

**SRBIJA
2000–2006.
država, društvo, privreda**

Urednik
Miša Đurković

SRBIJA 2000–2006.
država, društvo, privreda

Izdavač
Institut za evropske studije, Beograd

Za izdavača
Dragan Lakićević

Urednik
Miša Đurković

Recenzenti
Dr Đuro Kovačević
Prof. Dr Ilija Vujačić

Lektor
Svetlana Vukajlović

ISBN 978-86-82057-36-9

Slika na korici
Nekadašnja Skupština federacije,
danas Dom Narodne skupštine Republike Srbije

Tiraž
400 primeraka

Priprema i štampa
Dosije, Beograd

*Zahvaljujemo se Ministarstvu za nauku i zaštitu životne sredine
Republike Srbije na pomoći za objavljivanje ove knjige*

SRBIJA 2000–2006.

država, društvo, privreda

Urednik
Miša Đurković

Institut za evropske studije

Beograd, 2007

SADRŽAJ

Miša Đurković

Uvod: Rezultati tranzicije u Srbiji.

7

I Država

Dušan Nikoliš

Međunarodni položaj i spoljna politika u tranziciji

17

Zorica Radović

Donošenje ustava

27

Miša Đurković

Problemi institucionalizacije partijskog sistema

39

Radmila Nakarada

Transnacionalizacija, tranzicija i slaba država

63

II Društvo

Danijel Pantić, Dragan Lakićević

Civilno društvo

81

Aleksandar Gajić

Položaj manjinskih zajednica

97

Gordana Živković

Društveni i politički položaj crkve i verskih zajednica

109

Danilo Vuković

Reforma socijalne zaštite

125

III Privreda

Ljiljana Kontić

Privatizacija

149

Božo Stojanović

Strana ulaganja – stanje i perspektive

171

Miroslav Prokopijević

Tržište kapitala

199

Zoran Skopljak

Fiskalna decentralizacija i finansiranje lokalnih samouprava

217

UVOD^{*}: REZULTATI TRANZICIJE U SRBIJI

Institut za evropske studije u okviru svog globalnog projekta prirodno ima dva osnovna predmeta istraživanja. Naša kuća već godinama pokušava da na sistematičan način izučava prirodu Evropske unije kao novog modela regionalnih integracija. Ako je priključivanje Evropskoj uniji neosporan cilj kome teži naša zemlja, apsolutno nužno postaje razumevanje njene prirode i praćenje stalnog procesa njene transformacije. Kao rezultat takvih istraživanja u okviru ove kuće nastali su neki veoma značajni i u našoj naučnoj zajednici visoko vrednovani radovi.¹ Takav je i prošlogodišnji zbornik *Evropa i Zapadni Balkan posle velikog proširenja* koji je uredio Slobodan Marković.

Ako je razumevanje modela zajednice kome se prilagođavamo neophodno zbog jasnog normativnog određenja puta kojim treba da se krećemo, još važnije postaje istraživanje procesa koji se dešavaju sa nama samima. Posle višegodišnjeg istraživanja transformacije nekadašnjih komunističkih društava,² koja se obično naziva tranzicijom, u prilici smo da slične procese pratimo i pomažemo u našoj zemlji. Institut je već pre nekoliko godina učestvovao na zajedničkom projektu analize prvih godina tranzicije u Srbiji koji je vođen u saradnji sa Ministarstvom za ekonomске odnose sa inostranstvom Republike Srbije. Rezultati tog istraživanja nalaze se u zborniku *Kako ubrzati pridruživanje Republike Srbije Evropskoj uniji*.³

Nastavljujući praćenje složenog procesa tranzicije u Srbiji Institut je u okviru svog globalnog projekta ove godine realizovao potprojekat „Rezultati tranzicije Srbije u svetu evropskih integracija“. Plodovi tog rada nalaze se u knjizi koju upravo predajemo javnosti. Ovaj zbornik po mnogo čemu predstavlja prekretnicu u radu ove kuće. Kao i naše društvo i država, tako je i Institut tokom proteklog perioda ušao u proces sopstvene transformacije. Onaj ko je tokom proteklih godina pratilo rad i stvaralaštvo Instituta primetio je kako su iz naših izdanja nestajala određena imena i kako su se umesto njih pojavila neka druga. Nažalost u proteklom periodu ova kuća je ostala bez

-
- * Ovaj Zbornik je deo projekta IES br. 149026D Perspektive evropskog okvira Srbije, koji podržava ministarstvo za nauku i zaštitu životne sredine Republike Srbije
- 1 Slobodan Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Božo Stojanović, *Tržiste rada i problemi zaposlenosti u Evropskoj uniji*, Miroslav Prokopijević, *Konstitucionalna ekonomija Evropske unije*, Radovan Vukadinović, *Stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u Evropskoj uniji...*
- 2 Najznačajniji rezultati istraživanja tranzicije u okviru IES sakupljeni su u zborniku *Tranzicija deceniju posle: pouke i perspektive*, IES, Beograd, 2004. koji su priredili Jovan Teokarević i pokojni Laslo Sekelj.
- 3 Vidi Jovan Teokarević, (Ur.), *Kako ubrzati pridruživanje Republike Srbije Evropskoj uniji*, IES, Beograd, 2004.

nekoliko veoma vrednih i značajnih imena koja su obeležila ranije decenije rada. 2000. je preminuo Slobodan Inić, a sledeće godine i Laslo Sekelj. Nekolicina važnih autora napustila je kuću prelazeći na univerzitet ili odlazeći u zasluženu penziju.

Međutim, čini se da je upravo ove godine Institut doživeo punu konsolidaciju. Nakon donošenja novog Zakona o naučnoistraživačkoj delatnosti konstituisani su svi upravljački organi kuće i paralelno je započet proces podmlađivanja i obnove istraživačkog kadra. Samo ove godine primljeno je troje ozbiljnih istraživača koji se u ovom zborniku predstavljaju kao autori veoma kvalitetnih radova. Iako se taj proces nesumnjivo mora nastaviti, činjenica je da je već sada oformljeno novo istraživačko jezgro sposobno da iznese veoma zahtevne istraživačke projekte i da sačuva neophodnu naučnu objektivnost i umerenost u pristupu. To pokazuje da smo na vreme shvatili da nove okolnosti i od nas traže drugačije metode rada i drugačiji pristup osnovnim zadacima.



Upravo je zbornik koji predstavljamo odraz transformacije kroz koju smo prošli. Period od 5-6 godina je dovoljan da se relevantno i dokumentovano mogu prepoznati osnovni trendovi u srpskoj tranziciji. U poslednjih godinu dana pojavila su se dva zbornika sa sličnim ambicijama. Najpre je javnosti predstavljen zbornik *Četiri godine tranzicije u Srbiji* koji je objavio Centar za liberalno-demokratske studije. Ova bogata i voluminozna kolekcija predstavlja izuzetno važan dokumenat o društvenim procesima u Srbiji tokom prve polovine ove decenije. O tome uostalom svedoči i činjenica da se nekoliko autora u ovom zborniku poziva na radove objavljene u izdanju CLDS-a.

Pomenuti zbornik međutim ograničen je prirodom ove nevladine organizacije, koja pre svega okuplja ekonomiste. Stoga je čitav zbornik pre svega ekonomski intoniran i usmeren na detaljnu analizu ekonomske problematike uz dodatni fokus na reformu sistema socijalnih davanja. Čak i u odeljcima o međunarodnim odnosima primetna je fokusiranost na ekonomska pitanja. Stoga su osim pravosuđa i osnovnih pitanja definicije države, izostale analize svih značajnih sektora državne, bezbednosne i ostale društvene problematike zbog kojih zbornik nema odlike koherentnog i sveobuhvatnog prikaza srpske tranzicije. Kako to i nije bio cilj priređivača, ova činjenica nimalo ne umanjuje vrednost pomenute publikacije. Neki tekstovi, poput prikaza makroekonomske politike, apsolutno su antologiski i nama su olakšali posao utoliko što recimo taj segment, nakon članka Danice Popović, nije bilo potrebno dodatno analizirati.

Drugi značajan pokušaj analize rezultata „prve petoletke“ ponudila je krajem prošle godine Fondacija Fridrih Ebert, odnosno njeno veoma produktivno i agilno sedište u Beogradu. U dva obimna zbornika *Pet godina tranzici-*

cije u Srbiji I i II sakupljen je veliki broj tekstova koji se bave analizom pojedinih segmenata i sektora srpskog društva i države. Na ovih skoro 700 strana teksta nalazi se veoma raznoliki materijal, što po sebi čini značajan resurs za svakog istraživača srpske tranzicije. Međutim ovaj projekat pati od nekoliko ozbiljnih nedostataka. On je realizovan u jednoj više svečarskoj i komemorativnoj nameni. Oktobra meseca 2005. fondacija je pravila veliki skup. U prvom tomu su tekstovi koji su naručeni za sam skup, a u drugom tomu su tekstovi učesnika konferencije koji su naknadno dostavili svoje radove.

Osim činjenice da se radi o projektu jedne ideološki određene grupacije (Fridrik Ebert je, kao što je poznato, fondacija nemačke Socijaldemokratske partije, koja je u Srbiji direktno povezana sa Demokratskom strankom, a na njenom čelu je gospodin Zoran Lutovac, visoki funkcioner DS-a), što ga po prirodi čini jednostranim i manje objektivnim, ovaj zbornik je, kako to obično biva sa prigodno rađenim radovima slične vrste, ugrožen nejednakim kvalitetom priloženih članaka. Uprkos činjenici da u sebi sadrži mnoštvo vrednih analiza i podataka, ova publikacija povremeno gubi na ozbiljnosti, gubeci status naučnog poduhvata. Za razliku od projekta CLDS-a, ovaj zbornik je išao u (pre)veliku širnu pokušavajući da obuhvati najširi mogući spektar tema, ali su kvalitet i ozbiljnost analiza uglavnom lošiji od prethodno navezenog. O drugačijoj prirodi i usmerenju poduhvata govori i činjenica da su u zborniku uglavnom zastupljeni radovi politikologa i sociologa.

Vođen iskustvom ovih vrednih projekata, naš institut je pokušao da iskoristi korisna iskustva oba. U skladu sa mogućnostima i resursima kojima raspolažemo, pokušali smo da napravimo jedan ozbiljan, precizno usmeren i uravnotežen zbornik koji bi dao obektivnu i, koliko je to moguće, sveobuhvatnu sliku tranzicije u Srbiji. Koliko smo u tome uspeli, prosudiće javnost.

Svesni smo da ova knjiga nije lišena nedostataka. Zbog činjenice da neke kolege iz različitih objektivnih razloga nisu mogle da prilože planirane radove, u zborniku nema analize reforme bezbednosnog sektora i vojske, kao što nema teksta koji bi se bavio procesom teritorijalnog definisanja Srbije, odnosno kreiranjem njenih konačnih granica nakon okončanja procesa raspada SFRJ. Postoje naravno i druge veoma značajne teme koje ovde nisu obuhvaćene, kako zbog nedostatka odgovarajućih kadrova, tako i zbog ipak ograničavajuće prirode ovog zbornika, koji nije mogao da obuhvati više od desetak ozbiljnih i sadržajnih radova. Za neku drugu priliku ostaju analize reforme pravosuđa, medijske politike, kulturne politike, obrazovanja, javne uprave itd.

I pored toga, čini nam se da smo osnovni zadatak ispunili. Dvanaest tekstova koji slede grupisani su u tri osnovna segmenta analize. Prva četiri se bave osnovnim pitanjima države i političkog sistema, zatim slede četiri teksta koji skeniraju stanje u ukupnoj transformaciji društva, da bismo na kraju dobili još četiri članka koji detaljno analiziraju pojedine ključne segmente uspostavljanja privrednog sistema.



Zbornik otvara prilog Dušana Nikoliša, posvećen međunarodnom položaju i spoljnoj politici Srbije u proteklom periodu. Autor iznosi veoma hrabru i provokativnu tezu da se uprkos spoljnem prividu, nova spoljna politika ne razlikuje previše od politike Miloševićevog perioda koja joj je prethodila. Navodeći domaće i spoljne svedoke, Nikoliš pokazuje da je ukupni međunarodni položaj Srbije ostao podjednako nelagodan, ispunjen permanentnim uslovljavanjem i nizom problema u odnosima sa velikim zapadnim zemljama. Ni nove vlasti nisu uspele da nađu adekvatne odgovore na probleme koji su im ostali iz prethodnog perioda. Razloge za takvo stanje autor vidi u opterećenosti političkih aktera sopstvenim sukobima i interesima.

U odeljku o državi, kao drugi se pojavljuje prilog Zorice Radović o problemima donošenja novog ustava. Tokom čitavog analiziranog perioda u javnosti vođen je spor oko najpoželjnijeg ustavno-pravnog mehanizma za dočinjenje novog ustava. Iako pitanje potrebe donošenja ustava nije bilo sporno, najviše sporova je bilo povodom procedure za njegovu izmenu. Jedna škola mišljenja tražila je ustavotvornu skupštinu kao odraz moralnog, političkog i ustavnog diskontinuiteta sa prethodnim režimom, zastupajući tezu da se 5. oktobra desila revolucija koja se kao takva novim ustavom mora verifikovati. S druge strane su bili zastupnici državno-pravnog kontinuiteta koji su zahtevali promenu ustava po važećoj ustavom propisanoj proceduri, koja postavlja veoma visok cenzus za referendumsku promenu ustava. Autorka brani ovu drugu tezu podsećajući na činjenicu da je ustavno-pravni diskontinuitet sa komunizmom napravljen već u suštini ne tako lošim Ustavom iz 1990. godine, čija prava priroda u to doba nije mogla da zaživi zato što se nosioci vlasti nisu previše obazirali na njegove norme.

Sledeći članak u ovom segmentu zbornika jeste tekst Miše Đurkovića o problemima institucionalizacije partijskog sistema u Srbiji. Autor podseća da je partijski sistem fundamentalni segment ukupnog političkog sistema u jednoj savremenoj liberalnoj demokratiji i ukazuje na nezamenljivu ulogu koju političke partije moraju da igraju u takvom sistemu. Prihvatajući tezu Vladimira Goatija da su i partije i ukupan partijski sistem u Srbiji neinstitucionalizovani i da su partije često veći izvor nego subjekt rešavanja društvenih problema, Đurković analizira šest ključnih problema koji ometaju institucionalizaciju: problem ukrupnjivanja političkih partija, normativnu regulativu, pitanje ukorenjenosti stranaka i partijske identifikacije birača, unutarpartijske odnose, dinamiku međustranačkih odnosa i problem finansiranja političkih stranaka.

Poslednji prilog u prvom delu je članak Radmire Nakarade koji pokušava da nabroji uzroke na osnovu kojih se o Srbiji može govoriti kao slaboj državi. Autorka polazi od kritike takozvanog *teorijskog nacionalizma*, odnosno rasprostranjenog metoda posmatranja Srbije kao izlovanog slučaja van globalnog konteksta. Upravo obrnuto, smatra ona, problemi sa kojima se sre-

će savremena Srbija jesu veoma slični većini problema koji danas ugrožavaju najveći broj država. Nakarada navodi koja su to ključna pitanja globalizacije vezujući ih pre svega za neodgovorno ponašanje globalnog kapitala koji prema poznatoj Polanijevoj tezi razara društva i klasične socijalno odgovorne države. Ilustrujući na kraju kako se ova transnacionalizacija reflektuje na slučaj Srbije, autorka navodi nekoliko primera među kojim se izdvajaju slučaj sumnjive privatizacije i slučaj stvaranja proto-države na teritoriji Srbije.

