar 2023. Dostupno preko: <https://n1info.rs/vesti/vucic-bi-voleo-milicu-djurdjevic-stamenkovski-u-sns-ona-pohvalu-vidi-kao-priznanje/> (Pristupljeno: 3. 9. 2025).
- NIN. (2024). „Tragom čudne simbioze bivših arhineprijatelja: Od niskih strasti do visokih interesa.“ *NIN*, 13. jun 2024. Dostupno preko: <https://www.nin.rs/politika/vesti/48407/tragom-cudne-simbioze-bivsih-arhineprijatelja-od-niskih-strasti-do-visokih-interesa> (Pristupljeno: 7. 7. 2025).
- Nova.rs. (2021). „Boško Obradović i Saša Radulović rujno vino piju s Vučićem.“ *Nova.rs*, 4. avgust 2021. Dostupno preko: <https://nova.rs/vesti/politika/bosko-obradovic-i-sasa-radulovic-rujno-vino-piju-s-vucicem/> (Pristupljeno: 2. 8. 2025).
- Nova.rs. (2022). „Boško Obradović nestao sa političke scene.“ *Nova.rs*, 20. maj 2022. Dostupno preko: <https://nova.rs> (Pristupljeno: 11. 7. 2025).
- Novosti. (2024). „Vučić: Iznenadila me je Nestorovićeve neodgovornost.“ *Večernje novosti*, 22. maj 2024. Dostupno preko: <https://www.novosti.rs> (Pristupljeno: 11. 7. 2025).
- O'Donnell, Guillermo. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69.
- Orlović, Slaviša. (2015). „Mediji i demokratija ili mediokratija.“ *Politička misao*. Dostupno preko: <https://politikolog.rs/wp-content/uploads/2024/01/Mediji-i-demokratija-ili-mediokratija-Politicka-misao.pdf> (Pristupljeno: 28. 8. 2025).
- Orlović, Slaviša. (2021). Mediji kao instrument moći i/ili sredstvo kontrole vlasti i moći. *Politički život*, br. 20 (jun), 7–18. Dostupno preko: <https://politikolog.rs/wp-content/uploads/2024/01/Mediji-kao-instrument-moci-ili-sredstvo-kontrole-vlasti-i-moci.pdf>
- Pavlović, Dušan. (2021). „Klijentelizam i institucionalizacija stranačkog sistema u Srbiji 1990–2020.“ u: *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji – (ne)naučene lekcije*. Beograd: Fakultet političkih nauka, 210–219.
- Republička izborna komisija (RIK). (2022). *Zbirna izborna lista za predsedničke izbore 2022. godine*. Beograd: RIK. Dostupno preko: <https://www.rik.parlament.gov.rs/> (Pristupljeno: 11. 7. 2025).
- Republička izborna komisija (RIK). (2023). *Rezultati parlamentarnih izbora 2023. godine*. Beograd: RIK. Dostupno preko: <https://www.rik.parlament.gov.rs/542645/rezultati/> (Pristupljeno: 15. 7. 2025).

- RTV (Radio-televizija Vojvodine). (2019). „Odloženo suđenje Jeremić protiv Vučića: Čeka se Skupština.“ *RTV*, 13. maj 2019. Dostupno preko: https://www.rtv.rs/sr_lat/politika/odloženo-sudjenje-jeremic-protiv-vucica-ceka-se-skupstina_1025374.html (Pristupljeno: 17. 7. 2025).
- Svolik, Milan. 2011. The Regime Party as an Instrument of Authoritarian Cooptation and Control. Paper presented at the IPSA-ECPR Joint Conference, São Paulo, Brazil, February 16–19. Dostupno preko: https://www.academia.edu/2799484/The_Regime_Party_as_an_Instrument_of_Authoritarian_Cooptation_and_Control
- Ustav Republike Srbije. (2006). *Službeni glasnik Republike Srbije*, 98/2006.
- Vučić, Aleksandar. (2023). „Intervju za Prva TV, 12. decembar 2023.“ *Prva TV*, objavljeno na Blic.rs. Dostupno preko: <https://www.blic.rs> (Pristupljeno: 11. 7. 2025).
- Zakon o predsedniku Republike. (2007). *Službeni glasnik Republike Srbije*, 45/2007.

Od socijalne inovacije ka novom javnom upravljanju (new public governance)

Sažetak



Rad istražuje odnos između socijalnih inovacija i koncepta novog javnog upravljanja (New Public Governance – NPG), kao dominantnog paradigmatškog okvira savremene javne uprave. U uslovima globalizacije, društvenih kriza i povećanih socijalnih rizika, javne politike se sve više oslanjaju na mreže, partnerstva i saradnju različitih aktera. Socijalne inovacije, koje nastaju kao inicijative zajednice ili u saradnji javnog, privatnog i civilnog sektora, predstavljaju potencijal za transformaciju tradicionalnih oblika upravljanja. Polazeći od pretpostavke da socijalne inovacije nisu model upravljanja same po sebi, već postaju njegov deo kroz institucionalizaciju i uključivanje u javne politike, rad nastoji da osvetli njihovu ulogu u oblikovanju novog javnog upravljanja i unapređenju delotvornosti javnih usluga.

Ključne reči



novo javno upravljanje, socijalne inovacije, javne politike, mreže upravljanja, institucionalizacija

[1] Doktorand, Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Imejl adresa: dankacancarevic@live.com.

Uvod

U savremenim društvima, obeleženim procesima globalizacije, ekonomskih kriza i rastućih društvenih rizika, sve je uočljivija potreba za novim pristupima javnim politikama. Mnoge zemlje su prešle sa hijerarhijskih oblika pružanja javnih usluga na integraciju tržišta, uključivanje društvenih sektora i razvoj novih načina pružanja usluga. Kako ističe Osborn (Osborne, 2006), novo javno upravljanje (*New public governance* – NPG) predstavlja dominantan paradigmatički okvir u kome se javni sektor sve više oslanja na mreže, partnerstva i saradnju sa nedržavnim akterima u cilju efikasnijeg i delotvornijeg odgovora na složene društvene probleme.

Socijalne inovacije, kao društvene inicijative koje proizilaze iz zajednice, građanskog sektora ili kroz saradnju javnih, privatnih i dobrovoljnih aktera, sve češće se ističu kao odgovor na ograničenja tradicionalnih, hijerarhijskih modela upravljanja. One nastaju upravo kao odgovor na duboke strukturne promene izazvane krizom države blagostanja, pritiscima za smanjenje socijalnih davanja, kao i promenama u porodičnom životu, starenjem stanovništva, nesigurnim zaposlenjem i ograničenjima tržišta da obezbedi socijalnu sigurnost (Hemerijck, 2012). Istovremeno, obeležja postindustrijskog društva, digitalizacija i klimatske promene, zajedno sa promenama vrednosnih sistema ka participativnijem, demokratskijem i ekološki orijentisanom pristupu (Westley and Antadze, 2010), stvorili su prostor za razvoj socijalnih inovacija kao mehanizama koji povezuju zajednicu, državu i tržište u traženju održivih odgovora.

Međutim, postavlja se pitanje: da li socijalne inovacije predstavljaju samo lokalizovani, građanski aktivizam na mikro nivou, ili mogu postati deo šireg, institucionalizovanog modela upravljanja, odnosno novog javnog upravljanja. U literaturi postoje suprotstavljena stanovišta: s jedne strane, socijalne inovacije se vide kao komunitarna i spontana praksa koja nastaje odozdo-nagore; s druge strane, njihovo uključivanje u javne politike i skaliranje ka sistemskom nivou neminovno ih smešta u okvire

javnog upravljanja, sa svim implikacijama profesionalizacije, regulacije i javne odgovornosti.

Ovaj rad ima za cilj da predstavi i analizira koncept socijalnih inovacija i ispita njihov odnos sa paradigmom novog javnog upravljanja, polazeći od pretpostavke da socijalne inovacije same po sebi nisu model upravljanja, ali da u procesu institucionalizacije i uključivanja u javne politike postaju integralni deo „NPG“. Na taj način, rad nastoji da osvetli kako lokalne inicijative i društveni eksperimenti mogu transformisati načine upravljanja javnim poslovima. U prvom delu govorimo o reformama administracije i konceptu novog javnog upravljanja, u drugom tematizujemo koncept socijalnih inovacija, dok u trećem nastojimo da odgovorimo na postavljeno istraživačko pitanje – da li se socijalne inovacije mogu smatrati delom novog upravljanja.

Reforme administracije i novo javno upravljanje (New Public Governance - NPG)

Početkom 21. veka naučnici u oblasti upravljanja javnom administracijom posvetili su veću pažnju teorijskoj paradigmi novog javnog upravljanja (*New Public Governance* – NPG). Literatura o pružanju javnih usluga posredstvom različitih političkih i društvenih aktera pojmovno je oblikovana kao „upravljanje“, sa osvrtom na promenljivu prirodu političkog procesa i pružanja usluga tokom poslednjih decenija. Pojam se često koristi da obuhvati različite nivoe upravljanja (nadnacionalni, nacionalni, subnacionalni), kao i aktere (javne, privatne, civilne), koji su uključeni u politički proces (Richards and Smith, 2002; Rhodes, 1997; 2006).

Naime, ranih 80-ih godina prošlog veka započeo je širok pokret administrativnih reformi usmeren na promenu uloge i funkcionisanje države. Makro reformska strategija obuhvatala je obimne procese privatizacije kompanija i organizacija, angažovanje zaposlenih i usluga po ugovoru (*outsourcing*), u okviru doktrine smanjenja veličine i uloge države u ekonomiji. Prvi talas reformi izrodio je koncept novog javnog menadžmenta (*New public management* – NPM), koji je upravo za referencu uzimao konkurentnost i efikasnost privatne aktivnosti. Jedna od najreprezentativnijih teorija u okviru sistema novog javnog menadžmenta bila je teorija „Preduzetničke vlade“ (*Entrepreneurial Government*), koju su predložili Ozbourn i Gejbler (Osborne and Gabler, 1993) u delu „Reforma vlade“ (*Reform of the Government*). Oni su smatrali da se ključni elementi novog javnog menadžmenta mogu sažeti u sledeće tačke: zadatak vlade je upravljanje (usmeravanje), a ne neposredno obavljanje poslova; uvođenje mehanizma konkurencije u pružanje usluga; vlada treba da pridaje veću pažnju radnom učinku; objekat usluge vlade je „korisnik“ (*customer*); vlada treba da zadovoljava potrebe korisnika, a ne potrebe birokratije; decentralizacija vlasti: od hijerarhije ka učešću i saradnji; vlada treba da posmatra tržište kao orijentaciju i smernicu (Ibid.).

Ova pojava je simbolizovana kao paradigmataska promena kada je upravljački stil zasnovan na pravilima i visoko procesualizovanoj Veberovskoj metodi zamenjen praksom poslovnog menadžmenta koja uvodi logiku ekonomije, uz zadržavanje osnovnih javnih vrednosti (Osborne, 2006).

Uopšteno, rezultati reformi bili su prilično različiti, što se može objasniti raznolikošću i složenošću ciljeva, kao i postojećim institucionalnim okvirom u zemljama, koji utiče na čitav proces reforme u javnom sektoru (Pollitt, Bouckaert, 2004; 2017). Iako rezultati nisu bili kao što je očekivano, što se do određene mere može objasniti previše normativnom prirodnom predloga, to ne znači da „NPM“ reforme, njihovi principi i smernice nisu doveli do promena u funkcionisanju javne uprave širom sveta. Upravo, neki istraživači su tvrdili da je novi javni menadžment „umro“ (Dunleavy et al., 2006), dok su drugi argumentovali da je transformisan u javno upravljanje, spojen sa konceptom dobrog upravljanja ili zamenjen e-upravom (Guoxian et al., 2012; Osborne, 2006).

Iz literature se mogu identifikovati tri razloga za neefikasnost novog javnog menadžmenta i pojavu novog javnog upravljanja. Prvo, prelazak sa javnog menadžmenta na javno upravljanje: nova filozofija upravljanja javnim uslugama označava da građani više nisu samo kupci ili pasivni korisnici javnih usluga, kao što je to naglašeno u principima „NPM-a“, već partneri u procesu upravljanja i treba aktivno da učestvuju u javnim funkcijama (Arellano-Gault, 2000). Drugo, razdvajanje finansija od upravljanja: finansijski konkurentan i na tržištu zasnovan pristup koji se primenjuje u „NPM-u“, preuzet iz teorija finansijskog menadžmenta, nije podjednako primenljiv u javnim uslugama (Butterfield, 2004). Na primer, javna biblioteka ili park nije nužno napravljena radi ostvarivanja profita. Treće, priroda posla i organizaciona struktura: priroda posla u javnom sektoru u osnovi se razlikuje od privatnog sektora, i kao takva, primena stavova i teorija privatnog sektora u „NPM-u“ za pružanje javnih usluga nije prikladna (Siltala, 2013).

Tako se na trećem talasu reformi rađa koncept novog javnog upravljanja, koji naglašava pluralizam, pridaje veliki značaj vezama između unutrašnjih i spoljašnjih organizacija i usmerava pažnju na organizaciono upravljanje (Xu, Sun, Si, 2015). Rouds (Rhodes, 1996) je naglasio da je upravljanje (*governance*) proces u kojem tržište i treći sektor, zajedno sa državom, učestvuju u obezbeđivanju javnih proizvoda i usluga. Ključni element pojma upravljanja jesu mreže koje su dovele do novih oblika strukturnih odnosa, međuzavisnosti i dinamike između aktera radi mobilizacije resursa u situacijama kada su resursi široko raspršeni (Kooiman, 1993 in Massey and Johnston-Miller, 2016).

Skelčer i saradnici (Skelcher, Mathur and Smith, 2005) karakterišu javno upravljanje kao institucionalne aranžmane u nekom obliku „partnerstva“ kroz koje državni, privatni, dobrovoljni i akteri iz zajednice učestvuju u procesu raspravljanja, razmatranja i sprovođenja javne politike. Prema Brajsonu, Krozbiu i Blumbergu (Bryson, Crosby and Bloomberg, 2014), ovaj novi pokret predstavlja odgovor na izazove multisektorskog,

umreženog sveta bez isključive odgovornosti države, kao i na praznine u prethodnim pristupima javne uprave.

Socijalne inovacije kao novi odgovor

Savremene socijalne inovacije nastaju u kontekstu dubokih ekonomskih i društvenih transformacija koje su redefinisale socijalnu državu i njenu ulogu u obezbeđivanju socijalne sigurnosti. Uz fiskalne pritiske i posledice globalnih kriza, pojavili su se tzv. novi rizici – promena porodičnih struktura, starenje stanovništva, porast nesigurnih oblika rada i smanjenje kapaciteta tržišta da garantuje stabilan prihod (Hemerijck, 2012), veća participacija žena na tržištu rada koja zahteva inovativne modele usklađivanja profesionalnog i porodičnog života (Esping-Andersen, 2006). Istovremeno, klimatske promene, rastuće nejednakosti i velike razlike među gradovima, zajedno sa promenama vrednosnih sistema ka participativnijem, demokratskijem i ekološki orijentisanom pristupu (Westley and Antadze, 2010), stvorili su prostor za razvoj socijalnih inovacija kao mehanizama koji povezuju zajednicu, državu i tržište u traženju održivih odgovora na složene društvene izazove. Kada institucionalizovani oblici delovanja države i tržišta ne uspevaju da pruže adekvatne odgovore, nastaju društveno inovativne prakse i strategije koje uključuju zajednicu i civilni sektor (Moulaert et al., 2014).

U literaturi se, polazeći od različitih perspektiva, nastoji ponuditi definicija pojma. Mulgan i saradnici (Mulgan et al., 2007) navode da „najjednostavnije rečeno, socijalne inovacije predstavljaju nove ideje koje odgovaraju na neispunjene društvene potrebe – i koje funkcionišu“ (str. 2). One obuhvataju širok spektar praksi – od novih usluga i institucionalnih aranžmana, do sistemskih promena koje menjaju obrasce društvenih odnosa i raspodele moći.

Mogu se identifikovati tri nivoa socijalnih inovacija. Prvi obuhvata inkrementalne inovacije u robi i uslugama, usmerene ka efikasnijem zadovoljenju društvenih potreba, često kroz neprofitni ili lokalni sektor (Prahalad, 2006). Drugi nivo čine institucionalne inovacije, koje koriste ili preoblikuju postojeće strukture kako bi proizvele novu društvenu vrednost – kao što je primer mobilnog bankarstva (Nicholls and Opal, 2005). Najzad, disruptivne inovacije nastoje da izazovu sistemsku promenu menjajući odnose moći i redefinišući društvene probleme u korist marginalizovanih grupa (Moulaert et al., 2014; Murray et al., 2010).

Prema Hartliju (Hartley, 2005), inovacija podrazumeva razvoj i praktičnu primenu novih ideja radi stvaranja dodatne društvene vrednosti, dok Roberts i King (Roberts and King, 1996) naglašavaju da inovacija ne mora biti izum nečeg potpuno novog – već i prilagođavanje i preuzimanje postojećih rešenja u novom kontekstu. Dakle, koncept socijalnih inovacija ne odnosi se samo na nove proizvode ili usluge, već na promenu odnosa, uloga i kapaciteta unutar društva.

Alternativni pogled na socijalne inovacije vidi ih kao neophodnog (ali ne uvek automatskog) pratioca brzih tehnoloških promena i ekonomske inovacije (Hämäläinen i Heiskala, 2007). Ali, za razliku od ekonomskih, koje podrazumevaju stvaranje novih vrsta proizvodnje ili iskorišćavanje novih tržišta, socijalne inovacije usmerene su na zadovoljavanje novih potreba koje upravo tržište nije uspeo da zadovolji, kao i na stvaranje delotvornijih načina uključivanja ljudi (OECD, 2010). Ključna njihova odlika jeste participativnost – uključivanje korisnika u proces dizajniranja i implementacije rešenja (The Young Foundation, 2012). Na taj način, one doprinose demokratizaciji upravljanja i prelasku sa hijerarhijskih modela na mrežne i zajedničke oblike delovanja.

Socijalne inovacije, kako ističe Bušard (Bouchard, 2012), predstavljaju sredstvo preispitivanja načina na koji se odgovornosti dele između javnog i privatnog sektora, kao i odnosa između društvenih i ekonomskih dimenzija u javnim politikama (str. 50). One doprinose prevazilaženju distance između globalne ekonomije i lokalnih zajednica, podstičući nove oblike saradnje i deljenja rizika unutar takozvanog dijamanta blagostanja (Esping-Andersen et al., 2002). Pored tržišta, kao dominantnog izvora blagostanja, inovativni modeli sve više uključuju porodicu, državu i zajednicu kao ravnopravne aktere u obezbeđivanju socijalne sigurnosti.

Tržišta rada predstavljaju jednu od ključnih oblasti u kojoj su socijalne inovacije postale vidljive. Rastuća nejednakost, dugotrajna nezaposlenost i demografske promene dovele su do toga da tradicionalne politike zapošljavanja više ne obezbeđuju odgovarajući nivo društvene integracije. U tom kontekstu, socijalna preduzeća postaju važan instrument „aktivacione“ politike (Evers and Guillemard, 2012), omogućavajući pristup radu mladima, ženama, imigrantima i dugotrajno nezaposlenima. Kako ističu Evers i saradnici (Evers et al., 2014), socijalna preduzeća deluju istovremeno sa strane ponude i potražnje: obučavaju i uključuju radnike, dok paralelno popunjavaju praznine u pružanju usluga koje tradicionalna tržišta ne pokrivaju (str. 15 – 16).

Razvoj usluga brige o deci predstavlja još jedan primer primene socijalnih inovacija u praksi. U skladu sa perspektivom socijalnih ulaganja (Esping-Andersen et al., 2002; Jenson, 2012), moderna socijalna politika nastoji da pomiri potrebe roditelja za zaposlenjem sa potrebom dece za kvalitetnim ranim obrazovanjem i negom. Ovakvi pristupi doprinose „prekidanju međugeneracijskog ciklusa nepovoljnih okolnosti“ i promociju koncepta ulaganja u ljudski kapital kao temelj socijalne inkluzije.

Pored navedenog, socijalne inovacije doprinele su transformaciji zdravstvene politike i podstakle učešće korisnika u dizajnu zdravstvenih usluga, digitalizaciju nege i razvoj zajedničkih modela pružanja usluga (Brandsen & Pestoff, 2006; Murray et al., 2010), kao i urbane i stambene politike kroz inkluzivne projekte, kooperativno stanovanje, participativno urbano planiranje i lokalne inicijative za obnovu zapuštenih naselja (Moulaert et al., 2014).

Evropska komisija vidi socijalne inovacije i socijalno preduzetništvo kao ključ za održiviju, odgovorniju i inkluzivniju Evropu (Barroso, 2011). Koncept je dobio na vidljivosti počev od Lisabonske strategije (2000), koja je promovisala modernizaciju socijalne države i borbu protiv isključenosti i nastavio se u Strategiji Evropa 2020 (European Commission, 2010), koja ističe održivi i inkluzivni rast. U ovom kontekstu razvijene su brojne inicijative – Inicijativa socijalnog poslovanja², Paket za socijalna ulaganja (2013) i Program za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI) – usmerene na podsticanje inovacija u javnim politikama. Danas Evropski socijalni fond plus (ESF+) predstavlja centralni instrument za finansiranje politika zapošljavanja, obrazovanja i socijalne uključenosti, sa budžetom od preko 99 milijardi evra za period 2021–2027.³

Socijalne inovacije i novo javno upravljanje polaze od zajedničke pretpostavke da se društvene vrednosti više ne stvaraju isključivo unutar države, već kroz saradnju različitih aktera – javnih, privatnih i civilnih (Brandsen and Pestoff, 2006; Osborne, 2006). Dok se socijalne inovacije fokusiraju na razvoj novih rešenja za složene društvene probleme putem participativnih i mrežnih pristupa (Moulaert et al., 2013; Bouchard, 2012), „NPG“ predstavlja institucionalni okvir koji omogućava da takve inovacije postanu deo javnih politika. Na taj način, socijalne inovacije deluju kao operativni izraz novog javnog upravljanja – transformišući ulogu države iz pružaoca u posrednika javnih dobara (Osborne, 2010). Stoga, pitanje nije samo u razvoju nove ideje, već u obezbeđivanju njene primenljivosti u praksi: da predstavlja dobru praksu, da je održiva i da, kada bude uvedena u javnopolitičke procese, dovede do sistemske promene (Murray, Caulier-Grice and Mulgan, 2010).

Da li su socijalne inovacije deo „NPG-a“

Dakle, istraživanja o socijalnim inovacijama otkrivaju da je to nejasan pojam koji često nema teorijski temelj u pogledu efikasnosti i delotvornosti socijalnih inovacija u rešavanju političkih problema. Dodatno, postoji određena konceptualna nejasnoća oko pojma, koji se često označava kao kvazikoncept (Jenson, 2009). Mulgan (Mulgan, 2011), na primer, piše da je potrebno razviti teorijske osnove u oblasti socijalnih inovacija. Takođe tvrdi da su socijalne inovacije oblikovane istorijskim okolnostima kao što su preovlađujući tipovi institucija; da se obično razvijaju iz tenzija, pri čemu je izazov da se one razumeju i obuhvate, te da postoje dokazi koji ukazuju da je prenosivost socijalnih inovacija teška, odnosno da ono što funkcioniše na jednom mestu ne znači nužno da će isti model biti primenljiv na drugom mestu ili u drugom kontekstu (Ibid.).

[2] <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8373&furtherPubs=yes>

[3] <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/what-esf>

Važno je istaći da uspeh socijalnih inovacija zavisi od sistema u kojem deluju. Dakle, bez podrške i znanja koje se dobija kroz interakciju sa institucijama i ključnim akterima, nemoguće je omogućiti praktičnu primenu koncepta (Philips et al., 2015).

Istraživanja na nivou Evropske unije ističu i sledeće potencijalne prepreke: tradicionalna organizaciona kultura nenaviknuta na rizike, zatvoreni sistemi usmereni na rešavanje pojedinačnih problema bez stvaranja zajedničke svesti i saradnje, fragmentirani kapaciteti i veštine, nedovoljno održivih izvora finansiranja dostupnih kroz čitav ciklus sprovođenja inovacija (Bureau of European Policy Advisors, 2011).

Socijalne inovacije evidentno predstavljaju nastavak neoliberalne agende, te podržavaju ideju minimalne državne intervencije i podsticanje nedržavnih aktera da ostvaruju socioekonomske političke ishode. Tako, socijalne inovacije i novo javno upravljanje dele zajedničke karakteristike u pogledu naglašavanja potrebe za saradnjom državnih i nedržavnih aktera, te stvaranja mreža uključenih aktera. Upravo povlačenje države iz operativnih sistema koji pružaju vitalne usluge, rezultiralo je time da su neke zajednice formirale građanske, lokalne mreže kako bi nadoknatile nedostatak socijalne zaštite i pružanja usluga. Goldsmit (Goldsmith, 2010) tvrdi da su socijalne inovacije građanska rešenja koja se razvijaju od samog dna.

Socijalne inovacije dakle nisu oblik upravljanja. Ili nisu još uvek oblik upravljanja. Upravljanje podrazumeva državu kao autoritet koji rukovodi kroz različite mreže koristeći regulatorne okvire. Socijalne inovacije su komunitarni, dobrovoljni aktivizam koji je lokalizovan na „dnu“, na mikro nivou baznog nivoa zajednice (Massey and Johnston-Miller, 2016). Lokalizovanost inovacije ograničava njenu prenosivost na druge kontekste.

Sa druge strane, akteri socijalnih inovacija se u komunikaciji/odnosu sa državnim akterima (koji nastaje primarno radi obezbeđivanja finansiranja) svakako pridržavaju profesionalnih standarda i regulatornih mera javnog sektora. Kada je proces i praksa rešavanja socio-ekonomskog izazova zasnovana na lokalnoj, građanskoj inicijativi, ona ostaje socijalna inovacija na „dnu“, ali kada se kreće u smeru „od dole prema gore“, skalirajući se kako bi izazvala sistemsku promenu, neophodna je interakcija sa državnim akterima u vladi kao autoritetnim sektorom (Ibid., 671). Tako ulazi u sferu javnog upravljanja.

Dakle, uloga države je neophodna kako bi se socijalne inovacije sa mikro nivoa prenele na širi društveni kontekst. Ova intervencija ogleda se pre svega u investiranju resursa, ali i obezbeđivanju dozvola i regulativa, imajući u vidu potencijalni uticaj na društvo. Paralelno sa tim, država mora jačati sopstvene kapacitete za dalje upravljanje inovacijom, obezbeđujući neophodne profesionalne veštine.

Bilo da se konceptualizuju kao isključivo sporadične građanske inicijative ili kao deo novog upravljanja, socijalne inovacije nastaju na talasu reformi administracija i sa ciljem poboljšanja određenih usluga. Uvođenje socijalne inovacije na dnevni red javnih politika može zapravo dovesti

do toga da njen razvojni tok sve više postaje tok javnog upravljanja kao načina pružanja javnih usluga. Može se čak tvrditi da, kada se socijalna inovacija usvoji, podrži i proširi u okviru procesa javnih politika, ona prestaje da se konceptualizuje kao socijalna inovacija, a postaje javnim upravljanjem (Ibid., 673).