Drugi deo zbornika posvećen je analizi tranzicije pojedinih segmenta srpskog društva. U svom tekstu Danijel Pantić i Dragan Lakićević fokusiraju svoju pažnju na problem civilnog društva u Srbiji. Nakon korisnog podsećanja na razloge revitalizovanja ovog pojma tokom 80-ih godina, autori daju sumarni pregled razvoja civilnog društva u Srbiji 90-ih. Upravo u tom formativnom razdoblju oni nalaze uzroke vrlina, ali i mana takozvanog trećeg sektora danas. U centralnoj analizi, Pantić i Lakićević predočavaju niz suštinskih problema koji ometaju razne institucije civilnog društva da se ozbiljnije i relevantnije postave kao politički i društveni subjekti. Neizbežna je i uloga države, kao i pitanje odnosa države i civilnog sektora, o čemu dovoljno svedoči nepostojanje normativne zakonske regulative za ovo područje.

Aleksandar Gajić u svom prilogu analizira položaj etničkih manjinskih zajednica. Da bi se realnije predočili uzroci aktuelnih problema, autor izlaže kratku istoriju zloupotrebe manjinskog pitanja od strane ranijih komunističkih vlasti. Pokazuje se kako je politika vlasti varirala od korupcije do ignorišanja problema ili otvorenih sukoba. Od stvarnog stanja još je gori imidž koji je Srbija stekla u međunarodnoj zajednici kao neprestani navodni ugnjjetač drugih etničkih grupa. Gajić daje ocene međunarodnih zvaničnika s početka ovog perioda i izrazito pozitivne ocene izrečene nedavno, a zatim pokazuje čitav niz mera nove manjinske politike koja je Srbiju učinila takvom. Pokazuje se niz zakonskih, ustavnih i praktičnih političkih rešenja koje su manjine u značajnoj meri integrisale u društveni i politički život. Ovo je jedno od područja na kome je postignut najveći napredak.

Krajnje delikatnim pitanjem položaja verskih zajednica i crkava u Srbiji bavila se Gordana Živković. Autorka polazi od zaista zanimljivih podataka prema kojima se na popisu iz 2003. čak 95% građana Srbije izjasnilo kao verujući. Istovremeno sve do ove godine nije postojala odgovarajuća zakonska osnova za regulisanje statusa verskih organizacija i za definisanje odnosa crkve, društva i države. U sadržajnoj istorijskoj analizi Živkovićeva pokazuje kako je išao proces komunističkog totalitarnog ovladavanja crkvenim institucijama i proterivanja religije iz javnog, političkog i društvenog života, odnosno kako se odvijalo svođenje religioznosti na izrazito privatnu sferu. Centralni deo članka posvećen je sporovima koji su pratili donošenje novog odnosnog zakona i detaljnoj analizi njegovih odredaba. Autorka vidi ovaj zakon kao početak raskida sa komunističkim diskontinuitetom i vraćanje religioznosti u one okvire i norme koje zaista funkcionišu u uređenim zapadnim društvima.

Konačno, pregled kretanja društva u Srbiji zaokružen je opširnom i sadržajnom analizom učinaka reforme socijalne zaštite u Srbiji. Autor Danilo Vuković je jedini istraživač koji ne dolazi iz instituta. Vuković je kao član Fonda za socijalne inovacije jedan od najpozvаниjih ljudi za ocenu učinaka reforme na ovom vitalno važnom sektoru. Socijalna politika, kao što je poznato, čini jedan od najvažnijih ali i najproblematičnijih segmenta u ukupnom procesu tranzicije. Stoga i autor mora najpre da pregleđuje sistema socijalne zaštite kakav je postojao do 2000. godine. Vuković se fokusira na tok reforme usluga, na izgradnju novih mehanizama i posebno na uvođenje novih pružalaca usluga socijalne pomoći. Važno pitanje je i redefinisanje uloga različitih nivoa vlasti, a posebno lokalne samouprave, kao i jačanje lokalnih kapaciteta za nove zadatke. Iz ovog priloga može se stići precizna slika o tome kako danas funkcioniše ukupan sistem socijalnih davanja i koji su mogući i poželjni pravci njegove dalje transformacije.

U poslednjem delu grupisani su prilozi koji prate reformu privrednog sistema u Srbiji. Prvi članak je rad Ljiljane Kontić, posvećen privatizaciji. Autorka najpre podseća na generalno opravданje procesa privatizacije kao neophodnog mehanizma za povećanje mikroekonomске efikasnosti privrednih subjekata, ali ukazuje i na još uvek postojeće dileme kada je ostvarivanje tog cilja u pitanju. Zatim se daje pregled do sada korišćenih modela privatizacije tokom poslednjih nekoliko decenija globalne tranzicije, da bi se na kraju predstavili modeli korišćeni u Srbiji (restrukturiranje, tenderi, aukcije, i akcijski fondovi). Uz detaljan popis normativne regulative i njenih izmena tokom posmatranog perioda, Kontićeva predstavlja učinke dosadašnjeg toka privatizacije u Srbiji. Posebna pažnja je posvećena problemu restrukturiranja, naročito velikih javnih preduzeća. Autorka s pravom ukazuje na to da su u Srbiji, za razliku od drugih zemalja, sredstva dobijena od privatizacije korišćena za budžetsku potrošnju, a ne za restrukturiranje preduzeća.

Mnogo pominjanim, ali slabo razmatranim problemom stranih direktnih investicija (SDI) bavio se Božo Stojanović. Skoro svi političari u Srbiji slažu se da je za podizanje i pokretanje posustale srpske privrede neophodan značajan priliv SDI. Stojanović podseća na iskustva tranzicije u drugim zemljama i na mnoštvo zabluda koje su sa ovim fenomenom povezane (od populističkih naricanja nad otimanjem tržišta i eksploracijom, do jednakog populističkih verovanja da će strani kapital nahrupiti zbog nekakvih naših specifičnosti). Autor detaljno analizira dosadašnja iskustva Srbije, količinu i strukturu SDI i posebno mere koje je država učinila kako bi privukla strani kapital. Stojanović insistira na činjenici da je osim ukupne stabilnosti i pravne sigurnosti možda najvažnija uloga države u pravljenju adekvatnog poslovnog okruženja. Dosadašnja iskustva pokazuju da je najveći deo priliva (koji je inače slabiji od očekivanog) vezan za privatizaciju. Autor stoga upozorava da je potreban mnogo veći i odlučniji napor da se uđe u globalnu borbu za privlačenje stvarnih *grinfield* investicija, kako bi se promenila struktura privrede i posebno struktura izvoza.

Članak Miroslava Prokopijevića bavi se jednim fenomenom koji je kod nas i praktično i teorijski u povoju. To je tržište kapitala. Iako je, autor podseća, Beogradska berza osnovana još 1894. u poslednjih par godina mora se graditi od početka, kao i čitavo finansijsko tržište u Srbiji. Stoga nakon preciznog uvida o samom pojmu tržišta kapitala Prokopijević izlaže kratku istoriju novog pokretanja berze i navodi evoluciju zakona koji su regulisali ovo područje. U s pravom veoma kritički intoniranom tekstu, autor stavlja srpsko tržište kapitala u ukupni kontekst zemalja u tranziciji i pokazuje kako se u komparativnoj perspektivi pojavljuju brojni problemi čiji je izvor pre svega vezan za pogrešnu i preterano birokratsku politiku nosilaca vlasti, koji umesto da stvaraju ambijent i podstiču priliv i obrt kapitala, sve čine da ovo tržište drže van globalnih tokova i često se direktno mešaju u finansijske transakcije. Prokopijević nudi mnoštvo primera uspešnih tržišta i pokazuje koja sve zakonska rešenja stoje na raspolaganju domaćim kreatorima politike za podsticanje liberalizacije, deregulacije, konkurenциje i integrisanje srpskog tržišta u šire tokove kapitala.

Članak Zorana Skopljaka posvećen je fiskalnoj decentralizaciji i finansiranju lokalnih samouprava. U nevelikom, ali sadržinski vrlo bogatom i preciznom tekstu, autor najpre pokazuje suštinu kretanja ovlašćenja u EU, gde s jedne strane postoji tendencija generalne centralizacije poslova koji prelaze u zajedničku nadležnost, a s druge strane srećemo sve izraženiju tendenciju da se gotovo svi poslovi koji se tiču lokalne zajednice njoj i povere na upravljanje. Da bi do tog došlo, neophodna je ne samo administrativna nego i materijalna sposobnost za obavljanje sve većeg broja zadataka. Otud ogromna važnost fiskalne decentralizacije, posebno za tradicionalno centralističke države kakva je Srbija. Skopljak navodi četiri vrste mehanizama za prikupljanje sredstava na lokalnom nivou: izvorne prihode, ustupljene prihode, transfere i zaduživanje. On međutim navodi i niz mera kojima bi trebalo istovremeno ojačati fiskalnu sposobnost lokalnih samouprava, ali i poboljšati mehanizme kontrole i nadgledanja, posebno kad su u pitanju rizici zaduživanja.



Završavanje rada na ovom zborniku poklopilo se sa jednim brojem značajnih događaja koji će verovatno predstavljati prekretnicu u ukupnom procesu srpske tranzicije. Nakon što je u maju ove godine okončana avantura sa Državnom zajednicom SCG, Srbija je, ne svojom voljom, postala samostalna država. U isto vreme su otpočeli pregovori o budućem statusu Kosova i Metohije, čiji se kraj najavljuje za prvu polovinu naredne godine. Nakon tога Srbija će konačно (?) znati gde su joj granice i kojom teritorijom upravljaju njene vlasti.

Pre nekoliko dana na referendumu je izglasani i potvrđen novi Ustav Srbije. Time je naša država dobila inoviran i savremen ustavno-pravni okvir koji će nosioci vlasti moći mnogo teže da izvrdavaju, za razliku od „Miloševićevog“ ustava. Ubrzo bi trebalo da uslede novi parlamentarni izbori koji

bi trebalo da značajno doprinesu pročišćavanju partijske scene i ukupnoj institucionalizaciji partijskog sistema. Uz svega nekoliko relevantnih većinskih partija biće tu i partije manjina, tako da ćemo dobiti verovatnu sliku dugo-ročnog budućeg izgleda Skupštine Srbije. Sve su to tek preduslovi da negde od sredine sledeće godine uz okončanje haške saradnje, naša država konačno uplovi u neke stabilnije vode, i da primarna pitanja u srpskoj tranziciji postanu pitanja ekonomije, korupcije, demografske, moralne i obrazovne obnove ovog naroda i države. Međutim, kako reče jedan od autora u ovom zborniku, „suštinski diskontinuitet koji treba da se napravi kada je reč o Srbiji danas, to je diskontinuitet u shvatanju odgovornosti i ponašanju onih koji se nađu na državnim funkcijama.“

Uticak je da se pre svega srbijanska politička, ekonomski i intelektualna elita ponaša izrazito egoistički, neodgovorno i nedoraslo ogromnim problemima sa kojima se ova zemlja danas suočava. Upravo tu leži najveći problem i najveći zadatak svih zainteresovanih aktera: kako sve njih naterati da se uozbilje i da se odgovornije ponašaju prema državi kojom upravljaju.

I DRŽAVA

MEĐUNARODNI POLOŽAJ I SPOLJNA POLITIKA U TRANZICIJI

Između spoljnih politika i međunarodnog položaja Srbije (Savezne Republike Jugoslavije – SRJ, Državne zajednice Srbija i Crna Gora – SCG) ili, jednostavnije a ne manje tačno rečeno, Beograda Miloševičevskog, „pred-tranzicijskog“, „pred(ne)demokratskog“, „komunističkog“ perioda, s jedne strane, i Beograda Đindjićevsko-Koštuničevsko-dosovskog i postdosovskog, tranzicijskog, demokratskog, „neoliberalno-kapitalističkog“, proevrounionističkog i pronatovskog (proameričkog) perioda, suštinski gledano nema razlika. (Ovakva vrsta pogleda na stvari i pristupa stvarima – procesima i fenomenima, podrazumeva, dakako, oslobođenost od površinskih, površnih, vulgarnih, imitatorskih „pragmatskih“ i propagandističko-ideologičkih naslaga. S druge strane, u velikoj meri ona prepostavlja istraživačko-operativnu sposobljenost i osećaj za poznavanje i shvatanje dešavanja i kretanja u međunarodnim odnosima u svim njegovim dimenzijama i slojevima, „odozdo“, iznutra, i s njihovog naličja).

Ta fundamentalna, zajednička „nasledna“, produžena karakterna crta („generička“ suština) ove, prividno, dve politike, a u stvari jedne politike sa dva lika i bogatstvom pitoresknih, grotesknih pa i bizarnih nijansi je, između ostalog, u sledećem. Prvo, obe politike su bile dvostruko „tranzicijske“ – spoljno i unutrašnje. Spoljno, imale su i imaju jednu zajedničku, fundamentalnu istorijsku i dugoročnu *globalnu međunarodnu tranziciju* – tranziciju četiri i po decenije trajućeg evropskog geopolitičkog, ideološkog i vojnobezbednosnog poretku bipolarizma (bipolarne, hladnoratovske i detantske, ravnoteže moći, sile i interesnih sfera dve supersile, SSSR-a i SAD-a i njihovih sistema, preovladavanje mira i odsustvo rata u Evropi) u novi, unipolarni američko-natovski (EU) evropski poredak i sistem. Njegov početak i nastanak u velikoj meri je determinisan SSSR-om/Rusijom – supersilom koja je dobrovoljno napustila svoju, vojnim pobedama i žrtvama u Drugom svetskom ratu osvojenu interesnu i geopolitičku zonu Centralnoistočne Evrope, gubeći time, a ne iznenadnim slabljenjem vojne ili ekonomске moći, status, moć i ulogu druge globalne supersile. Pored toga, i jedna i druga politika su bile pod dejstvom unutarnje geopolitičke tranzicije – od velike zajedničke države ka „skraćenoj“, manjoj, privremenoj državi.

Drugo, obe spoljne politike su se pokazale, pre svega ekonomski, a da-kako, i politički slabim, nesposobnim i nedoraslim da na najbolji i najkvalitetniji mogući način odgovore na najveći mogući globalni izazov koji je nastao u

vidu radikalno i tektonski promenjene globalne i evropske konstelacije. Odnosno, da u odgovoru na nju ostvaruju fundamentalni i primarni nacionalni i državni interes i zadatak spoljne politike svake zemlje, a to je – učvršćenje i unapređenje ekonomske i socijalne dobrobiti, stabilnosti i bogatstva društva i generacija koje dolaze. Prva to nije uspela jer je u proces razlaganja i unutrašnjeg i spoljašnjeg razbijanja SFR Jugoslavije ušla na vojni, ratni način a bez obezbeđenja globalnog saveznika, i u maksimalno nepovoljnim međunarodnim ekonomskim (trgovinskim i finansijskim) okolnostima u vidu sankcija i blokade, oslanjajući se na „samofinansiranje“. Ekonomske i finansijske sankcije od strane SAD i OUN bile su ona ključna i odsudna poluga u slabljenju i krajnjem iscrpljivanju Srbije i činjenju od nje sve manje definisane državne tvorevine.¹

Druga, iz opozicione pozicije, finansirana spolja, iz „centara moći“ – došavši na vlast posle vanrednih izbora 24. septembra 2000. i prevrata 5. oktobra iste godine, idealistički i pragmatično ali i nekritički otvarajući se prema svetu, EU i tzv. međunarodnoj zajednici, odnosno centrima globalne moći, vraćajući državu u UN i međunarodne organizacije i institucije – podlegla je svom dotadašnjem opozicionom mentalitetu. Nastavila je da ga primenjuje i u vršenju državne funkcije u međunarodnim odnosima čineći od *tranzicione* spoljne politike „dosovske Srbije“ u najvećoj mogućoj meri – *transmisionu spoljnju politiku* (Vašingtona i Brisela, nalik novoj Kominterni). Takva politika je od samih početaka, *per definitionem* bila izložena kombinaciji permanentnih sumnji, deklarativnih priznanja i pohvala i seta uslovljavanja², uslovle-

1 Na smišljeno i razorno dejstvo ekonomsko-finansijskih mera Kongresa i vlade SAD na raspad-razaranje SFR Jugoslavije, godinu i po dana pre uvođenja sankcija, ukazala je među prvima Sara Flanders iz američkog Centra za međunarodnu akciju upoznajući javnost s tim da je Kongres SAD 5. novembra 1990. usvojio Zakon (101-513) o izdvajajujući sredstava za operacije u inostranstvu u 1991.god. Ovaj zakon je, iznenada i bez prethodne najave i opomene, ukinuo svu pomoć, kredite i zajmove Sjedinjenih Država Jugoslaviji na rok od šest meseci. Ovaj zakon je takođe naložio izbore u svakoj jugoslovenskoj republici zahtevajući od Stejt departmenta potvrdu o izbornoj proceduri i o rezultatima izbora pre nego što se nastavi dalja ekonomska saradnja i pomoć svakoj od njih. Zakon je, dalje, zahtevao od američkog osoblja u svim međunarodnim finansijskim institucijama da primenjuje ovu politiku obustave svih kreditnih linija. Poslednja odredba bila je ključna i dalekosežna: pomoć i sredstva Amerike dobiće samo one snage koje Stejt department odredi kao „demokratske“. Uskraćivanjem finansiranja, SFRJ je bila sprečena da otplaćuje ogomne kamate na svoj spoljni dug i da nabavlja repromaterijale i sirovine za svoju industriju.

Zakon 101-513 je pokazao izuzetnu moć SAD. On je bio deo godišnjeg zakonodavstva koje do u najsitnije detalje definiše američku ekonomsko-političku strategiju koja se mora sprovoditi u svim regionima sveta u kojima su SAD inače vojno, obaveštajno, ekonomski i politički aktivne i angažovane. „Zakon 101-513 uputio je jasnú poruku evropskim silama i EZ da su Jugoslavija i čitav balkanski region ponovo otvoreni za grabež. Sama EZ se nikada ne bi usudila da deluje u tom pravcu. Sada se ona odlučila na to da ne ostane izvan akcije.“ Sara Flounders, *Bosnian Tragedy. The Unknown Role of the US Government and Pentagon*, IAC, N.Y., October 1995, p.4.

2 „Bez obzira na prirodu uslovljavanja, neophodno je istaći da bi odgovor na pitanje da li je ono u slučaju SRJ/SCG bilo delotvorno, makar sa stanovišta operativnih ciljeva, mogao

nih očekivanja, prikrivenih i otvorenih ucenjivanja, ultimativnih pritisaka i pretnji silom – političke, diplomatske, ekonomsko-finansijske, bezbednosne, vojne i, nije isključeno, i personalne prirode. Nova, demokratska, opoziciona vlast Srbije, iako umnogome dizajnirana po standardima i volji globalnih centara moći, nije, pokazaće se u bezbroj prilika, bez rezerve, bez pogovora prihvaćena od strane istih globalnih političko-finansijskih mentora i sponzora kao verodostojan partner, partner od trajnog i stabilnog poverenja. Štaviše, na samom početku, od istih centara moći posredno joj je „bačena rukavica u lice“ u vidu oštrog vojno-bezbednosnog izazova i pretnje na graničnom području juga Srbije sa Kosmetom.³ Bez obzira na stepen, intenzitet i kvalitet iskazivane lojalnosti, zvanični Beograd je permanentno (a i danas je u istom položaju), bio podvrgnut sumnji, preispitivanjima i pritiscima da učini „korak više“, da dokaže i potvrdi svoju „kompatibilnost“ do granice (ili i preko nje) gubljenja međunarodnog, spoljnopoličkog subjektiviteta, identiteta, pa i dostojanstva. Potvrđilo se da su ekomska moć i uspon države, uz vojnu moć, temelj njenog zdravog međunarodnog položaja i delotvorne spoljne politike.

Miloševska-espeesovska i dosovska i postdosovska (još dok je bila u opozicionom položaju a, dakako, daleko više od dolaska na vlast i u toku vršenja vlasti) spoljna politika Srbije bila je, na ideologisko-koncepciskoj ravni, u pogledu tumačenja i razumevanja nekih elementarnih a istovremeno krucijalnih novonastupajućih i novonastalih pojmoveva, pojava, procesa i promena u međunarodnim odnosima, ophrvana značajnim zabrudama (zamagljenjima do nivoa svesnih samoobmana). Pri tome ona, međutim, nije zasnovala niti razvila ikavu zdravu, relevantnu, koherentnu spoljnopoličku koncepciju koja bi Srbiji, u vrlo složenoj i teškoj međunarodnoj (evropskoj) geopolitičkoj i vojnobezbednosnoj konstellaciji, pružila sansu da koliko-toliko očuva ili i unapredi svoj međunarodni položaj, ugled i ulogu. Iako je na početku i, dakako, na površini stvari, mnogima izgledala sveže-plate, dinamična i inovativna, dosovska spoljna politika je u ovom smislu u preovlađujućoj meri bila imitativna, transmisiona i podanička, začinjena aferaško-skandaliskim primesama. Ona je,isto tako, često bila i ispod mere standardizovanog dostojanstva i ukusa koje države koje do sebe drže, decenijama

biti pozitivan... Koliko god da je uslovljavanje naizgled bilo uspešno, postavlja se pitanje u kojoj je meri uspelo da suštinski promoviše unapređenje određenih vrednosti, kao i da doprinese uspostavljanju ravnopravnog partnerskog odnosa sa međunarodnom zajednicom kome težimo... Za ovaku situaciju krivicu snose i akteri SCG, ali i međunarodna zajednica... Umesto toga, nastavljena je ogoljena politika pritiska koja ni vlastima u SCG nije dozvoljavala da građanima prikaže kako kooperativnost dovodi do promene stava međunarodnih aktera, a ne samo do novih uslova.“ (kurz. D.N.) Milica Delević-Đilas, „Politika uslovljavanja međunarodne zajednice“, u: Četiri godine tranzicije u Srbiji, Zbornik radova Centra za liberalno-demokratske studije (CLDS), Beograd, 2005, str. 400-401.

3 Videti, među ostalim, članak autora ovih redova „Južna Srbija, Jugoslavija, SAD I NATO. Kišobran po nepoznatoj ceni“, Danas, 28. decembar 2000, str. 6.

primenjuju u političkom i diplomatskom delovanju, ponašanju i opštenju u međunarodnim odnosima.

Miloševićevsko-espeesovska spoljna politika je tako, recimo, od početnog nerazumevanja radikalnih, dubinskih i suštinskih novih istorijskih evropskih geopolitičkih i strateško-bezbednosnih promena samog, gotovo pola veka važećeg, teheransko-jaltskog globalnog evropskog poretku ravnoteže interesa, sile i moći⁴ (1989–1991. godina – vreme poslednjih godina SFRJ) – „evoluirala“ do čak antropomorfognog „razumevanja“ i na izvestan način pervertiranog tumačenja tog istog najnovijeg novog svetskog poretku. U ozbiljnoj dnevnoj publicistici, pa i u periodici i izdavačkoj produkciji sa teorijskim i naučno-istraživačkim pretenzijama espeesovske provenijencije devedesetih godina,⁵ novom svetskom poretku su, u njegovoj oštroj i bespoštednoj kritici i u poništavajućoj i razumljivoj težnji za njegovom izmenom i „demokratizacijom“, pridavana svojstva aktivnog subjekta i aktera, „živog bića“ novih međunarodnih odnosa. Nije bila retkost, gotovo da je to pre bilo pravilo, da se pročitaju ili u medijima čuju sintagme tipa: „Novi svetski poredak čini to i to“, „novi svetski poredak namerava, planira to i to“, i sl.

Spoljnoj politici Srbije obe „epohe“, odnosno njenoj ideoško-propagandnoj i „teorijskoj“ potkrepi, bilo je, između ostalog, slično i zajedničko izrazito nekritičko, komformističko preuzimanje i dosledno eksplorisanje jednog od, inače više nego jasnih, temeljnih i tradicionalnih pojmoveva u teoriji i nauci o međunarodnim odnosima, pojma *međunarodna zajednica*. Ne slučajna ideoško-propagandna spoljnopolitička reinterpretacija ovog koncepta, tj. njegov svojevrsni „rimejk“ u „neoklasični“ novo-koncept, učinili su od jednog „čistog“, klasičnog međunarodno sociološko-politikološkog, udžbeničkog i decenijama međunarodno operativnog političko-diplomatskog pojma, ambivalentnu, planski zamagljenu, nepostojeću poštupalicu. Ona je trebalo da u svesti ljudi i javnog mnjenja izazove ubeđenje da su potezi, od-luke i akcije, zasnovane na vojnoj sili, pritisku, ucenjivanju, na tajnim operacijama, na intervenciji, invaziji, agresiji, okupaciji, i na samom ratu, koje SAD sa NATO-om i delom EU sprovode devedesetih godina prošlog veka i na početku 21. u postbipolarnoj, unipolarnoj Evropi, na Balkanu, Srednjem Istoku, u „Evroazijskom Balkanu“ protiv suverenih država definisanih i obeleženih kao *rogue states*, „lupoške države“ (tj. *Države „nitkovi, hulje, razbojnici, bitange, vucibatine, vragolani“*)⁶ devedesetih godina prošlog veka i na početku 21. – politika čitavog, jedinstvenog sveta, međunarodnog, planetarnog društva,

4 Dokaz za to je ulaženje Beograda u, na kraju, vojno razrešenje krize nestanka zajedničke države ali bez obezbeđenog globalnog saveznika i garanta, u situaciji kada su nestajali, i nestali, i dotadašnji evropski ravnotežni geopolitički i vojnobezbednosni poredak i jedan njegov stub, supersila SSSR, čiji je „proizvod“, u toku i na kraju Drugog svetskog rata, između ostalog, bila i Jugoslavija.

5 Konsultovati, između ostalog, teorijski časopis Socijalističke partije Srbije, *Smisao*.

6 Kod nas nevino, ublaženo i zamagljeno i netačno prevedeno i oficijelno usvojeno – *otpadničke* države.

čak kada iza njega ne стоји ni njegov egzemplar, Organizacija ujedinjenih nacija (OUN). Dakle, grupa najvećih centara globalne moći identificuje svoju politiku globalističkog interesa sa politikom sveta, prikazuje je i nameće kao politiku čitavog međunarodnog društva, tj. međunarodne zajednice država i naroda, „pokrivajući“ je time i opravdavajući je.

Još od sredine devedesetih godina, imitativno usvajanje ove importovane floskule dovelo je do toga da se ona upotrebljava kao (novo)datost, nezamenljiva „logička prirodnost“, kao nezaobilazni element međunarodno-političke jezičke aparature. Tako se, naširoko govori i piše: „Međunarodna zajednica smatra, planira, čini, preduzeće to i to“; „Visoki predstavnik međunarodne zajednice ...“, i slično. Uobičajeni i važeći nazivi u vokabularu i u leksici nauke o međunarodnim odnosima, spoljnoj politici i diplomaciji, koji realno odražavaju ovaj pojam i pojavu na koje se odnose, kao što su, na primer, „velike sile“, „centri moći“, „vojno-politički akteri“ i sl., skoro da su proskribovani.

Zanimljivo je da je verovatno najubedljivija i najrazornija kritika ovake jedne manipulacije neočekivano došla od nekoga ko se decenijama nalazi u samom epicentru jezgra svetske moći o kojoj govorimo, od američkog profesora Harvardovog univerziteta i jednog od „gurua“ i vrhunskih eksperata i autoriteta, kako u akademskom tako i u državnom, vladinom, spoljnopoličkom i obaveštajno-bezbednosnom establišmentu Sjedinjenih Država, Semuel Hantingtona,⁷ i to u najstarijem i zvaničnom, elitnom naučnom časopisu tog establišmenta *Foreign Affairs*-u. Ono što je po sebi ne manje neobično, to se dogodilo neposredno uoči vojne agresije i rata koji su SAD, uz pomoć NATO-a i uz saradnju svih Srbiji susednih, tada vannatovskih zemalja, povele protiv Srbije, 24. marta 1999. god.

„Američki zvaničnici“, piše Hantington, „sasvim prirodno naginju ka tome da deluju tako kao da je svet unipolaran. Oni se razmeću američkom moći i američkim vrlinama pozdravljajući SAD kao dobroćudnog hegemonu⁸. Oni daju lekcije ostalim zemljama o univerzalnoj validnosti američkih principa, prakse i institucija... Delujući kao da postoji unipolaran svet, SAD, takođe, u sve većoj meri postaju usamljene u svetu.“

Američke vođe konstantno tvrde da govore u ime ‘međunarodne zajednice’ Ali, koga sve oni imaju na umu? Kinu? Rusiju? Indiju? Pakistan? Iran? Arapski svet? Latinsku Ameriku? Francusku? Da li i jedna od ovih zemalja ili

7 Profesor Hantington, direktor Olinovog instituta za strateške studije, predsednik Harvardove Akademije za međunarodne i regionalne studije, između ostalog je višedecenjski član Trilateralne komisije i bivši koordinator za nacionalnu bezbednost u Savetu za nacionalnu bezbednost u vreme Karterove administracije, 1977-78. god. Videti: Donald Abelson, *American Think-Tanks and their Role in US Foreign Policy*, (Appendices, I – Tri-lateral Commissioners Who Served in the Carter Administration), Mac Millan Press Ltd., London/St. Martins Press, Inc., New York, 1996, p.127.

8 Ovo je Hantingtonova implicite kritika stava i pogleda Bžežinskog o „američkoj benevolentnoj hegemoniji novog tipa“.

regionala vide SAD kao glasnogovornika zajednice čiji su oni deo? Zajednicu, u čije ime Sjedinjene Države, u najboljem slučaju, govore o većini pitanja, čine anglosaksonski rođaci (Britanija, Kanada, Australija, Novi Zeland), Nemačka i neke manje evropske demokratije, po mnogim pitanjima, Izrael (u slučaju srednjoistočnih pitanja) i Japan (kada je reč o nekim pitanjima primene rezolucija UN). Ovo su značajne države ali su daleko od toga da budu globalna međunarodna zajednica. Sjedinjene Države se, od pitanja do pitanja, u sve većoj meri nalaze usamljene, sa jednim ili dva partnera uza sebe, suprotstavljajući se većini ostatka država i naroda sveta... *Dok Sjedinjene Države redovno denunciraju različite zemlje kao 'lupeške države', u očima mnogih država sveta one postaju 'lupeška supersila'* ⁹ (kurziv, D.N.)

U naučno-doktrinarnoj ravni, „nova“ dosovska spoljna politika se u potpunosti zasnivala na stavovima, pristupima, ideoško-političkim pogledima i shvatanju i tumačenju međunarodnih i evropskih odnosa i uloge glavnih globalnih aktera i centara moći, grupacije profesionalnih (političkih i diplomatskih), naučnoistraživačkih, institutskih, fakultetskih, publicističkih, novinarskih i stranačkih eksperata za međunarodne odnose, za pitanja Evropske unije i međunarodnog prava (naj)starije generacije, srednje generacije (iz Titove i neposredno posle titove epohe) i najmlađe, okupljenih u *Forumu za međunarodne odnose* Evropskog pokreta za Srbiju.