Zaključak

Analiza odnosa između socijalnih inovacija i novog javnog upravljanja pokazuje da ovi koncepti nisu suprotstavljeni, već u značajnoj meri komplementarni. Socijalne inovacije nastaju „odozdo-nagore“, iz lokalnih zajednica, nevladinih organizacija ili kroz partnerstva različitih društvenih aktera, te u početku predstavljaju oblik građanskog aktivizma usmerenog na rešavanje konkretnih socijalnih problema. Njihov potencijal leži u sposobnosti da mobilizuju društvene resurse, generišu nove ideje i unaprede socijalnu koheziju.

Međutim, ukoliko se socijalne inovacije žele podići na sistemski nivo, kako bi se obezbedio trajni uticaj, neophodno je njihovo uključivanje u institucionalne okvire javnih politika. U tom trenutku one prestaju da budu isključivo „inovacije odozdo“ i postaju deo šireg modela novog javnog upravljanja, u kome država deluje kao koordinator i garant javnog interesa, a nedržavni akteri kao partneri u pružanju javnih usluga.

Zaključujemo da je socijalna inovacija most između građanskog aktivizma i institucionalnog upravljanja, kao i da predstavlja kontinuum neoliberalnih reformi, gde država sve više prebacuje odgovornost na društvene sektore uz minimalna ulaganja. Ipak, njena vrednost leži u tome što otvara prostor za veću participaciju građana, kreiranje javne vrednosti i unapređenje društvene odgovornosti. U tom smislu, prelazak od socijalne inovacije ka novom javnom upravljanju nije jednostavno institucionalizovanje lokalnih inicijativa, već dinamičan proces redefinisiranja uloge države, tržišta i građanskog društva u savremenim demokratiskim poretcima.

From Social Innovation toward the Paradigm of New Public Governance

Abstract



The paper explores the relationship between social innovation and the concept of New Public Governance (NPG) as the dominant paradigmatic framework of contemporary public administration. In the context of globalization, social crises, and increasing societal risks, public policies are increasingly relying on networks, partnerships, and multi-actor collaboration. Social innovations, emerging from community initiatives or through cooperation between public, private, and civil sectors, represent a potential for transforming traditional modes of

governance. Based on the assumption that social innovations are not a governance model per se but become part of it through institutionalization and integration into public policies, the paper aims to highlight their role in shaping New Public Governance and improving the effectiveness of public service delivery.

Keywords



New Public Governance, social innovation, public policy, governance networks, institutionalization

Literatura

- Arellano-Gault, D. 2000. "Challenges for the New Public Management: Organizational Culture and the Administrative Modernization Program in Mexico City (1995-1997)." *American Review of Public Administration* 30 (4): 400-413.
- Barroso, J. M. D. 2011. Building Responsible and Sustainable Growth: The Role of Social Entrepreneurs. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-775_en.htm?locale=en.
- Bouchard, M.J. (2012) 'Social Innovation, an Analytical Grid for Understanding the Social Economy: The Example of the Québec Housing Sector', *Service Business*, 6: 47-59.
- Brandsen, T., & Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services: An introduction. *Public management review*, 8(4), 493-501.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby, and L. Bloomberg. 2014. "Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management." *Public Administration Review* 74 (4): 445-456.
- Bureau of European Policy Advisors. 2011. Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4e23d6b8-5c0c-4d38-bd9d-3a202e6f1e81>.
- Butterfield, R. 2004. "The New Public Management and the UK Police Service." *Public Management Review* 6 (3): 395-415.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow, and J. Tinkler. 2006. "New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467-494.
- Esping-Andersen, G. (2006). Putting the horse in front of the cart: towards a social model for mid-century europe in: *Towards A New Welfare State*. Hague: Scientific Council For Government Policy. 31-70. <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/publicaties/2005/10/11/lecture-2005-towards-a-new-welfare-state/Towards-A-New-Welfare-State.pdf>
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and Myles, J. (2002) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Evers, A., Ewert, B. And Brandsen, T. (eds) (2014) *Social Innovations for Social Cohesion. Transnational Patterns and Approaches from 20 European Cities*. Available at <http://www.wilcoproject.eu/downloads/WILCO-project-eReader.pdf>

- Evers, A. and Guillemard, A-M. (eds) (2012) *Social Policy and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldsmith, S. 2010. *The Power of Social Innovation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Guoxian, B., W. Xuejun, L. L. Gary, and F. M. Douglas. 2012. "Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership." *Administration & Society* 45 (4): 443–467.
- Hämäläinen, T. and Heiskala, R. (eds) (2007) *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance: Making Sense of Structural Adjustment Processes in Industrial Sectors, Regions and Societies*. Cheltenham, UK: SITRA and Edward Elgar.
- Hartley, J. (2005) 'Innovation in Governance and Public Service: Past and present', *Public Money & Management*, 25 (1): 27–34.
- Hemerjick, A. (2012). Two or three ways of welfare state transformation, In: *Towards a social investment welfare state? Ideas, Policies and Challenges*, Nathalie Morel, Bruno Palier, Joakim Palme (Ed.) Bristol. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9gqfg>
- Jenson, J. (2012) 'A New Politics for the Social Investment Perspective: Objectives, Instruments and Areas of Intervention in Welfare Regimes', in Bonoli, G. and Natali, D. (eds), *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 21–44.
- Jenson, J. 2009. "Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism: Moving Towards Social Investment." In *What Future for Social Investment?*, edited by N. Morel, B. Palier, and J. Palme, 27–44. Stockholm: Institute for Futures Studies.
- Massey, A., and K. Johnston-Miller. 2016. "Governance: Public Governance to Social Innovation?" *Policy & Politics* 44 (4): 663–675.
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A. and Hamdouch, A. 2014. General Introduction: The Return of Social Innovation as a Scientific Concept and a Social Practice, in Moulaert, F., Mulgan, G. (2010) 'Measuring Social Value', *Stanford Social Innovation Review*, Summer: 38–43.
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A. and Hamdouch, A. (eds) (2013) *The International Handbook on Social innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mulgan, G. 2011. "Social Innovation Theory: Ideas for an Emerging Field." Unpublished paper.
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R. and Sanders, B. (2007) *Social Innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*. Oxford: Skoll Centre for Social Entrepreneurship.
- Murray, R., J. Caulier-Grice, and G. Mulgan. 2010. *The Open Book of Social Innovation*. London: Young Foundation.
- Nicholls, A. and Opal, C. (2005) *Fair Trade: Market-Driven Ethical Consumption*. London: Sage.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2010. *Social Entrepreneurship and Social Innovation*. Paris: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/berlin/45493007.pdf>.
- Osborne, D., and T. Gaebler. 1993. *Reinventing Government: The Five Strategies for Reinventing Government*. New York: Penguin.
- Osborne, S. (ed.) (2010) *The New Public Governance?* London: Routledge

- Osborne, S. P. 2006. "The New Public Governance?" *Public Management Review* 8 (3): 377-387.
- Phillips, W., H. Lee, A. Ghobadian, N. O'Regan, and P. James. 2015. "Social Innovation and Social Entrepreneurship: A Systematic Review." *Group & Organization Management* 40 (3): 428-461.
- Pierre, J., and B. G. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Pollitt, C., and G. Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Prahalad, C.K. (2006) *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*. Upper Saddle River, NJ: Pearson.
- Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing Without Government." *Political Studies* 44 (4): 652-667.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Richards, D., and M. Smith. 2002. *Governance and Public Policy in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press.
- Roberts, N.C. and King, P.J. (1996) *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Siltala, J. 2013. "New Public Management: The Evidence-Based Worst Practice?" *Administration & Society* 45 (4): 468-493.
- Skelcher, C., N. Mathur, and M. Smith. 2005. "The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy." *Public Administration* 83 (3): 573-596.
- The Young Foundation. 2012. *Social Innovation Overview: A Deliverable of the Project "The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe" (TEPSIE)*. Brussels: European Commission, DG Research. <http://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/12/TEPSIE.D1.1.Report.DefiningSocialInnovation.Part-1-defining-socialinnovation.pdf>.
- Westley, F., & Antadze, N. 2010. Making a difference: Strategies for scaling social innovation for greater impact. *Innovation Journal*, 15(2).
- Xu, R., Q. Sun, and W. Si. 2015. "The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance." *Canadian Social Science* 11 (7): 11-21.

Nemačka spoljna politika i Srbija tokom mandata vlade Olafa Šolca

Sažetak



Rad istražuje nemačku spoljnu politiku u pogledu Srbije tokom mandata vlade kancelara Olafa Šolca, koji je na toj poziciji nasledio Angelu Merkel. U radu se ispituju kontinuiteti i promene u spoljnoj politici prema Srbiji, te utvrđuju ključna pitanja u odnosima, iz vizure Berlina u periodu 2021-2024. godine. U teorijskom pogledu, rad je baziran na konceptualizaciji spoljnopolitičkih promena Čarlsa Hermana. Pored preovlađujućih kontinuiteta, povezanih sa prioritetima regionalne stabilnosti, ekonomskog angažovanja, ali i okvirom inicijativa za regionalnu saradnju i procesom evropskih integracija, u pristupu Nemačke prema Srbiji se identifikuju i prilagođavajuće promene i pokušaji programskih promena. Razmotrena su ključna otvorena pitanja oko kojih je nemačka vlada zauzela kritičniji stav i(li) vršila intenzivniji pritisak: (1) (ne)pridruživanje režimu sankcija prema Ruskoj federaciji, (2) zastoj u procesu normalizacije odnosa Srbije i Kosova, (3) demokratsko nazadovanje u Srbiji. Posledice se ogledaju u pogoršanom nivou političkih odnosa Nemačke i Srbije tokom većeg dela mandata Olafa Šolca.

Ključne reči



Nemačka, Srbija, vlada Olafa Šolca, spoljna politika, spoljnopolitičke promene

[1] Istraživač-pripravnik, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu. Imejl-adresa: igormiroslavljevic5@gmail.com.

Uvod

Olaf Šolc (Olaf Scholz) je kao deveti kancelar Savezne Republike Nemačke predvodio prvu tripartitnu vladu u posleratnoj istoriji zemlje. Nemačka vlada sastavljena od koalicije socijaldemokrata (SPD), Zelenih i liberala (FDP) – tzv. semafor koalicija – započela je mandat u decembru 2021. godine, a u punom kapacitetu je funkcionisala do decembra 2024, kada su nakon raspada koalicije i glasanja o (ne)poverenju u Bundestagu raspisani, tek drugi put u 21. veku, vanredni parlamentarni izbori (Deutsche Welle, 2024).

Šolcov kabinet je preuzeo dužnost nakon okončanja suštinski jedne „ere“ u nemačkoj politici, u kojoj se na čelu vlade u četiri mandata, kao najdugovečniji evropski lider, nalazila Angela Merkel (Angela Merkel). Dok je Olaf Šolc u izbornoj kampanji insistirao na platformi kontinuiteta, mandat njegove vlade je, pored unutrašnjih turbulencija i kriza na spoljnom planu, obeležilo (neočekivano) revidiranje postulata i pokretanje promena u domenima spoljne politike Nemačke. Sa vremenske distance je uočljivo da će se spoljna politika Šolcove vlade analizirati pretežno u kontekstu otpočinjanja, ali i mešovityh rezultata tzv. *Zeitenwende* (prekretnica) procesa (Blumenau, 2022; Mello, 2025). *Zeitenwende*, pojam kojim su označene posledice ruske agresije na Ukrajinu i potrebe redefinisavanja nemačke politike, postala je najprepoznatljivija spoljnopolitička odrednica tokom mandata Šolcove vlade.

Polazeći, stoga, od opštijih trendova i osnovne dihotomije kontinuitet-promene, fokus rada je sužen na nemačku spoljnopolitičku poziciju i delovanje prema Srbiji u trogodišnjem vremenskom rasponu tokom punog mandata vlade Olafa Šolca. Cilj je ispitivanje kontinuiteta i promena u politici u pogledu Srbije u odnosu na „svojevrsnu eru“ Angele Merkel, kao i utvrđivanje i analiza ključnih pitanja za međusobne odnose, iz ugla spoljne politike Nemačke, u zaokruženom periodu u kojem je „semafor koalicija“ kreirala politiku u Berlinu.

U metodološkom pogledu korišćene su metode kvalitativne analize sadržaja i praćenja procesa, dok se kao primarni izvori podataka koriste partijski, državni i međunarodni dokumenti i izjave zvaničnika, a među sekundarnim postojeća naučna literatura o nemačkoj spoljnoj politici i nemačko-srpskim odnosima, kao i stručna literatura i think-tank publikacije. Teorijski, rad se u početnom delu oslanja na konceptualizaciju promena u spoljnoj politici koju je u klasičnom članku spoljnopoličke analize predstavio Čarls Herman (Hermann, 1990). Bazirano na Hermanovom konceptualnom okviru, tvrdi se da su politiku Nemačke prema Srbiji tokom Šolcovog mandata, pored preovlađujućih kontinuiteta, karakterisale i prilagođavajuće promene i pokušaji ograničenih programskih promena.

Na modifikacije u spoljnopoličkom kursu i na nove inicijative iz Berlina uticale su dominantno dve šire grupe faktora: izazovi i pretnje iz međunarodnog okruženja, u vidu posledica ruske agresije na Ukrajinu i izraženijeg rivalstva sa Kinom(1) i konstelacija nove vladajuće koalicije, uz insistiranje na „normativnim prioritetima“ u spoljnopoličkoj agendi(2). Kao ključne otvorene tačke u odnosima sa Srbijom u periodu 2021-2024. godine izdvojile su se, iz vizure Berlina: (1) pozicija Beograda prema rusko-ukrajinskom ratu i nepridruživanje režimu sankcija; (2) zastoj dijaloga Srbije i Kosova i nova francusko-nemačka inicijativa; (3) normativna pitanja demokratskog nazadovanja i suočavanja sa prošlošću, te (4) (transakcioni) pristup partnerstvu u domenu kritičnih sirovina.

Strateški dokumenti i kreiranje spoljne politike u vladi Olafa Šolca

Prema koalicionom dogovoru socijaldemokrata (SPD), Zelenih i liberalnih slobodnih demokrata (FDP) spoljni resor u vladi Olafa Šolca je pripao partiji Zelenih, koja je tako po drugi put u istoriji preuzela rukovođenje Ministarstvom spoljnih poslova Nemačke. Prva žena na ovoj funkciji Annalena Berбок (Annalena Baerbock) se u naredne tri i po godine nalazila na nominalno ključnoj poziciji za formulisanje nemačke spoljne politike. Ipak, uloga kancelara u utvrđivanju opštih političkih smernica i sve izraženije angažovanje na spoljnom planu rezultuju činjenicom da se spoljna politika efektivno određuje na relaciji Ministarstvo-Kancelarat (Helms, 2025: 2). Kontrola nad resorom spoljnih poslova od strane manjih koalicionih partnera često je dovodila do tenzija i politike na više koloseka. Mandat vlade Olafa Šolca su obeležile ovakve situacije. Kancelar je kroz karijeru bio orijentisan na unutrašnja ekonomska pitanja i oprezan u domenu spoljne politike, na čemu je, uostalom, bila i bazirana njegova predizborna platforma (Janes, 2022: 111). Sa druge strane, partija Zelenih je ponudila najrazrađeniji spoljnopolički program, zagovarajući asertivnije pristupe i „spoljnu politiku zasnovanu na vrednostima“ i tako stvarajući očekivanja o novim pravcima u spoljnopoličkom delovanju

Nemačke. Tokom mandata se Šolc kontinuirano suočavao sa izazovima da održi konsenzus među koalicionim partnerima u pogledu spoljnopoličkih prioriteta (Janes, 2022: 115).

Polazni strateški dokument „semafor koalicije“ – koalicioni sporazum pod nazivom „Savez za slobodu, pravdu i održivost“ – u poglavlju 7 posvećenom spoljnoj politici Nemačke najviše sličnosti ima sa sadržinom upravo izbornih platformi Zelenih, ali i liberalnih slobodnih demokrata (Dautović, 2021: 72). Poglavlje naslova „Nemačka odgovornost za Evropu i svet“ sadrži odeljak o Zapadnom Balkanu i, povezano, nekoliko rečenica o Srbiji. U dokumentu se navodi:

„Podržavamo proces pristupanja EU za šest zemalja Zapadnog Balkana i neophodne reforme kako bi se ispunili Kopenhaški kriterijumi. Osnajujemo civilno društvo i podržavamo dalje pretpristupne korake. Naredni koraci su...i nastavak pregovora sa Crnom Gorom i Srbijom. Podržavamo EU-vođeni dijalog o normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije i napore za mir u Bosni i Hercegovini...Paralelno sa pristupanjem, potrebno je da EU unapredi svoje apsorpcione kapacitete.“ (SPD, 2021: 109)

Iz koalicionog sporazuma je uočljiv kontinuitet tretiranja Zapadnog Balkana kao celine – jednog subjekta – usled čega regionalni pristup Nemačke, zajedno sa procesom evropskih integracija, ostaje širi okvir koji se direktno prelama na politiku Berlina prema Srbiji. Pojedinačni problemi koji su u dokumentu adresirani, uključujući nastavak dijaloga Srbije i Kosova, poklapaju se, pak, sa spoljnopoličkim delom izborne platforme Zelenih, koja detaljnije od svih koalicionih partnera izlaže pravce spoljne politike i na Balkanu. Dok je vodeći SPD isticao samo načelno opredeljenje za integraciju Zapadnog Balkana u EU, ilustrativno je da su Zeleni, pored konkretnih pojedinačnih pitanja, u svojoj platformi eksplicitnije insistirali na reformama u oblasti demokratije, vladavine prava i borbe protiv korupcije (Kovačević, 2021: 41). Ove smernice će oblikovati pristup kada su Zeleni preuzeli rukovođenje Ministarstvom spoljnih poslova, sa vidljivijim efektom i u politici prema Srbiji u jednoj fazi.

Najznačajniji spoljnopoličko-bezbednosni akt koji je usvojila vlada Olafa Šolca je Nacionalna bezbednosna strategija iz 2023. godine (Nationale Sicherheitstrategie, 2023). Prva takva strategija u istoriji Nemačke je formulisana kao odgovor na urušavanje evropske bezbednosne arhitekture izazvano ruskom agresijom na Ukrajinu i rastuće izazove i pretnje liberalnom međunarodnom poretku u koji su pretpostavke nemačke spoljne politike bile čvrsto ukorenjene. Nacionalna bezbednosna strategija, pod nazivom „Robustno. Otporno. Održivo. Integrisana bezbednost za Nemačku,“ definiše različite (nove) parametre spoljne i bezbednosne politike Nemačke, ali na ovom mestu je istaknut pasus iz početnog odeljka:

„Nemačka vlada podržava dalju EU integraciju, koheziju i proširenje kako bi se uključile zemlje Zapadnog Balkana, Ukrajina, Molda-

vija...Kako bi se EU pripremila za proširenje...reforme unutar EU su ključne.“ (Nationale Sicherheitsstrategie, 2023: 13)

Reafirmisanje podrške pristupanju Zapadnog Balkana Evropskoj uniji je prisutno u strateškim aktima Šolcove vlade, koji su potvrdili nameru kontinuiranog ili - kao što je u praksi slučaj sa ekonomskim inicijativama i inicijativama u dijalogu Srbije i Kosova - čak pojačanog angažovanja Nemačke.

Nemačka spoljna politika u regionu, a time i prema Srbiji, dobila je i novi institucionalni izraz tokom mandata Šolcove vlade formiranjem po prvi put pozicije Specijalnog izaslanika za Zapadni Balkan u Ministarstvu spoljnih poslova, čime je izvršena svojevrsna decentralizacija i delegiranja ovlašćenja. Na funkciju je u martu 2022. godine imenovan Manuel Saracin (Manuel Sarrazin), političar iz redova Zelenih (Deutsche Welle, 2022).

Nemačka spoljna politika i Srbija - između kontinuiteta i prilagođavanja

Konstituisanje nove vladajuće garniture u Berlinu krajem 2021. godine i promene u spoljnopolitičkom establišmentu su značile i dileme oko kontinuiteta spoljne politike i(li) novih impulsa.

U svetlu ispitivanja spoljne politike Nemačke prema Srbiji u odnosu na eru Angele Merkel, teorijsko polazište za razmatranje dihotomije kontinuitet-promene je ukorenjeno u shvatanju koje je razradio Čarls Herman, nekadašnji predsednik (svetskog) Udruženja za međunarodne studije. U klasičnom radu iz polja spoljnopolitičke analize (Hermann, 1990: 3), Herman se bavio promenom kursa aktera u spoljnoj politici, konceptualizacijom nivoa spoljnopolitičkih promena i kategorizacijom faktora koji ih uslovljavaju i objašnjavaju. On razlikuje četiri gradualna nivoa spoljnopolitičkih promena: (1) prilagođavanje, koje podrazumeva promene u nivou uložених napora, veći ili manji naglasak i preciziranje klase ciljeva; (2) programske promene – kvalitativne promene u pogledu sredstava ili metoda ostvarivanja spoljnopolitičkih ciljeva; (3) potpune promene ciljeva spoljne politike i, kao najekstenzivniji oblik, (4) promene međunarodne orijentacije, koje uključuju izmenjeno shvatanje međunarodne uloge i istovremena pomeranja u spektru politika (Hermann, 1990: 5-6). Potonje tri kategorije definiše kao „značajno spoljnopolitičko preusmeravanje“, ali uz konstataciju da pouzdane empirijske razlike nisu uvek lako utvrdive (Hermann, 1990: 6). Ostale promene se, stoga, mogu posmatrati kao adaptacije unutar širih kontura spoljnopolitičkog kontinuiteta. Polazeći od Hermanovog konceptualnog okvira i teorijskih napomena, daljom analizom spoljne politike vlade Olafa Šolca, pored kontinuiteta, uočavaju se i obrazlažu prilagođavajuće promene i pokušaji ograničenih programskih promena.

Iako je za Nemačku Zapadni Balkan područje od, ukupno posmatrano, sekundarnog značaja i interesa, tokom svojih mandata kancelarka Angela Merkel je bila aktivna u spoljnoj politici u regionu i profilisala Nemačku kao jednog od najvažnijih spoljnih aktera (Milenović i dr, 2015: 38), što važi i u slučaju Srbije. Na svojoj oproštajnoj turneji, u septembru 2021. godine, Merkel je posetila Beograd (N1, 2021), tom prilikom poslavši signal stabilnih političkih veza sa političkih vrhom i uzlaznog ekonomskog partnerstva sa Srbijom.

U široj slici, politiku Šolcove vlade na Zapadnom Balkanu, neodvojivo povezanu sa bilateralnim odnosima sa Srbijom, nastavilo je da karakteriše prisustvo i angažovanje usmereno primarno na sprečavanje (političke i bezbednosne) destabilizacije; zatim na održavanje i proširivanje ekonomske saradnje; te produbljivanje regionalne saradnje, ali i doprinos evropskoj politici proširenja. Iz vizure vlasti u Berlinu Srbija se i dalje percipira kao jedna od ključnih zemalja u regionu (Đukanović i Dašić, 2024: 368), pre svega u pogledu očuvanja stabilnosti kao opšteg strateškog cilja Nemačke – na površini, bez kriza koje bi se prelivale u evropske okvire; a uz to je i glavni ekonomski partner. Tokom posete ministra odbrane Borisa Pistorijusa (Boris Pistorius) Beogradu eksplicitno su artikulisana očekivanja da „Srbija, kao najveća zemlja i najjača ekonomija na Balkanu, snosi posebnu odgovornost (za stabilnost i približavanje)“ (BMVG, 2024). U ostvarivanju datih prioriteta, deceniju Angele Merkel su obeležili pragmatični kompromisi i (kritikovana) tolerancija prema nedemokratskim praksama unutar Srbije (Brey, 2022), dok je vlada Olafa Šolca imala više mešovit pristup.

Politiku Nemačke oblikuju i bilateralna pitanja ekonomske prirode, ne samo zbog brojne srpske radničke dijaspor, već i zbog uloge Nemačke među vodećim investitorima u Srbiji i trgovinskog prisustva (Wanninger, 2016: 15). Postavljanje interesa nemačke izvozno orijentisane ekonomije u središte spoljne politike je često navođeno upravo kao osnovni argument u konceptualizaciji Nemačke kao geo-ekonomske sile (Crawford and Olsen, 2017: 603). Šolcova vlada je održala kontinuitet sa praksom promovisanja ekonomskih aranžmana i u odnosima sa Srbijom, iako ne toliko izraženo kao u prethodnom periodu. Dinamika robne razmene između Nemačke i Srbije jeste intenzivirana u datom vremenskom razdoblju, a podrška vlade Olafa Šolca trendu premeštanja proizvodnje u geografski bliske zemlje je inicijalno uticala i na investicije u Srbiji (CEVES, 2024: 19). Prema podacima, zaključno sa 2024. godinom Nemačka je ostala broj jedan spoljnotrgovinski partner Srbije (PKS, 2024).

Sa opštim stabilnosnim i ekonomskim prioritetima u spoljnoj politici suštinski je povezano pitanje inicijativa za regionalnu saradnju i povezivanje. Berlinski proces, kao nasleđe kancelarke Merkel, budući da je pokrenut na njen predlog 2014. godine, uključivši zemlje Zapadnog Balkana, evropske institucije i zainteresovane države članice (Kruk and Molo, 2023: 302-303), u praksi je postao jedan od (naj)značajnijih formata regionalne saradnje, uz pivotalnu ulogu Nemačke. Uprkos određenim

dilemama o budućnosti inicijative nakon odlaska Merkel, u proleće 2022. godine novi kancelar je najavio obnavljanje Berlinskog procesa (Vulović, 2022: 2), potvrđujući kontinuitet. Nemačka je nastavila da podržava Proces i koristi ga kao spoljnopolitički instrument u odnosima sa državama regiona, uključujući i Srbiju. Glavni samiti Berlinskog procesa 2022. i 2024. godine, na desetu godišnjicu inicijative, organizovani su u Berlinu od strane kancelara Šolca (Berlin Process, 2024). Unutar nemačkog spoljnopolitičkog establišmenta takođe je preovladalo i ne-entuzijastično, skeptično stanovište, koje su delili i zvaničnici u vladi Angele Merkel, u pogledu novih „ne-inkluzivnih“ regionalnih formata poput inicijative Otvoreni Balkan (OB), a koju je upravo Srbija godinama snažno zagovarala. Vlada Olafa Šolca je nauštrb OB, koji je obuhvatio Srbiju, Albaniju i Severnu Makedoniju, prioritzovala Berlinski proces i uspostavljanje Zajedničkog regionalnog tržišta pod okriljem istog, što je iz Berlina viđeno i kao (među)korak u približavanju Evropskoj uniji (Vulović, 2022: 5).