Ova grupacija je, kroz polugodišnjake Forum-a¹⁰, normativistički, probitačno i „realpolitički“ iznosila svoju platformu i međunarodnu, spoljno-političku orijentaciju koja će 2000-2001. postati i zvanična, službena spoljna politika novog režima DOS-a. Međutim, ta opoziciona teorijsko-doktrinarna „priprema terena“ za spoljnu politiku sutrašnje vlasti bila je, s jedne strane, od samih svojih početaka i snažno predodređena i, u istoj takvoj meri, ograničena i jednostrano orientisana antimiloševićizmom. S druge strane, bila je ona ograničena pragmatičnim, normativističkim tumačenjem, prilazom i odnosom prema svim relevantnim pitanjima i dimenzijama spoljne politike i sveta ali na jedan, takođe, pervertiran način: realpolitički ali isto tako antire-

9 Samuel Huntington, „The Lonely Superpower“, *Foreign Affairs*, Vol.78, No.2, March/April 1999, p. 37, pp. 40-42. Uostalom, nesporna je činjenica, koja se nedovoljno eksplicite ističe i ne u pravom kontekstu, da su SAD same danas: najveći svetski posednik oružja za masovno istrebljenje; da su jedine do sada u istoriji čovečanstva upotrebile nuklearno oružje i to protiv civilnog stanovništva a ne protiv vojnih ciljeva; da su izvršile najveći broj vojnih intervencija, invazija, i ratova u međunarodnim odnosima posle završetka Drugog svetskog rata i poraza Nemačke i Japana; da danas, u postbipolarnom svetu, same ili u koalicijama na čijem su čelu, isključivo one vode ratove i vojne intervencije, sprovode tajne vojne operacije i okupacije drugih država; i da su najveći globalni obaveštajni, špijunski kontrolor i presrećač (UKUSA tajni ugovor iz 1948. god. i *Echelon* mreža). Sve ove dimenzije primene sile i priroda delovanja i ponašanja SAD u međunarodnoj zajednici, posebno od 1991. i od 2001. godine, daju elemente za vrednovanje ove supersile na početku 21. veka, između ostalog, kao jedinstvene u savremenoj istoriji i kao najmoćnije i jedine „globalne terorističko-bezbednosne korporacije“ sa snažnim demokratskim predznakom.

10 Videti polugodišnjake Forum-a 1998-2000.

alpolitički – apologetski, bez nužne kritičke svesti i određenja prema novom radikalno izmenjenom globalnom i evropskom vojno-bezbednosnom i geopolitičkim pejzažu. U njemu je, u međuvremenu, jedan centar svetske moći nametao svoje vrednosne ideoološke političke demokratske postulate i kriterije i strateške političke, geopolitičke, vojne i ekonomске interese kao univerzalne, zauvek date i jedine važeće i validne, a tamo gde je i kada je to bilo potrebno i „ognjem i mačem“. Za ove autore toga vremena, svet kao da se nije promenio. Odnosno, promenio se, ali se njegovo novo unipolarno globalno biće, sa SAD kao neprikosnovenim ideoološkim i vojno-tehnološkim hegemonom i po nekim i imperijalnim *spiritus movensom* (i, čak, „četvrtim Rajhom“), dočekalo i, bez kritičkog otklona, prihvatiло od strane ove grupacije kao poželjno i korisno za Beograd. Takav najnoviji novi svet, tj. novi svetski (evropski) poredek (geopolitički i vojno-bezbednosni, prim. D.N.) pojavljuje se u optici autora, istraživača i teoretičara Foruma za međunarodne odnose kao „prirodno stanje“, čak priželjkivano, kome se, kao idealu novopostignute „unipolarne ravnoteže moći“ u evropskim i međunarodnim odnosima, uspostavljenoj i organizovanoj oko jednog i jedinog centra moći, samo treba prilagoditi i priznati ga. Problem je, po njima, dakle, bio samo u Miloševiću kao prepreci i poslednjem reliktu jednog sveta i Evrope jednog poretka koja je nestajala i nestala. Novi poredek je, dakle, bio dobar ili čak idealan, samo je loše bilo domaće okruženje koje je trebalo iz korena promeniti što je i učinjeno posle izbora od 24. septembra 2000. i prevrata od 5. oktobra iste godine.

Pokazalo se, međutim, da radikalna unutrašnja demokratska promena, tj. smena Miloševićevog SPS režima – za koji se, u opozicionom partijskom i posebno nevladinom (i iz vana finansiranom i operativno, metodološki, smisleno i kadrovski održavanom) spoljnopoličkom sektoru,¹¹ čvrsto verovalo da je jedina prepreka međunarodnoj renesansi Beograda i njegovom punom i bezrezervnom prihvatanju za partnera i da je dovoljna po sebi – nije donela očekivanu dugoročnu stabilizaciju međunarodnog položaja i spoljne politike i bezbednosti zemlje. I spoljnopolička pozicija i bezbednost zemlje su od samog početka DOS-ove vlade bile od strane velikih globalnih centara-sponzora moći uvučene u stalni ciklus političkih, diplomatskih, finansijskih i, naravno, personalno-kadrovski determinisanih i usmerenih preispitivanja, zahteva, uslovljavanja, ucenjivanja, pritisaka, pa i otvorenih diktata i pretnji

11 Konsultovati kataloge i priručnike nevladinog sektora, na primer, *Direktorijum ekspertskeh organizacija i institucija u Srbiji 2001*, Fond za otvoreno društvo – Jugoslavija, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Beograd, 2001. i *Direktorijum neprofitnih organizacija u SR Jugoslaviji (Srbiji i Crnoj Gori)*, treće dopunjeno i prošireno izdanje, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Beograd, 2000. Detaljnija personalna i programatska analiza nekoliko ovih najuticajnijih finansijski najjačih političko-ekspertskeih NGO (Evropski pokret u Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava, G 17 plus, Helsinski odbor za ljudska prava, Centar za antiratnu akciju) usmerenih na spoljnu politiku i međunarodne odnose, otkriva tesnu interpersonalnu, člansku, rukovodeću isprepletanost i višestuko preklapanje ključnih pojedinaca istovremeno u nekoliko ovih tela, tako da bi se, u stvari, moglo govoriti i o samo jednoj NGO iscepkanoj na veći broj pojedinačnih.

koji traju do danas bez obzira na otvorenost i nedvosmisleni legitimisani demokratski karakter sistema.

Spoljna politika dosovskog Beograda je, istina, vratila Beograd u OUN, OEBS, Savet Evrope i u međunarodne finansijske institucije Breton Vudsa i obnovila je, agresijom i ratom SAD i NATO-a, pokidane diplomatske odnose sa ovim državama. Ona je, međutim, bila jedan neuspeo eksperiment afirmaциje i očuvanja sopstvene pozicije vlasti u uslovima gotovo vazalne zavisnosti (novi, postliberalno-demokratski feudalizam?) od globalnih centara moći uz predominantni „strategijski“ napor dokazivanja, potvrđivanja pravovernosti, ispravnosti, izlaženja u susret zahtevima i pritiscima, često nedostojanstveno i nezgrapno, više nego što je traženo i očekivano. Najveći otpor i pokušaj zaokreta u takvoj jednoj politici, čiji je jedan od kreatora i sam bio, učinio je predsednik Vlade dr Zoran Đindjić pred sâm kraj života, intervj uom *Večernjim novostima*¹² iznoseći, između ostalih stavova, i svoje razočaranje u „velike demokratije“ i njihovu, samo lako obećanu, veliku ekonomsku pomoć koja se nije dogodila, i kritički, oistar pa i razilazeći diskurs prema politici SAD i drugih uticajnih evropskih sila prema Kosmetu, ratu protiv Iraka koji je bio na pragu, itd. (Ovi elementi ne mogu se, ni u kom slučaju, apstrahovati u ozbiljnoj analizi relevantnih, suštinskih motiva koji se nalaze u pozadini eliminisanja Đindjića sa političke, i životne, scene.)

U pogledu tzv. *kadrovske politike za novu spoljnju politiku* (kao, uostalom i u većini ostalih oblasti života) i u sklopu pripreme i formiranja spoljnopolitičkog establišmenta, nova dosovska vlast je iskazala visok stepen (ne-oliberalnog, novoideološkog, demokratskog i ne mnogo „prefinjenijeg“ od nekadašnjeg, boljševičko-komunističkog) sektaštva i isključivosti u odnosu na sve druge potencijalne kadrove i eksperte koji su bili formalno-stranački „neutralni“ i nezavisni (ni DOS-ovi, ni SPS/Jul-ovi pripadnici i članovi). Čak je došlo i do raširene pojave da je DOS-ov spoljnopolitički establišment ponujavan dojučerašnjim „proverenim“ SPS i Jul-ovim kadrovima, kadrovima „službe“ ili onima koji su često menjali stranke.

Kadrovsко koncentraciono jezgro novog establišmenta, i u ideološko-„filozofskom“ smislu (kad je reč o međunarodnim odnosima i spoljnoj politici zemlje) i u personalno-organizacionom pogledu, sačinjavao je, pored lidera brojnih DOS-ovih stranaka i „strančica“ i njihovih najbližih pomoćnika i saradnika, Forum za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji. Njegovi članovi, inače po profesiji novinari, profesori, istraživači, diplomate, političari, advokati i sl., manji broj u penziji ili na kraju radnog veka a veći broj u radno aktivnoj dobi, u velikom broju su istovremeno bili i na stranačkim

12 „Srbija nije žeton za plaćanje dugova“, intervj u dr Zorana Đindjića *Večernjim novostima* (Đuro Bilbija i Radmila Ognjanović), 7.mart 2003, str. 2 i 3. i „Nekima i dalje odgovara slaba Srbija“ (neobjavljeni deo poslednjeg intervjua Zorana Đindjića *Novostima*), *Večernje novosti*, 12. april 2003. Takođe: „Zapad ne ceni velike korake Srbije“, (poslednji intervj u Zorana Đindjića listu *Korijere dela Sera*), *Borba*, 14. mart 2003.

funkcijama i na funkcijama u nekoliko najbitnijih i finansijski najmoćnijih političkih i spoljnopolitičkih nevladinih organizacija (NGO).

Prateći javna, a i ona druga, personalna postavljenja i imenovanja u novom spoljnopolitičkom establišmentu (u diplomatiji, ambasadori ili diplome nižeg ranga, funkcioneri u MIP-u, Saveznoj vladi i Skupštini, savetnici predsednika Koštunice, direktori u naučno-institutskom sektoru, BETA i sl.) u prvih šest meseci nove vlasti, do sredine maja 2001, autor ovog teksta napravio je kratku analizu kadrova i personalne zastupljenosti uticajnog, u izvesnom smislu, ekskluzivnog i elitnog Foruma za međunarodne odnose u novom establišmentu.¹³ Jedno od najindikativnijih saznanja je bilo to da je u posmatranom periodu od ukupno 62 člana Forum-a, a od toga 42-je u radno-aktivnoj dobi (ostali, penzioneri ili umrli), 26-ro (tj. nešto više od 40% od celokupnog sastava Forum-a, ili nešto preko 60% od radnoaktivnog sastava) već bilo zauzelo uticajne pozicije u establišmentu, ili je bilo pred postavljenjem.



Kritički analizirajući međunarodni položaj i spoljnu politiku Srbije poslednjih godina, konstatujući da se „sve u svemu opet čini da Beograd pravi slične greške kao i devedesetih godina“ i da „nije razumljivo što se slične greške prave i sada“, Gordon Bardoš, zamenik direktora američkog Harimanovog instituta Kolumbija univerziteta pita se „otkud ovakvi amaterski propusti?“. Ulazeći u razmatranje bitnih razloga za postojanje ove pojave on pragmatično i realpolitički hladno smatra da „stranom posmatraču nije teško da dođe do zaključka da je predstavnicima srpske političke elite (uz časne izuzetke) toliko stalo do borbe za vlast da ih ne interesuje, ili da ne shvataju... da se činjenice na terenu na Balkanu stvaraju u Vašingtonu, Njujorku i Briselu. Ako srpska politička elita hoće da postigne važne spoljnopolitičke ciljeve, mnogo više vremena, energije i resursa mora biti usmereno ka ovakvim ključnim tačkama, a ne ka stranačkim borbama u Beogradu... Ali, dokle god se“, završava on, „logika, dinamika i filozofska osnova trenutne srpske političke scene – borba za vlast iznad borbe za interes države i njenih građana – ne promeni, ne treba se nadati da će se međunarodni položaj Srbije bitnije poboljšati u dogledno vreme.“¹⁴

-
- 13 Ovo skromno, ali, prema uvidu autora ovih redova, u tom trenutku jedino u nas objavljeno istraživanje na temu – „Kako DOS raspoređuje kadrove u diplomatiji?“, štampano je u dva nastavka – „Ambasadori mimo parlamenta“ i „Forum, rasadnik diplomata“ u *Glasu javnosti* (17. i 18. maj 2001, str. 22. i 4.). Na predlog urednika, autor analize nije bio potpisani već je ostao skriven iza fraze „jedan naš bivši diplomata koji je tražio anonimnost“.
- 14 Gordon N. Bardoš, „Male zemlje i supersila (2). Izuzeci među porazima“, *Politika*, 1. septembar 2006, str.6.

U svom pronicljivom radu i preciznoj ekspertskoj analizi pod naslovom *Political Parties in Serbia. Source of Political Instability* („Političke stranke u Srbiji. Izvor političke nestabilnosti“) koju je početkom 2006. objavio Istraživački centar za studije sukoba Akademije za odbranu Veliike Britanije, Dr Miša Đurković, u kritičkoj oceni spoljne politike Beograda, ide korak dalje: „Ono što je još gore je to da su neki celokupni segmenti državne politike

Apstrakt

U ovom radu autor zastupa tezu o kontinuitetu međunarodnog položaja i spoljne politike Srbije tokom proteklih petnaest godina. Iako je nova politika nakon 5. oktobra započeta sa velikim entuzijazmom i verom da će odnosi sa velikim silama biti mnogo bolji, pokazalo se da je politika uslovljavanja prema Srbiji vođena podjednakom žestinom. Autor analizira izvore pogrešnih premlisa na kojima je ta nova politika bazirana i pokazuje kako je regrutovan kadar koji je takvu politiku sprovodio. Zaključuje se da ni novi režim nije uspeo da nađe adekvatan prilaz za rešavanje aporije odnosa sa zapadnim silama, i da je nosiocima vlasti mnogo važnija bila unutrašnja borba za vlast u kojoj je spoljna politika tretirana kao kolateralna šteta.

Literatura

- Abelson, D, (1996), *American Think-Tanks and their Role in US Foreign Policy*, Mac Millan Press Ltd., London/St. Martins Press Inc., New York,
- Bardoš, G, (2006), „Male zemlje i supersila“, *Politika*, 1. septembar, str. 6.
- Delević-Đilas, M, (2005) „Politika uslovljavanja međunarodne zajednice“, *Zbornik Četiri godine tranzicije u Srbiji*, CLDS, Beograd,
- Đurkovic, M, (2006) *Political Parties in Serbia. Source of political Instability*, Balkans Series 06/10, Conflict Studies Research Centre, Defence Academy of the United Kingdom, march
- *Direktorijum ekspertske organizacije i institucija u Srbiji 2001*, (2001), FOD, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Beograd,
- Flounders, S, (1995), *Bosnian Tragedy. The Unknown Role of the US Government and Pentagon*, IAC, New York, October.
- Huntington, S, (1999), „The Lonely Superpower“, *Foreign Affairs*, Vol.78, No.2, March/April 1999.
- Nikoliš, D, (2000), „Južna Srbija, Jugoslavija, SAD i NATO. Kišobran po nepoznatoj ceni“, *Danas*, 28. decembar.

i javne administracije postali potpuno nesvrshodni. Vrlo dobar primer je Ministarstvo spoljnih poslova za koje se kaže da je 'u posedu' Srpskog pokreta obnove ili čak Vuka Draškovića, vođe stranke... On je uspeo da popuni ministarstvo osobama iz svoje stranke a u ambasadama i konzulatima se nalaze mnogi nekompetentni, nepripremljeni i uopšte neupotrebljivi ljudi. Ukoliko ovoj situaciji dodamo i činjenicu da celokupno osoblje iz Crne Gore (tekst je napisan pre izdvajanje Crne Gore iz Zajednice SCG, prim. D.N.) ne posvećuje mnogo pažnju direktivama iz ministarstva i da generalno radi na propagiranju crnogorske nezavisnosti, tada postaje jasno zbog čega нико у Србији не uzima ово министарство preozbiljno. Štaviše, гospodin Drašković često pravi проблеме другим политичарима prilikom odlučivanja. На primer, već poduze *on ima svoju spostvenu politiku u vezi sa Kosovom, ignorisuci i podrivači položaj vlade i predsednika* (он је uputio ambasadorima instrukcije које се razlikuju од dogovorenе државне политике). Када резултат тога, ради очувања vlade i u cilju izbegavanja sukoba sa Draškovićem, Srbija sada ulazi u pregovore o budućem statusu Kosova i u razgovore povodom mogućeg referenduma u Crnoj Gori, *bez relevantne diplomatijske koja ostatku sveta može adekvatno da promoviše i objasni svoj položaj*. (курзиви D.N.), исто, str. 7-8.