Proces evropskih integracija je ostao deklarativno krovni okvir nemačke spoljne politike prema Srbiji. Gledište o pristupanju Srbije Evropskoj uniji nije se fundamentalno menjalo u Berlinu u odnosu na period Angele Merkel kada je Nemačka stekla reputaciju „uticajnog podržavaoca, ali i snažnog kritičara“ (Adebahr and Toglhofer, 2015: 3-4). Strateški dokumenti (ili spoljnopolitički odeljci) Šolcove vlade proširenju na Zapadni Balkan (i Srbiju) posvećuju paragrafe (SPD, 2021; Nationale Sicherheitstrategie, 2023), ali bez inicijativa za ubrzanje procesa u zastoju. Uočljiv je suštinski nastavak tzv. „da, ali...“ pristupa (balansiranja) u kojem je nemačka strategija maksimiziranje pristupnog uslovljavanja, insistirajući na striktnim političkim i ekonomskim kriterijuma, ali i rešavanju spoljnopolitičkih sporova kao preduslova daljih (neizvesnih) koraka (Wanninger, 2016: 18; Adebahr and Toglhofer, 2015: 4-5). U kontekstu ruske agresije na Ukrajinu nemačko rukovodstvo jeste dalo novi „impuls hitnosti“ procesu proširenja, kao svojevrsnoj geopolitičkoj nužnosti. Ilustrativna je u tom pravcu poruka Olafa Šolca na njegovom prvom samitu Berlinskog procesa u novembru 2022. godine da bi Zapadni Balkan trebalo „što je pre moguće“ da pristupi EU (Vulović, 2022: 1). Veći naglasak i eksplicitnija posvećenost Nemačke bržim koracima u procesu proširenja EU od 2022. godine je prilagođavanje spoljne politike kao reakcija na promene u međunarodnom okruženju. Nemačka diplomatija je, međutim, u praksi delovala ambivalentno u pogledu pozicije Srbije u pregovorima – u javnosti su paralelno sa načelnom podrškom rasle rezerve i kritike iz Berlina zbog spoljnopolitičkih akcija Srbije, situacija u dijalogu sa Kosovom i demokratskog deficita, ali se Nemačka uzdržavala od formalnog stavljanja veta na otvaranje novih pregovaračkih klastera (CEP, 2024).

Nakon ispitivanja kontinuiteta u ciljevima i opštim pravcima delovanja, u nastavku rada će biti dat pregled ključnih pojedinačnih pitanja u domenu odnosa Nemačke sa Srbijom i razmotrene prilagođavajuće i programske promene u nemačkoj spoljnoj politici.

Ključna otvorena pitanja u odnosima Nemačke sa Srbijom tokom mandata vlade Olafa Šolca

Pozicije u pogledu rusko-ukrajinskog sukoba i (ne)pridruživanje režimu sankcija

Ruska agresija na Ukrajinu u februaru 2022. godine je najkonsekventniji geopolitički događaj na evropskom kontinentu od kraja Hladnog rata. Iz perspektive Nemačke transformacija rusko-ukrajinskog konflikta u otvorenu rusku agresiju označila je provrazrednu pretnju pretpostavkama na kojima je bazirana njena međunarodna pozicija i spoljna politika. U obraćanju Bundestagu tri dana nakon početka ruske invazije kancelar Olaf Šolc je upotrebio pojam *Zeitenwende* – koji se u stranim medijima prevodi najpribližnije kao prekretnica – i najavio (u tom trenutku) ambiciozne korake u polju spoljne i bezbednosne politike, ali i započeo suštinsku debatu o rekonfiguraciji spoljnopolitičkog identiteta Nemačke (Bunde, 2022: 517). Otvoreno je pitanje bez jednoznačnog odgovora kako razumevati i ocenjivati ukupna kretanja nakon 2022. godine – može li se govoriti o potpunoj promeni međunarodne orijentacije zemlje (Mello, 2025: 12) ili pak o značajnim (ali osporavanim) promenama ciljeva i adaptacijama u spektru politika (Bunde, 2025: 18) – ali je efekat „prelivanja“ vidljiv i u odnosima Nemačke sa Srbijom.

Nemačka je aktivno zagovarala, između ostalog, nove ekstenzivne diplomatske i ekonomske mere sankcionisanja i pritiska na Rusku federaciju od 2022. godine. Pored diplomatskih rezolucija i isključivanja iz međunarodnih foruma (UN tela, Savet Evrope), podržala je (ili inicirala) pakete sankcija EU prema Rusiji. Tokom mandata Šolcove vlade je usvojeno šesnaest paketa sankcija na nivou Evropske unije (European Commission, 2025), a kojima su pozvane sve zemlje kandidati za članstvo u EU da se pridruže. Srbija je nakon početka sukoba nastojala da zauzme pragmatičnu balansirajuću poziciju – glasajući za osudu ruske agresije i podršku teritorijalnom integritetu Ukrajine u međunarodnim telima i(li) za suspendovanje članstva Rusije; ali odbijajući da se pridruži ijednom paketu sankcija protiv Rusije (Beckmann-Dierkes and Rankić, 2022: 2). Insistiranje zapadnih diplomata i državnih zvaničnika na uvođenju restriktivnih mera od strane Srbije je progresivno raslo od proleća 2022, a predstavnici Nemačke su bili među najvokalnijim u ovim pozivima i(li) zahtevima. Prva poseta ministarke spoljnih poslova Analene Berбок Beogradu, u martu 2022, istakla je u prvi plan pitanje pridruživanja Srbije režimu sankcija (Beckmann-Dierkes and Rankić, 2022: 2). Pojačavanje nemačkog diplomatskog pritiska na Srbiju u pogledu usaglašavanja sa evropskom spoljnom politikom i uvođenja sankcija Rusiji dostiglo je inicijalni vrhunac tokom inauguralne posete novog kancelara Šolca Srbiji u junu 2022. godine. Poseta je u velikoj meri predstavljala kontrast u odnosu na susret predsednika Aleksandra Vučića sa kancelarkom Merkel godinu dana ranije. U na momente tenzičnom razgovoru Šolc je naglasio

da se od svih kandidata za članstvo očekuje pridruživanje restriktivnim merama prema Rusiji (Reuters, 2022).

Kao nezaobilazno pitanje, visoko na agendi odnosa Nemačke sa Srbijom, neuvođenje sankcija je postalo izvor konstante kritike iz Berlina i jedan od razloga novih tenzija na relaciji Nemačka-Srbija. Nemački ministar odbrane Boris Pistorijus je prilikom dolaska u Beograd 2024. godine eksplicitnije od ostalih zvaničnika izneo kritiku „ruskih kanala uticaja“ i nemačko viđenje o neophodnosti opredeljivanja Srbije između EU i odnosa sa Rusijom, uz ponovljeni zahtev za sankcijama (Tagesspiegel, 2024). Pod uticajem efekata agresije na Ukrajinu, koja se teorijski može konceptualizovati kao eksterni šok, jedan od osnovnih pokretača promena spoljnopoličkog kursa prema Čarlsu Hermanu (Hermann, 1990: 12), u nemačkoj politici prema Srbiji je stavljen mnogo veći naglasak na jasno usklađivanje sa zajedničkom evropskom politikom prema Rusiji nego nakon 2014. godine. Insistiranje na oblikovanju jedinstvenog fronta i prioritetnom slanju političkih signala o evropskoj orijentaciji, značilo je da se sužava „prostor tolerancije“ za srpsko spoljnopoličko balansiranje, a koja je postojala u većoj meri u Berlinu tokom mandata Angele Merkel. Intenzivniji nemački diplomatski pritisak na Srbiju u ovom pravcu se, stoga, uklapa u Hermanov okvir prilagođavajućih promena u spoljnoj politici. Angažovanje Nemačke i nepromenjena pozicija Srbije u vezi režima sankcija su neminovno uticali na pad ukupnog nivoa političkih odnosa.

Zastoj u dijalogu Srbije i Kosova i nova francusko-nemačka inicijativa

Među najkomplikovanim političkim pitanjima za odnose Berlina i Beograda jeste viđenje ishoda dijaloga Srbije i Kosova o normalizaciji odnosa. Nemačka je bila veoma aktivna u pokretanju dijaloga pod rukovodstvom EU pre više od decenije, ali i povezivanju napretka u istom sa procesom evropskih integracija Srbije. Približavanju Nemačke i Srbije u potonjem periodu i percepciji o srpskom političkom rukovodstvu kao ključnom faktoru za stabilnost u širem regionu doprineo je u velikoj meri konstruktivniji pristup Srbije i ustupci u početnim fazama dijaloga o normalizaciji odnosa (Milenović i dr, 2015: 25). Međutim, razlike u pogledu očekivanih krajnjih rezultata dijaloga ostaju izražene na relaciji Nemačka-Srbija. U leto 2018. godine kancelarka Merkel je direktno sprečila potencijalne političke dogovore oko korekcije granice (ili teritorijalne podele) između srpskog i kosovskog rukovodstva (Petke et al, 2021: 4). Dijalog o normalizaciji odnosa je ušao u fazu zastoja, a evropsko posredovanje se sve više pretvara u upravljanje (kontinuiranim) krizama.

Dok su članice nemačke vladajuće „semafor“ koalicije, koje su u srpskoj javnosti više prepoznate kao zagovornici nezavisnosti Kosova (Kovačević, 2021: 44), istakle u strateškim dokumentima podršku nastavku dijaloga, tek su okolnosti nakon ruske agresije na Ukrajinu dale „impuls hitnosti“ u Berlinu za nove predloge. U svetlu rusko-ukrajinskog rata, a

iz vizure Nemačke i zabrinutosti zbog potencijalnog širenja nestabilnosti i aktivnijeg „prodora spoljnih aktera“, pokrenuta je nova inicijativa u procesu normalizacije odnosa Srbije i Kosova, sa ciljem doprinosa stabilizaciji i šireg regiona (Vulović, 2023: 1; Kreft, 2023: 174). Nemačka je sa Francuskom predvodila diplomatsko angažovanje koje je prethodilo dogovoru oko Sporazuma o putu ka normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova (EEAS, 2023). Paralelno, najviši nemački zvaničnici su u javnim istupima frekventno insistirali na uzajamnom priznanju Kosova i Srbije kao jednom od preduslova za pristupanje EU, na taj način eksplicitnije u odnosu na raniji period precizirajući ciljeve Nemačke, što takođe predstavlja adaptirajuću promenu.

Kancelar Šolc se na svoju inicijativu prvi put susreo sa srpskim predsednikom Vučićem i kosovskim premijerom Albinom Kurtijem (Albin Kurti) u Berlinu u maju 2022. godine (Reuters, 2022a). Mesec dana kasnije (10. juna) Šolc je u prvoj zvaničnoj poseti regionu boravio i u Prištini i u Beogradu. Na pomenutoj hladnoj i tenzičnoj konferenciji sa srpskim predsednikom najviše spora je izazvala konstatacija nemačkog kancelara kako je „nezamislivo da dve zemlje koje ne priznaju jedna drugu postanu članice EU“, dodajući da sporazum Srbije i Kosova na kraju mora razjasniti i pitanje priznanja; pri čemu je predsednik Vučić insistirao da „prvi put čuje da neko iz Evrope zahteva međusobno priznanje“ (EWB, 2022). Specijalni izaslanik Nemačke za Zapadni Balkan Manuel Saracin je, takođe, u narednim mesecima pri susretima sa srpskim zvaničnicima isticao da Srbija „ne može da postane članica Evropske unije bez priznanja Kosova“ (Vreme, 2023). Iako je pristup Šolcove vlade oko dijaloga Srbije i Kosova kritikovan na unutrašnjem planu, iz redova tada najveće opozicione partije, a koja ima vodeću ulogu u aktuelnoj vladi (CDU) (Kosovo Online, 2025), činjenica je da eksplicitno postavljanje zahteva za priznanjem označava prilagođavanje ciljeva nemačke spoljne politike u odnosu na mandat Angele Merkel. Promena u retorici iz Berlina, koja se pripisuje unutrašnjoj konstelaciji vladajuće koalicije i liderskim faktorima (Hermann, 1990: 12), osnaživala je percepciju u zvaničnom Beogradu i srpskoj javnosti o jednostranoj i pristrasnoj politici Nemačke oko pitanja Kosova.

Upravo je Nemačka, zajedno sa Francuskom, imala ključnu ulogu u predstavljanju predloga novog sporazuma u dijalogu Srbije i Kosova. U septembru 2022. godine su glavni savetnici nemačkog kancelara i francuskog predsednika Jens Pletner (Jens Plötner) i Emanuel Bon (Emanuel Bonne), zajedno sa specijalnim predstavnikom Evropske unije, pokrenuli proces razgovora o sporazumu koji bi otvorio put ka izlasku iz faze ponavljajućih kriza (Vulović, 2023: 2). Francusko-nemački predlog, koji je prihvaćen na nivou EU prerastajući u evropski predlog, baziran je na Temeljnem ugovoru iz 1972. godine kojim je omogućena normalizaciju odnosa između dve Nemačke i ulazak u međunarodne forume, a elementi predloga su „oživeli“ i delove plana nemačkog diplomate Volfanga Išingera (Wolfgang Ischinger) iz ranih faza pregovora oko Kosova

(EWB, 2023; Kreft, 2023: 180). Nakon više meseci diplomatskih aktivnosti i (neskrivenih) pritisaka, Beograd i Priština su februaru-martu 2023. godine usaglasili Sporazum o putu ka normalizaciji odnosa i Implementacioni aneks (EEAS, 2023a), tj. takozvani Briselsko-ohridski sporazum. Nemačko angažovanje u ovoj inicijativi jeste imalo prepoznatljive obrise insistiranja na multilateralnim kanalima delovanja i praksi podeljenog liderstva.

„Novi početak“ u procesu normalizacije je u potonjim mesecima pre-tvoren u političku pat poziciju, uz eskalaciju kriza na terenu. Ograničenja uticaja Nemačke (ali i drugih aktera) na dve strane u cilju osiguravanja pune implementacije sporazuma su postala evidentna. Nemački pristup je postepeno prerastao u pasivan i reaktivan, pod uticajem rastućih unutrašnjih turbulencija i političkih sukoba koji su potkopavali aktivno spolj-nopolitičko delovanje. Nemačka vlada je podržala u leto 2023. godine „privremene i reverzibilne kaznene mere“ EU protiv Kosova zbog odgovornosti za talas eskalacije nasilja. Nekoliko meseci kasnije se pridružila pismu država članica kojim se od evropskih institucija traži okončavanje mera, posle oružanog incidenta u Banjskoj čije okolnosti i potencijalne veze sa Srbijom nisu rasvetljene (Politico, 2023), a što je doprinelo kritičnijem stavu vlasti u Berlinu. Razmatranje eventualnih evropskih mera prema Srbiji u takvim okolnostima, kojima je Nemačka naginjala, pred-stavlja ograničeni pokušaj programskih promena u nemačkoj spoljnoj po-litici. Iako mere nisu uvedene, porast nepoverenja u vladi Olafa Šolca je uticao na zaoštavanje političkih odnosa sa Srbijom. Tokom 2024. godine nemačka diplomatija je oscilirala, zajedno sa drugim evropskim zemlja-ma i SAD, u upravljanju krizama na Kosovu, načelno zadržavajući tvrdi stav prema Beogradu.

Normativna pitanja demokratskog nazadovanja i suočavanja sa prošlošću

Struktura nemačke koalicione vlade je podsticala, od samog početka mandata, očekivanja o većem naglasku na normativnim prioritetima u spoljnoj politici. Partija Zelenih, koja je više od tri godine rukovodi-la *Auswärtiges Amt* (Saveznim ministarstvom spoljnih poslova), je vo-kalno podsticala spoljnopolitičku agendu zasnovanu na vrednostima. Koalicioni sporazum naglašava „stratešku solidarnost sa demokratskim partnerskim državama“ (SPD, 2021: 113), dok su spoljnopolitički zvanič-nici zagovarali aktivniji i agresivniji pristup Nemačke u pogledu kršenja ljudskih prava i odnosa prema autoritarnim režimima. Ovo ukazuje na nove slojeve koje su Zeleni, pod okriljem vladajuće „semafor“ koalicije, uneli u postojeći normativni okvir nemačke spoljne politike. Objašnjavajući specifičnosti nemačkog pristupa i pravaca njene spoljne politike kroz protekle decenije autori su je neretko svrstavali i u distinktivnu katego-riju normativne sile (Crawford and Olsen, 2017: 600). U praksi spoljne

politike je, pak, izražena kontinuirana tenzija između normativnih zahteva (tzv. *Idealpolitik*) i pragmatičnih, užim interesima vođenih, politika. Nemački novi spoljnopolitički pragmatizam (Fröhlich, 2020: 105) je karakterističan za politiku Angele Merkel prema Zapadnom Balkanu i, konkretno, Srbiji. Prioritizacija regionalne stabilnosti i konstruktivnog pristupa Srbije u dijalogu sa Kosovom značile su pragmatičnu toleranciju nemačkog rukovodstva prema postepenom padu demokratije u Srbiji i efektivnom zastoju reformskog procesa pod okriljem evrointegracija (Brey, 2022; Džihić, 2024). Iz iskustva Zapadnog Balkana je naglašen jaz između normativnog okvira i pragmatične prakse nemačke spoljne politike.

Vlada Olafa Šolca jeste imala kritičniji pristup prema pitanjima vladavine prava i slobode medija u Srbiji. Nemačka je, pre svega kroz funkciju specijalnog izaslanika za Zapadni Balkan, stavila veći (retorički) fokus na ove aspekte u odnosima sa Srbijom, insistirajući striktnije na reformama. Učestalije javne kritike od strane nemačkih zvaničnika i više napora u saradnji sa srpskim civilnim društvom pojačali su u određenoj meri pritisak na vlasti u Beogradu (Vreme, 2023; NIN, 2024). Eksplicitniji naglasak na demokratskim prioritetima, kao rezultat razmotrenih unutrašnjih (i ideoloških) faktora, je, stoga, još jedna prilagođavajuća promena u spoljnoj politici prema Srbiji. Nemačka je bila među evropskim zemljama koje su oštro reagovala na navode o neregularnostima i manipulacijama na parlamentarnim izborima u Srbiji u decembru 2023. godine. Savezno ministarstvo spoljnih poslova je, po prvi put, kritikovalo izborne neregularnosti u Srbiji, podvlačeći da su neprihvatljive za EU kandidata za članstvo (Auswärtiges Amt, 2023). U delu spoljnopolitičkog establišmenta nemačke vladajuće koalicije ojačan je stav o potrebi preduzimanja konkretnih mera prema srpskim vlastima zbog demokratskog nazadovanja. Od strane državnog vrha Srbije su, paralelno, upućivane optužbe o mešanju Nemačke u unutrašnje poslove, uz snažnu medijsku anti-nemačku kampanju (Politika, 2024). Politički odnosi Nemačke i Srbije su, na taj način, tokom prvih meseci 2024. zahladneli do najniže tačke u protekloj deceniji.

Prema diplomatskim izvorima iz Berlina, Nemačka je zagovarala u Briselu preduzimanje kaznenih mera protiv Srbije zbog izbornih neregularnosti, ali nije naišla na dovoljnu podršku u EU, već i na protivljenje pojedinih država (DGAP, 2024). Ispitivanje mogućnosti sankcionisanja Srbije, kroz multilateralne kanale, predstavlja tipičan primer pokušaja programske promene u spoljnoj politici (Nemačke) - u skladu sa Hermanovom konceptualizacijom. Političke akcije nisu usledile, ali su diplomatski pritisak Nemačke, svojevrsna izolacija kada je reč o susretima na najvišem nivou i zategnuti politički odnosi nastavili se u narednim mesecima.

Još jedno pitanje koje je opteretilo bilateralne odnose Nemačke i Srbije tokom 2024. godine je usvajanje Rezolucije o genocidu u Srebrenici u Generalnoj skupštini Ujedinjenih Nacija. Nemački univerzalizam

sopstvene normativno-orijentisane kulture sećanja oblikuje i utiče na aspekte spoljnopolitičkog delovanja (Huyeng and Schumacher, 2024). Različite tradicije u nemačkoj spoljnoj politici naglašavaju posebnu odgovornost Nemačke upravo zbog istorijskog iskustva (Gaskarth and Oppermann, 2021: 95). Iz perspektive Berlina odgovornost u suočavanju sa prošlošću i normativni cilj ustanovljavanja dana sećanja na žrtve tragedije u Srebrenici rukovodili su, deklarativno, pri podnošenju predloga Rezolucije. Nemačka i Ruanda su kao inicijalni ko-sponzori pokrenuli i vodili pregovore u GS UN. Srbija je, sa druge strane, uložila značajna diplomatska sredstva u nastojanju da se suprotstavi i(li) spreči usvajanje Rezolucije. Srpsko rukovodstvo je, pri tome, oštro kritikovalo i dovodilo u pitanje prave motive Nemačke i apostrofiralo upitnu moralnu poziciju pri predlaganju dokumenta zbog njene istorijske odgovornosti (UN Press, 2024); ali su na aktivnu kampanju, takođe, uticale i unutrašnje predizborne okolnosti u Srbiji. Diplomatski „sukob“ je okončan u maju kada je, uprkos većem broju uzdržanih zemalja nego što je inicijalno očekivano, usvojena Rezolucija kojom je uspostavljen međunarodni dan sećanja i komemoracije genocida u Srebrenici (UN Press, 2024).

Partnerstvo u domenu kritičnih sirovina?

Tokom leta 2024. godine je postepeno došlo do otopljanja odnosa između nemačkog i srpskog političkog vrha. Nakon meseci političkih tenzija na relaciji Berlin-Beograd i kritičnijeg pristupa Nemačke, svojevrsni „zakret“ Olafa Šolca u politici prema Srbiji centriran je oko potencijalnog partnerstva u domenu kritičnih sirovina, tj. rudarenja litijuma u Srbiji i integrisanja u evropske lance snabdevanja. Nemački kancelar je u julu 2024. godine doputovao u drugu posetu Beogradu kako bi prisustvovao potpisivanju Memoranduma o razumevanju o strateškom partnerstvu EU i Srbije u području sirovina, lanaca vrednosti baterija i električnih vozila (European Commission, 2024). Tom prilikom Šolc je istakao važnost projekta rudarenja litijuma za nezavisnost evropskih lanaca snabdevanja sirovinama i sugerisao nameru Nemačke da prati razvoj projekta i pruži podršku u osiguravanju ekološki prihvatljivih rešenja (Politico, 2024). Značajna nalazišta litijuma u Srbiji, kao jedne od ključnih sirovina za zelenu tranziciju, opredeljuju zalaganje Evropske unije i posebno Nemačke u pravcu realizacije projekta i zaključivanja partnerstva, odvrćajući spoljne aktere.

„Diplomatija sirovina“ koju je poseta Olafa Šolca Srbiji poduprla iznova otvara pitanje re-balansiranja (geo)strateških i normativnih prioriteta (Vulović, Strack, and Muller, 2025: 3), tim pre što je lokalni demokratski otpor rudarenju litijuma u Srbiji izrazito intenzivan. Iz vizure Berlina podrška sprovođenju projekta „Jadar“ je primarno motivisana interesima dugoročnog snabdevanja nemačke automobilske industrije, ali i ciljem smanjivanja nemačke zavisnosti od Kine u pogledu uvoza litijuma. Za-

govornici ovih odluka nemačke vlade, označavajući ih kao strateške, su ukazivali i na druge dimenzije – bliže ekonomske veze sa Srbijom koje bi oslabile uticaj spoljnih aktera (Rusije i Kina) i (iznova) podstakle konstruktivniju ulogu srpskog državnog vrha oko Kosova (FAZ, 2024). Linije argumentacije u ovom smislu su eho karakterističnog pristupa Nemačke tokom mandata Angele Merkel. Uprkos razlikama na nivou vladajuće koalicije u Nemačkoj oko datog pitanja i odnosa prema srpskom rukovodstvu, dogovor o partnerstvu u domenu kritičnih sirovina predstavlja svojevrsni „povratak kontinuitetu“ – pragmatičnijim politikama i ekonomskom angažovanju u središtu. Kao što su pojedini kritičari primetili (Džihić, 2024), utvrđivanjem ciljeva nemačke vlade oko projekta rudarenja litijuma otvara se novo-staro poglavlje u odnosima koje odlikuje transakcionalna spoljna politika.

Na putu eventualne realizacije projekta stoje brojni izazovi, ali efekti zaključenog partnerstva su se manifestovali u „resetovanju“ političkih odnosa. U rasponu od tri meseca predsednik Srbije je na poziv kancelara dva puta posetio Nemačku, oba puta učestvujući na događajima o sirovinama (N1, 2024). Ton kritika iz Berlina jeste ublažen, a praktične implikacije ponovnog političkog približavanja se ogledaju i u činjenici da je Nemačka - nepunih godinu dana nakon što je razmatrala i zagovarala kaznene mere prema Srbiji - podržala na evropskom nivou otvaranje pregovaračkih poglavlja u decembru 2024. godine (CEP, 2024).

Zaključak

Rad istražuje nemačku spoljnu politiku u pogledu Srbije tokom mandata vlade kancelara Olafa Šolca. Širi kontekst u koji je situirana tema istraživanja jeste kraj „ere“ Angele Merkel u nemačkoj i evropskoj politici i formiranje prve tripartitne koalicione vlade Nemačke, koja se suočavala sa drastičnim izazovima u međunarodnom okruženju, najavljujući kao odgovor redefinisane parametara tradicionalne nemačke spoljne politike. *Zeitenwende* je spoljnopolitička odrednica po kojoj će ostati prepoznatljiva Šolcova vlada. Kao što su dosadašnji generalni ishodi *Zeitenwende* procesa mešoviti i predmet sporenja, tako se i za nemačku politiku na Zapadnom Balkanu i konkretno prema Srbiji ne može tvrditi da je doživela suštinsku prekretnicu. Nemačka vlada jeste na početku mandata, u svetlu ruske invazije na Ukrajinu i potencijalnih posledica širenja nestabilnosti, pojačala svoje angažovanje, kreirajući i po prvi put poziciju Specijalnog izaslanika za Zapadni Balkan, kao region koji u poređenju sa drugim prioritetima nije ranije bio od primarnog značaja.

U spoljnopolitičkom pristupu vlade Olafa Šolca prema Beogradu su, sa jedne strane, preovlađivali kontinuiteti, neodvojivo povezani sa okvirom regionalne stabilnosti i inicijativa za saradnju, procesom evropskih integracija i ekonomskim aranžmanima. Pri analizi promena u nemačkoj spoljnoj politici korišćena je stepenasta konceptualizacija spoljnopolitič-

kih promena Čarlsa Hermana. Uočene su, na taj način, prilagođavajuće promene i pokušaji ograničenih programskih promena u ključnim otvorenim pitanjima između Nemačke i Srbije u proteklim godinama - (1) (ne) pridruživanje evropskom režimu sankcija prema Ruskoj federaciji, (2) viđenja ishoda dijaloga o normalizaciji odnosa Srbije i Kosova i zahtevi nove francusko-nemačkog inicijative, (3) kritičniji pristup Nemačke u pogledu demokratskog nazadovanja u Srbiji.

Intenzivniji pritisak Nemačke oko usklađivanja sa zajedničkom evropskom spoljnom politikom i pridruživanja sankcijama Rusiji, tvrdi stav prema Srbiji u kontekstu procesa normalizacije odnosa sa Kosovom, pogotovo nakon oružanog incidenta u septembru 2023. godine, uz neretko eksplicitno insistiranje na priznanju kao krajnjem ishodu dijaloga; te učestalije javne kritike zastoja u reformama i pada demokratije – u celini su rezultovali pogoršanjem političkih odnosa Berlina i Beograda tokom većeg dela mandata vlade Olafa Šolca. Postepeno otopljanje odnosa na vrhu u drugoj polovini 2024. godine uslovljeno je političkim dogovorom oko partnerstva u domenu kritičnih sirovina, rukovodenim ekonomskim interesima i pragmatičnim impulsima u nemačkoj spoljnoj politici.

Nakon raspada vladajuće „semafor“ koalicije (decembra 2024. godine) i održavanja vanrednih parlamentarnih izbora u Nemačkoj je u maju 2025. godine formirana nova vlada koju predvode demohrišćani (CDU) bivše kancelarke Merkel, sa socijaldemokratama kao manjim partnerom. U vladi Fridriha Merca (Friedrich Merz) ministarstvo spoljnih poslova ke prvi put nakon više od pola veka pod vođstvom najveće partije (CDU) (Deutsche Welle, 2025). U fokusu centralizovanje nemačke spoljne politike ovaj region neće imati primarni značaj, a mogu se očekivati kontinuiteti politika uz izvesno manje kritični pristup prema vlastima u Beograd.

German foreign policy and Serbia during the mandate of Olaf Scholz's government

Abstract



Paper explores German foreign policy regarding Serbia during the mandate of the government of Chancellor Olaf Scholz, who succeeded Angela Merkel in that position. Paper examines continuities and changes in the foreign policy towards Serbia, and determines key issues in relations from Berlin's perspective in the period 2021-2024. From a theoretical point of view, paper is based on Charles Hermann's conceptualization of foreign policy changes. In addition to the prevailing continuities, related to priorities of regional stability, economic engagement, but also framework of initiatives for regional cooperation and process of European integration, adjustment changes and attempts of program changes are also identified in Germany's approach to Serbia. Key open issues on which German government took a more critical stance and (or) exerted more intense pressure were discussed: (1) (non)joining the regime of sanctions against Russian Federation, (2) deadlock in the process of normalization of relations between Serbia and Kosovo, (3) democratic backsliding in Serbia. Consequences

are reflected in the deteriorating level of political relations between Germany and Serbia during most of the Olaf Scholz's mandate.

Keywords

Germany, Serbia, Olaf Scholz's government, foreign policy, foreign policy changes

Literatura

- Adebahr, Cornelius and Toglhofer Theresia, (2015). *Starker Partner, strenger Kritiker: die zwei Gesichter der deutschen Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan*. Berlin: DGAP.
- Beckmann-Dierkes, Norbert and Rankić Slađan, (2022). *Serbian Foreign Policy in the Wake of the War in Ukraine*. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.
- Berlin Process, (2025). „The Berlin Process Since 2014.“ https://www.berlinprocess.de/#summits_ (Datum posete: 15.9.2025).
- Blumenau, Bernhard, Breaking with convention? Zeitenwende and the traditional pillars of German foreign policy: *International Affairs*, vol. 98, no. 6 (2022), pp. 1895-1913.
- BMVG, (2024). „Verteidigungsminister Pistorius zu Gesprächen in Serbien.“ <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/boris-pistorius-trifft-vu%C4%8Di%C4%87-und-vu%C4%8De-vi%C4%87-in-belgrad-5736184> (Datum posete: 15.9.2025).
- Brey, Thomas, „Südosteuropas Fiasko.“ *Internationale Politik*, <https://internationalepolitik.de/de/suedosteuropas-fiasko> (Datum posete: 15.9.2025).
- Bunde, Tobias, Lessons (to be) learned? Germany's Zeitenwende and European security after the Russian invasion of Ukraine: *Contemporary Security Policy*, vol. 43, no. 3 (2022), pp. 516-530.
- Bunde, Tobias, Zeitenwende as a foreign policy identity crisis: Germany and the travails of adaptation after Russia's invasion of Ukraine: *The British Journal of Politics and International Relations* (2025), pp. 1-24.
- Centar za evropske politike, (2024). „Ka otvaranju „famoznog“ klastera 3.“ <https://cep.org.rs/blog/ka-otvaranju-famoznog-klastera-3/> (Datum posete: 15.9.2025)
- CEVES, (2024). *Trgovinski odnosi između Srbije i Nemačke u periodu 2015-2022*. Beograd: Nemačko-srpska privredna komora.
- Crawford, Beverly and Olsen Kim, The Puzzle of Persistence and Power: Explaining Germany's Normative Foreign Policy: *German Politics*, vol. 26, no. 4 (2017), pp. 591-608.
- Dautović, Mirko, Analiza koalicionog dogovora nove nemačke vlade iz novembra 2021: poglavlje VII – spoljna politika Nemačke: *Politički život*, br. 21 (2021), str. 65-74.
- Deutsche Welle, (2022). „Političar Zelenih specijalni izaslanik za zapadni Balkan.“ <https://www.dw.com/bs/politi%C4%8Ddar-zelenih-manuel-saracin-je-specijalni-izaslanik-nje-ma%C4%8Dke-za-zapadni-balkan/a-60993045> (Datum posete: 15.9.2025).
- Deutsche Welle, (2024). „Germany braces for elections as parliament dissolved.“ <https://www.dw.com/en/germany-braces-for-elections-as-parliament-dissolved/a-71166875> (Datum posete 15.9.2025).

- Deutsche Welle, (2025). „Johann Wadephul is Germany's new foreign minister.“ <https://www.dw.com/en/johann-wadephul-to-become-german-foreign-minister/a-72400806> (Datum posete: 15.9.2025).
- DGAP, (2024). „Serbia Has Crossed the EU's Rubicon; Germany and Its Allies Must Respond.“ <https://dgap.org/en/research/publications/serbia-has-crossed-eus-rubicon-germany-and-its-allies-must-respond> (Datum posete: 15.9.2025).
- Džihić, Vedran, „Mining Lithium, Undermining a Democratic Future: EU Deal Takes Serbia Further from Europe.“ Heinrich Böll Stiftung, <https://www.boell.de/en/2024/09/30/mining-lithium-undermining-democratic-future-eu-deal-takes-serbia-further-europe> (Datum posete: 15.9.2025).
- Đukanović, Dragan i Dašić Marko, Pozicioniranje Srbije u srednjoevropskom kontekstu: između „dve/tri“ Srednje Evrope: *Međunarodni problemi*, LXXVI, br. 3 (2024), str. 361-382.
- EEAS, (2023). „Belgrade-Pristina Dialogue: Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia.“ https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en (Datum posete: 15.9.2025).
- EEAS, (2023a). „Belgrade-Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia.“ https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between_en (Datum posete: 15.9.2025).
- European Commission, (2024). „EU and Serbia sign strategic partnership on sustainable raw materials, battery value chains and electric vehicles.“ https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-and-serbia-sign-strategic-partnership-sustainable-raw-materials-battery-value-chains-and-electric-2024-07-19_en (Datum posete: 15.9.2025).
- European Commission, (2025). „Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine.“ https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en (Datum posete: 15.9.2025).
- EWB, (2022). „Disagreements over the status of Kosovo underscored during Scholz's visit to Pristina and Belgrade.“ <https://europeanwesternbalkans.com/2022/06/10/disagreements-over-the-status-of-kosovo-underscored-during-scholz-visit-to-pristina-and-belgrade/> (Datum posete: 15.9.2025).
- FAZ, (2024). „Es geht auch strategisch.“ <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/lithium-geschaft-mit-serbien-es-geht-auch-strategisch-19867344.html> (Datum posete: 15.9.2025).
- Fröhlich, Stefan, (2020). *The End of Self-bondage German Foreign Policy in a World Without Leadership*. Wiesbaden: Springer.
- Gaskarth, Jamie and Oppermann, Kai, Clashing Traditions: German Foreign Policy in a New Era: *International Studies Perspectives*, vol. 22 (2021), pp. 84-105.
- Helms, Ludger, From Scholz to Merz: The capricious politics of the post-Merkel German chancellorship: *Parliamentary Affairs*, vol. 00 (2025), pp. 1-21.
- Hermann, Charles, Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy: *International Studies Quarterly*, vol. 34, no. 1 (1990), pp. 3-21.

- Huyeng, Tim and Schumacher Selin, „Remembrance Day for No One? The Legacy of the UN Resolution on the Srebrenica Day of Remembrance.“ *Völkerrechtsblog*, <https://voelkerrechtsblog.org/remembrance-day-for-no-one/> (Datum posete: 15.9.2025).
- Janes, Jackson, The Ampel Coalition's Foreign Policy Challenges: *German Politics and Society*, vol. 40, no. 4 (2022), pp. 104-118.
- Kosovo Online, (2025). „Hoće li ukidanje specijalnog izaslanika uticati na promenu politike Nemačke prema Zapadnom Balkanu.“ <https://www.kosovo-online.com/vesti/analize/hoce-li-ukidanje-specijalnog-izaslanika-uticati-na-promenu-politike-nemacke-prema> (Datum posete: 15.9.2025).
- Kovačević, Despot, Odnos Nemačke prema aktuelnim pitanjima na Zapadnom Balkanu kroz prizmu izbora 2021: *Politički život*, br. 21 (2021), str. 37-47.
- Kreft, Heinrich, The Franco-German Proposal to Normalise Relations between Serbia and Kosovo: A Historic Opportunity to Unblock the EU Accession Perspective for the Entire Western Balkans: *Foreign Policy Review*, vol. 16, no. 1 (2023), pp. 173-183.
- Kruk, Aleksandra and Molo Beata, (2023). „Central and Eastern Europe in Germany's Foreign Policy,“ in: *Politics and Security of Central and Eastern Europe*. Cham: Springer.
- Mello, Patrick, Zeitenwende: German Foreign Policy Change in the Wake of Russia's War Against Ukraine: *Politics and Governance*, vol. 12 (2024), pp. 1-17.
- Milenović, Nenad, Nikolić Goran, Arandelović Predrag i Jovanović Nikola, (2015). *Srbija i Nemačka: Od podozrenja do poverenja*. Beograd: Fondacija Fridrih Ebert.
- Miroslavljević, Igor, „Is the “two Germanies agreement” a model for the Franco-German proposal for Serbia and Kosovo.“ EWB, <https://europeanwesternbalkans.com/2023/02/10/is-the-two-germanies-agreement-a-model-for-the-franco-german-proposal-for-serbia-and-kosovo/> (Datum posete: 15.9.2025).
- Müller, Melanie, Strack Lea and Vulović Marina, (2025). *The EU's Raw Materials Diplomacy: Serbia as a Test Case*. Berlin: German Institute for International and Security Affairs.
- N1, (2021). „Merkel u Beogradu: Srbija da ide dalje ka pravnoj državi, Vučić dao obećanja.“ <https://n1info.rs/vesti/blog-uzivo-angela-merkel-stigla-u-srbiju-oprostajna-poseta-regionu/> (Datum posete: 15.9.2025).
- N1, (2024). „Vučić u Nemačkoj, sa Šolcom o eksploataciji litijuma.“ <https://n1info.rs/vesti/vucic-u-nemackoj-sa-solcom-o-eksploataciji-litijuma-nemacki-mediji-kazu-da-je-to-deo-predizborne-kampanje/> (Datum posete: 15.9.2025).
- Nationale Sicherheitsstrategie, (2023). „Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie.“ <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf> (Datum posete: 15.9.2025).
- NIN, (2024). „Meta ista, odstojanje sve veće: Nemački eksperti o odnosima Srbije i Nemačke.“ <https://www.nin.rs/politika/vesti/50703/nemacki-eksperti-o-odnosima-srbije-i-nemacke-meta-ista-odstojanje-sve-vece> (Datum posete: 15.9.2025).
- Petke, Sven, Čorsulić Suljo, Herrmann Martin and Kapetanović Lejla, (2021). „*Mein Herz wird auch dann für diese Region schlagen ...*“ *Fortsetzung der partnerschaftlichen Politik erwartet*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung.

- Politico, (2023). „Countries call on EU to remove measures against Kosovo.“ Politico, <https://www.politico.eu/article/josep-borell-kosovo-countries-call-on-eu-to-remove-measures/> (Datum posete: 15.9.2025).
- Politico, (2024). „Berlin inks lithium deal with Belgrade despite environmental concerns.“ Politico, <https://www.politico.eu/article/olaf-scholz-maros-sefcovic-lithium-deal-serbia-environmental-concerns/> (Datum posete: 15.9.2025).
- Politika, (2024). „Vučić: I Srbija je, kao i Nemačka, osetljiva na brutalno mešanje u unutrašnje stvari.“ <https://www.politika.rs/sr/clanak/598100/vucic-i-srbija-je-kao-i-nemacka-osetljiva-na-brutalno-mesanje-u-unutrasnje-stvari> (Datum posete: 15.9.2025).
- Privredna komora Srbije, (2025). „Pregled spoljnotrgovinskih kretanja – bilateralni odnosi Srbije i drugih zemalja sveta.“ <https://pks.rs/pregled-spoljnotrgovinskih-kretanja> (Datum posete: 15.9.2025).
- Reuters, (2022). „Serbia shrugs off pressure from Germany to join EU sanctions on Russia.“ <https://www.reuters.com/world/europe/scholz-heads-western-balkans-help-eu-membership-bid-2022-06-10/> (Datum posete: 15.9.2025).
- Reuters, (2022a). „Serbia must push on with reforms to join EU, says Germany’s Scholz.“ <https://www.reuters.com/world/europe/serbia-must-push-with-reforms-join-eu-says-germanys-scholz-2022-05-04/> (Datum posete: 15.9.2025).
- SPD, (2021). „Mehr Fortschritt Wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.“ https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (Datum posete: 15.9.2025).
- Tagesspiegel, (2024). „Dann braucht Ihr uns nicht“: Warum es für Pistorius kurz sehr frostig in Belgrad wurde.“ <https://www.tagesspiegel.de/politik/dann-braucht-ihr-uns-nicht-warum-es-fur-pistorius-kurz-sehr-frostig-in-belgrad-wurde-11177641.html> (Datum posete: 15.9.2025).
- UN Press, (2024). „General Assembly Adopts Resolution on Srebrenica Genocide, Designating International Day of Reflection, Commemoration.“ <https://press.un.org/en/2024/ga12601.doc.htm> (Datum posete: 15.9.2025).
- Vreme, (2023). „Manuel Saracin: Bez priznanja Kosova nema članstva u EU.“ <https://vreme.com/vesti/manuel-saracin-bez-priznanja-kosova-nema-clanstva-u-eu/> (Datum posete: 15.9.2025).
- Vulović, Marina, (2022). *The Berlin Process in the Western Balkans: Big Ideas, Difficult Implementation*. Berlin: German Institute for International and Security Affairs.
- Vulović, Marina, (2023). *The Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia*. Berlin: German Institute for International and Security Affairs.
- Wanninger, Julia, (2016). *Der Westliche Balkan – Prüfstein deutscher und europäischer Außenpolitik*. Brussels: Ifri-Bruxelles.

Od *bestseler-a* do *flop-a*: reforma izbornog sistema Nemačke 2023. godine

Sažetak



Rad analizira reformu izbornog sistema Nemačke iz 2023. godine i sistemske posledice u izbornom ciklusu 2025. godine. Tvrdnja rada jeste da sistem nije izmenjen putem direktnog reformisanja izbornih pravila, već je u pitanju promena do koje je došlo usled naslaganja (*layering*) novih pravila na već postojeće, čime se menja njihova logika funkcionisanja. Uočena je jasna sistemska greška koja, posredstvom uvođenja pravila o jemstvu drugog glasa (*Zweitstimmendeckung*) i konsekventnog ukidanja kompenzacijskih mandata, ostavlja iza sebe određeni broj izbornih jedinica bez predstavnika. Empirijska analiza performansi reformisanog izbornog sistema govori o kontinuiranoj proporcionalizaciji sistema, kao i o specifičnostima koje se javljaju u izgubljenim izbornim jedinicama.

Ključne reči



mešoviti izborni sistem, reforma izbornog sistema, nemački izborni sistem, nemački izbori, institucionalna promena

[1] Student, Fakultet političkih nauka Univerzitet u Beogradu; Imejl-adresa: david.tadic7322@gmail.com, ORCID: 0009-0004-6968-3142

Uvod

Mešoviti izborni sistemi zauzeli su posebno mesto u literaturi izbornih studija. Od toga da su shvaćeni kao „najbolji od dva sveta” (Shugart & Wattenberg, 2001) i da su „prototip izbornog sistema 21. veka” (Bochsler, 2012), do toga da su „kopilad koja sabiraju nedostatke” (Sartori, 1994), njihova pojava oživela je uspavanu javnost unutar psefoloških krugova. Nemački izborni sistem, institucionalizovan 1949. pod „budnim okom okupacionih snaga” (Vučićević, 2020: 154), dugo godina je važio za prvi među mešovitim modelima, za „bestseller” u praksi i teoriji i primer uspešne demokratske inovacije. Sa kontinuiranim izmenama, izborni sistem najveće države Evropske unije izmenjen je parlamentarnom procedurom 2023. godine kao odgovor na zahtev za daljom proporcionalizacijom sistema i povećanjem efikasnosti parlamenta. Preveliki broj poslanika u Bundestagu značio je veće administrativne troškove kao i dodatne poteškoće tokom zakonodavnog procesa.

Namera ovog rada jeste da objasni kako i na koji način je došlo do reforme nemačkog izbornog sistema i da utvrdi koje su sistemske posledice usledile nakon implementacije reforme. Osnovni argument jeste da sistem nije izmenjen putem direktnog reformisanja pravila (zamenom formule ili broja izbornih jedinica), već da je u pitanju promena do koje je došlo usled naslaganja novih pravila na već postojeće, čime se menja njihova logika funkcionisanja. Rad je struktuiran u tri celine. Prva celina se bavi pregledom teorijskih pristupa u analizi reforme izbornih sistema i njihovim nedostacima, te na kraju opisuje teorijski model istorijskog institucionalizma korišćenog u ovom radu. Druga celina opisuje tok prethodnih izmena i raščlanjuje reformu u njenoj celosti, analizirajući pojedinačne izmene sistema. Koristeći se iznetim kriterijumima, druga celina zaključuje postojanost inkrementalne reforme. Treća celina rada podeljena je na dva segmenta. Prvi segment utvrđuje ishode reforme i način na koji su promene implementirane. Drugi segment analizira performanse sistema

u vidu proporcionalnosti i koncentrisanosti partijskog sistema, koristeći se podacima o izbornim ciklusima u Nemačkoj (2009-2025).

Modeli reforme izbornog sistema

Reforma izbornog sistema postaje jedno od gorućih pitanja politikologije i posebno psefologije tek krajem 20. veka. Pre toga je važno pravilo koje tvrdi da se u stabilnim demokratijama izborna pravila retko menjaju, preciznije, da se izmene mogu javiti samo u izuzetno kriznim vremenima (Nohlen, 1984: 218). Drugi deo objašnjenja ove „reformске oskudice“ nudi Kac (*Richard S. Katz*) kada tumači prirodu svih mogućih kriterijuma koji su neophodni kako bi se jedna izmena izbornih pravila razumela kao reforma izbornog sistema (Katz, 2005). Čak i ako postoji prostor za reformisanje, često su u pitanju kozmetičke izmene unutar dve velike grupe izbornih sistema. Međutim, izborne reforme koje su zadesile stabilne demokratije devedesetih godina prošlog veka, zajedno sa demokratizacijom post-komunističkih zemalja, dovode do porasta radova koji nude objašnjenja za novonastala institucionalna rešenja (Donovan, 1995; Vowles 1995; Horiuchi i Saito, 2003).

Vremenom su iskristalisane dve dominantne teorijske pozicije. Prva je teza o maksimizaciji moći, odnosno varijanta teorije racionalnog izbora (Benoit, 2004; Colomer, 2004). Druga pozicija govori o inherentnim i kontigentnim faktorima, odnosno posmatra reformu kao odgovor na sistemske greške na međupartijskoj i unutarpartijskoj dimenziji (Shugart, 2001). Dalje profilisanje istraživanja u oblasti izborne reforme pokazalo je da dok ove dve pozicije mogu objasniti neke od važnijih izbornih reformi, one izostavljaju neke važne pojave u tom procesu. Tako će Renvik (*Alan Renwick*) tvrditi, pored ostalog, da ovim pristupima suštinski nedostaje tipološko razlikovanje između različitih izbornih reformi i preciznije razumevanje pojedinačnih aspekata reforme (Renwick, 2010: 10). Gideon Rahat (*Gideon Rahat*) pruža sveobuhvatan opis svih relevantnih modela za objašnjenje izbornih reformi, kako uspešnih tako i neuspešnih (Rahat, 2011). Korišćenjem racionalnog izbora, istorijsko-komparativne perspektive i institucionalizma (starog i novog, kulturnog i sociološkog) izborne reforme objašnjenje su kroz njihove različite dimenzije. Autor daje dva zaključka. Prvi je taj da ukoliko postoji jasno razlikovanje između interesa za očuvanje većinskog ili stabilnosti proporcionalnog sistema, teorija racionalnog izbora pruža jasna i „elegantna“ objašnjenja u vezi sa stabilnošću izbornog sistema (Rahat, 2011: 531). Drugi govori o pitanju izborne reforme. Autor tvrdi da je neophodno dostići određeni balans između tri, uzevši u obzir aspekte objašnjenja (generalizacija, jednostavnost i validnost), te bi stoga istorijsko-komparativna perspektiva dala najbolje zaključke, po ceni jednostavnosti (Rahat, 2011: 537).

Teorijski okvir korišćen u ovom radu uklapa se u postavke istorijskog institucionalizma, prevashodno zbog njegove dvostruke pogodnosti kao

a) načina *posmatranja* postepene promene i b) koherentnog *objašnjenja* iste. Time će osnovni predmet našeg istraživanja biti postepena promena jedne institucije poput mešovitog izbornog sistema u Nemačkoj. Za razliku od kritičnih tačaka u vidu relativno kratkih vremenskih perioda tokom kojih postoji znatno veća verovatnoća da će izbori aktera uticati na ishod (Capoccia & Kelemen, 2007: 348), postepena transformacija omogućava instituciji da zadrži prethodnu logiku funkcionisanja uz dodavanje ili oduzimanje nekih komponenti iste. U razumevanju institucionalnih promena, koje nisu nastale kao produkt kritičnih tačaka, najsvrsishodniji model dat je od strane Volfanga Štreka (*Wolfgang Streeck*) i Ketlin Telen (*Kathleen Thelen*) u tekstu koji opisuje pet različitih dimenzija promene (Streeck & Thelen, 2005). Redom, one su „izmeštanje“ (*displacement*), „naslojavanje“ (*layering*), „odmak“ (*drift*), „konverzija“ (*conversion*) i „iscrpljenje“ (*exhaustion*) (Streeck & Thelen, 2005: 31). Kako bi se posmatrane promene potvrdile empirijski, koristimo kombinaciju Galagerovog indeksa (LSq) koji računa stepen proporcionalnosti sistema i Lakso-Ta-geperinog indeksa efektivnog broja partija (ENEP). Njihovom primenom na podatke o rezultatima izbornih ciklusa u posmatranom periodu (2009-2025) merimo stepen u kom je izborna reforma proizvela vidljive posledice.

Poslednja napomena u razumevanju reforme jeste način na koji se razume izborni sistem. Mi se koristimo minimalnom definicijom koja pre svega obuhvata dva seta pravila, gde je prvi set priroda glasova koje glasači imaju na raspolaganju a drugi set način na koji se, putem tih glasova, određuje dodela mandata (Renwick, 2018: 115). Razumevanje izbornog sistema kao metode prevođenja glasova u mandate nadovezuje se na Lajphartove zaključke vezane za dimenzije izbornih sistema, te i reforme istih. Lajphart govori o četiri ključne dimenzije izbornih sistema: izborna formula, veličina izborne jedinice, izborni prag i veličina zakonodavnog tela (Lijphart, 1994: 10-13). Reforma izbornog sistema bi obuhvatala izmenu u bilo kojoj od ove četiri dimenzije, s tim da za prvu ne postoji precizno određen stepen, jer je promena formule odlučujući faktor kakva god ona bila. Za ostale dimenzije, Lajphart uvodi pravilo „20%“ (Lijphart, 1994: 13), gde svaka promena koja odstupa 20% od prethodnog stanja u ostale tri dimenzije može odrediti novi izborni sistem.

Reforma izbornog sistema: slučaj Nemačke

Podstaknuti iskustvom Vajmarske Republike, dizajneri novog izbornog sistema u Nemačkoj nakon WWII imali su za cilj stvaranje okvira unutar kojeg će efikasnost i reprezentativnost biti podjednako uvršteni u izborni model. Novi sistem koji je nastupio predstavljao je post-autoritarnu reformu političkog sistema, sprovedenu uz nadzor sila pobednica. Takav model odgovara Renvikovoj tipologiji dogovora između unutrašnjih (elita) i spoljašnjih aktera (Renwick, 2010: 15). Mešoviti izborni sistem

Nemačke je vremenom detaljno brušen na način da ispravlja nedostatke iz uporedne prakse drugih zemalja i njihovih izbornih modela. Pored tri važne izmene u 20. veku (1949, 1953, 1956) приметно je da nemački izborni sistem od 2009. godine teži mnogo većoj proporcionalizaciji sistema usled negativnog iskustva sa komplikovanim mehanizmima kompenzacije.

Tabela 1 – Tok reforme (2009, 2013, 2021, 2025)

Godina izbora	Okidač reforme	Reforma	Ishod
2009	<i>Negative vote weight</i>	Izborni sistem nepromenjen	Prepoznata greška u sistemu
2013	Distorzija proporcionalnosti	Uvođenje ujednačavajućih mandata	Porast broja poslanika
2021	Neželjene sistemske posledice	Obračun mandata i delimično ograničen broj prekobrojnih mandata	Preveliki parlament $N=735$ (+23% od 598)
2025	Ishod izbora 2021. godine i predlog semafor koalicije (2023)	Fiksiran broj mandata (630) i ukinuti mehanizmi kompenzacije; <i>direktni mandati</i>	Gubitak nominalnih mandata i proporcionalizacija sistema

Izvor: Autor, 2025.

Tabela 1 prikazuje najvažnije promene u izbornom sistemu Nemačke u proteklih 15 godina. Prvi signali manjkavosti desili su se nakon izbora 2009. godine, kada je prepoznat paradoks negativne težine glasa (*negative vote weight*), uzrokovan mehanizmom prekobrojnih mandata. Negativna težina glasa jeste greška sistema koja nastaje kao posledica nejednakog ishoda prilikom glasanja. Usko vezan za *no-show paradox*², sistem proizvodi grešku tako što se sa porastom broja glasova jedne partije umanjuje i broj mandata koje ta partija može da osvoji. Nemačka se prvi put susrela sa ovom greškom 2005. godine, kada je u izornoj jedinici Drezden 1 došlo do situacije u kojoj bi dodatnih 42,000 glasova za CDU doveli do gubitka mandata u toj izornoj jedinici. Kao odgovor na problem, sistem se reformiše putem jakog kompenzacijskog mehanizma u vidu ujednačavajućih mandata. Koliko će svaka lista dobiti ujednačavajućih mandata zavisi od posebne računice. Ukupan broj glasova na nacionalnom nivou podeljen je sa brojem mandata koji je lista osvojila nakon druge faze raspodele, te se u poslednjoj fazi „finalnim količnikom”

[2] „Ukoliko osoba A dobije više glasova od osobe B, takvi izbori ne smeju rezultirati gubitkom osobe A”. No-show paradox leži u tome što bi biračima osobe A bilo bolje da ne glasaju, tačnije, da se ne pojave.
Pogledati: participation criterion.

(najniži partijski količnik, izračunat deljenjem broja glasova svake liste sa brojem mandata koje je osvojila u prvoj fazi, umanjenim za 0,5) deli broj glasova datih za svaku pokrajinsku listu, čime se dobija konačan broj mandata (Vučićević, 2020: 73). Izbori 2021. godine pokazuju neefikasnost ovakvog rešenja. Dok je sa jedne strane određen nivo proporcionalnosti sistema dostignut ($LSq=3.48$), prekobrojni i ujednačavajući mandati dovode do ekstremnog porasta broja poslanika. Tako će nakon izbora 2021. godine nemački Bundestag brojati 735 poslanika, što je povećanje u srazmeri 23% od „legalnih“ 598. Rezultat jeste sistemski proizvodnja „trileme“ između proporcionalnosti, direktno izabranog poslanika (većinski segment) i fiksanog broja istih (Haffert, Langenbach & Rommel, 2024).