DONOŠENJE USTAVA

Uvod

Ustavno pitanje u Srbiji postavlja se već više od decenije i po. U međuvremenu, od 1990. godine kada je donet još uvek važeći Ustav Srbije, pa do danas, izmenila se situacija kako na spoljнополитичком, tako i na unutrašnjem planu. Od bivše SFRJ ostala je SRJ. Od bivše SRJ jedno vreme je živila zajednička država Srbije i Crne Gore, dva puta uobličavana u ustavni tekst. Od te bivše tvorevine, ostala je Republika Srbija, koja još uvek formalno živi pod Ustavom od 1990. i koja je na domaku donošenja novog ustava.

Od samog početka donošenja ustava Srbije, još od 1990. godine do danas, predmet rasprave i uzajamnog osporavanja u naučnim i političkim krugovima je kako postupak donošenja, sadržaj ustavnih rešenja tako i legitimnost onih koji su doneli Ustav od 1990. ali i onih koji danas donose ustav. Sporna pitanja u sadržinskom smislu bila su: definisanje države – nacionalna ili građanska; decentralizacija vlasti – regionalizacija cele Srbije, zadržavanje samo dve pokrajine, mogućnost stvaranja i drugih pokrajina; odnos izvršne i zakonodavne vlasti, posebno položaj i način izbora šefa države.

Pitanja koja će biti predmet rasprave u ovom radu su pitanje postupka donošenja ustava i pitanje legitimite onih, koji su ovih dana u Skupštini Srbije podneli Predlog ustava i koji je Skupština Srbije, po predviđenom postupku za usvajanje promene ustava (čl. 133. st.1), usvojila većinom od 242 poslanika od prisutnih 242, što znači jednoglasno. U vreme apsolutne vlasti SPS-a, odnosno u vreme koje se naziva Miloševićevim periodom, od strane stručne javnosti i opozicionih stranaka, osporavala su se pojedina rešenja u ustavu (uz često paušalnu ocenu da taj ustav ne sadrži nijedno rešenje prime-reno parlamentarnoj demokratiji) a osporavan je, s pravom, legitimitet onih koji su doneli i izglasali taj ustav. Od 2000. godine a posebno od 2001., uz izuzetak jedne političke stranke (DSS-a) ustavnim pitanjem pretežno su se bavili eksperti za ovu problematiku, individualno ili okupljeni u okviru tzv. civilnog sektora. Iz tog perioda datira više ustavnih predloga¹. Sama Skupština Srbije u kojoj je DOS imao dvotrećinsku većinu tek 2003. godine donela je Zakon o načinu i postupku promene Ustava Republike Srbije. U vezi sa tim događajem potrebno je podsetiti da je DOS u to vreme iz redova svojih poslanika isključio 51 poslanika DSS-a (kasnije vraćenih odlukom Ustavnog suda)

¹ To su predlozi Beogradskog centra za ljudska prava od 2001. godine i Foruma Iuris od 2002. godine

i da je sâm Zakon o promeni ustava oboren pred Ustavnim sudom Srbije². U istoriji demokratske ustavnosti nije se do tada desilo da se zakonom menja način izmene ustava, a samim predlogom rešenja u pomenutom zakonu novi ustav je po tvorcima ovog zakona mogao biti donet kao najobičniji zakon u skupštini, a potvrđen sa 25% plus jedan biračkog tela ukoliko na referendum izade 50% plus jedan birač.

Posle vanrednih parlamentarnih izbora krajem 2003. godine aktuelizovalo se pitanje donošenja novog ustava. Vlada Republike Srbije na osnovu teksta DSS-a usvojila je zajednički predlog i uputila ga skupštini. Odlukom skupštine od 30. marta 2004. godine zvanično je početo sa postupkom donošenja novog ustava. Tada se kao najvažnije pitanje unutar skupštine odnosno političkih stranaka i tzv. civilnog sektora postavilo pitanje načina i legitimnosti donošenja novog ustava prema proceduri postojećeg ustava. Tek tada se postavilo pitanje „kontinuiteta“ odnosno „diskontinuiteta“ sa prethodnim režimom a na planu ustavnih promena. Sva druga pitanja koja su bila sporna (definisanje države kao građanske ili nacionalne, stepen decentralizacije, način izbora predsednika) ostala su u senci ovog pitanja. Da li je za ovu dilemu bilo razloga, da li su ova pitanja načelne, akademske prirode ili se radilo o pokušaju održanja ili zauzimanja željenog položaja a pod vidom principijelne i načelne rasprave o načinu promene – donošenja ustava?

Da bismo došli do odgovora na ovo pitanje, pokušaćemo da definišemo neke osnovne pojmove zasnovane na komparativnom iskustvu i opšteprihvaćenim stavovima kada je reč o ustavnoj dinamici³.

1. Ustavna dinamika – donošenje ustava, promena ustava

U ustavnoj istoriji i komparativnoj praksi ustavotvorstva poznate su dve situacije. To su: donošenje prvog ustava i donošenje novog ustava.

Donošenje **prvog** ustava moguće je takođe u dve situacije. Ili svoj prvi ustav donosi već postojeća država koja je živela pod ustavnim režimom u materijalnom smislu (pod važenjem skupa pravila koji nemaju ustavnu formu ali su sadržinski takva da regulišu temeljne odnose u državi) ili se radi o novoobrazovanim državama koje su stekavši svoju individualnost donele svoj prvi ustav. Prva situacija (prvi ustav stare države) je istorijski već prevaziđena i vremenski se vezuje za period od kraja XVIII veka. Zahvaćeni idejom ustavnosti bilo pod uticajem revolucionarnih događaja bilo „željom“ monarha da narodu dodeli ustav, mnoge stare države su donele svoje prve ustave. Najpoznatiji primer je svakako Francuska, stara država koja je svoj

2 *Zakon o načinu i postupku promene Ustava Republike Srbije*, Službeni glasnik 39/03

3 Teorijsko-komparativnu studiju o ovoj temi u našoj novijoj ustavnopravnoj literaturi među prvima je napravio Miodrag Jovičić u svojoj monografiji : *O ustavu*, Institut za uporedno pravo, 1977. godina str 338. Posebno značajan deo koji je i korišćen u ovom radu je deo drugi pod nazivom: *Ustavna dinamika*, str 45-107. Pojmovi i klasifikacije korišćeni u ovom radu preuzeti su od ovog autora.

prvi ustav dobila 1791. godine. Druga situacija je prisutna u novije vreme, naročito posle Drugog svetskog rata, u periodu dekolonizacije a i krajem XX veka, raspadom bivšeg Sovjetskog Saveza. U obe situacije donošenje prvog ustava predstavlja prelaz iz faktičkog u pravno stanje i u obe situacije postavlja se pitanje pravnog osnova za donošenje prvog ustava. Prema shvatanjima starije francuske pravne teorije donošenje prvog ustava je akt vanpravne prirode koji pravno ne može da bude objašnjen. Kare de Malberg (Carre de Malberg) objašnjavajući donošenje prvog ustava posle revolucije ili državnog udara konstatiše da se u tim situacijama pitanje ustavotvorne vlasti postavlja na isti način kao u doba originernog obrazovanja država. To je faktičko a ne pravno pitanje. Burdo (Burdeau), predstavnik novijeg shvatanja, zastupa tezu da pravni osnov ovlašćenja onih koji po preuzimanju vlasti donose prvi ustav počiva na pretpostavci da će narod sam, odnosno preko svojih predstavnika, prihvati taj ustav⁴. Znači, prvi ustav nastaje „faktičkim putem proizilazeći iz vlasti koja pretende da predstavlja izraz narodne volje. Tu svoju pretpostavljenu legitimaciju ona može da dokaže tek ako narod, neposredno ili preko svojih predstavnika, konvalidira njeno postupanje, što čini upravo donošenjem ustava“⁵

Donošenje **novog** ustava takođe je moguće u dve situacije. Novi ustav se donosi na mesto starog ustava čije je važenje prekraćeno silom. „Novi ustav ne vodi računa o starom i ponaša se, s pravne tačke gledišta, kao da ovoga nije ni bilo. Do ove situacije dolazi onda kada u jednoj državi nastupe takve promene koje znače nestajanje dotadašnjeg ustavnog poretku i nastajanje novog. Tu dakle nema ustavnog kontinuiteta“⁶. Ovakva situacija je tipična pre svega za socijalne revolucije, a način donošenja novog ustava, s obzirom da nema ustavnog kontinuiteta ničim nije vezan odredbama starog ustava o promeni tog teksta. I u ovoj situaciji se radi o prelasku iz faktičkog u pravno stanje, a odgovor na pitanje pravnog osnova donošenja novog ustava u suštini je isti kao odgovor koji se daje za slučaj donošenja prvog ustava. U drugoj situaciji, donošenje novog ustava nije izazvano primenom sile, već zato što su se, po shvatanjima onih čije je mišljenje u datoj državi merodavno (a to su političke stranke i javno mnjenje), stekli uslovi za donošenje novog ustava. Razlog tome može biti zastarelost ustavnih normi, postojanje rešenja koja sprečavaju stvaranje novih državnih instituta, postojanje ustavnih praznina koje dovode do blokade u radu postojećih institucija ili do volontarističkog postupanja nosioca vlasti u takvim situacijama. Ali, rešavanje tih problema ne iziskuje stvaranje ustavnopravnog poretku na suštinski drugačijim načelima i principima, odnosno ne postoje razlozi proglašenja ustavnopravnog diskontinuiteta sa postojećim ustavnim poretkom. Utoliko je i način donošenja novog ustava vezan rešenjem predviđenim u postojećem ustavu. Odnosno do njega se dolazi u skladu s odredbama prethodnog ustava.

4 Navedeno prema M. Jovičić, *op. cit*, str: 56

5 Jovičić, *op. cit* str: 57.

6 Jovičić, *op. cit* str.48.

2. Prilike u Srbiji

Svrha prethodnog kraćeg izlaganja je u tome da se na osnovu istorijskog i komparativnog iskustva utvrdi u kojoj se od navedenih situacija nalazi Srbija danas.

Da li se radi o donošenju prvog ustava? Svakako ne. Srbija niti je nova država koja po prvi put donosi ustav, niti je kao stara država prethodno živela pod režimom pravila koja su po materijalnim svojstvima ustavnog značaja a da pri tome nisu bila formalnopravno u ustavni tekstu uobličena. Jedina dilema koja može da se postavi jeste da li je Srbija u situaciji kada donosi novi ustav pretrpela tolike promene a nosioci tih promena došli na vlast „revolucionarnim putem“ primenom sile, da takva situacija predstavlja ustavnopravni diskontinuitet, odnosno da nosioci tih promena imaju razloge i opravdavanja da se prema Ustavu od 1990. odnose kao da on ne postoji i da ih ničim ne obavezuju rešenja tog Ustava vezana za način njegove promene. Dalje, kakav je sadržaj do sada datih predloga ustava kao i predloga ustava usvojenog u Skupštini Srbije septembra 2006? Da li oni radikalno odstupaju od osnovnih načela i principa na kojim se zasniva Ustav od 1990, kako bi i taj razlog išao u prilog ustavnopravnog diskontinuiteta? Pitanje koje se takođe postavlja jeste od kada datira ta promena. Od septembra 2000. godine, kada su obavljeni parlamentarni izbori a vladajući SPS te izbore izgubio, ili po nekim od 2000. godine oktobra meseca, kada su građani protestovali radi odbrane svoje već izražene volje na izborima u septembru mesecu iste godine? Naravno, još jedno važno pitanje je da li rešenje u još uvek važećem ustavu o načinu promene ustava odgovara suštinski današnjoj situaciji, ili to rešenje otežava donošenje novog ustava?

3. Hronologija događaja od septembra 2000. godine

Napravimo hronologiju događaja relevantnih sa stanovišta teme o kojoj se u ovom radu raspravlja, a koji počinju sa septembrom 2000. godine.

a. Te godine održani su izbori za parlament i za predsednika na saveznom nivou vlasti, a na nivou Republike Srbije održani su izbori za parlament. I jedni i drugi su bili vanredni, održani prema tada važećim propisima. Prvo su usledili izbori na saveznom nivou, a potom na nivou Srbije.

Na predsedničkim izborima za savezne organe vlasti pobedio je predsednički kandidat DOS-a (Koštunica) protivkandidata SPS-a i JUL-a (Miloševića). Kada je reč o parlamentarnim, koalicija DOS je osvojila više glasova od koalicije SPS-JUL, ali, s obzirom na rešenje tadašnjeg Ustava SRJ, prema kome iz iste republike nije mogao biti i predsednik vlade i predsednik republike, ishod i predsedničkih i parlamentarnih izbora u Srbiji za savezne organe vlasti nije mogao uticati isključivo na sastav vlade saveznog parlamenta. Pobeda predsedničkog kandidata iz Srbije, mesto predsednika savezne vlade

automatski je ostavljala kandidatu iz Crne Gore a izbor te vlade zavisio je ne samo od broja predstavnika DOS-a u saveznom parlamentu nego i od glasanja onog dela parlamenta iz Crne Gore koji čini sastav saveznog parlamenta. Treba takođe podsetiti da su ovlašćenja predsednika SRJ, prema tada važećem ustavu bila više protokolarna nego suštinska. Imajući u vidu kasnija raslojava-nja unutar DOS-a potrebno je i podsetiti da je predsednički kandidat DOS-a osvojio više glasova nego DOS na tim izborima za savezni parlament⁷.

b. Nespremnost tada vladajuće strukture u Srbiji da prizna gubitak na predsedničkim izborima za predsednika SRJ (rezultati parlamentarnih izbora nikada nisu osporavani) izazvala je masovne demonstracije 5. oktobra 2000. godine. Masovnost demonstracija i odlučnost učešnika demonstracija nate-rala je dotadašnje nosioce vlasti da prihvate poraz na izborima. Na talasu te pobjede, ubrzo dolazi do raspuštanja republičke skupštine i raspisivanja van-rednih parlamentarnih izbora na republičkom nivou. Izbori za predsednika Srbije, bez obzira što je tadašnji predsednik (Milutinović) bio iz iste strukture vlasti, nisu raspisani niti su zahtevani od strane „pobednika“.

c. Na vanrednim parlamentarnim izborima za republički parlament pobeđuje DOS sa 174 poslanika u odnosu na 250. Broj osvojenih mesta od strane DOS-a napominjemo upravo zbog teme koja je predmet ovog rada, a to je promena ustava. Taj broj je obezbeđivao dvotrećinsku većinu potrebnu za promenu ustava.

Ove događaje izdvajamo zato što ih smatramo relevantnim sa stanovišta teme koja je predmet ovog rada. Osnovna tema je način donošenja ustava Srbije.

Smatramo da je nesporno da se ne radi o prvom ustavu do sada nepostojeće države ili stare države koja nije imala ustav u formalnopravnom značenju tog pojma. Jedina moguća situacija je da se radi o donošenju novog ustava. Pitanja koja slede i na koja ćemo pokušati da damo odgovor su:

a) da li su promene nosilaca vlasti od 2000. godine bile takve da predstavljaju „revolucionarni preokret“ i,

b) s obzirom na karakter Ustava od 1990. godine, da li predlozi podneti unazad 6 godina, kao i Predlog novog ustava koji je usvojen u Skupštini Srbije, predstavljaju suštinski – revolucionarni otklon u odnosu na Ustav od 1990.

Razlog traženja odgovora na ova pitanja je potreba zauzimanja stava u pogledu načina donošenja novog ustavnog teksta. Ako se radi o suštinski radikalnom preokretu i u pogledu načina promene nosilaca vlasti i u pogledu sadržaja predlaganih ustavnih tekstova ima opravdanja za traženjem drugačijeg rešenja za donošenje ustava od onog koji je predviđen Ustavom od 1990. Ili, drugim rečima, nalazimo se u situaciji ustavnopravnog diskontinuiteta kada novi ustavotvorac ničim nije vezan za prethodni ustavni poredak. Ako, pak,

7 Predsednički kandidat DOS-a osvojio je 2.470.304 glasova, a koalicija DOS je osvojila 2.040.646 glasova

ocenimo da se ni po načinu promene nosilaca vlasti a ni po sadržaju podnetih predloga ne radi o „revolucionarnom“ raskidu sa prethodnim ustavnopravnim sistemom, onda je jedini ustavan način promene ustava onaj koji je predviđen u postojećem ustavu.

4. Priroda promene

Sama promena sastava parlamenta, izabranog na parlamentarnim izborima po postojećim pravilima (bilo redovnim ili vanrednim izborima) nije relevantna činjenica za dokazivanje nastupanja ustavno-pravnog diskontinuiteta se prethodnim poretkom. Promena vršioca vlasti do koje dolazi u izbornim procesima je redovna pojava parlamentarnih izbornih sistema. Utoliko, donošenje novog ustava u tim situacijama treba da se odvija u skladu sa odredbama prethodnog ustava. Promena koja se odigrala 2000. godine kako na saveznom, tako i na republičkom nivou vlasti nije došla nasilnim putem, mimo propisa o izborima koji su bili na snazi, već po regularnoj izbornoj proceduri. Jednostavno rečeno, na predsedničkim i parlamentarnim izborima na saveznom nivou, a potom na parlamentarnim izborima na republičkom nivou druge političke stranke (okupljene u DOS) su došle na vlast. Sama činjenica da je izborni rezultat na saveznim izborima odbranjen demonstracijama građana, jer dotadašnja vlast nije bila spremna da prizna poraz, ne predstavlja revolucionarni događaj⁸. Da podsetimo, i na lokalnim izborima 1996. godine u gradu Beogradu i mnogim opštinama po Srbiji pobedile su „opozicione snage“. I tada su bile masovne demonstracije zbog nespremnosti vlasti da prihvati rezultate izbora, ali se ta zbivanja nisu proglašila revolucijom, a posebno nisu rezultirala drugačijim ustrojstvom sistema teritorijalne organizacije. Novi nosioci vlasti vršili su svoja ovlašćenja u okvirima postojeće ustavne i zakonske regulative.

Pored formalnog elementa – načina promene vršioca vlasti, kada je reč o postojanju ustavnopravnog diskontinuiteta, neophodan je, a svakako i bitniji element koji dokazuje nameru novoizabrane vlasti da na nivou osnovnih načela i principa nudi građanima suštinski drugačiji model vladavine. Takve situacije su one kada je ograničavana vlast apsolutnih monarha i kada su se polako stvarale institucije predstavničke demokratije, zatim kada su sistemi vlasti zasnovani na slobodi političkog udruživanja i delovanja i opštim izborima za predstavničke institucije, zamenjivani, posle revolucionarnih prevrata (a ne izbora) vlašću koja je na ideologiji ekskluzivne vlasti radničke klase (radnog naroda u kasnijoj varijanti) stvarala takvu ustavnu strukturu koja je zahtevala bespogovorno potčinjavanje vladavini jedine partije odnosno njene elite. Kada su iz osnova promenjeni ekonomski odnosi, uslovi privređivanja itd. Ukratko kada se menjao ceo vrednosni sistem na kojima je počivala dotadašnja država i društvo.

8 Isto mišljenje izražava i A. Simić : „Prvo sam izneo sumnju da ono što se desilo oktobra 2000. godine ima uopšte kapacitet da bude revolucija i da nosi legitimitet saglasno tome.“ *Ekonomist*, decembar 2004. „Novi ustav Srbije – neka otvorena pitanja –“, str: 21.

Da li se novim predlozima kao i usvojenim predlogom došlo u tu situaciju? Da bismo došli do odgovora na to pitanje potrebno je izneti osnovne odlike Ustava od 1990. godine. Mislimo na osnovne principe i načela a ne i na sama rešenja koja konkretizuju usvojena načela i principe konstituisanja i vršenja vlasti.

Ovaj Ustav uvodi paralamentarni sistem vlasti sa pojačanom ulogom predsednika republike, nasuprot do tada važećem skupštinskom sistemu vlasti. Ovaj Ustav uvodi višepartijski sistem i pravo slobodnog političkog udruživanja i delovanja, za razliku od prethodnog jednopartijskog sistema. Ovaj Ustav uvodi građanina kao nosioca suverene vlasti za razliku od prethodnog gde je dominantna uloga pripadala radnim ljudima. Ovaj Ustav uvodi pluralnost svojine, zadržavši društvenu, za razliku od prethodnog koji je poznavao samo društvenu svojinu kao dominantan oblik svojine, a ličnu i privatnu suženu i po vrsti i po obimu. Ovaj Ustav uvodi slobodu preduzetništva, princip tržišnog privređivanja. Ovaj Ustav u katalogu ljudskih prava i sloboda, uz sve nedostatke, posebno u pogledu garancija vršenja istih, uvodi niz novih, koje prethodni sistem nije poznavao. U odnosu na višedecenijsku (skoro pola veka) ideologiju i ustavnost, državno-socijalističku a zatim samoupravljačku socijalističku, ovaj Ustav predstavlja suštinski ustavnopravni diskontinuitet sa prethodnim⁹. Možda najbolji dokaz da ovaj Ustav nije „zatvorio vrata“ demokratskim promenama u svim domenima dokazuje da je pod važenjem ovog Ustava, od 2001. godine kada je došlo do promene nosioca vlasti, a posebno od 2004. do danas, donet niz sistemskih zakona koji državu Srbiju uvode u red demokratski uređenih država, mada je bilo probijanja ustavnog okvira u nekim zakonskim rešenjima. Od zakona koji se tiču ljudskih prava, razvijanja na demokratskim principima institucija pravosuda, do zakona koji omogućavaju funkcionisanje tržišne ekonomije. Ovo upućuje i na još jedno razmišljanje: da li je dovoljan savršeni ustav (ako je on uopšte moguć) ili je takođe potrebno da i izabrani nosioci vlasti budu dostojni odgovornosti koju na sebe preuzimaju i funkcija na koje su birani?

Nesumnjivo je da se mogu opravdano uputiti prigovori na način donošenja ovog Ustava i na legitimitet donosioca ovog ustava. Početkom devetdesetih godina bilo je mesta raspisivanju izbora za ustavotvornu skupštinu,

9 A. Simić ocenjuje da važeći Ustav Srbije, s obzirom na vreme kada je donet, sadrži najveći demokratski kapacitet u odnosu na ustave napravljene u Istočnoj Evropi osamdesetih godina. „To se ne može izvesti samo iz čisto pravne dogmatske analize već i iz domaćaja koji je taj ustavni tekst trebao da ima. Taj ustav je pokušao da razbije titoističku organizaciju Srbije... Taj ustav je u tome uspeo“ op.cit. str: str 22.

Đ. Vukadinović zalažući se za donošenje novog ustava u svom tekstu: Novi ustav ili hronično vanredno stanje, konstatiše: „Srbiji je, naime, potreban novi ustav ne zbog toga što je postojeći nepopravljivo loš i što se ne bi mogao uz pomoć amandmana još malo poboljšati. Ne. Ustav je potreban kao dokaz da se ovo rastrojeno društvo ipak može nekako sastaviti i složiti oko osnovnih pitanja sopstvenog institucionalnog utemeljenja i svoje budućnosti. Srbiji je potreban konsenzualno donesen ustav koji bi predstavljao diskontinuitet u odnosu na tradiciju stalnih istorijskih diskontinuiteta, revolucionarne pravde i pobedničkog zakonodavstva“, *Analyze*, br.1. str: 11-12.

upravo zato što je taj ustav predstavljaо prekretnicu u dotadašnjoj ustavnosti Srbije kao delu bivšeg socijalističkog sistema vrednosti i vladavine. Tek potom je trebalo da budu raspisani izbori za najviše predstavničko telо. Ali, objektivni analitičar mora da uzme u obzir i okolnosti u kojima je ovaj ustav donet. Te okolnosti su sledeće: raspad bivše SFRJ, stanje u delu Srbije – Kosovo i Metohija, politički pluralizam koji je tek počeo da se razvija i može se reći da je bio u rudimentarnom obliku. Ove činjenice ni najmanje ne opravdavaju ponašanje tadašnjih nosioca vlasti koje se, za ceo period vladavine može okarakterisati kao autoritarno, ignorišuće u odnosu na sve kritike i predloge parlamentarnih opozicionih političkih stranaka, u odnosu na javno mnjenje i naučnu javnost, a posebno ne opravdavaju neustavno i nezakonito postupanje u odnosu na poredak koji su sami doneli. Takvo ponašanje je i bilo razlog njihovog silaska sa dominantne pozicije u strukturama vlasti, a zbog takvog delovanja Miloševićeve vlasti je i tzv. Miloševićev ustav tumačen i kritikovan negiranjem bilo koje njegove vrednosti¹⁰.

Da bismo opravdali ili odbacili stanovište o potrebi diskontinuiteta, odnosno kontinuiteta u načinu donošenja novog ustava, potrebno je pogledati predloge ustavnih principa i načela sadržanih u dosadašnjim predlozima, a kao pitanje značajno za legitimitet donosioca novog ustava pogledati ko su današnji ustavotvorci u odnosu na one od 1990. godine.

a) Počećemo od lakšeg pitanja, a to je ko su današnji glavni politički akteri, jer činjenično njihovo prisustvo u parlamentu nije moguće osporiti. To sigurno nije SPS, već dve demokratske stranke (DSS i DS), Radikalna stranka i par manjih stranaka leve ili desne demokratske provenijencije (G-17, SPO, Nova Srbija). Iz ovog činjeničnog stanja proizilazi jedina tačna konstatacija da donosioci novog ustava nisu iste one političke snage koje su donele ustav od 1990; da su ove današnje izabrane na izborima a ne nasilnim preuzimanjem vlasti, revolucijom ili državnim pučem; da su u prethodnom sastavu parlamenta takođe imale dominantnu ulogu u odnosu na SPS i posebno Radikalnu stranku, ali sa nešto izmenjenim odnosom unutar tzv. demokratskog bloka. Ove činjenice iznosimo da bismo dokazali sledeće: današnji sastav parlamenta ne nosi na sebi hipoteku neligitimnosti, kao što je nosio onaj od 1990. kada je donet taj ustav. Današnji sastav parlamenta je u nešto izmenjenim proporcijama broja poslaničkih mandata skoro isti kao onaj koji je pobedio na izborima u decembru 2000. godine, ukoliko političke stranke delimo na demokratske i bivše režimske. Ako se legitimnost prethodnog saziva parlamenta (2000. do 2004) nije osporavala, onda kada je uspostavljena skupština, onda se ni legitimnost sadašnjeg saziva parlamenta ne može osporavati. Koliko god se može zameriti prethodnom sazivu parlamenta što nije doneo novi ustav, i to sa razlogom, jer je to bilo jedno od glavnih obećanja vlasti, isto toliko se ne može osporavati ovom parlamentu pravo da donese novi ustav, odnosno dovrši posao u bitno težim uslovima.

10 A Simić konstatiјuje: „Međutim mi nismo mogli da prepoznamo pravi sadržaj tog ustava, jer je on prostо bio konzumiran od jednog vrlo autoritarog, i s druge strane, režima koji je u početku imao ogromnu, skoro plebiscitarnu podršku naroda“ *op. cit.* Str 22.

b) Drugo pitanje jeste da li je sadržaj ponuđenih predloga takav da opravdava zahtev za diskontinuitetom u načinu donošenja ustava?

Među ponuđenim predlozima nalaze se dva predloga podneta od strane ovlašćenih predlagača (čl.132 Ustava Srbije). To je Predlog Vlade Republike Srbije koja ga je podnela 2004. godine i Predlog predsednika Republike Srbije koji ga je podneo januara 2005. godine. Treba napomenuti dve činjenice. Prema Ustavu Srbije kao ovlašćeni predlagači navode se i: 100 000 birača, odnosno 50 poslanika. Niti od strane poslanika niti od strane građana Skupštini Srbije nije upućen nikakav predlog promene ustava. U javnosti je međutim, u opticaju bilo više predloga. Jedan od DSS-a još 2001, jedan od DS-a 2003. godine, koja su ove dve stranke uputile javnosti. Pored toga, dva celovita Predloga ustava Srbije potekla su od dve nevladine organizacije (Beogradski centar za ljudska prava 2001. i Forum Iuris 2002. iz Novog Sada) i jedan individualni predlog prof. Pavla Nikolića. Vredan pomena je i tekst SPS „Skica za novi ustav Srbije“ od decembra 2003. godine.

Izuvez predloga prof. Nikolića (Nacrt ustava Kraljevine Srbije) koji se zalaže za restauraciju monarhije i shodno toj ideji daje predlog organizacije i strukture vlasti, svi ostali predlozi vide Srbiju kao republiku; organizaciju vlasti utvrđuju na principima i načelima parlamentarnog sistema vlasti (sa jačom ili slabijom ulogom predsednika republike¹¹); stavljaju akcenat na ljudska prava, tržišnu ekonomiju, zalažu se za veći ili manji stepen decentralizacije vlasti (Srbija kao država regiona odnosno Srbija sa dve autonomije uz mogućnost osnivanja drugih autonomija, ili oblasti ili okruga) pojačanu ulogu lokalne samouprave, odnosno opština .