Kao odgovor na probleme administracije, efikasnosti i finansijskog opterećenja, partije Bundestaga iznose predloge o izbornoj reformi. Od potpune proporcionalizacije sistema, do spuštanja praga za biračko pravo na 16 godina, Bundestag će izglasati predlog vladajuće koalicije (SPD, FPD, G) koji se sastoji iz par ključnih izmena. Najveća izmena jeste ukidanje prekobrojnih i ujednačavajućih mandata. U praksi to omogućava direktan, nominalan izbor samo onim kandidatima čija partija ima dovoljan broj glasova u toj izbornoj jedinici. Posledica ukidanja jeste novo-staro pravilo „jemstva drugog glasa“ (*Zweitstimmendeckung*), čime se broj osvojenih mandata jedne partije obračunava isključivo putem glasova osvojenih na listovnom nivou. Pored toga, veličina parlamenta je plafonirana, odnosno broj poslanika je fiksan na 630, zadržavajući 299 izbornih jedinica. Poslednja u nizu izmena predstavlja ukidanje klauzule o direktnom mandatu. Reč je o pravilu koje omogućava da partije čiji kandidati osvoje mandate u minimalno tri izborne jedinice mogu dobiti poslaničke mandate čak i ako nisu prešle izborni prag na listovnom nivou. Ovo pravilo je najviše pogodovalo malim partijama, te je zadržano na izborima 2025. godine nakon presude Saveznog Ustavnog suda.

Koristeći Lajphartove kriterijume, neupitno je da je izborni sistem Nemačke prošao kroz proces značajne reforme. Premda je veličina legislative smanjena sa 735 na 630 i da su izborne jedinice ostale iste u tome da nisu preokrojene, jasno je da je promena značajna iako ne ispunjavaju kriterijum od 20%, jer prva utiče direktno na broj poslanika koji može biti izabran, dok se druga pokazuje u svojoj neravnomernosti (izborne jedinice ne daju podjednak broj mandata na oba nivoa). Izborni prag nije izmenjen ali odlukom Ustavnog suda kojom se nalaže odlaganje ukidanja direktnih mandata možemo tvrditi da je jedan segment izbornog praga indirektno promenjen. Najkrupnija izmena jeste ukidanje kompenzacijskih mandata i uvođenje pravila o „jemstvu drugog glasa“, što za posledicu ima otvaranje pitanja izmene izborne formule.

Ishodi reforme: performanse i sistemske posledice

Reforma nemačkog izbornog sistema se dosledno može objasniti korišćenjem koncepta naslojavanje (*layering*).³ Suština naslojavanja jeste u tome da se nova pravila dodaju na stara, time menjajući njihov kontekst i logiku funkcionisanja. Jedna institucija se time ne menja iz njenog korena (mešoviti izborni sistem), već se postepenim dodavanjem, oduzimanjem ili menjanjem određenih komponenti jedne institucije transformiše logika njenog funkcionisanja, što za posledicu ima postepenu promenu same institucije. Prevedeno na jezik izbornih sistema, uvođenjem „jemstva drugog glasa“, mešoviti izborni sistem nije automatski zamenjen proporcionalnim sistemom; postoje još uvek instituti dva glasa, te i drugačiji podsticaji za izborne aktore. Međutim ono što ovaj institut menja jeste način na koji nominalni nivo utiče na raspodelu mandata. U izbornoj reformi iz 2023. godine ne samo da postoji dodavanje jednog pravila institucije (jemstvo drugog glasa), već i oduzimanje odnosno brisanje drugog pravila (mekanizmi kompenzacije). Važno je i napomenuti da dodavanjem jednog instituta ne dolazi do negacije prethodnih u potpunosti, kao što je slučaj sa reformom izbornog sistema, jer bi u suprotnom došlo do nagle institucionalne promene, te bismo govorili o kritičnim tačkama.

Fiksirani broj poslanika obuhvata više delova izborne reforme u sebi. Pored toga što će umanjiti troškove (administrativne i finansijske), umanjio je i komplikovani mehanizam dodele mandata. Fiksiranjem broja ukidaju se i prekobrojni i ujednačavajući mandati, te na raspodelu utiče isključivo proporcionalni segment izbora. Ova izmena se na neki način može i tumačiti kao iscrpljenje (*exhaustion*) jer se pojavljuje kao odgovor na gornju granicu rasta parlamenta. Tumačenje fiksnog broja poslanika kao iscrpljenja pokazuje defekte institucionalnog dizajna utoliko što je vrlo jasno da će dalji rast parlamenta doneti sa sobom veće troškove, te da ništa nije ugrađeno u sam dizajn što bi moglo taj rast sprečiti (uporediti: Streeck & Thelen, 2005: 29). Sa druge strane, naslojavanje daje jednostavnije objašnjenje budući da novi sloj sam po sebi ukida ostale komponente sistema. Ako je broj raspoloživih mandata plafoniran, nemoguće je dobiti prekobrojne mandate, a to uvodi novi sloj institucionalne logike. Ukidanje prekobrojnih i ujednačavajućih mandata razumemo delom kroz koncept izmeštanja (*displacement*). Nije u pitanju klasično izmeštanje, već je brisanje pravila kao posledica naslojavanja novog pravila u vidu „jemstva drugog glasa“. Budući da je listovni nivo sada taj koji u potpunosti određuje ishod raspodele mandata, instituti prekobrojnih i ujednačavajućih mandata bivaju podređeni drugom institucionalnom elementu (izmeštanje) usled dodavanja novog pravila (naslojavanje). Uvođenje „jemstva drugog glasa“ predstavlja „najčistiji“ primer naslojavanja novog pravila na postojeće čime se menja njegova vrednost u hijerarhiji pravila institucije. Premda je i pre listovni nivo određivao kako će man-

[3] Layering se takođe može prevesti kao gomilanje.

dati biti raspodeljeni, sada je on jedinstven i nezavisan u tome, posredstvom plafoniranja Bundestaga i ukidanja kompenzacijskih mandata. Postojeće pravilo, odnosno institucija se time ujedno i interpretira drugačije jer postaje osnova predstavljanja. Poslednje, ukidanje direktnog mandata i posledične ustavne presude mogu biti tumačene kao primer institucionalne lepljivosti. Kako su stara pravila više odgovarala manjim partijama koje su priložile žalbu (CSU, die Linke), poslednji segment pokazuje i način na koji institucionalna promena može doći u sukob sa postojećim akterima i ustaljenim obrascima ponašanja tih aktera.

Mešoviti izborni sistem definišemo koristeći Vučićevićevu definiciju koja podrazumeva tri karakteristike; dva nivoa glasanja, dva nivoa pretvaranja glasova u mandate i strateško glasanje (Vučićević, 2020: 394). Mešovito proporcionalni izborni sistem možemo da definišemo kao onaj u kome postoje dva nivoa pretvaranja glasova u mandate, gde listovni nivo služi kao korektivni faktor, odnosno, glasovi sa listovnog nivoa treba da kompenzuju disproporcionalnost koja se stvara usled nominalnog glasa. U trenutnom izbornom modelu Nemačke, listovni nivo postaje jedinstven u obračunu mandata usled „jemstva drugog glasa“, dok nominalni nivo još uvek daje mandat onome ko osvoji najveći broj glasova u jednomandatnim izbornim jedinicama. Ukoliko se vratimo Vučićeviću i definisanju proporcionalnih mešovitih kao mandatno kompenzacijskih, reč je o onim izbornim sistemima u kojima broj listovnih mandata zavisi delom od broja nominalnih mandata koje je izborna lista osvojila (Vučićević, 2020: 78). Kako svaki mešoviti izborni sistem sa sobom donosi određenu institucionalnu logiku, tako su i akteri unutar njih vremenom razvijali strategije usled kojih su uspešno ili manje uspešno menjali ishode ovakvih modela. Osnovni cilj mešovitog proporcionalnog sistema jeste izrazita proporcionalnost izbornih rezultata usled jakog kompenzacijskog mehanizma. Ipak, kako uporedna praska pokazuje, dešavalo se da akteri svesno koriste ugrađene mehanizme za umanjivanje ovog faktora. Primer za to jesu lažne liste (*decoy list*) na izborima u Italiji (2001) ali i Albaniji (2005), Južnoj Koreji (2020) i Venecueli (2000) (pogledati: Jeong, 2024; Newell, 2002).⁴

[4] Svaki od navedenih slučajeva je imao različite modalitete, sa sličnim ishodom po partiju koja je koristila ovu taktiku.

Tabela 2 – Izgubljeni mandati

Pokrajina	District magnitude	Izgubljeni mandati	Partija gubitnica
Baden-Virtemberg	38	6	CDU
Bavarska	47	3	CSU
Brandenburg	10	1	AFD
Bremen	2	1	SPD
Hesen	22	5	CDU
Meklenburg-Zapadna Pomeranija	6	1	AFD
Rajna-Palatinat	15	3	CDU
Saksonija	16	1	AFD
Saksonija-Anhalt	8	1	AFD
Šlezvig-Holštajn	11	1	CDU
TOTAL	175	23	CDU/CSU (18), AFD (4), SPD (1)

Izvor: Autor

Međutim, problem koji nastaje jeste taj što, usled ukidanja prekobrojnih i ujednačavajućih mandata, postoji mogućnost da kandidat u jedno-mandatnoj jedinici osvoji najveći broj glasova ali ostane bez svog mandata usled toga što njegova partija nije osvojila dovoljan broj mandata na listovnom nivou. Ukratko, nema „jemstvo drugog glasa”. Ukoliko se vratimo na originalnu definiciju, problematično je objasniti kako je moguće da kandidat, zavisen ili nezavisan od svoje partije, na fer način i u skladu sa pravilima izbornog sistema, osvoji mandat na nominalnom nivou i na kraju ostane bez njega. Ako odustanemo od naše labavije definicije i koristimo se opisom koji pruža Vučićević, ovakva definicija bi isključila nemački model jer uvođenjem „jemstva drugog glasa” broj mandata zavisi isključivo i samo od listovnog dela. Predviđanja pre izbornog ciklusa 2025. godine govorila su o tome da bi broj ovakvih slučajaja bio isuviše mali, te da se suštinski sistem ne bi promenio u svojoj klasifikaciji (Siefken, 2024: 83). Simulacije pre izbora su tako pokazivale da bi maksimum izgubljenih mandata mogao dostići tek tri mandata (Hellmann, 2024: 10). Tabela 2 pokazuje znatno veći broj nego predviđen, kao i to da, iako većina njih gubi samo jedan mandat, u nekim izbornim jedinicama su u pitanju tri mandata (Bavarska, Rajna-Palatinat), dok u drugim dolazi i do šest izgubljenih mandata (Hesen, Baden-Virtemberg).

Proporcionalnost

Proporcionalnost jeste jedan od ključnih aspekata svakog izbornog sistema, shvaćena kao mera u kojoj jedan izborni model verno ili iskrivljeno preslikava političke preferencije stanovništva jedne zemlje, kroz posredstvo političkih partija. U istraživanjima proporcionalnosti posebno mesto zauzima Galagerov indeks (*Gallagher Index*) ili indeks najmanjih kvadrata (*Least Squares Index*), koji vrši računicu na osnovu dispariteta glasova i osvojenih mandata nakon izbornog ciklusa. Računa se putem formule:

$$LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

gde LSq jeste indeks najmanjih kvadrata, u kom V_i predstavlja osvojene glasove partije, dok S_i jesu osvojeni mandati partije.

Tabela 3 – Galagerov indeks

Izborni ciklus	Galagerov indeks
2009	3.40
2013	7.83
2017	1.95
2021	3.48
2025	6.49

Izvor: Election indices

Rezultati tabele 3 pokazuju fluktuaciju u proteklih pet izbornih ciklusa.⁵ Indeks za 2025. godinu najbliži je najvećem zabeleženom rezultatu iz 2013. godine, kada je došlo do krupnijih promena u izbornom sistemu, dodavanjem ujednačavajućih mandata i velikog broja prekobrojnih mandata. Oni su se pokazali funkcionalnim tek u sledećem ciklusu, no interesantno je to što, iako je sistem visoko proporcionalizovan poslednjom reformom, on ne izražava takve posledice. Tu je na delu institucionalna dinamika, odnosno, institucionalna lepljivost. Budući da naslojavanje ne menja pravila iz korena, već njihovu logiku funkcionisanja dodavanjem novih pravila, postoji vidljiva tenzija između starih i novih načina funkcionisanja sistema. Drugo moguće objašnjenje tiče se izbornog cenzusa. U slučajevima u kojima je on visok, poput nemačkog petoprocentnog,

[5] Računice koje ažurira prof. Galager, dostupne na: https://www.tcd.ie/Political_Science/about/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf (Datum posete 19.8.2025.)

dolazi do fluktuacije proporcionalnosti usled većeg broja partija koje su ostale ispod praga.

Koncentracija partijskog sistema

Koncentraciju partijskog sistema proveravamo na osnovu efektivnog broja partija, odnosno Lakso-Tagepera indeksa (*Laakso-Taagepera Index*). Indeks može predstaviti efektivan broj partija izašlih na izbore (ENEP), koji se računa putem osvojenih glasova partija i efektivan broj parlamentarnih partija (ENPP) koji se računa na osnovu osvojenih mandata. Formula glasi:

$$ENP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

gde ENP predstavlja efektivan broj partija, dok p_i označava ili osvojene mandate ili glasove, u zavisnosti koji indeks se koristi.

Tabela 4 - Lakso-Tagepera indeks

Izborni ciklus	ENEP (vote)	ENPP (seat)
2009	5.6 (6)	4.8
2013	4.8 (5)	3.5
2017	6.2 (6)	5.6
2021	6.5 (7)	5.5
2025	6.7 (7)	5.1

Izvor: Autorske kalkulacije na osnovu podataka preuzetih sa Bundeswahlleiterin

Izborni cenzus, zajedno sa direktnim mandatom na nominalnom nivou, prezentovani su kao glavni uticaji na koncentraciju partijskog sistema Nemačke. Naši zaključci idu u korak sa krovnom tezom rada o daljoj proporcionalizaciji nemačkog izbornog sistema. Povećanjem broja partija koje utiču na preraspodelu političke moći u parlamentu nužno da se povećava i proporcionalnost samog parlamenta, usled pretpostavke da veći broj partija podrazumeva više zastupljenih političkih interesa. Prethodne računice (Zittel, 2018: 793) pokazale su da je trend koncentracije partijskog sistema u padu, ukoliko se uporedi period do 2013. godine. Sa druge strane, naša računica pokazuje da nemački partijski sistem prolazi kroz transformaciju i da se više ne može klasifikovati u Blondelovu šemu *dvo i po* partijskog sistema. Pozivajući se na istu računicu, efektivan broj partija je nekada iznosio 3 (1983-2005), dok danas tabela 4 pokazuje da efektivan broj partija iznosi približno 5, stabilizovan u protekla tri ciklusa, dok efektivan broj partija izašlih na izbore raste na 7. Tradicionalne

dve velike partije (CDU/CSU, SPD) samostalno imaju mogućnost da tvo-
re većinu u parlamentu ali je politička moć raspršena na ostale partije.
Primer toga se ogleda u moći koju poseduju dve krilne partije (die Linke,
AfD) u vidu veta na krupne izmene za koje je neophodna 2/3 većina.

Izgubljene izborne jedinice

Specifičnost nove reforme sistema jeste evidentna greška koju on pro-
izvodi. Posredstvom pravila o „jemstvu drugog glasa“, poslanici koji su
osvojili svoj mandat na nominalnom nivou mogu ostati bez garantovanog
poslaničkog mesta. Sa osvrtom na njihovu važnost, neophodno je ispitati
pojedinačnosti koje se javljaju u izgubljenim izbornim jedinicama; gde se
one nalaze, da li su u urbane ili ruralne i kakva je fragmentacija unutar
njih. Pretpostavka je da su one situirane u većoj meri unutar urbanih
delova zemlje, te da će usled heterogene strukture birača doći do veće
fragmentacije glasova, jer usled rascepa urbano-ruralno, birači urbanih
sredina imaju širi spektar interesa koji mora biti zadovoljen, te i pred-
stavljen (pogledati: Lane & Ersson, 1987; Raymond, 2018).

Tabela 5 - Fragmentacija unutar izgubljenih izbornih jedinica

Izborna jedinica	Pokrajina	Regija	Urbano- ruralno	ENEP (nominalni glas)
Flensburg–Schleswig	Šlezvig-Holštajn	Zapad	Urbano	5.48
Rostock–LK Rostock	Meklenburg-Zapadna Pomeranija	Istok	Urbano	4.80
Bremen I	Bremen	Zapad	Urbano	5.24
Oberhavel–Havelland	Brandenburg	Istok	Mešovito	4.68
Halle	Saksonija-Anhalt	Istok	Urbano	4.81
Leipzig I	Saksonija	Istok	Urbano	5.37
Schwalm-Eder	Hesen	Zapad	Ruralno	4.30
Frankfurt I	Hesen	Zapad	Urbano	5.22
Frankfurt II	Hesen	Zapad	Urbano	4.98
Groß-Gerau	Hesen	Zapad	Urbano	4.56
Darmstadt	Hesen	Zapad	Urbano	5.21
Trier	Rajna-Palatinat	Zapad	Urbano	4.49
Mainz	Rajna-Palatinat	Zapad	Urbano	5.21
Ludwigshafen/Frankenthal	Rajna-Palatinat	Zapad	Urbano	4.76
München-Süd	Bavarska	Zapad	Urbano	4.55
Nürnberg-Nord	Bavarska	Zapad	Urbano	5.06
Augsburg-Stadt	Bavarska	Zapad	Urbano	5.01

Stuttgart II	Baden-Virtemberg	Zapad	Urbano	5.09
Heidelberg	Baden-Virtemberg	Zapad	Urbano	4.76
Mannheim	Baden-Virtemberg	Zapad	Urbano	5.36
Rhein-Neckar	Baden-Virtemberg	Zapad	Urbano	4.54
Lörrach–Müllheim	Baden-Virtemberg	Zapad	Mešovito	4.87
Tübingen	Baden-Virtemberg	Zapad	Urbano	4.75
PROSEK	/	Zapad	Urbano	4.92

Izvor: Autorske kalkulacije na osnovu podataka preuzetih sa Bundeswahlleiterin

Podaci iz tabele 5 prezentuju nemali broj zaključaka vezanih za prirodu izgubljenih izbornih jedinica. Najveći broj slučajeva pokazuje da su u pitanju zapadne izborne jedinice, što će reći da je predominantano urbano biračko telo u odnosu na urbano-ruralni rascep. Posebno interesantni jesu stepeni fragmentacije unutar ovih izbornih jedinica, izračunati na osnovu efektivnog broja glasova (ENEP) kandidata na nominalnom nivou. Prosečna vrednost iznosi 4.92, što će reći da je stepen fragmentacije izuzetno visok, te da većina prvoplasiranih kandidata u tim izbornim jedinicama osvaja manji procenat od ukupnih glasova. Razlog za tu fragmentaciju možemo pronaći u pozicioniranju tih izbornih jedinica. Imajući u vidu da su pretežno urbane izborne jedinice, razumno je očekivati raznovrsniju strukturu birača i njihovih interesa, nasuprot homogenim ruralnim jedinicama. Jedini čist slučaj ruralne izborne jedinice jeste Schwalm-Eder u Hesenu, koji premda ispoljava viši stepen fragmentacije (ENEP=4.30), svoje glasove u većoj meri deli između kandidata dve velike partije (≈60%). Dva mešovita (polu-urbana) slučaja odgovaraju više urbanim nego ruralnim izbornim jedinicama, kako po stepenu fragmentacije tako i po podeli glasova između kandidata. Dobijene vrednosti takođe govore u jednoj meri i o ponašanju glasača. Sa obzirom na raspršivanje glasova, što za posledicu ima da prvoplasirani kandidati imaju između 20 i 30% glasova, te nedovoljno osvojenih glasova na listovnom nivou da bi zadržali svoj mandat, možemo logički pretpostaviti da nije došlo do *split-ticket* strategija i da je moguće da se dokazana fragmentacija preslikala i na listovni nivo glasanja.

Zaključak

U slučaju nemačkog izbornog sistema pokazali smo da je došlo do inkrementalne institucionalne promene izazvane naslojavanjem novih pravila na postojeća, suštinski zamenivši njihov standardni okvir funkcionisanja. Saglasno sa uvidima istorijskih institucionalista (Streeck & Thelen, 2005), postepene promene odgovaraju modelima vezanim za putnu zavisnost pre nego modelima kritičkih tačaka. Doprinos rada leži i u otkrivanju novih mehanizma proporcionalnog mešovitog izbornog sistema

koji proizvode parcijalnu grešku usled mogućnosti da poslanik koji osvoji dovoljan broj glasova na nominalnom nivou ne bude izabran, ostavljajući iza sebe praznu izbornu jedinicu. Dokazano je i da postoje specifičnosti koje te izborne jedinice poseduju u vidu visokog stepena fragmentisanosti, kao i to da su u najvećem broju slučajeva u pitanju izborne jedinice urbanog dela zemlje.

Ograničenje istraživanja u najvećoj meri jeste kratak vremenski period i jedan izborni ciklus koji je pogođen reformom, te ostaje ispitati da li je došlo do promene u efikasnosti političkog sistema, prezentovane kao jedan od ključnih uzroka reforme. Dodatne prepreke jesu uočene prilikom ispitivanja proporcionalnosti sistema, što otvara prostor za buduća istraživanja u pravcu utvrđivanja da li su posredi samo posledice izazvane izbornim pravilima ili ulogu igraju druge varijable. Na kraju, ograničenje ostaje i u domenu istraživanja specifičnih izgubljenih izbornih jedinica u kontekstu strateškog glasanja, te će biti nužno ispitati postojanje novih strategija u budućnosti.

From *Bestseller* to *Flop*: German Electoral Reform in 2023

Abstract

This paper analyzes the 2023 reform of Germany's electoral system and its systematic consequences for the 2025 election. The central argument is that the system was not changed through a direct reform of electoral rules, but was rather reformed through the use of *layering* - the addition of new rules onto existing ones, thereby altering their institutional logic. A clear systematic flaw is identified: the introduction of the second vote coverage, alongside the consequent elimination of compensatory mandates, results in a number of electoral districts effectively being left without its representative. The empirical analysis of the reformed system's performance highlights a continued trend toward proportionalization, as well as distinct characteristics emerging within the affected districts.

Keywords

mixed electoral system, electoral system reform, German electoral system, German elections, institutional change

Literatura

- Bochsler, Daniel. (2012). A quasi-proportional electoral system „only for honest men”? The hidden potential for manipulating mixed compensatory electoral systems. *International Political Science Review* 33(4): 401-420.
- Benoit, Kenneth. (2004). Models of electoral system change. *Electoral Studies*, 23(3), 363-389.

- Capoccia, G. & Kelemen, D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Analysis. *World Politics* 59 (3): 341–369.
- Colomer, Joseph. M. (2004). The strategy and history of electoral system choice. u J. M. Colomer (Eds.), *Handbook of electoral system choice* (pp. 3–80). Palgrave Macmillan.
- Donovan, Mark. (1995). The Politics of Electoral Reform in Italy. *International Political Science Review*, 16(1), 47–64.
- Haffert, Lukas, Langenbach, Pascal & Rommel, Tobias. (2024). Even in the best of both worlds, you can't have it all: How German voters navigate the trilemma of mixed-member proportionality. *Electoral Studies*, 90, 102797.
- Hellmann, Daniel. (2024). Was taugt das neue Wahlgesetz? *Institut für Parlamentarismusforschung*.
- Horiuchi, Yusaku & Saito, Jun. (2003). Reapportionment and Redistribution: Consequences of Electoral Reform in Japan. *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 4, 669–682.
- Jeong, Byeong-hyeon. (2024). The cost of proportional representations in electoral system design. *Economic Theory Bulletin*, 12(1), 47–56.
- Katz, Richard S. (2005). Why are there so many (or so few) electoral reforms? u M. Gallagher & P. Mitchell (Eds.), *The politics of electoral systems* (pp. 57–76). Oxford University Press.
- Lane, Jan-Erik, & Svante Ersson. (1987). „Multipartism.” u *The Logic of Multiparty Systems*, (Eds.) M. J. Holler, *International Studies in Economics and Econometrics* 17. Dordrecht: Springer.
- Lijphart, Arend. (1994). *Electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies, 1945–1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter. (1984). 'Changes and Choices in Electoral Systems', u A. Lijphart and B. Grofman (Eds.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 217–24.
- Newell, James. (2002). *The Italian general election of 2001: Berlusconi's victory*. Manchester University Press.
- Rahat, Gideon. (2011). The politics of electoral reform: The state of research. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21(4), 523–543.
- Raymond, Christopher. (2018). Socioeconomic Development and Party System Fragmentation Cross-Nationally. *Politics and Policy*, 46, 731–758.
- Renwick, Alan. (2010). *The politics of electoral reform: Changing the rules of democracy*. Cambridge University Press.
- Renwick, Alan. (2018). *Electoral system change*. Oxford Handbook of Electoral Systems. Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni. (1994). *Comparative Constitutional Engineering*. New York: New York University Press.
- Shugart, Matthew S. (2001). Electoral „efficiency” and the move to mixed-member systems. *Electoral Studies*, 20(2), 173–193.
- Shugart, Matthew S. & Wattenberg, Martin P. (2001). *Mixed-member electoral systems: The best of both worlds?* Oxford: Oxford University Press.

- Siefken, Sven. T. (2024). The electoral law of Germany after the Constitutional Court decision of 2024: Continuity and change in personalized proportional representation. *German Politics and Society*, 42 (3), 75-86.
- Streeck, Wolfgang. & Thelen, Kathleen. (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. u W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies* (pp. 1-39). Oxford University Press.
- Vučičević, Dušan. (2020). *Mešoviti izborni sistemi: struktura, geneza, posledice*. Beograd: Službeni glasnik.
- Vowles, Jack. (1995). The Politics of Electoral Reform in New Zealand. *International Political Science Review*, 16(1), 95-115.
- Zittel, Thomas. (2018). *Electoral systems in Context: Germany*. Oxford Handbook of Electoral Systems. Oxford: Oxford University Press.

Iluzija „obrnutog Kisindžera“

Sažetak



Obnova nadmetanja velikih sila je uticala na intenziviranje rasprava o mogućim strategijama Sjedinjenih Američkih Država prema druge dve sile u međunarodnom sistemu, Rusiji i Kini. Jedan od pravaca razmišljanja, čija popularnost sa povratkom Donalda Trampa u Belu kuću raste, je pristup „obrnutog Kisindžera“. Polazeći od analogije sa diplomatijom predsednika Ričarda Niksona i njegovog najuticajnijeg spoljnopoličkog savetnika, Henrija Kisindžera, početkom 70-ih godina prošlog veka, kada je obnova američko-kineskih odnosa oslabila Sovjetski Savez, on podrazumeva unapređivanje odnosa Sjedinjenih Američkih Država sa Rusijom u cilju razdvajanja Moskve i Pekinga, kako bi se ograničila rastuća moć Kine. Osnovni istraživački problem rada je preispitivanje mogućnosti primene ove strategije u aktuelnoj konstelaciji međunarodne politike. Teorijski okvir koji se koristi za to je ravnoteža pretnje. Centralna hipoteza je da se „obrnuti Kisindžer“ suočava sa fundamentalnim izazovima uzrokovanim drugačijom percepcijom pretnje u odnosu na period originalne primene. Za razliku od 70-ih godina prošlog veka, kada je Peking identifikovao Moskvu kao glavnu pretnju, danas obe sile u politici Vašingtona vide centralni izazov, što je omogućilo i nastanak njihovog strateškog partnerstva. Dodatno, tenzije izazvane Ratom u Ukrajini i rastuća ekonomska zavisnost Rusije od Kine predstavljaju još jednu ozbiljnu prepreku primeni ove strategije. Usled takvih okolnosti, „obrnuti Kisindžer“ predstavlja iluziju zasnovanu na pogrešnom analogijskom rezonovanju.