Ono što želimo da istaknemo jeste činjenica da na nivou osnovnih principa i načela novi predlozi ne predstavljaju, da upotrebimo taj izraz „revolucionarni skok“ u odnosu na Ustav od 1990. Radikalni otklon u istoriji ustavnosti Srbije u odnosu na period od 1945. godine predstavlja upravo Ustav iz 1990. Uz sve manjkavosti tog ustava, manjkavosti zakonodavstva donetog u periodu važenja tog ustava, ako stvari posmatramo na čisto ustavnom planu, radikalni prekid sa socijalističkom državom odnosno samoupravno-socijalističkim sistemom vrednosti i ideologijom učinjen je 1990, a ne ovih dana kada se donosi novi ustav. Da se izrazimo simbolički, u ideološkom pogledu prvi korak ka sistemu vrednosti zapadnoevropskih demokratija učinjen je tada. Autoritarni režim Miloševića nije proizvod tog ustava niti manjkavosti u tom ustavu, već je rezultat samog Miloševićevog

11 Kada je reč o ovlašćenjima predsednika republike u ponuđenim predlozima najveće odstupanje od parlamentarnog sistema vlasti predstavlja rešenje sadržano u predlogu predsednika Tadića. Članom 104. koji reguliše pitanje proglašenja zakona, predsedniku se daju izuzetno velika ovlašćenja malo poznata u komparativnoj ustavnosti. Zakon koji on odbije da potpiše a koji je usvojen prostom većinom na ponovnom glasanju može da prođe samo ako ga prihvati absolutna većina, a zakon donet absolutnom većinom na ponovnom glasanju prolazi samo ako ga usvoji dvotrećinska većina poslanika. Na ovaj način predsednikova „zakonska“ ovlašćenja su jača od zakonskih ovlašćenja poslanika u parlamentu.

autoritarnog načina vladanja. Ovaj stav iznosimo da bi konstatovali sledeće: novi ustav (imajući u vidu ponuđene sadržaje u datim predlozima kao i predlog usvojen u Skupštini) ne predstavlja radikalni prekid sa ustavnim poretkom uspostavljenim 1990. Utoliko novi ustavotvorac nema razloga da se ponaša prema tom ustavu kao da on ne postoji. Način donošenja novog ustava vezan je rešenjem za promenu ustava datog u tom tekstu. Pitanje koje još zahteva odgovor je: da li je način promene ustava, odnosno donošenja novog ustava kakav je određen u Ustavu od 1990. toliko nepremostiva prepreka koju nije moguće preći da bi se došlo do novog ustava? Ovaj Ustav spada u krute ustave. Teško je postignuti dvotrećinsku većinu za usvajanje predloga promene ustava u parlamentu ali isto tako i još neizvesnije teško je postići traženu većinu na referendumu. Gotovo da je u obe faze potrebno postići konsenzus u jednom duboko podeljenom društvu, a dodali bismo zamorenom i dezorientisanom kada je reč o opcijama koje mu se nude za budućnost. Prva prepreka je već pređena. Sledi druga – referendum, po kome se traži izuzetno visok cenzus i u pogledu izlaznosti i u pogledu glasanja. Normalno je da se u takvoj situaciji pažnja stručne javnosti, kao i političkih stranaka, usredsredila na pitanje da li menjati ovaj postupak.¹² Ima zalaganja za poštovanje propisane procedure iz formalnih ali i iz suštinskih razloga. Za donošenje novog ustava, u ovako podeljenom društvu, potrebno je postići visok stepen saglasnosti a to obezbeđuje upravo važeća procedura. Ima i zalaganja za drugačijim postupanjem koja potiču bilo iz neverice da je ovaj sastav parlamenta u stanju da okonča ovaj postupak, bilo iz sumnje da ovaj sastav parlamenta danas ne predstavlja legitimni izraz volje naroda, bilo, što je prisutno u zahtevima pojedinih političkih stranaka, da se osporavanjem legitimnosti ovog parlamenta za obavljanje ovog ustavnog zadatka izbore za nove izbore ne bi li poboljšale svoj stranački položaj.

Na stranu koliko bi i to bilo teško postići. Odnosno, da bi ova promena o načinu promene ustava bila legitimna, za nju je potrebno postići isti onaj stepen saglasnosti koji je potrebno postići i u skupštini i među građanima kada je reč o samom donošenju ustava. Ako se osporava legitimnost sastava ove skupštine da promeni ustav, onda se mora osporavati i legitimnost eventualne odluke ove skupštine da pristupi izboru za ustavotvornu skupštinu, ili da doneše deklaraciju o pristupanju promeni ustava. Da li bi izbori za ustavotvornu skupštinu promenili bitno sastav parlamenta? Nezahvalno je baviti se takvim predviđanjima, ali suštinski svakako ne bi. Odnos snaga dominantnih političkih opcija bi verovatno bio promenjen, ali danas u Srbiji ne postoji nijedna politička opcija – nova – koja bi mogla da izmeni političku sliku parlamenta.

12 Vidi više o različitim predlozima za način promene ustava u: *Srpska pravna revija*, tematski broj: *Pitanje ustava u Srbiji sredstvo ili cilj*, br.1./2005; zatim Miša Đurković: „Zajednički do ustavnog temelja“, *Analyze*, god.1.br.2 str: 29-37 ; Z. Lutovac, „Kako do novog ustava Srbije“, *Analyze*, god.1. br. 2. str: 17-25, M- Pajvančić, *Uspostavljanje i konsolidovanje ustavnih institucija* , Prizma, januar 2004, str: 40-43.

Umesto zaključka

Kao što je poznato, prva prepreka – usvajanje Predloga izmene ustava u parlamentu je pređena. Da li će biti pređena i druga, ostaje još malo vremena da se vidi. Sigurno je da će sporenja oko pitanja kontinuiteta i diskontinuiteta ostati. I to je normalno. Ali suštinski diskontinuitet koji treba da se napravi, kada je reč o Srbiji danas, to je diskontinuitet u shvatanju odgovornosti i po-našanju onih koji se nađu na državnim funkcijama.

Apstrakt

Pristup obradi ove teme određen je ustavnom praksom u svetu (danas i kroz istoriju ustavotvorstva) kao i teoretskim shvatanjima formulisanim na tim iskustvima. Shodno tome, autor postavlja pitanje u kojoj se od poznatih situacija Srbija nalazi: da li donosi svoj prvi ustav, ili donosi novi ustav i pod kakvim okolnostima. Zavisno od odgovora na ova pitanja autor se opredeljuje i u odnosu na osnovno pitanje u ovom radu a to je da li donošenje novog ustava u Srbiji treba da sledi postojeće rešenje u Ustavu od 1990. ili ima legitimnog osnova za traženje drugog rešenja, odnosno za uspostavljanje diskontinuiteta sa prethodnim ustavnim poretkom. Pored uvodnog dela, problem se razmatra kroz tekstove pod nazivom: Ustavna dinamika – donošenje usta-va, promena ustava; Prilike u Srbiji; Hronologija događaja od 2000; Priroda promene. Autor zauzima stav da se nisu stekli uslovi za uspostavljanje dis-kontinuiteta sa ustavnim poretkom od 1990, koji bi opravdavali odbacivanje rešenja o promeni ustava kakvo je dato u tom tekstu.

Literatura

- Đurković, M, (2005), „Zajednički do ustavnog temelja“, u *Analize*, br. 2, NSPM, Beograd
- Ekspertski tim predsednika Republike Srbije, (2005), *Model Ustava Srbije*, Beograd
- Forum IURIS, (2002), *Projekt Ustava Republike Srbije*, Novi Sad
- Lutovac, Z, (2005), „Kako do novog ustava Srbije“, u *Analize*, br. 2, NSPM, Beograd
- Jovanović, M, (2003), Skica za novi ustav Srbije, Beograd, str: 7– 37.
- Jovićić M, (1977), *O ustavu*, Institut za uporedno pravo, Beograd
- Nikolić, P, (2001), *Ustav Kraljevine Srbije – nacrt*, Beograd.
- Pajvančić, M, (2004), „Uspostavljanje i konsolidovanje ustavnih institu-cija“, u *Prizma*, januar, str. 40-43.
- Pavlović, D, (2004), „Za ustavotvornu skupštinu“, *Ekonomist*, 20-21, de-cembar

- Samardžić, S, (2004), „Nelagode i strepnje“, *Ekonomist*, str: 12-17, decembar
- Simić, A, (2004), „Novi ustav Srbije – neka otvorena pitanja“, *Ekonomist*, decembar
- *Srpska pravna revija*, (2005), Pitanje ustava u Srbiji sredstvo ili cilj, br. 1.
- Tomić, Z, (2004) Od bezinstitucionalnog ka institucionalnom vladanju, *Prizma*, januar
- *U susret novom ustavu Srbije*, (2004), Friedrich Ebert Stiftung, Beograd
- Vukadinović, Đ, (2005), „Novi ustav ili hronično vanredno stanje“, u *Analyze*, br. 1, NSPM, Beograd
- Zakon o načinu i postupku promene Ustava Republike Srbije, *Službeni glasnik* 39/03.
- Vlada Republike Srbije, (2004), *Nacrt ustava Republike Srbije*, Beograd
- Vujačić, I, (2004), „Normativna reintegracija“, *Ekonomist*, str: 4-11, decembar
- *Ustavna rešenja za Srbiju i Jugoslaviju*, (2001), Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.

PROBLEMI INSTITUCIONALIZACIJE PARTIJSKOG SISTEMA

Partijski sistem, neosporno je, sačinjava jedan od ključnih temelja i elemenata ukupnog političkog sistema savremenih političkih zajednica. Iako u političkoj teoriji postoje veoma ozbiljni mislioci koji insistiraju da je partijnost, budući prirodna čoveku, stara koliko i svesni ljudski rod, i iako se začeci partija i partijskih borbi mogu lako naći i prepoznati kako u antičkoj Grčkoj, tako i u Rimu, a zatim u srednjovekovnim evropskim gradovima, ipak se o političkim partijama kao samosvesnim, i precizno uočljivim subjektima politike može govoriti tek tokom poslednja dva veka. Prve prave političke partije u modernom smislu nastaju oko 1840. godine u Velikoj Britaniji. Nakon dva ključna reformska akta za koja se ponekad s pravom govorи da su predstavlјala pravu društvenu revoluciju, dakle novog Zakona o izboru poslanika iz 1832. kojim su glasačka prava proširena na srednji sloj, i izmena Zakona o siromašnima iz 1834, nova dinamika inicirala je relativno jasno grupisanje izbornog tela i elite u dva tabora. Najpre se iz redova starih torijevaca polako formirala Konzervativna stranka, da bi se zatim od jednog dela vigovske stranke zajedno sa predstavnicima buržoazije i irskim poslanicima formirala Liberalna partija.

Ove dve partije su tokom nekoliko decenija zapravo stvorile prvi pravi partijski sistem u modernoj istoriji, sa velikim delom elemenata koji su i do danas neophodni da bi se o sistemu moglo govoriti: izborno zakonodavstvo, javno mnenje, mediji, izborne kampanje, članstvo, simpatizeri, sindikati, udruženja građana, partijske elite, frakcije, unutarstranačko lobiranje, interesno povezivanje, partijska identifikacija itd. Engleski model političkog sistema ne samo da je prvi takav primer u modernoj istoriji, već je zapravo i tipski obrazac za razumevanje partijskog sistema gotovo svake liberalne demokratije.

Ovaj model je tokom poslednja dva veka doživeo razne vrste teorijskog ali i praktičnog osporavanja. Bili smo svedoci postojanja raznih oblika diktatura, autoritarnih sistema, narodnih demokratija, džamahirija, korporativnih država i drugih uredenja kojima je zajedničko bilo neprihvatanje pluralnog partijskog sistema. Neki režimi su insistirali na suvišnosti svakog oblika partijskog udruživanja, dok su češće korišćeni modeli jednopartijskog sistema u kome je postojala samo vladajuća partija. Upravo ova činjenica da su čak i režimi koji su baštinili ideologije kolektivizma, organicizma ili utopijskog kvazi-anarhizma, morali da posegnu za organizovanjem stranke, jasno de-

monstrira da su u modernim masovnim, složenim i heterogenim društvima političke partije neizbežne kao nosioci i mehanizmi društvene organizacije i funkcionisanja.

Element na kome su propali takvi sistemi upravo je bio neprihvatanje činjenice nužne pluralnosti masovnih društava. Savremena društva su veoma složena i dinamična, budući da ih sačinjava veliki broj pojedinaca, udruženja, te interesnih, geografskih, kulturnih grupacija, što se iskazuje u naporednom postojanju većeg broja osa društvenih rascepa u istoj zajednici. Pokazalo se da je svaki pokušaj da se ova heterogenost ignoriše i nasilno suspreže zabranom formiranja alternativnih organizacija, vodio u neki oblik totalitarizma, ili autoritarizma, što je po pravilu umanjivalo i ekonomsko bogatstvo društva i sve druge mogućnosti za njegov razvoj. Trijumf liberalne demokratije na kraju dvadesetog veka, nakon svih eksperimenata pokazao je da je to ipak najbolji poznat model za realnu organizaciju ljudskih društava, upravo zbog toga što nudi pravila igre u načelu jednaka za sve i ostavlja pojedincima slobodu da se prirodno, u skladu sa svojim preferencama, interesima i željama udružuju oko određenih programa i vizija, formirajući na taj način različite političke stranke. Dakle, višepartijska liberalna demokratija jeste model koji je danas u zapadnom svetu univerzalno prihvaćen kao najadekvatniji bazični model političke organizacije građana. To je naravno i osnovni razlog zašto u ovoj analizi polazimo od njega kao normativnog modela.¹

U takvim masovnim, složenim i dinamičnim društvima političke partije imaju nezamenljivu ulogu. Razni autori su na različite načine pokušavali da definišu i tačno pobroje funkcije koje partije imaju u liberalnoj demokratiji. Klingeman je npr. dobro uhvatio osnovnu nit tvrdeći da su partije činilac racionalnog i efikasnog uobičavanja političkog procesa.² One su na neki način postale glavni oblik posredovanja između društva i države. Preko njih delovi društva uspevaju da artikulišu i definišu svoje ideje i interes, kao i da se izbore da ih na političkom tržištu nametnu celokupnoj zajednici. Istovremeno, one ne moraju biti samo odraz potreba društva, već istovremeno i njihov kreator. Bilo kako, one su danas žižne tačke oko kojih se odvija najveći deo političkih aktivnosti i preko kojih se prelama recipročni međusobni uticaj države i društva. Stojiljković sažima ulogu partija u sledećih pet ključnih manifestnih funkcija: „izražavanje interesa i uobičavanje javnog mnenja; nominacija i izbor nosilaca političkih i javnih funkcija; kontrola i usmeravanje rada državnih organa; politička mobilizacija i participacija, kao i funkcija političkog obrazovanja i socijalizacije.“³

Polazeći od ovakve koncepcije stranaka u liberalnoj demokratiji, postaje nam lakše da razumemo pojam partijskog sistema. Pokazujući zašto u

1 Naravno, drugi značajan razlog jeste formalni kriterijum za približavanje Srbije EU, odnosno kopenhaški kriterijumi koji između ostalog podrazumevaju izgradnju održive pluralne demokratije.

2 Klingeman, 1996.

3 Stojiljković, 2006, str. 33.

jednostranačkoj državi ne možemo da govorimo o partijskom sistemu, Sartori ovaj pojam objašnjava na sledeći način: „Stranke stvaraju 'sustav' (sistem) samo kada su one djelovi (u množini), a stranački je sustav upravo sustav interakcija koje proizlaze iz međustranačkog natjecanja. Sustav o kojemu govorimo počiva, dakle, na odnosu među strankama, na tome što je svaka stranka funkcija (u matematičkom smislu) drugih stranaka i što reagira, kompetitivno ili na drugi način, na druge stranke.“⁴ Dakle, političke partije jesu noseći delovi partijskog sistema, ali nisu jedini. Kao što je za sistem važna njihova međusobna interakcija, isto tako su važni i njihovi odnosi sa javnim mnenjem, medijima, ostalim društvenim grupama, izbornom bazom, ekonomskim lobijima i krupnim korporacijama, drugim državnim funkcijama, ostalim elementima političkog i bezbednosnog sistema i mnogim drugim manje ili više relevantnim subjektima politike. Tek čitav taj bogati spektar odnosa u svojoj celovitosti jasno nam daje predstavu o tome šta je partijski sistem jedne liberalno-demokratske države.

S druge strane, da bi liberalno-demokratska društva mogla da funkcionišu i da se razvijaju, a da njihovi građani mogu da ostvaruju visok stepen slobode, neophodan je znatan stepen političke stabilnosti. Ovo je inače lekcija koju postkomunistička društva najteže savladavaju. Slobode nema bez jasnog, stabilnog i predvidljivog pravno-političkog okvira. Zato se na primer u liberalnim demokratijama izbori uglavnom održavaju na četiri godine. Dvovekovna praksa je pokazala da je upravo to period koji je dovoljno dug da jedna administracija ovlađa svojim zadacima i da sproveđe jedan ciklus mera koje u tom razdoblju mogu dati rezultate i pokazati sposobnost i kvalitet vlade. Istovremeno, nužnost ponovnog pojavljivanja pred biračima ne dozvoljava im da previše okoštaju i omogućava biračkom telu da im eventualno demokratski oduzme vlast.