Ključne reči



SAD, Kina, Rusija, ravnoteža pretnje, iluzija, Kisindžer

[1] Istraživač-pripravnik, Institut za strategijska istraživanja, Univerzitet odbrane u Beogradu; Imejl-adresa: nikola.preradovic@mod.gov.rs, ORCID: 0009-0007-9571-4258.

Uvod

Analogije su moćne kognitivne prečice koje istraživači i državnici koriste u potrazi za obrascima i pravilnostima u dinamičnoj sferi međunarodne politike. Kao metod pojednostavljivanja stvarnosti radi razmatranja složenih fenomena sa nepoznatim varijablama, one predstavljaju univerzalnu ljudsku karakteristiku (Krstić, 2013: 57). U spoljnoj politici odlučio su, usled ograničenog raspolaganja informacijama, često prinuđeni da se oslone na ono što su već iskusili, primenjujući ga na nove, nepoznate situacije. Analogije tada figuriraju kao pomagalo u procesu odlučivanja (Nedeljković, Dašić i Živojinović, 2018: 120). Za istraživače one uspostavljaju direktnu vezu između već proučavanih fenomena i pojava čiji se obrisi tek naziru. Tako se rivalstvo Sjedinjenih Američkih Država (SAD) i Narodne Republike Kine često označava kao „novi Hladni rat“ ili poredi sa nadmetanjem Velike Britanije i Vilhelmove Nemačke pred Prvi svetski rat, dok se gotovo po pravilu u svim pregovorima sa autoritarnim liderima poziva na „lekcije Minhena“, kao simbola politike popuštanja (Ibrahim, 2024; Beckley, 2023; Pejić i Blagojević, 2023; Mumford, 2015). Navedeni primeri ukazuju na potencijalnu produktivnost, ali i ozbiljna ograničenja, oslanjanja na istorijske analogije. One mogu biti korisne, ali zahtevaju izrazito opreznu upotrebu.

Na analogijskom modelu rezonovanja se zasniva i rastuća popularnost, pogotovo od povratka Trampa (Donald Trump) u Belu kuću, ideje „obrnutoг Kisindžera“ (Atlantic Council, 2021; Ignatius, 2025; Wess Mitchell, 2025). U osnovi ona podrazumeva pokušaj razdvajanja Rusije i Kine unapređivanjem odnosa sa slabijim rivalom, u ovom slučaju Moskvom, radi uravnotežavanja centralnog konkurenta, Pekinga. Uspeh te strategije bi Vašingtonu omogućio veću fleksibilnost i manevarski prostor u odnosima sa druge dve velike sile. Takav pristup predstavlja inverziju diplomatije Kisindžera (Henry Kissinger), savetnika za nacionalnu bezbednost, a onda i državnog sekretara u Niksonovoj (Richard Nixon) administraciji,

koja je početkom 70-ih godina prošlog veka obnavljanjem odnosa SAD i Kine povećala pritisak na Sovjetski Savez (SSSR), produbljujući jaz između dva komunistička džina. Logika „triangularne“ diplomatije počiva na uverenju da geografska blizina Rusije i Kine stvara klice međusobnog nepoverenja, koje udaljena supersila, poput Vašingtona, može da iskoristi radi oblikovanja povoljne ravnoteže snaga u ključnim regionima sveta. U savremenom kontekstu, „obrnuti Kisindžer“ bi normalizacijom odnosa sa Moskvom, pružio SAD jednu potentnu kartu u nadmetanju sa Kinom.

Cilj ovog rada nije da utvrdi da li administracija predsednika Trampa primenjuje ili ima ambiciju da primeni takvu strategiju spram Rusije i Kine, pogotovo u svetlu Rata u Ukrajini. U njemu se istražuju razlike u kontekstima originalne primene navedenog pristupa i njegove moguće replike. Analizirajući odnose u trouglu SAD–Kina–Sovjetski Savez, odnosno SAD–Rusija–Kina, ukazuje se na znatne razlike u interakciji najvažnijih aktera međunarodne politike u jeku Hladnog rata i savremenoj eri obnove nadmetanja velikih sila. Cilj je da se ukaže na izazove primene strategije „obrnutog Kisindžera“ u aktuelnoj konstelaciji međunarodne politike. U metodološkom pogledu, rad se oslanja na komparativnu metodu za upoređivanje odnosa tri velike sile tokom Hladnog rata kada je strategija originalno implementirana i savremenog konteksta. Ona omogućava analizu sličnosti i razlika koje su u dva perioda uticale na karakter interakcije sila.

Osnovna hipoteza je da se primena promatrane strategije suočava sa fundamentalnim poteškoćama koje su uslovljene drugačijom percepcijom pretnje unutar trenutnog trougla velikih sila u međunarodnom sistemu u odnosu na početak 70-ih godina prošlog veka. Kako primećuje Kisindžer „istorija nas uči na osnovu analogija, odnosno tako što osvetljava moguće posledice situacija koje se mogu uporediti s minulim događajima“, ali se čini da ova pati od zamke promašenog konteksta (Kisindžer, 2016: 15). Nakon uvoda, u radu se ocrtavaju osnove koncepta ravnoteže snaga i pretnje, važnih za konceptualizaciju interakcije velikih sila unutar realizma kao teorije međunarodnih odnosa. Posle toga, fokus je na „otvaranju“ Kine od strane tandema Nikson–Kisindžer kao i faktori-
ma koji su oblikovali izazove i prilike na relaciji SAD–Kina–SSSR tokom Hladnog rata. Dalje se analiziraju savremeni odnosi Moskve, Pekinga i Vašingtona identifikujući određene sličnosti, ali i razlike u odnosu na period Niksonove administracije, koje otežavaju primenu razmatrane strategije. U zaključnim razmatranjima se ukazuje na kontekstualne razlike koje trenutno implementaciju „obrnutog Kisindžera“ čine iluzornom.

Ravnoteža snaga i pretnje

Stara mudrost ravnoteže snaga zasnovane na „zdravom razumu i očiglednom rasuđivanju“, koju škotski filozof Hjum (David Hume) pronalazi još u antici, u Tukididovom (Thucydides) objašnjenju uzroka Peloponeskog

rata, čini usko jezgro realizma u međunarodnim odnosima (Hume, 1994: 154-160). Za jednog od utemeljitelja tog teorijskog pravca ona „ne samo što je neizbežna nego predstavlja i suštinski stabilizujući činilac u zajednici suverenih nacija“ (Morgentau, 2014: 159). Prema Volcu (Kenneth Waltz) „ako uopšte postoji politička teorija međunarodne politike koja je prepoznatljiva, to je svakako teorija ravnoteže snaga“ (Volc, 2008: 130).

Međutim, izazov u razmatranju višeslojnog koncepta kakav je ravnoteža snaga je nesaglasnost autora oko njenog određenja. Tako Morgentau (Hans Morgenthau) termin upotrebljava u četiri različita značenja, dok ih Vajt (Martin Wight) pronalazi čak devet (Morgentau, 2014: 159; Wight, 1966: 151). U osnovi nesuglasice je razlika između ravnoteže snaga kao sistemskog ishoda ili kao svesne politike pojedinih država. Za one koji je posmatraju pre svega kao posledicu strukture međunarodnog političkog sistema „ravnoteža snaga teži tome da se formira bez obzira na to da li jedna ili sve države svesno teže uspostavljanju i održanju ravnoteže“ (Volc, 2008: 132). Sa druge strane, kao konkretna politika ona je ključna strategija opstanka koju političke jedinice koriste kako bi se suprotstavile hegemoniji neke druge sile ili grupe država (Nedeljković i Živojinović, 2024: 33). Ipak, bila ona posmatrana kao delovanje individualnih država ili rezultat interakcije jedinica koje žele da opstanu u anarhičnom sistemu, njena suština je sprečavanje dominacije bilo koje zemlje ili saveza u međunarodnoj politici.

Kritika koncepta ravnoteže snaga, prisutna kontinuirano gotovo od njenog prvog poimanja, snažniju potporu u međunarodnoj stvarnosti dobija nakon kraja Hladnog rata (Nedeljković i Živojinović, 2024: 31). Sa kolapsom SSSR i neupitnom dominacijom SAD u unipolarnom momentu stvorena je anomalija bez presedana u modernom sistemu država. Moć jedine preostale supersile je bila neobuzdana i dominantna, a ozbiljni pokušaji uravnotežavanja su izostali. Dok je većina realista ukazivala da je navedena anomalija dugoročno neodrživa, tvrdeći da će međunarodni sistem neminovno povratiti balans, pojavili su se i autori koji su insistirali na doradi i preciziranju koncepta (Nedeljković i Živojinović, 2024: 34).

Volt (Stephen Walt) je neposredno pre kraja Hladnog rata 1987. godine u delu *Poreklo saveza* formulisao teoriju ravnoteže pretnje (Walt, 1987). Tezom da države primarno uravnotežavaju one aktere koji predstavljaju najveću pretnju, a ne nužno one sa najvećim kapacitetima, Volt je proširio broj faktora koji državnicima razmatraju prilikom izbora saveznika (Walt, 1987: 21). Moć je ostala fundamentalan činilac teorijskog pristupa, ali ne i *a priori* objašnjenje prisustva ili izostanka uravnotežavanja. Uz sveukupnu moć, Volt kao konstitutivne elemente pretnje identifikuje i geografsku blizinu, naglašavajući da akteri u neposrednom susedstvu ili regionu imaju manje prepreka u projektovanju moći u odnosu na udaljenije države, ofanzivnu moć, koja akcentuje brzinu ili opseg naoružavanja potencijalnog protivnika i konačno, agresivne namere, ističući da će one zemlje koje se percipiraju kao agresivne lakše protiv sebe okupiti uravnotežavajuću koaliciju (Walt, 1987: 22-26). Dakle, odluke država o

uravnotežavanju su oblikovane „pretnjama koje uočavaju, i moć drugih je samo jedan elemenat u njihovoj računici (iako izuzetno važan)“ (Walt, 1987: Preface).

Reformulisan teorijski pristup odgovara na brojne kritike koncepta, intenzivirane nestankom bipolarnog poretka, ukazujući da se ne radi o „prirodnom zakonu“ kojim se ravnoteža gotovo automatski uspostavlja već složenoj konstelaciji odgovara država na pretnje. Teorija ravnoteže pretnje pruža i važne uvide u interakciju između SAD, Kine i Rusije. Zašto je Kina zajedno sa SAD uravnotežavala SSSR tokom 70-ih godina prošlog veka iako je sovjetska ukupna moć zaostajala za američkom? Pre odgovora na pitanje o validnosti „obrnutog Kisindžera“ neophodno je razmotriti original.

„Nedelja koja je promenila svet“

Malo koji bilateralni odnosi su prošli kroz period tako dramatičnog uspona i pada kao kinesko-sovjetski tokom Hladnog rata. Dva komunistička džina su od prijateljstva i partnerstva, opisivanog kao „večnog“ i „neuništivog“ ranih 50-ih godina, već krajem iste decenije ušli u period kontinuiranih tenzija (Shen, 2016: Preface). Ideološke nesuglasice nastale nakon iniciranja procesa destalinizacije u SSSR, su iznedrile dugotrajnu raspravu o tome koja vladajuća komunistička partija verodostojno predstavlja „pravi“ marksizam (Li, 2016: 229). Iza fasade idejnih neslaganja ocrtavala se nespремnost Kine da prihvati sovjetsko liderstvo u komunističkom bloku. Raskol Pekinga i Moskve se krajem 60-ih godina pomerio iz ideološke u vojnu sferu nakon invazije Varšavskog pakta na Čehoslovačku 1968. i graničnih sukoba kineskih i sovjetskih trupa marta i avgusta 1969. godine (Tudda, 2012: 14). Primena Brežnjevljeve doktrine i uspostavljanje lojalne vlasti u Pragu je izazivala strah od sličnog scenarija u Peking, dok su pogranični sukobi učvrstili uverenje o agresivnim namerama SSSR. Od ključnog saveznika Moskva je za Kinu postala centralna pretnja bezbednosti.

U međuvremenu se promena raspoloženja u Peking poklopila sa novom administracijom u Vašingtonu koja je signalizirala želju za obnovom odnosa, zaleđenih od pobeđe komunista u Kineskom građanskom ratu i direktne konfrontacije dve države tokom Korejskog rata (Tudda, 2012: 14). Budući predsednik Nikson još 1967. godine piše u članku za *Foreign Affairs* da „posmatrajući stvari dugoročno, jednostavno ne možemo sebi priuštiti da zauvek ostavimo Kinu izvan porodice naroda, gde bi negovala svoje fantazije, gajila mržnje i pretila svojim susedima“ (Nixon, 1967). Imenovanje Kisindžera kao savetnika za nacionalnu bezbednost u novoj administraciji je pomoglo da se ova Niksonova ideja uobliči u konkretnu stratešku zamisao u kojoj je uspostavljanje saradnje sa Kinom predstavljalo važnu komponentu povećanja pritiska na SSSR. Za Kisindžera je nova „triangularna“ diplomatija bila interes Vašingtona jer u „osetljivom

trouglu američko-kinesko-sovjetskih odnosa, mi povećavamo mogućnost za sporazumevanje i s jednom i s drugom zemljom, ako povećavamo svoje opcije u odnosu na obe“ (Kisindžer, 2016: 758). Zajednički interes i sovjetska pretnja su otvorili mogućnost obnove američko-kineskih odnosa.

Obostranu želju za normalizacijom je pratilo i postepeno intenziviranje komunikacija između dve sile. Od sporadičnih kontakata na ambadorskom nivou u Varšavi preko prenošenja međusobnih poruka putem zvaničnika Pakistana do tajnog putovanja Kisindžera u Kinu 1971. godine, Vašington i Peking su postupno pripremali teren za novo poglavlje bilateralnih odnosa (Tudda, 2012). Kulminaciju tog procesa je predstavljala Niksonova poseta Kini februara 1972. godine. Susreti sa Cedungom (Mao Zedong) i Enlajem (Zhou Enlai) su prema rečima američkog predsednika izgradili „most preko 16000 milja i 22 godine neprijateljstva koji su nas delili u prošlosti“ (Tudda, 2012: 201). Potpisan je i Šangajski kominike kojim je trasiran dalji razvoj američko-kineskih odnosa koji, uz navođenje različitih stavova u pogledu ideologije, međunarodne politike, Tajvana i Vijetnama, eksplicitno ističe protivljenje obe sile pokušajima bilo koje treće zemlje ili grupe zemalja da uspostave hegemoniju u azijsko-pacifičkom regionu (Kisindžer, 2016: 766). Takva formulacija je značila neformalni sporazum o protivljenju sovjetskom ekspanzionizmu. Smatrajući „otvaranje“ Kine jednom od prekretnica Hladnog rata, Nikson je okončao samit u Peking u nazivajući ga „nedeljom koja je promenila svet“ (Tudda, 2012: 201).

Nova konstelacija je u duopolu Hladnog rata osnažila američku poziciju. Sa jedne strane, usled sovjetske pretnje interes Pekinga je nalagao poboljšanje odnosa sa SAD. Sa druge, prećutno američko-kinesko partnerstvo je promenilo ravnotežu na štetu Moskve i uticalo na njen umećeniji kurs u dijalogu o važnim bilateralnim pitanjima sa Vašingtonom. Ravnoteža pretnje u trouglu odnosa sila je išla na ruku SAD. Kako je smatrao Kisindžer, Vašingtonu se „ukoliko utvrdimo da se Sovjetski Savez i Kina mnogo više plaše jedan drugog nego Sjedinjenih Država, kao što smo to sumnjali – nude diplomatske opcije bez presedana“ (Kisindžer, 2016: 760).

Ravnoteža pretnje kao prepreka „obrnutom Kisindžeru“

Primena strategije „obrnutog Kisindžera“ bi danas, za razliku od Hladnog rata, podrazumevala obnovu odnosa i saradnju sa Rusijom radi uravnotežavanja novog glavnog rivala, Kine. Tako se u publikaciji uticajnog Atlantskog Saveta ističe da SAD, u sklopu generalne strategije prema Kini, mora da uravnoteži svoj odnos sa Rusijom, naglašavajući kritični značaj razdvajanja Moskve i Pekinga (Atlantic Council, 2021: 10). U članku za *Foreign Affairs* Ves Mičel (Aaron Wess Mitchell), praveći direktno poređenje sa delovanjem tandema Nikson-Kisindžer, smatra da strategija Vašingtona treba da se zasniva na smanjivanju tenzija sa slabijim od dva

rivala kako bi se koncentrisao na jačeg (Wess Mitchell, 2025). Kako je jasno da je to danas Rusija, fokus SAD bi morao da bude na detantu sa Moskvom koji bi štetio interesima Pekinga (Wess Mitchell, 2025). U tom kontekstu, uprkos sve većoj saradnji Rusije i Kine od početka Rata u Ukrajini, američka administracija može da radi na stvaranju uslova koji bi podstakli Moskvu da se fokusira na „istočni pre nego na zapadni vektor svoje spoljne politike“ (Wess Mitchell, 2025). Navedeni stavovi u suštini odražavaju pokušaj izbegavanja scenarija koji bi, po mišljenju Bžežinskog (Zbigniew Brzezinski), bio najnepovoljniji za američke interese nakon kraja Hladnog rata, a to je „antihegemonijska“ koalicija Kine i Rusije², oblikovana komplementarnim nezadovoljstvima novim poretom (Brzezinski, 1997: 55). Može se dodati i zajedničkom percepcijom pretnje.

Da bi smo razmotrili mogućnost primene strategije razdvajanja Moskve i Pekinga u trenutnom međunarodnom sistemu neophodno je razmotriti ravnotežu pretnje u trouglu SAD-Rusija-Kina. Pružaju li njihovi odnosi osnovu neophodnu za takav pristup Vašingtona? Koga trenutno Rusija i Kina identifikuju kao pretnju nacionalnoj bezbednosti? Odgovor na ta pitanja otkriva i potencijalne mogućnosti i ograničenja „obrnutog Kisindžera“.

Prekretnicu za rusko identifikovanje pretnje nakon kraja Hladnog rata je predstavljao proces širenja ključne transatlantske vojne institucije, NATO, u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Posmatran kao osnovni instrument politike Vašingtona u Evropi od nestanka bipolarnog poretka, generacije lidera u Moskvi su postepeno približavanje saveza ruskim granicama smatrale opasnim razvojem. Rusku poziciju prema ekspanziji NATO sumira izjava predsednika Putina (Vladimir Putin) da je „Berlinski zid pao, ali podela Evrope nije prevaziđena, nevidljivi zidovi su se jednostavno pomerili ka Istoku. To je stvorilo osnovu za uzajamne prigovore, nerazumevanja i krize u budućnosti“ (Sushentsov and Woflhorh, 2020: 433). Pomeranje zidova, odnosno širenje saveza, je od samog svog početka bilo predmet oštre kritike zvaničnika iz Moskve. Tako je poslednji politički lider SSSR, Gorbačov (Mikhail Gorbachev), širenje transatlantske alijanse nazvao „ozbiljnom greškom“, dok je prvi predsednik Ruske Federacije, Jeljcin (Boris Yeltsin), isticao da bi svaka ekspanzija saveza koja ne bi uključila Rusiju narušila evropsku bezbednost (The Associated Press, 2009; The New York Times, 1993). U novijoj iteraciji iste kritike, Putin u poznatom govoru na Minhenskoj konferenciji o bezbednosti 2007. godine širenje NATO, označava kao „ozbiljnu provokaciju koja smanjuje nivo međusobnog poverenja“ (Kremlin, 2007). Dodatno, u zvaničnim vojnim doktrinama Ruske Federacije iz 2010. i 2015. godine kao „glavna spoljna pretnja“ navedeno je pomeranje vojne infrastrukture NATO bliže granicama Rusije (Posen, 2025: 22). Moskva je kao posebnu pretnju identifi-

[2] Bžežinski dodaje da bi deo te koalicije možda mogao da bude i Iran (Brzezinski, 1997: 55).

kovala potencijalno priključivanje dve bivše sovjetske republike, Gruzije i Ukrajine, savezu koje je nagovešteno deklaracijom samita NATO u Bukureštu 2008. godine (NATO, 2008). Pogotovo je bilo osetljivo pitanje mogućeg članstva Ukrajine koje je, kako je izvestio tadašnji ambasador SAD u Moskvi, Brns (William Burns), za rusku političku elitu predstavljalo „najcrveniju od svih crvenih linija“ (Burns, 2019: 233). Samo četiri meseca nakon samita, Rusija vojno interveniše u Gruziji pokazujući prvi put spremnost da upotrebi silu kako bi sprečila širenje NATO, pretvarajući retoriku u aktivno političko i vojno delovanje (Preradović, 2023: 27). Sličan obrazac sledila je i ruska politika prema Ukrajinskoj krizi od 2014, koja februara 2022. godine eskalira u najveći sukob na evropskom kontinentu od Drugog svetskog rata, a u govoru neposredno pred početak invazije Putin posebno apostrofira mogućnost ukrajinskog članstva u NATO (Preradović, 2023: 62). Dakle, centralni fokus ruske političke i vojne strategije je na njenoj zapadnoj granici gde kao ključni izazov identifikuje delovanje SAD posredstvom transatlantskog vojnog saveza.

Sa druge strane, uspon Kine je, nekada uglavnom kooperativne odnose sa SAD, pretvorio u centralno nadmetanje savremene međunarodne politike. Činjenica da je Peking gotovo 30 godina prosečno beležio dvo-cifren procentualni rast BDP, postao vodeći svetski izvoznik i najveća trgovačka nacija, je omogućio stvaranje snažne ekonomske baze u nekada relativno siromašnoj državi (De Wijk, 2015: 151). Rastuća ekonomska moć se sve više preliva u političku i vojnu. Tako kineska izdvajanja za odbranu, u cilju izgradnje veće, modernije i bolje opremljene vojske, kontinuirano rastu, beležeći skok od 7,2% 2025. u odnosu na prethodnu godinu (The Associated Press, 2025). Paralelno sa tim, rukovodstvo predvođeno predsednikom Đipingom (Xi Jinping) je formulisalo novi ambiciozniji pristup Kine usmeren ka aktivnijem ostvarivanju ključnih spoljnopolitičkih prioriteta zemlje (Nien-chung, 2016: 83-84). Sve veća materijalna osnova, ali i volja da se moć odlučnije koristi, su profilisali Peking kao glavnog izazivača iz perspektive Vašingtona. Tako Strategija nacionalne bezbednosti prve Trampove administracije ističe Kinu kao aktera koji želi „da zameni Sjedinjene Države u Indo-Pacifičkom regionu, proširi opseg svog ekonomskog modela rukovođenog državom, i preuredi region u svoju korist“. (The White House, 2017: 25). U sličnom tonu isti strateški dokument usvojen tokom mandata predsednika Bajdena (Joseph Biden) naglašava da je Kina jedini rival koji istovremeno ima „nameru da preoblikuje međunarodni poredak“, ali i sve veću „ekonomsku, diplomatsku, vojnu, i tehnološku moć da to učini“. (The White House, 2022: 23). Uprkos određenim oscilacijama, takav stav je prisutan i po povratku Trampa u Belu kuću. Za aktuelnog državnog sekretara i savetnika za nacionalnu bezbednost, Marka Rubija (Marco Rubio), Kina je „najveća pretnja“ za SAD (The Associated Press, 2025). Dodatno, u, nedavno preimenovanom, američkom ministarstvu rata važnu ulogu imaju kadrovi koji, poput Elbridža Kolbija (Elbridge Colby), u centar nove američke velike strategije stavljaju dugoročno nadmetanje sa Pekingom (Colby, 2021). U takvim

okolnostima nije iznenađujuće da kineski predsednik glavni izazov razvoju vidi u sveobuhvatnoj strategiji „obuzdavanja, opkoljavanja i suzbijanja“ koju protiv njegove države predvodi Vašington (The New York Times, 2023).

Ukupno posmatrano, u trouglu odnosa tri sile moguće je ukazati šta svaka od njih smatra najvažnijom pretnjom. Za SAD to je nesumnjivo uspon Kine i njen aktivniji regionalni i globalni angažman. Analogno tome, Peking upravo u politici obuzdavanja Vašingtona vidi najznačajniju pretnju svojim nacionalnim interesima. Ta dinamika predstavlja okosnicu obnove nadmetanja velikih sila u 21. veku. Sa druge strane, za Rusiju, kako pokazuju oružane intervencije u Gruziji 2008. i Ukrajini 2014. i ponovo 2022. godine, osnovnu pretnju konstituise širenje transatlantskog vojnog saveza, čiji je lider SAD. Dakle, od tri velike sile, Peking i Moskva imaju zajedničku percepciju pretnje koja je trasirala put njihovim bližim odnosima.

Trend uzleta kinesko-ruskih odnosa je dodatno intenziviran neposredno pre početka i tokom Rata u Ukrajini. Tako su predsednici Putin i Si u zajedničkoj izjavi februara 2022. godine istakli da partnerstvo dve zemlje „nema limita“ niti „zabranjenih oblasti saradnje“ (The Guardian, 2022). Usled ospežnih sankcija koje su zapadne države uvele Moskvi tokom rata, trgovinska saradnja Rusije i Kine je dostigla rekordne razmere (BBC, 2024). Dodatno, Peking pokriva najveći deo potreba Kremlja za tehnologijama „dualne upotrebe“, odnosno onih koje se, uz civilne, koriste i u vojne svrhe, a kinesko tržište je postalo jedno od najznačajnijih za ruski gas (BBC, 2024). Ekonomska saradnja je uticala na razvoj asimetrične zavisnosti. U ovom slučaju sve veće zavisnosti Rusije u odnosu na Kinu. Izvan domena privrede, dve države od kraja Hladnog rata postepeno produbljuju i institucionalizuju vojnu i bezbednosnu saradnju (Korolev, 2019). Ti odnosi ne predstavljaju vojni savez, ali se o njima može govoriti kao o sveobuhvatnom strateškom partnerstvu.

U takvim okolnostima primena „obrnutog Kisindžera“ se suočava sa nekoliko osnovnih izazova. Prvi i najočigledniji je izostanak bilo kakvog razdora između Rusije i Kine. Ne samo da ne postoji ništa nalik sovjetско-kineskoj konfrontaciji iz perioda Niksonove administracije, već obe države upravo u politici SAD vide pretnju svojim interesima koja ih je znatno približila. Uprkos neupitnom rastu kineske moći, Moskva najveći izazov za svoju bezbednost vidi na zapadnim granicama gde je ekspanzija NATO ugrozila njenu poziciju evropske sile, a Peking primarno posmatra kroz prizmu partnera u izgradnji multipolarnog poretka i oponiranju unilateralizmu zapadnih zemalja. To znači da ozbiljan prostor za eksploataciju određenih već postojećih tenzija za SAD faktički ne postoji. Drugi važan problem za poziciju Vašingtona, izvan samog trougla odnosa velikih sila, predstavlja savezničko opažanje. Potencijalno američko-rusko približavanje u kontekstu Rata u Ukrajini, nosi rizik narušavanja transatlantskog partnerstva i ugrožavanja američkog kredibiliteta kod tradicionalnih evropskih saveznika. Takav razvoj uključuje i mogućnost

potkopavanja kohezije NATO i dodatnog ubrzavanja fragmentiranog i sporadičnog naoružavanja evropskih država (Hughes and Leoni, 2025). Konačno, nije zanemarljiva ni navedena ekonomska zavisnost Rusije od Kine, koja povećava cenu bilo kakvog prekida njihovih odnosa. Od početka Rata u Ukrajini, važan izvor finansiranja sukoba za Moskvu su prihodi od prodaje energenata Kini (McFaul and S. Mederios, 2025). Uz to, ruski sektor odbrane kritične komponente za proizvodnju novog oružja uvozi iz Kine, dok je Peking drastično povećao i izvoz robe široke potrošnje Rusiji, popunjavajući prazninu nastalu povlačenjem zapadnih kompanija (McFaul and S. Mederios, 2025). U tom kontekstu, bilo koji potencijalni veliki dogovor SAD i Rusije bi imao ozbiljne poteškoće da učini partnerstvo Moskve sa Pekingom suvišnim. Kako je uočio Marko Rubio razvoj u kome Rusija postaje „trajni mlađi partner Kine“ bi bio štetan za interese SAD, ali istovremeno sposobnost Vašingtona da potpuno odvoji Moskvu od odnosa sa Pekingom je ograničena (Burack, 2025).

Zaključak

Rastuća popularnost, u akademskim i političkim krugovima, ideje „obrnutog Kisindžera“ je obnovila diskusije o politici SAD prema druge dve velike sile u međunarodnom sistemu, Rusiji i Kini. Zagovornici ovog pristupa na osnovu analogije sa „otvaranjem“ Kine tokom Hladnog rata vide priliku da Vašington, unapređenjem odnosa sa Moskvom, razdvoji Rusiju i Kinu i spreči potencijalno formiranje „antihegemonijske“ koalicije. U direktnoj inverziji manevra tandema Nikson-Kisindžer, SAD bi, kao što je to nekad bio Peking u nadmetanju sa SSSR, učinile Rusiju faktorom uravnotežavanja centralnog rivala, Kine.

U radu se ukazuje na ozbiljne nedostatke takvog modela analogijskog rezonovanja. Prividne sličnosti u svetlu nezanemarljivih kontekstualnih razlika skrivaju suštinski drugačiju strukturu podsticaja. Važnu diferencijaciju otkriva teorija ravnoteže pretnje, koja naglašava da države primarno uravnotežavaju pretnje, a ne isključivo moć. Početkom 70-ih godina prošlog veka odnosi Kine i SSSR su se nalazili u dugoročnoj negativnoj spirali koja je dodatno eskalirala nakon graničnih sukoba 1969. godine. Za Peking je u tom trenutku nedvosmisleno najveću pretnju nacionalnoj bezbednosti predstavljala Moskva, dok je Vašington razdor komunističkih džinova iskoristio da ojača sopstvenu poziciju *vis a vis* glavnog konkurenta u Hladnom ratu. Savremeno nadmetanje velikih sila karakteriše znatno drugačija ravnoteža pretnje u kojoj i Kina i Rusija politiku SAD identifikuju kao centralni izazov svojim interesima. Dodatno, umesto ozbiljnog razdora, Moskva i Peking imaju čvrsto strateško partnerstvo, uz sve veću rusku ekonomsku zavisnost od Kine. To znači da bi uspeh „obrnutog Kisindžera“ za Vašington, uz izazovnu normalizaciju odnosa sa Rusijom, zavisio i od sposobnosti da se stvori nov razdor na relaciji Moskva-Peking. Takav scenario trenutno deluje iluzorno. On zanemaruje

drugačiji kontekst i ravnotežu pretnji u odnosu na original. Nadovezujući se na tvrdnju da nas „istorija uči na osnovu analogija“, Kisindžer dodaje i da „svaka generacija mora iznova da utvrdi koji od tih događaja se zaista mogu uporediti“ (Kisindžer, 2016:15). U ovom slučaju poređenje odnosa sila u dva različita konteksta ne pruža osnovu za primenu istog pristupa.

The Illusion of the „Reverse Kissinger”

Abstract



The renewal of great power competition has intensified discussions about possible strategies for the United States towards the other two powers in the international system, Russia and China. One line of thought, whose popularity is growing with the return of Donald Trump to the White House, is the “reverse Kissinger” approach. Drawing on the analogy with the diplomacy of President Richard Nixon and his most influential foreign policy advisor, Henry Kissinger, in the early 1970s, when the renewal of US-China relations weakened the Soviet Union, it involves improving the United States’ relations with Russia in order to separate Moscow and Beijing, in order to limit the growing power of China. The main research problem of the paper is to review the possibilities of applying this strategy in the current strategic context. The theoretical framework used for this is the balance of threat. The central hypothesis of the paper is that the “reverse Kissinger” faces fundamental challenges caused by a different perception of the threat compared to the period of its original application. Unlike the 1970s, when Beijing identified Moscow as the main threat, today both powers see Washington’s policy as a central challenge, which is what made their strategic partnership possible. In addition, the tensions caused by the war in Ukraine and Russia’s growing economic dependence on China pose another serious obstacle to the implementation of this strategy. In such circumstances, the “reverse Kissinger” is an illusion based on faulty analogical reasoning.

Keywords



USA, China, Russia, balance of threat, illusion, Kissinger

Literatura

- Beckley, Michael, 8.22.2023. “Delusions of Détente – Why America and China Will Be Enduring Rivals”. Foreign Affairs, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/china-delusions-detente-rivals> (Datum posete: 15.8.2025).
- Brzezinski, Zbigniew, (1997). *The Grand Chessboard – American Primacy and Its Geo-strategic Imperatives*. US: Basic Books.
- Burns, William, (2019). *The Back Channel*. London: Hurst & Company.
- “China will increase its defense budget 7.2% this year”, The Associated Press, <https://apnews.com/article/china-defense-budget-taiwan-4ac7cbdc7d5b889732cd55916ff7eb36> (Datum posete: 27.8.2025).

- Colby, Elbridge, (2021). *The Strategy of Denial – American Defense in an Age of Great Power Conflict*. US: Yale University Press.
- "China's Leader, With Rare Bluntness, Blames U.S. Containment for Troubles", The New York Times, <https://www.nytimes.com/2023/03/07/world/asia/china-us-xi-jinping.html> (Datum posete: 31.8.2025).
- De Wijk, Robert, (2015). *Power Politics*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hume, David, (1994). *Political Essays*. UK: Cambridge University Press.
- "How is China supporting Russia after it was sanctioned for Ukraine war?", BBC, <https://www.bbc.com/news/60571253> (Datum posete: 2.9.2025).
- Hughes, Geraint and Leoni, Zeno, A 'Reverse Kissinger'? Why Trump's Anti-China Rapprochement with Russia is Likely to Fail: *Survival*, vol. 67, no. 4 (2025), pp. 147-160.
- Ibrahim, Azeem, 6.6.2024, "A New Cold War Needs Its Own Rules – Conflict with China is inevitable - but controllable". *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2024/06/06/china-cold-war-rules-competition/> (Datum posete: 15.8. 2025).
- Ignatius, David, 4.3.2025, "Trump bets on a 'Reverse Kissinger'". The Washington Post, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2025/04/03/trump-foreign-policy-reverse-kissinger-china-russia-gamble/> (Datum posete: 16.8.2025).
- Krstić, Milan, Uloga istorijskih analogija u spoljnoj politici: SAD, Operacija Deliberate Force 1995. i vazdušni napadi NATO na SRJ 1999. godine: *Politički život – časopis za analizu politike*, br. 7 (2013), str. 55-63.
- Kisindžer, Henri, (2016). *Diplomatija*. Beograd: Kosmos izdavaštvo.
- Korolev, Alexander, On the Verge of an Alliance: Contemporary China Russia Military Cooperation: *Asian Security*, vol. 15, no. 3 (2019), pp. 233-252.
- Li, Danhui, (2016). "Open Struggles and a Temporary Truce, 1959-1961", u: *A Short History of Sino-Soviet Relations, 1917-1991*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Mumford, Andrew, Parallels, prescience and the past: Analogical reasoning and contemporary international politics: *International Politics*, vol. 52, no. 1 (2015), pp. 1-19.
- Morgentau, Hans. (2014). *Teorija međunarodne politike – borba za moć i mir*. Podgorica: CID.
- "Marco Rubio warns China is America's 'biggest threat,' affirms value of NATO alliance", The Associated Press, <https://apnews.com/article/marco-rubio-trump-secretary-state-senate-nomination-7ad1ad16ed95a213706c18b613b630b5> (Datum posete: 31.8.2025).
- McFaul, Michael and S. Medeiros Evan, 4.4.2025. "China and Russia Will Not Be Split – The "Reverse Kissinger" Delusion". *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/china-and-russia-will-not-be-split> (Datum posete: 3.9.2025).
- Nedeljković, Stevan, Dašić Marko i Živojinović Dragan, Upotreba istorijskih analogija u donošenju spoljnopolitičkih odluka na primeru odnosa Srbije i Sjedinjenih Američkih Država posle 2000. godine: *Srpska politička misao*, XXV vol. 62, br. 4 (2018), str. 119-139.
- Nedeljković, Stevan i Živojinović Dragan, (2024). „Relevantnost koncepta ravnoteže snaga u 21. veku“, u: *Teorije međunarodnih odnosa nekad i sad – pristupi, koncepti i prakse*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.

- Nixon, Richard, 10.1.1967, "Asia After Viet Nam". Foreign Affairs, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1967-10-01/asia-after-viet-nam> (Datum posete 20.8.2025).
- Nien-chung, Chang-Liao, China's New Foreign Policy under Xi Jinping: *Asian Security*, vol. 12, no. 2 (2016), pp. 82-91.
- "National Security Strategy", (2017). The White House, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (Datum posete: 29.8.2025).
- "National Security Strategy", (2022). The White House, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (Datum posete: 29.8.2025).
- Pejić, Igor i Blagojević Srdan, Uspon savremene Kine i Vilhelmove Nemačke: izazovi produktivne analogije: *Međunarodni problemi*, vol. 75, br. 1 (2023), str. 93-115.
- Posen, Barry, Putin's Preventive War – The 2022 Invasion of Ukraine: *International Security*, vol. 49, no. 3 (2025), pp. 7-49.
- Preradović, Nikola, (2023). *Politika Ruske Federacije prema Ukrajinskoj krizi od 2014. do 2022. godine*. Master rad, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
- Shen, Zhihua, (2016). "Preface", u: *A Short History of Sino-Soviet Relations, 1917-1991*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Sushentsov, Andrey and Wohlforth William, The tragedy of US-Russian relations: NATO centrality and the revisionists' spiral: *International Politics*, vol. 57 (2020), pp. 427-450.
- "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy", Kremlin, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (Datum posete: 25.8.2025).
- "The Longer Telegram – Toward A New American China Strategy", Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/01/The-Longer-Telegram-Toward-A-New-American-China-Strategy.pdf> (Datum posete 16.8.2025).
- Tudda, Chris, (2012). *A Cold War Turning Point – Nixon and China, 1969-1972*. US: Louisiana State University Press.
- "USA: WASHINGTON: FORMER SOVIET LEADER MIKHAIL GORBACHEV VISIT", The Associated Press, <https://newsroom.ap.org/editorial-photos-videos/detail?itemid=0725977c-cad8799b086c7e9ef4c24626&mediatype=video&source=youtube> (Datum posete: 25.8.2025).
- Volc, Kenet, (2008). *Teorija međunarodne politike*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.
- Wess Mitchell, Aaron, 4.22.2025, "The Return of Great-Power Diplomacy - How Strategic Dealmaking Can Fortify American Power". Foreign Affairs, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/return-great-power-diplomacy-strategy-wess-mitchell> (Datum posete: 16.8.2025).
- Wight, Martin, (1966). "The Balance of Power", u: *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. London: Allen & Unwin.
- Walt, Stephen, (1987). *The Origins of Alliances*. New York: Cornell University Press.

"Xi and Putin urge Nato to rule out expansion as Ukraine tensions rise", The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/04/xi-jinping-meets-vladimir-putin-china-russia-tensions-grow-west> (Datum posete: 1.9.2025).

"Yeltsin Opposes Expansion Of NATO in Eastern Europe", The New York Times, <https://www.nytimes.com/1993/10/02/world/yeltsin-opposes-expansion-of-nato-in-eastern-europe.html> (Datum posete: 25.8.2025).

Bring Them All Home: The Hostage Return Protests and Making of Israeli Foreign Policy in the October 7th War

Abstract



The article presents an analysis of the role of protests aimed at the return of Israeli hostages as a key factor in setting the foreign policy agenda of the State of Israel during the first two years of the October 7th War. By relying on Robert Putnam's 'two-level' approach to foreign policy analysis, the protesters, both as organised groups and regular citizens, are viewed as key actors in the 'second', i.e. domestic level of politics. By demonstrating the importance of protests in setting the agenda for warfare and peace negotiations, as well as their limitations in this regard, the article argues for a continued analytical relevance of popular mobilization within Israel's political system and foreign policy. In particular, the ability of protests to set and maintain the return of the hostages as war goal, yet their inability to effect a ceasefire deal, is placed in the context of Israel's political pluralism and democratic procedures.

Keywords



Israeli hostages, October 7th War, popular mobilization, Israeli foreign policy, domestic and foreign policy.

[1] Junior Research Assistant, Institute of European Studies, Belgrade; Email address: nikola.tucakov@ies.rs.

Introduction

Following the attacks Hamas militants carried out against Israeli civilian and military targets on the 7th of October 2023, 251 people were taken hostage and transported to the Gaza Strip, approximately half of them being third-country or dual citizens and half holding solely Israeli citizenship (Reuters, 2023). This event was the catalyst for the on-going war between Israel and Hamas, hereafter referred to as the October 7th War.² The next day, Israel's Prime Minister Benjamin Netanyahu announced the declaration of war against Hamas in a televised address. In the following days, the bulk of statements by Netanyahu and top Israeli officials centred on the necessity of militarily defeating Hamas, so it was nine days later, on the 16th of October, that 'maximum effort to solve the hostage issue' became one of the four war goals adopted by the Security Cabinet and circulated within the security establishment (G. Cohen, 2023). Already in November, however, protests that numbered several thousand took place several times across the country, most prominently at 'Hostages Square' (*Kikar HaḤatofim*) in front of the Tel Aviv Museum of Art. From this point onward, mass mobilizations of Israeli citizens aimed at pressuring the government to reach a hostage release deal would become a sporadic, yet constant feature of domestic politics in Israel during the October 7th War. The significance of this is underscored by a basic difficulty it presents the government: signalling the return of all hostages as a priority may work to Hamas' advantage, both as a moderating influence on unrestricted military operations and as an asset in any peace or ceasefire negotiations. Why has the issue been an impossible one to officially side-line from the foreign policy agenda, despite the limitation it places on Israel's capacity to wage war against its enemy?

[2] Alternative names for this conflict include the 'Gaza War', the 'Swords of Iron War' (Hebrew: לורב חוברת המלחמה), the 'Simchat Torah War' (Hebrew: הדרות תחמש תמוז), as well as the 'Battle of Al-Aqsa Flood' (Arabic: (صق أ) ن افوط عكس عم).

The issue of how to incorporate domestic politics within foreign policy analysis is a well-established one (see Alden and Aran, 2017), though it is of particular importance with regards to democratic (or at least, electorally competitive) states. One notable attempt to resolve the relationship between foreign and domestic policy which aimed to go beyond undeniable, yet vague ideas about 'influence' was made by Robert D. Putnam in the form of his 'two-level game' model (Putnam, 1988). Putnam's basic argument, ultimately derived from game theory, is that political decision makers who carry out international negotiations are always engaged in a two-level game; at Level I they negotiate with representatives of other states and/or organisations, whereas at Level II they negotiate with their own constituents, whom they ostensibly represent. In this game, Putnam claims, negotiators pursue 'win-sets' at Level II, i.e. at least minimal majorities necessary among their constituents for agreements achieved at Level I to be accepted or 'ratified'. No agreement may be reached, therefore, without an overlap of expected minimal win-sets between two sides in a negotiation, whether the 'constituents' in question are clearly defined interest groups, domestic organisations or even 'public opinion' as such (Putnam, 1988: 436). In each case, the nature of these Level II actors will necessarily depend on the socio-political context of the polity under analysis.

The temporal scope of the article is the first two years of the war, from October 2023 to October 2025. The aim of this article is to use Putnam's two-level model to illustrate the role of domestic protests in putting forward and maintaining the issue of hostages as a major priority in Israel's foreign policy, both in military operations and periodic negotiations with Hamas. It will be argued that the protests ensured, in Putnam's terms, the return of hostages as an unavoidable win-set for Israeli decision makers at the domestic level. The source of the protests' capacity to raise and keep this issue as part of the minimal win-set will be located in the peculiarities of Israel's political system. As will be shown, the basic patterns of political life and institutions in Israel have made decision makers keenly sensitive to this form of mass mobilization, though, crucially, not at the cost of all other priorities. In order to illustrate this, the article will rely on secondary sources for providing the aforementioned context as well as poll data for demonstrating the continued relevance of the issue for Israeli constituents.

Win-set formation in Israel

In assessing the role of popular mobilization in Israel, related to a broader conception of public opinion, a major contribution has been given by Shamir and Shikaki (2005) in demonstrating how public opinion has come to shape Israeli policy towards the Palestinians, explicitly relying on Putnam's two-level model. They point to Israel's 'national identity' as

the nation state of the Jewish people as a crucial factor in shaping public opinion with regard to solutions proposed for the Israeli-Palestinian conflict. While the substance of this article diverges both from a broad notion of public opinion and deals with a contextually different case, it nonetheless acknowledges that political processes, and especially any notions of national identity, are necessary requisites for the analytically coherent formation of domestic constituencies essential to Putnam's two-level approach. To that end, I put forward three major factors, by no means exhaustive yet unavoidable, which enabled the hostages protest movement to assert the issue of hostage return as an indispensable part of the win-set for Israeli war policy: competitive institutions, electoral volatility and long-term securitisation practice.

Competitive institutions

Israel's status as a democracy has been consistently verified by reports of various democratic indices, with Freedom House labelling it as 'free' (Freedom House, 2025), the Economist Democracy Index labelling it as a 'flawed democracy' (EIU, 2024), and the V-Dem Institute as an 'electoral democracy' (Nord et al., 2025), the latter two placing it in the second-most democratic category of their respective classifications. Conversely, scholars have criticised Israel for failing to reach its claimed status as a democracy, with the most recurring criticisms being centred on the political exclusion of Palestinians under *de facto* Israeli control within the Gaza Strip and West Bank/Judea and Samaria (Scheindlin, 2023; Pappé, 2000; Shlaim, 2014). It is not necessary to elaborate on a normative theory of democracy against which to measure Israel at this time, merely to highlight that even with mentioned criticisms in mind, Israel's political system is electoral and highly competitive, having had 37 governments in the 77 years of its existence.

As a formal parliamentary democracy, the distribution of political power in Israel is determined by parliamentary elections. Israel's electoral system has been characterised as 'extreme', due to its pairing of a single national electoral district with proportional representation, leading to a political landscape of high competition, fragmentation and multi-party coalitions as a general rule (Shugart, 2011). The first element that cannot be overlooked, therefore, is that each foreign policy decision will be subjected to periodic review (or 'ratification') at the end of the election cycle.

The need for coalition building in order to form governments is directly related to the formation of win-sets for those actors who eventually do form governments — decision makers know that the 'ratification' of any agreement cannot rely solely on support of their own voters, nor can the formulation of agreements be carried out within a single party and according to its ideological and programmatic orientation. This di-

versification of constituencies, coupled with a constant need to reach consensus within the ruling coalition, contributes to an overall higher sensitivity to pressures of ratification, opening up possibilities for greater influence of domestic actors who are capable of influencing expected election results and particular political party programmes.

Electoral volatility

Directly related, though not identical with the political system itself, is Israel's electoral volatility, that is, the common occurrence of voters switching party preferences from one election cycle to the next. Although instability and increasing political fracturing has been a feature of Israel's party system since the 1990s (E. Cohen, 2024), it is particularly salient to focus on the immediate period preceding the eruption of the October 7th War. Namely, between April of 2019 and November of 2022, Israel has seen five general elections and three governments, including the present Netanyahu government. These facts already point to an electorate which is not merely divided across key cleavages, but where voter preferences and may shift rapidly between elections, while voter turnout remains relatively stable, between 67.5% and 71.5% in the previous five elections (CBS, 2023). Importantly, Hazan (2021) has noted that electoral volatility in Israel should be distinguished from could be called 'ideological volatility', that is, the low levels of loyalty voters seem to display for specific parties does not translate to their propensity to cross ideological lines, so that in effect parties often compete *within* ideological blocs for roughly stable numbers of voters from one election to the next. Nonetheless, even this important caveat does not eliminate the procedural difficulties of forming stable governments in a context of vote shares constantly fluctuating between different parties.

While underscoring a rise in electoral volatility over the last four election cycles, Rahat (2023) has also argued that it has been further exacerbated by a high degree of personalization of politics, best exemplified by Netanyahu himself. As a result of low party trust, leadership style, as well as institutional and media practices of personalization, Rahat has argued that since 2019 political personalization has reached a new peak (72), creating new cleavages centred around specific personalities. I contend that this is an important factor in mass mobilization, as it opened up greater possibilities of coordination between anti-Netanyahu political actors, even when they may otherwise find themselves voting for different parties and different ideological blocs.

Securitising practices

From the moment of its founding, the State of Israel was proclaimed as a *Jewish* state, not only through its founding document but by decades

of the Zionist movement advocating for this very goal. This descriptor of a 'Jewish' state does not merely mean a state in which the majority identify as ethnically Jewish, however, but as Patten (2020) points out, it is difficult to explain a series of decisions by Israeli authorities over the preceding decades without grasping the *normative* dimension of what a 'Jewish' state is. Namely, the notion that the State of Israel has a 'special obligation' towards ethnic Jews that it does not towards others may be traced throughout its legislation and political practice. Just as this conception has been ingrained in specific policies, so has it been a matter of general national historiography (Penslar, 2007), as well as rhetorical politics, notably including the Likud party (Shenhav, 2004). A major point of the idea of a Jewish state has also been that Israel's existence guarantees safety to Jews and, in the background of its formation after the Second World War, will prevent the mass loss of Jewish lives that occurred during the Holocaust (Shain and Bristman, 2002). The continued emphasis these practices put on collective and individual security of Jews were further compounded by Israel's conduct in previous cases of Israeli hostages.

From the 1980s onwards, the issue of kidnapped Israeli soldiers and civilians who could not be retrieved through rescue operations came to the fore, as Israel's enemies had modified their tactics to make rescues exceedingly difficult (Ganor, 2017). As Ganor notes (10), even Prime Minister Netanyahu, initially a vocal opponent of exchanging Palestinian prisoners in Israeli custody for Israeli hostages, came to accept the notorious 'Shalit deal' under immense public pressure, releasing 1 027 Palestinians convicted of terrorism for a single Israeli soldier. Netanyahu's acquiescence came exemplify a growing sense that leaving Israeli hostages to their fate came at such a politically high price that it left no alternatives to politicians than to conduct negotiations, even when they may not be ultimately successful.

Hostage protests as win-set formation

Having established the necessary context of domestic politics in Israel vis-a-vis the political system and the particular issue of hostages taken by enemy forces, an overview of actual practices by protestors came to assert the hostage issue in the case of the October 7th War. The hostage protests that began in November were not the first to occur under the most recent Netanyahu government. After the government revealed its judicial reform plan in January 2023, large-scale protests erupted across Israel. As polling showed, the protests against judicial reform at least coincided with, if not directly causing, a drop in voter support sufficient to leave the coalition without a majority in the case of elections (Haaretz, 2023), but the issue was abruptly suspended with the breakout of the October 7th War.

The initial protests would take place already by November of 2023, with thousands rallying in Tel Aviv to protest perceived government inaction on the hostage issue in the aftermath of the abductions (Aljazeera, 2023). Notably, neither the announcement of the first deal for a partial release of hostages nor their release led to a quelling of the protests, which was shown by further demonstrations in Tel Aviv to mark the 50th day of the crisis (Steinberg, 2023). The largest mobilizations of 2024 took place in September, with organisers citing more than 500 000 citizens protesting them across the country and the largest trade union, the Histadrut, calling for a strike on first of the month (Lehmann et al., 2024). Both large- and small-scale protests continued, but the next major wave would come in August of 2025, with the announcement of an Israeli Defence Forces ground offensive in Gaza City. Protesters and families of hostages rallied to demand a halt to the offensive due to the danger it may present for the lives of those in Hamas captivity, calling for a 'people's strike' (Gordon and Turgeman, 2025) and blocking major roads (The Jerusalem Post, 2025).

The methods of the protests have varied, ranging from setting up permanent encampments at the 'Hostages Square' in Tel Aviv, to peaceful demonstrations in public areas and homes of government officials, to strikes and more violent clashes with police forces. These efforts have been accompanied by vigorous campaigns by civil society groups in public fora and government hearings. While the effectiveness of the specific strategies is outside the purview of the present analysis, it is necessary to point out the diversity of means employed to pressure the government, their lack of a single organiser and their reliance not merely on opposition to the ruling coalition, but a core feature of Israeli state practice of safeguarding Jewish lives and retrieving hostages when necessary. Several civil society organisations have played a major part in organising the demonstrations, most prominently those formed by families and friends of the hostages, The Hostage and Missing Families Forum (*Maṭe HaMishpaḥot Lehahzeret HaḤatufim Vehanedarim*) and We Are All Hostages (*Kulanu Ḥatufim*). The distinctiveness of these organisations over various other anti-Netanyahu groups has been their consistent emphasis on the hostage issue, one capable of cutting across traditional party-political lines.

When considering the effects which domestic actors produce at Level II, the all-important of category of 'ratification' must be elaborated within the context of Israel. First and foremost, the present government is a coalition of parties who must agree to, or at least not veto, proposed government measures in the field of foreign policy. The coordination of interests between the ruling parties, while certainly an important factor of Level II, is assumed to take place regardless of public pressure to keep or modify certain policies. What both this coordination and future decision making hinges on, however, is the basic mechanism for maintaining political power in Israel, i.e. the winning of elections. Therefore,

the analysis of the protests' impact in articulating a hostage return deal as part of a win-set in future negotiations can be assessed in light of two sets of polling data: projected electoral support for the ruling coalition and public support for an immediate hostage deal.

Relying on data published by the newspaper Ma'ariv and conducted by Lazar Studies, since the break-out of the war, polling has consistently suggested the Netanyahu-led coalition would be left without a parliamentary majority in the event of an election (Cohen, 2023; M. Cohen, 2024; Cohen, 2025), with the most recent polling confirming by Madgav confirming this (Haaretz, 2025). Israel Democracy Institute's polls also show support for a hostage deal has been high since mid-2024, including ranking it as a higher priority than further military action against Hamas (Hermann et al. 2024a; 2024b; 2025a; 2025b). While these polls cannot prove an immediate causal link between the protests, they do point to a correlation between their aims and general public opinion, lending more weight to them being considered a major factor in analysing domestic politics.

Concluding remarks: results and limits of advocacy

An elaborate two-level analysis of Israel's policy during the October 7th War will need to reckon with other factors of Level I and Level II that have kept a comprehensive hostage deal from being agreed to. At Level I, this would include actual capacities to negotiate such a deal and the readiness of the other side to agree to it, while at Level II other priorities might figure equally or higher in the perceived win-set of decision makers, such as coalition stability, long-term strategic interests in further military action and potential benefits of achieving other goals that may out-weigh the hostage issue. A basic difficulty that has figured prominently in the Israeli war agenda has been the seeming inability to reconcile two of the stated war goals: the military defeat of Hamas and the return of hostages. Not only does a need to ensure the survival of hostages restrain military action, but it also provides a powerful strategic asset to Hamas decision makers, cognizant of the domestic value of this issue in Israel, in deterring their complete defeat.

The present analysis, however, indicates that any future ceasefire or peace agreement between Israel and Hamas in the on-going war will include provisions for the release of all Israeli hostages, due to its inclusion in the minimal win-set necessary for both domestic ratification and further political survival of the current government. In the immediate context of high public demand and unfavourable election predictions, as well as the long-term features of Israeli political life, any analyses of the intersections between Israeli foreign and domestic policy during the October 7th War cannot overlook the importance of the hostage return

protests, if not as a direct cause, then certainly an indicator of minimal ratification requirements of an eventual conflict-ending agreement.

Vratite ih sve kući: Protesti za povratak talaca i stvaranje izraelske spoljne politike u Sedmooktobarskom ratu

Sažetak



U članku je iznesena analiza uloge protesta usmerenih ka povratku izraelskih talaca kao ključnog faktora u postavljanju spoljnopolitičke agende Države Izrael tokom prve dve godine Sedmooktobarskog rata. Oslanjajući se na pristup „dva nivoa” Roberta Patnama u analizi spoljne politike, demonstranti, podjednako kao organizovane grupe i obični građani, se posmatraju kao ključni akteri na „drugom” nivou, tj. nivou unutrašnje politike. Pokazujući značaj protesta u postavljanju agende za vođenje rata i pregovore o miru, kao i njihova ograničenja, u članku se zagovara neprekidna analitička važnost narodnih mobilizacija u okviru izraelskog političkog sistema i spoljne politike. Naročito se sposobnost protesta da postave i održe povratak talaca kao ratni cilj uz nemogućnost da proizvedu dogovor o primirju stavlja u kontekst pluralizma i demokratskih procedura u Izraelu.

Ključne reči



izraelski taoci, Sedmooktobarski rat, narodna mobilizacija, spoljna politika Izraela, unutrašnja i spoljna politika

References

- Alden, Chris, and Amnon Aran. (2017). 'The Domestic Sources of Foreign Policy'. in: *Foreign Policy Analysis: New Approaches*, Second edition. Milton Park: Routledge.
- Aljazeera. (2023). 'Thousands Rally in Tel Aviv Calling for Release of Captives.' News/ Israel-Palestine Conflict. *Aljazeera*, November 11. <https://www.aljazeera.com/news/2023/11/11/thousands-rally-in-tel-aviv-calling-for-release-of-captives>.
- CBS. (2023). *Elections to the Knesset, by Eligible Voters and Voters 1949-2023*. 27.2. Elections, the Knesset and Government. Central Bureau of Statistics.
- Cohen, Erez. (2024). 'Political Instability in Israel over the Last Decades – Causes and Consequences'. *Cogent Social Sciences* 10 (1): 2293316. <https://doi.org/10.1080/2311886.2023.2293316>.
- Cohen, Gili. (2023), "Miṭuṭ shlaṭon ḥamas ufiron lesogyat haḥatofim: mismaḥ hamatrot hamilḥama neḥshef" ["The Collapse of the Hamas Regime and a Solution to the Hostage Issue: The War Goals Document is Revealed"]. *Kan News*, 16 October. <https://www.kan.org.il/content/kan-news/defense/569728/>.
- Cohen, Moshe. (2023). 'Hakoalitsya shuv neḥaleshet; vekama metsvi'i likud meadifim et gantz? Seker ma'ariv hamale' ["The Coalition Keeps Weakening: How many Likud Voters prefer Gantz? Full Ma'ariv Poll"]. *Ma'ariv*, December 29. <https://www.maariv.co.il/news/politics/Article-1063598>.

- Cohen, Moshe. (2024). "Besio: Benet mashir et Netanyahu vehalikud harhak meahor. Seker Ma'ariv" ["At his peak: Benett leaves Netanyahu and the Likud far behind. Ma'ariv Poll"]. *Ma'ariv*, December 27. <https://www.maariv.co.il/news/politics/article-1159464>.
- Cohen, Moshe. (2025). "Shinui dramati bemapat hagushim: haopozitsya metsliha le-hakim mamshala. Seker Ma'ariv" ["A dramatic change in the map of the blocs: the opposition succeeds in forming a government. Maariv survey"]. *Ma'ariv*, September 19. <https://www.maariv.co.il/news/politics/article-1234359>.
- EIU. (2024). *Democracy Index 2024: What's Wrong with Representative Democracy?* Economist Intelligence Unit.
- Freedom House. (2025). *Freedom in the World 2025*. Freedom House. https://freedom-house.org/sites/default/files/2025-02/FITW_World_2025_Feb.2025.pdf.
- Ganor, Boaz. (2017). 'Israel's Policy in Extortionist Terror Attacks (Abduction and Hostage Barricade Situations)'. *Perspectives on Terrorism* 11 (4): 2-15.
- Gordon, Lihi, and Meir Turgeman. (2025). "On Eve of Nationwide Strike, Hostage Families Rally as IDF Moves toward Gaza City Offensive". *Ynet*, August 16. <https://www.ynetnews.com/article/rksuzsruxl>.
- Haaretz. (2023). "Sekert aruts 13: hakoalitsya im 53 manda'im, gants mimshikh le-huvil al netanyahu" ["Channel 13: The Coalition with 53 seats, Gantz continues to lead over Netanyahu"]. *Haaretz*, September 13. <https://www.haaretz.co.il/news/politi/2023-09-13/ty-article/0000018a-8fe1-d077-a7da-efeb03070000>.
- Haaretz. (2025). "Poll: Netanyahu Opposition Gains Knesset Majority Without Arab Parties, Likud Weakens." *Haaretz*, September 19. <https://www.haaretz.com/israel-news/2025-09-19/ty-article/.premium/poll-netanyahu-opposition-gains-knesset-majority-without-arab-parties-likud-weakens/00000199-610e-d0dc-afdb-e3bf-b99a0000>.
- Hazan, Reuven Y. (2021). 'Parties and the Party System of Israel'. in: *The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society*, edited by Reuven Y. Hazan, Alan Dowty, Menachem Hofnung, and Gideon Rahat. Oxford: Oxford University Press.
- Hermann, Tamar, Lior Yohanani, and Yaron Kaplan. (2024a). *A Majority of Jewish Israelis See a Hostage Deal as a Higher National Priority Than Military Action in Rafah*. The Israel Democracy Institute. <https://en.idi.org.il/articles/54052>.
- Hermann, Tamar, Lior Yohanani, and Yaron Kaplan. (2024b). *'Most Israelis Support Deal to Release All Hostages and End the War in Gaza; Israelis Divided on How to Handle the Northern Front'*. The Israel Democracy Institute. <https://en.idi.org.il/articles/55018>.
- Hermann, Tamar, Lior Yohanani, Yaron Kaplan, and Orli Saporizhnikova. (2025a). *Even on the Right, Largest Share of Israelis Support Hostage Deal That Includes Full Withdrawal from Gaza*. The Israel Democracy Institute. <https://en.idi.org.il/articles/61601>.
- Hermann, Tamar, Lior Yohanani, Yaron Kaplan, and Orli Saporizhnikova. (2025b). *Majority of Israelis Support a Deal to Release All Hostages and End the War*. The Israel Democracy Institute. <https://en.idi.org.il/articles/57957>.
- Lehmann, Noam, Gianluca Pacchiani, and TOI STAFF. (2024). "Masses Protest across Israel in Flood of Grief, Anger after Hamas Executes 6 Hostages." *Times of Israel*,

- September 2. <https://www.timesofisrael.com/masses-protest-across-israel-in-flood-of-grief-anger-after-hamas-executes-6-hostages/>.
- Nord, Marina, David Altman, Fabio Angiolillo, Tiago Fernandes, Anna Good God, and Staffan I. Lindberg. (2025). *V-Dem Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization - Democracy Trumped?*. University of Gothenburg V-Dem Institute.
- Pappé, Ilan. (2000). 'Israel at a Crossroads between Civic Democracy and Jewish Zealotocracy'. *Journal of Palestine Studies* 29 (3): 33–44. <https://doi.org/10.2307/2676454>.
- Patten, Alan. (2020). 'The Idea of Israel as a Jewish State'. *Theoretical Inquiries in Law* 21 (2): 531–59. <https://doi.org/10.1515/til-2020-0023>.
- Penslar, Derek Jonathan. (2006). *Israel in History: The Jewish State in Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- Putnam, Robert D. (1988). 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games'. *International Organization* 42 (3): 427–60.
- Rahat, Gideon. (2023). 'Personalization and Personalism in the 2019–2021 Elections'. in: *The Elections in Israel, 2019–2021*, edited by Mikhal Shamir and Gideon Rahat. Milton Park: Taylor & Francis.
- Reuters. (2023). "More than half of Hamas' hostages have foreign nationality - Israel". *Reuters*, October 25. <https://www.reuters.com/world/middle-east/more-than-half-hamas-hostages-have-foreign-nationality-israel-2023-10-25/>.
- Scheindlin, Dahlia. (2023). *The Crooked Timber of Democracy in Israel: Promise Unfulfilled*. Democracy in Times of Upheaval 7. Berlin: De Gruyter.
- Shain, Yossi, and Barry Bristman. 2002. 'Diaspora, Kinship and Loyalty: The Renewal of Jewish National Security'. *International Affairs* 78 (1): 69–95.
- Shamir, Jacob, and Khalil Shikaki. (2005). 'Public Opinion in the Israeli-Palestinian Two-Level Game'. *Journal of Peace Research* 42 (3): 311–28. <https://doi.org/10.1177/0022343305052014>.
- Shenhav, Shaul. (2004). 'Once Upon a Time There Was a Nation: Narrative Conceptualization Analysis. The Concept of "Nation" in the Discourse of Israeli Likud Party Leaders'. *Discourse & Society* 15 (1): 81–104.
- Shlaim, Avi. (2014). *The Iron Wall: Israel and the Arab World*. 1st ed. New York, NY: W. W. Norton & Company.
- Shugart, Matthew S. (2021). 'The Electoral System of Israel'. In *The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society*, edited by Reuven Y. Hazan, Alan Dowty, Menachem Hofnung, and Gideon Rahat. Oxford: Oxford University Press.
- Steinberg, Jessica. (2023). 'Tel Aviv Rally for Hostages Draws 100,000 to Mark '50 Days of Hell' since October 7'. *Times of Israel*, November 26. <https://www.timesofisrael.com/tel-aviv-rally-for-hostages-draws-100000-to-mark-50-days-of-hell-since-october-7/>.
- The Jerusalem Post. (2025). "WATCH: Hostage Families Demand Immediate Gaza Deal as Protesters Block Major Roads". *The Jerusalem Post*, August 26. <https://www.jpost.com/israel-news/article-865319>.



UDK 327(497.11)"2000/..."

Usponi i padovi spoljne politike Srbije posle 2000. godine

Dragan Đukanović, Milan Krstić, Marko Dašić,
(2025), *Savremena spoljna politika Srbije: kontinuitet i promene*, Beograd, Novi Sad: Univerzitet u Beogradu-Fakultet političkih nauka, Akademska knjiga, (588 strana)

Kad se posle 53 godine i pionirske knjige profesora Velibora Gavranova i Momira Stojkovića „Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije“ (1972) pojavi drugi po redu udžbenik na našem jeziku koji se spoljnom politikom Srbije bavi i teorijski i praktično, onda je to zaista velika stvar i važan događaj kako za naučnu tako i za širu javnost u našoj zemlji. Takođe, budući da knjiga tehnički izgleda monumentalno (pohvale za to idu izdavačima, Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Akademskoj knjizi iz Novog Sada), ona sa svojih 588 strana, tvrdim povezom i upečatljivom naslovnom stranom na kojoj dominira spomenik „Pobednika“ sa beogradskog Kalemegdana i kad se samo drži u ruci pruža čitaocu onaj poznati osećaj zadovoljstva koji je rečima teško opisati.

Posebna vrednost ove knjige je ta što je pisana po savremenim standardima izrade udžbenika, sa dosta slika (4) tabela (10) i grafikona (5) koji omogućavaju dodatno razjašnjenje onoga što je napisano u glavnom tekstu. Naročito značajan segment su i antrfilei (čak 99), koji na izvrstan način dopunjuju knjigu i vode sa njom neku vrstu dijaloga, omogućavajući

vajući čitaocu (posebno studentima kojima je ova knjiga prevashodno i namenjena) vreme za refleksiju ali i priliku da nauče nešto važno a opet i zanimljivo. Na taj način napravljena je preko potrebna ravnoteža između naučnog i životnog što je vrednost koja se nažalost sve ređe pronalazi u stručnim knjigama gde autori najčešće komuniciraju sa samim sobom ili sebi jednakima, i vode neke rasprave koje niko osim njih samih ne razume. Za pohvalu je i to što poglavlja počinju uvodima koji su koncipirani tako da čitaocu omogućavaju vrlo lako snalaženje u tekstu koji sledi a završavaju se zaključcima gde se ukazuje na ključne poente koje treba imati u vidu iz prethodno pročitano.

Treba naglasiti da ovaj udžbenik nije nastao ni iz čega nego se oslanja na dugu tradiciju izučavanja ove discipline koja je deo nastavnih planova Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu još od vremena Visoke škole političkih nauka i njenog prerastanja u Fakultet političkih nauka 1968. godine. Naime, od vremena već pomenutih profesora Gavranova i Stojkovića, pa preko profesora Ive Viskovića i Predraga Simića koji su svaki na svoj način ugradili sebe u proučavanje spoljne politike na našim prostorima, do autora ove knjige koji su treća i četvrta generacija predavača na ovom predmetu, vidi se kontinuitet ali i neophodne promene koje je ova disciplina doživela prateći naučne trendove ali opet ostajući dovoljno svoja i utemeljena da tvori svojevrstu školu izučavanja spoljne politike koja je nastala, razvijala se i još uvek traje na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. U eri kad se spoljnoj politici pristupa preovlađujuće sa stanovišta spoljnopolitičke analize (Foreign Policy Analysis), ta škola je s pravom zadržala i ono što se može nazvati „teorijom spoljne politike“. Takođe, treba pomenuti i da je knjiga, pre nego što je dobila svoj štampani oblik „živela“ u predavanjima i vežbama koje su autori držali mnogobrojnim generacijama studenata FPN-a, čime su imali jedinstvenu priliku da ugrade sva ta svoja iskustva u konačni oblik rukopisa koja je pred nama. Ovim svojim, zaista pažnje vrednim poduhvatom, oni doprinose rešavanju jednog od glavnih problema druš-

tvenih nauka u Srbiji a to je hronični nedostatak savremenih udžbenika na našem jeziku. Time daju primer i ostalim kolegama da se uhvate u koštac sa ovim dugogodišnjim izazovom, koji je posebno izražen u oblasti međunarodnih studija pa i političkih nauka uopšte.

Samu knjigu, pored predgovora, uvoda, zaključka, bibliografije i biografije autora, čini sedam celina (1-Osnove spoljne politike Srbije; 2-Članstvo u Evropskoj uniji kao proklamovani strateški cilje spoljne politike Srbije; 3-Spoljna politika Srbije u kontekstu kosovskog pitanja; 4-Odnosi Srbije sa velikim silama; 5 - Bilateralni odnosi Republike Srbije i dugih značajnih aktera u međunarodnim odnosima; 6- Regionalna komponenta spoljne politike Srbije i 7- Republika Srbija i međunarodne organizacije). Ipak, posmatrano drugačije, knjiga se zapravo sastoji od dve veće celine, one koja se bavi teorijom spoljne politike odnosno njenim osnovama i druge koja se bavi praktičnom spoljnom politikom Srbije posle 2000. godine.

Kad je u pitanju prvi, teorijski deo, dat pod naslovom „Osnovi spoljne politike Srbije” (str. 23-203), koji je i po svom obimu (180 strana) i po kvalitetu napisanog mogao da bude posebna knjiga, pažnja je posvećena determinantama spoljne politike (njihovom pojmu, različitim shvatanjima i klasifikacijama), institucionalnom modelu kreiranja i realizacije spoljne politike (ko formalno ali i stvarno stvara i sprovodi spoljnu politiku Srbiju), sredstvima spoljne politike Srbije (diplomatskim, ekonomskim, vojnim i kulturnim), nacionalnim interesima Srbije i strateškim ciljevima spoljne politike kao i istorijskim okvirima proučavanja spoljne politike Srbije.

Drugo poglavlje knjige, koje je, kako smo već istakli, naslovljeno kao „Članstvo u Evropskoj uniji kao proklamovani strateški cilje spoljne politike Srbije”, daje pregled odnosa naše zemlje sa Evropskom unijom od petooktobarskih promena 2000. godine do danas, sa posebnim naglaskom na objašnjenju toga kako smo došli u situaciju u kojoj se sada nalazimo a to je definitivni zastoj u procesu evrointegracija naše zemlje.

Treće poglavlje se bavi spoljnom politikom Srbije u kontekstu kosovskog pitanja, koje kao senka prati srpsku spoljnu i unutrašnju politiku već decenijama unazad i čije rešavanje liči veoma često na pokušaj da se preskoči sopstvena senka. Autori hronološki, od prvih poteza novih vlasti neposredno posle pada Miloševića, preko Đinđićevog realističkog i pragmatičnog pristupa rešavanju ovog pitanja, pregovora o statusu, jednostranog proglašenja nezavisnosti pa do Briselskog sporazuma, Vašingtonskog dogovora i Briselsko-ohridskog sporazuma na koncizan i jasan način opisuju kako je u praksi Srbije i Srba na Kosovu i Metohiji bilo sve manje a o tome u javnom diskursu govorilo sve više i više.

Četvrto poglavlje se bavi odnosima Srbije sa velikim silama, Sjedinjenim Američkim Državama, Ruskom Federacijom i Narodnom Republikom Kinom. Budući da odnosi sa Briselom, Vašingtonom, Moskvom i Pekingom predstavljaju tzv. „četiri stuba srpske spoljne politike” koji su dugo godina bil (i barem za sada i ostali) prihvaćeni okvir naše, nazovimo je uslovno tako, „velike strategije, autori su s pravom posvetili značajan prostor u knjizi ovi pitanjima. Pored kratkog istorijskog osvrt na odno-

se Srbije sa svakom od ove tri zemlje, pažnja je posvećena savremenim odnosima, ekonomskim odnosima kao i mekoj moći Sjedinjenih Država, Ruske Federacije i Narodne Republike Kine u našoj zemlji.

Odnosi Srbije sa drugim značajnim akterima međunarodnih odnosa dati su u petom poglavlju knjige. Ono počinje pregledom odnosa sa Saveznom Republikom Nemačkom, nastavlja se Velikom Britanijom, Republikom Francuskom, Republikom Turskom a završava opisom i objašnjenjem odnosa sa važnijim subregionalnim akterima međunarodnih odnosa (Izraelom, Indijom, Japanom, Brazilom i Meksikom). Posebno važan deo ovog poglavlja su strateška partnerstva koje je Republika Srbija potpisivala u poslednjih 16 godina (ukupno njih 9 počevši od prvog s Narodnom Republikom Kinom iz avgusta 2009. godine) od kada je krenula sa politikom, kako je autori zovu „odgovora na krizu prozapadnog kursa” odnosno potragom za alternativama, koje su sve bile lošije od one proevropske ali su bile neke alternative i pružale neophodan period „strateškog predaha” u vremenima velikih pritisaka sa kojima se naša zemlja suočavala.

Šesto poglavlje za temu ima regionalnu komponentu spoljne politike Srbije. Autori se ovde usredsređuju na odnose Srbije sa tzv. „starim susedima” (susedima SFRJ) poput Mađarske, Rumunije, Bugarske Albanije i drugim državama susedima stare Jugoslavije i „novim susedima” (onih nastalih posle raspada Jugoslavije) kao što su Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Slovenija, Severna Makedonija i Crna Gora.

Sedmo, završno poglavlje knjige se bavi odnosima Republike Srbije i najvažnijih međunarodnih organizacija posle 2000. godine. Autori se posebno bave odnosima Srbije i Ujedinjenih nacija, Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi, Saveta Evrope, Partnerstva za mir, Pokreta nesvrstanih zemalja i Svetske trgovinske organizacije.

Autori knjiga o savremenoj spoljnoj politici bilo koje zemlje čije arhive još nisu otvorene, to jest koji se bave onim što Nemci zovu „Zeitgeschichte”, istorijom koja se odigrava pred našim očima, imaju problem što u trenutku stvaranja svojih dela nemaju sve informacije o postupcima i namerama aktera u datom istorijskom momentu ali s druge strane imaju prednost što razumeju i osećaju duh vremena u kom su se te odluke donosile. Na svakoj stranici ove knjige to se može videti i neverovatno je podsetiti se kroz šta smo sve kao zemlja prošli u posmatranom istraživačkom periodu. Iako tih četvrt veka u kontekstu dužine postojanja naše države jedva da predstavljaju jedan tren, količina ličnosti, događaja, zapleta i neočekivanih raspleta u razdoblju posle 2000. godine čine spoljnu politiku Srbije pravim intelektualnim i emotivnim rolerkosterom. Kao što je to uvek slučaj sa vrhunskim knjigama, naše je samo da sednemo, pročitamo, uživamo i iznad svega razmišljamo da li je sve ono što nam se dešavalo moglo da bude drugačije i da li je sve moglo da bude bolje.

Dragan Živojinović

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Politički život, časopis za analizu politike izlazi od 2011. godine. Izadavač je Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju. Časopis se bavi analizom institucija i političkih struktura (polity), analizom političkih aktera, procesa i područja delovanja različitih aktera (politics), i analizom rezultata i uslova delovanja politike, odnosno političkim sadržajima u vidu javnih politika (policy). Osim politikoloških, časopis pokriva širi spektar tema i problema u oblasti društvenih nauka. U poslednjoj evaluaciji Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja prema Pravilniku o kategorizaciji i rangiranju naučnih časopisa unapređenu je u kategoriju vrhunskog časopisa od nacionalnog značaja (M51). Svi naučni radovi objavljeni od početka 2022. godine biće do daljeg vrednovani prema novom rangu.

Adresa za dostavljanje radova:

politickizivot@fpn.bg.ac.rs

Instrukcije za tehničko oblikovanje radova

Program:

Word for Windows

Pismo:

latinica

Font:

Times New Roman

Veličina fonta:

12

Prored:

1,5 (1.5 lines)

Minimalni obim:

15.000 karaktera (uključujući i praznine, *with spaces*).

Maksimalni obim:

20.000 karaktera (uključujući i praznine, *with spaces*).

Jezik:

Časopis prima radove na srpskom i engleskom jeziku.

Elementi rada:

Svaki tekst treba da ima naslov, ime i prezime autora, naučno i/ili nastavno zvanje, naziv ustanove u kojoj je zaposlen (univerzitet, fakultet, ime i prezime), kontakt e-mail adresu autora, tekst rada, bibliografiju, apstrakt na srpskom i engleskom jeziku (do 150 reči) i 5 ključnih reči.

Pri navođenju, strana imena prvi put pisati u originalu, a zatim ih transkribovati.

Svaka tabela i/ili grafikon treba da sadrže broj, naslov, izvor, kao i da pokažu svoju funkciju u tekstu.

U fusnote upisivati samo propratne komentare.

Referisanje: Čikaški stil

Na kraju citata otvoriti zagradu i u nju uneti prezime autora, godinu izdanja i stranu.

– jedan autor: (Beyme, 2002: 155)

– dva autora: (Evans i Whitefield, 1993: 548)

– slučaj kada se citira autor čija su dela navedena u spisku literature više puta a izdata iste godine: (Sartori, 2003 b: 143)

U spisku literature autore treba navesti po abecednom redu.

Red navođenja u slučaju knjiga: prezime, ime, godina izdanja, naslov knjige (kurzivom), mesto izdanja, izdavač.

Primer:

Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Primer navođenja teksta u knjizi:

Lipset, Seymour Martin and Rokkan Stein, (1967). „Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignment: An Introduction”, u: *Party Systems and Voter Alignments Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.

Primer navođenja teksta iz časopisa:

Evans, Geoffrey and Whitefield Stephen, Identifying the Bases of Party Competition in Eastern Europe: *British Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 4 (Oct., 1993), pp. 521–548.

Internet izvori:

Prezime, Ime, datum, „Naziv teksta”. Naziv institucije, <http://www.ipsa.org/publications/ipsr> (Datum posete: 05. 6. 2011)

Autorska prava:

Objavljivanjem teksta autor prenosi sva autorska prava na izdavača časopisa. Autor se obavezuje da rad nije priložio za objavljivanje u drugom časopisu.

Autori snose odgovornost za sadržaj, stavove i verodostojnost činjenica u tekstu.

Political Life – Journal for Policy Analysis has been published since 2011. The publisher is the University of Belgrade – Faculty of Political Science, Center for Democracy. The journal focuses on the analysis of institutions and political structures (polity); analysis of political actors, processes and areas of action (politics); and analysis of the results of politics (political content in the form of public policies). In addition to political science, the journal covers a wider range of topics and problems in the field of social sciences. In the recent evaluation, the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia, according to the Rulebook on Categorization and ranking of scientific journals, promoted *Political Life* to the category of leading journals of national significance (M51). All scientific papers published from the beginning of 2022 will be valued according to the new rank (until the new ranking).

E-mail address for submission of papers:

politickizivot@fpm.bg.ac.rs

Technical instructions

Program:

Word for Windows

Letter:

Latin

Font:

Times New Roman

Font size:

12

Spacing:

1.5 (1.5 lines)

Minimum volume:

15,000 characters (with spaces).

Maximum volume:

20,000 characters (with spaces).

Language:

The journal accepts submissions in Serbian and English.

Submission needs to contain:

title, name and surname of the author, scientific and / or teaching title, name of the institution where he is employed (university, faculty, institute, etc.), contact e-mail address of the author, text of the paper, bibliography, abstract in Serbian and English (up to 150 words) and 5 key words.

For submissions in Serbian:

when quoting, write the foreign names in the original for the first time, and then transcribe them.

Each table and / or chart should contain a number, title and source.

Footnotes should contain only comments.

Referencing:

Chicago style

At the end of the quote, open the bracket and enter the author's last name, year of publication and page.

- one author: (Beyme, 2002: 155)
- two authors: (Evans and Whitefield, 1993: 548)
- when quoting an author whose works published in the same year are listed in the bibliography several times: (Sartori, 2003 b: 143)

The authors should be listed in alphabetical order.

Order of citation in the case of books: surname, name, year of publication, title of the book (in italics), place of publication, publisher.

Example:

Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Example of quoting a chapter in an edited book:

Lipset, Seymour Martin and Rokkan Stein, (1967). "Cleavage Structure, Party Systems and Water Alignment: An Introduction", in: *Party Systems and Water Alignments Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.

Example of quoting a text from a magazine:

Evans, Geoffrey and Whitefield Stephen, Identifying the Bases of Party Competition in Eastern Europe: *British Journal of Political Science*, Vol. 23, no. 4 (Oct., 1993), pp. 521–548.

Internet sources:

Last name, First name, date, "Title". Name of institution, link, (Accessed: Month, Date, 2011)

Copyright:

By publishing the text, the author transfers all copyrights to the publisher of the journal. The author obliges herself/himself not to submit the paper for publication in another journal.

The authors are responsible for the content, attitudes and credibility of the facts in the text.