Polazeći od ove potrebe za stabilnošću, u teoriji o političkim partijama kao jedan od ključnih pojmova ustalila se ideja institucionalizacije. Tako se govori o institucionalizaciji partija i o institucionalizaciji partijskog sistema. Ovde nema prostora za detaljniju raspravu o različitim idejama i kriterijumima za definisanje institucionalizacije. Dvojica naših autora (Goati i Stojiljković) u svojim teorijskim raspravama prenose ključne delove te višedecenijske rasprave u kojoj su učestvovali mislioci poput Hantingtona, Selznika, Panebjanka ili Rouza i Makija koji su npr. ponudili čuveni kriterijum o najmanje četiri uzastopna učešća na nacionalnim izborima.⁵ Ovde ćemo preuzeti četiri kriterijuma koja je, sledeći Hantingtona, ponudio Skot Mejnvoring, na osnovu kojih i Goati prosuđuje institucionalizovanost partijskog sistema Srbije. Mejnvoringovi kriterijumi su: „1. stabilnost koja se ogleda u tome što nema bitnih odstupanja u izbornim rezultatima partija; 2. ukorenjenost partija u društvo; 3. u institucionalizovanim partijskim sistemima pripadnici političke elite i građani sma-

4 Sartori, 2002, str. 49

5 Videti Goati, 2004, str. 186, Stojiljković 2006, str.130.

traju partije legitimnim; i najzad, 4. u institucionalnim partijskim sistemima partijske organizacije su važnije od partijskih lidera i njihovih koterija.⁶

Na osnovu sva četiri kriterijuma Goati s pravom zaključuje da partijski sistem Srbije nije institucionalizovan.⁷ Institucionalizacija partijskog sistema predstavlja zaista jedan od najvažnijih zadataka svake zemlje koja izlazi iz autoritarnog sistema. Njen značaj je ogroman što se lako vidi u direktnim odrazima rezultata izbora na kretanje akcija na berzama npr. Stabilan i institucionalizovan partijski sistem ne mora biti dovoljan, ali je svakako neophodan razlog za sigurnost građana i ekonomskih subjekata u jednoj državi. Mnoge stvari vezane za razvoj su direktno povezane sa tom vrstom stabilnosti. Pomenimo samo faktor stranih direktnih investicija koje u postkomunističkim zemljama predstavljaju glavni podsticaj razvoju privrede, zapošljavanju i povećanju izvoza. Kao što je viševekovna praksa pokazala, samo avanturisti ulažu u politički nestabilne zemlje. Najvećem broju investitora više znači politička i pravna sigurnost nego veći ali rizičniji profit.

Zbog svega rečenog, predmet obrade ovog teksta jesu upravo osnovni problemi institucionalizacije partijskog sistema u Srbiji. Bez namere da detaljno ulazim u sve probleme ovog procesa, (to bi zahtevalo posebnu knjigu), pokušaću da na narednim stranama ponudim jednu topografiju nastajućeg sistema i da lociram i kratko analiziram neke od najvažnijih dilema, problema i prepreka koje ometaju punu institucionalizaciju partijskog sistema u našoj zemlji. Fokus je na razdoblju 2000 – 2006, sa nužnim referencama na raniji period, tamo gde to bude neophodno.

1. Miloševićovo nasleđe i problem ukupnjivanja partijske scene

Specifičnost Srbije u odnosu na ostale postkomunističke zemlje jeste takozvana odocnela tranzicija. Decenija nakon pada berlinskog zida u većini bivših komunističkih zemalja protekla je u uspostavljanju političke stabilnosti i postepenoj reformi zemlje u skladu sa kopenhaškim kriterijumima koje je EU 1993. godine definisala kao uslove koje treba ispuniti za članstvo u ovoj organizaciji. U Srbiji je međutim čitav taj period obeležen jednim neformalnim vanrednim stanjem. Zemljom je u senci ratova i raspada SFRJ nastavio

6 Mainwaring 1998, str. 69-70, prema Goati, 2004, str. 187.

7 Isto, str. 190. Iako je zaključak neosporan samoj analizi bi se moglo dosta prigovoriti. Ovaj autor previše insistira na navodnoj tradicionalnoj autoritarnoj prirodi domaćeg stanovništva, tvrdeći da je ovde antipartizam isključivo povezan sa težnjom za restauracijom autoritarne ili totalitarne prošlosti. Goati, kao i mnoštvo drugih analitičara ignoriše očvidnu činjenicu da je narastajući pad legitimeta partija i izborna apstinencija rezultat sve goreg kvaliteta ponude na političkom tržištu, odnosno petrifikacije jedne političke kaste ogrezele u korupciju koja je sve dalja i dalja od birača. Visoka izlaznost u ranijem periodu i posebno 2000. pokazuje u dovoljnoj meri svest građana o značaju partija i izbora, tako da Goatijevi argumenti ne stoje.

da vlada autoritarni komunistički režim Slobodana Miloševića, na sve moguće načine čuvajući monopole i svesno podrivajući sve institucije. Srbija 90-ih je školski primer simulirane demokratije, odnosno sistema u kome i pored formalnih preduslova za postojanje liberalne demokratije imamo samo izbornu demokratiju, a de facto diktaturu.

Jedna od glavnih žrtava takvog principa vladavine bio je partijski sistem. Čuvajući monopol vlasti, Miloševićev režim je na sve moguće načine onemogućavao formiranje i stabilizovanje institucionalizovanog partijskog sistema nalik onom koji postoji u zapadnim demokratijama. I dok se u drugim zemljama nakon početnog entuzijazma i velikog broja formiranih stranaka taj nagon smirivao, a iz haosa izdvojila tek nekolicina ozbiljnih političkih subjekata koji su postajali relevantne partije, u Srbiji je proces išao u obrnutom smeru tako da smo na kraju decenije dobili jedan izraziti hiperpartizam, posebno na oponicionej sceni.

Postoji nekoliko ključnih razloga koji objašnjavaju postojanje tako rascepkanog partijskog sistema. Ovde ću ih kratko sumirati, a za detaljnije objašnjenje upućujem čitaoca na jedan drugi svoj članak:⁸

1. Prvo, tome je fundamentalno kumovala Miloševićeva tajna policija koja je svim sredstvima kontrolisala i parcijalizovala nekadašnji oponicioni prostor, vođena osnovnim ciljem sprečavanja nastanka jedne stabilne, brojne i dobro organizovane političke sile koja bi mogla da predstavlja politički izazov režimu.
2. Drugi faktor je izraziti egoistični individualizam domaćih intelektualaca iz čijih redova su regrutovani lideri partija, čija neutemeljena sujeta, lažna ideja o veličini koju naduvaju mediji, nespremnost za timski rad, disciplinu, izvršavanje zadataka, za probijanje kroz hijerarhiju i za izgradnju i poštovanje institucija, po definiciji svakog treba da osnuje svoju partiju.
3. Treće, nestabilan, loš i manipulativnim idejama vođen izborni sistem, stimulisao je usitnjavanje a ne ukrupnjivanje političke scene. Tokom 90-ih izborni sistem je menjan tri puta, svaki put u skladu sa Miloševićevom aktuelnom snagom.
4. Sasvim nedemokratska priroda unutrašnje organizacije partija. Partije su izrazito liderske, bez snažne elite.
5. I konačno, nedovršena i od političkih aktera neprepoznata socijalna stratifikacija društva, kojoj opet odgovara nemogućnost građana da u određenoj grupaciji vidi trajnog predstavnika svojih interesa i političkih ideja, vodi dalje ka lutnju velike većine partija.

O prirodi sistema kakav je postojao do 2000, najbolje govori činjenica da je Miloševića rušila koalicija sastavljena od čak osamnaest političkih partija. Peti oktobar 2000. je za partijsku scenu Srbije zaista predstavljao

⁸ Vidi, Đurkovic, 2005, *Political parties in Serbia: Source of Political Instability*. Nešto drugačije objašnjenje istog fenomena vidi u Goati, 2004, str. 31.

ključnu vododelnicu zato što o formiranju i početku institucionalizacije partijskog sistema u Srbiji postaje moguće govoriti tek od tog datuma. Tada se naime desio politički zemljotres koji je doveo do tega da dve glavne partije režima SPS i SRS u svega nekoliko meseci izgube više od dve trećine svog dotadašnjeg biračkog tela. Prvi pravi zaista slobodni izbori u svakom pogledu održani su međutim, tek 28. decembra 2003. U periodu od 2000. do tada raspao se pokret DOS i iz njega se profilisalo nekoliko relevantnih stranaka, a SRS se vratila na svoju realnu snagu.

Dakle Miloševićev režim je na partijskoj sceni kao najgore zaveštanje ostavio potpuno rascepkan politički spektar. Stranački sistem do 2000. godine može se relativno lako opisati kao de facto nekompetitivni sistem sa hegemonijskom strankom (SPS). Ali za posmatrani šestogodišnji period to je vrlo teško uraditi. Period 2000-2003. sve do decembarskih izbora najviše liči na jedno prođuženo revolucionarno stanje, obeleženo velikim lomovima, aferama, ubistvima, što je sve rezultiralo faktičkim vanrednim stanjem tokom proleća 2003. godine. Srbijom je vladao revolucionarni pokret DOS čije su se razne frakcije sukobljavale, a tokom tog perioda izdvojile su se DS kao stranka vlasti, i DSS, a 2003. i G17 + kao važne opozicione stranke. Uz ove tri političke organizacije, na pomenutim izborima cenzus su prešle još SRS, koja se u potpunosti stabilizovala i osvojila najveći broj glasova, zatim SPS, zahvaljujući u poslednji čas ostvarenoj Miloševićevoj podršci i koalicija SPO-NS.

Stoga je važno istaći da stvarni, relativno normalan politički život u Srbiji zapravo počinje tek od 2003. i da se tek počev od tada može pratiti proces institucionalizacije. Radi se o kratkom periodu i zato je teško primenjivati klasične kategorije iz teorije o partijama, pa je problematična i upotreba termina relevantnih i institucionalizovanih partija. Naime u Republici Srbiji danas postoji preko 330 registrovanih političkih partija, od kojih je prema procenama Goatija aktivno oko 50. Iako je zbog raznih poremećenih okolnosti tačno da uticaj određenih partija može biti daleko veći od njihove brojnosti, parlamentarne snage ili ukorenjenosti,⁹ u Srbiji je najsigurnije držati se parlamentarne zastupljenosti kao osnovnog kriterijuma relevantnosti. U stabilnim državama relevantnost se obično poklapa sa institucionalizovanostu. U Srbiji zbog svega navedenog to još nije slučaj. Na primer do 2003. status relevantne partije imala je Stranka srpskog jedinstva koja danas de facto ne postoji, a nakon izbora taj status je stekla nova stranka G17. Međutim tek će sledeći izbori dati prve indikatore tendencija institucionalizacije odnosno dugotrajnije relevantnosti.¹⁰ Na osnovu poslednjih istraživanja SRS, DS i DSS jesu

9 Navedimo primer JUL-a kao najfrapantniji, ali i GSS-a koji je na opozicionoj sceni godinama igrao ogromnu ideološku ulogu, iako je s pravom nazivan kombi-partijom.

10 O nestabilnoj i još uvek nedefinisanoj sceni govori slučaj nove partije Pokret snaga Srbije, Bogoljuba Karića, koja je formirana nakon njegovog odličnog rezultata na predsedničkim izborima 2004. Tokom čitave 2005. godine ova partija je po svim istraživanjima bila na trećem mestu po popularnosti iza SRS i DS, dakle ispred svih partija vlasti. Rejting joj se kretao od 10-18 procenatnih poena, što bi je svakako učinilo relevantnom, a zbog

jedine partije koje imaju stabilnu podršku koja im garantuje održanje statusa relevantnosti. Ispod njih su G17, SPS, NS i SPO koje se kreću od 3-6 % i zapravo bore da i na sledećim izborima zadrže status parlamentarnih stranaka. Očigledno je potrebno da u relativno smirenjoj atmosferi proteknu bar još dva izborna turnusa kako bi se partijska scena raščistila i kako bi se jasno odvojile relevantne i institucionalizovane partije.

Postoje međutim i dalje sporovi oko toga u kom pravcu treba da ide partijski sistem Srbije. Na jednoj strani su autori poput Milana Jovanovića¹¹ i pisca ovog članka koji se dosledno zalažu za sve normativne i političke mere (uključujući održavanje pa čak i podizanje izbornog cenzusa) koje bi vodile ukrupnjivanju i na taj način stabilizovanju partijskog sistema, kao nužnog (mada ne i dovoljnog) uslova za veću ozbiljnost i odgovornost političkih subjekata. Dosadašnje iskustvo je pokazalo da male partije koje sticajem okolnosti dođu do velikog kolača vlasti predstavljaju veliki faktor neozbiljnosti i nestabilnosti političke scene. Svesne svoje slabe snage i činjenice da verovatno nikada više neće biti u takvoj poziciji, one se trude da izvuku što je moguće više koristi za svoje članove, tako da je nezamislivo da sprovode bilo kakvu konstruktivnu dugoročnu politiku.

S druge strane međutim, stoje pre svega autori okupljeni oko CESID-a, poput Srećka Mihajlovića, ili Marka Blagojevića, koji su vođeni ne razlozima efikasnosti i stabilnosti, već normativnim zahtevom za što realnijim i što širim predstavljanjem biračkog tela. Oni se dosledno zalažu za smanjenje cenzusa na 2 ili 3%, što bi omogućilo ulazak u parlament većem broju manjih stranaka. Pretpostavljam da su ovi autori vođeni i zahtevima trenutne političke situacije, odnosno namerom da se što više ojača takozvani demokratski blok, odnosno da se ulaskom više manjih stranaka smanji rasipanje takozvanih demokratskih glasova i ojača front protiv SRS-a. To bi međutim doveo do haosa koji smo imali za vreme DOS-a, i koga nije u potpunosti lišen ni sadašnji parlament, iako ima manji broj aktera. Umesto da se nastavi proces ukrupnjivanja koji bi vodio ka definisanju kompetitivnog sistema umerenog pluralizma¹², ovo bi samo vratilo klatno ka sistemu polarizovanog pluralizma, odnosno ka daljoj nestabilnosti.

čudne normativne regulative, Karić je tokom jeseni iste godine uspeo da dobije svoje poslanike i da čak oformi poslanički klub Za evropsku Srbiju. Kada je ionako tanka vladajuća većina došla do ivice tanjenja, režim je početkom 2006. brutalno krenuo na Karića oduzimajući mu televiziju i Mobtel kao glavne izvore političke snage. Sam Karić je zbog optužnica i pretnji hapšenjem napustio zemlju i već skoro pola godine je van nje. Prema poslednjim istraživanjima CESID-a i Medijum galupa iz septembra 2006. PSS je sveden na 1 – 1,5% podrške. (Uzgred, čitava ova operacija je kao i mnogo toga u Srbiji ostala ne-transparentna i čudna. Karić je najpre prodao svoj ne zna se koliki deo u Mobtelu, a onda je slobodno napustio zemlju. Ima dosta elemenata za novinske špekulacije o dilu Karića sa vlašću).

11 Vidi Jovanović, 2005, str. 187.

12 Vidi Stojiljković, 2006, str. 122, 123.

2. Normativna regulativa

Prethodno razmatranje nas je polako uvelo u sledeći segment, analizu izmena normativne regulative koja se odnosi na partijski sistem, ostvarenu tokom proteklog perioda. Mora se reći da na ovom polju nije mnogo urađeno. Donet je jedan jedini zakon koji se odnosi direktno na političke partije. To je Zakon o finansiranju političkih stranaka, donet u julu 2003. godine. Treba pomenuti još nekoliko zakona koji su indirektno važni za funkcionisanje i definisanje partijskog sistema.

Najpre je krajem 2000. godine donet novi Zakon o izboru narodnih poslanika, a početkom 2004. on je izmenjen. Ovaj poslednji Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika doneo je značajne novine u tri segmenta. Njime je napravljen značajan korak u omogućavanju pripadnicima srpske dijaspore da uživaju aktivno biračko pravo. Detaljno se reguliše postupak pravljenja Posebne evidencije birača u inostranstvu i način ostvarivanja biračkog prava ove kategorije građana. Druga značajna novina uvodi se članom 8 koji u stari zakon unosi novi član 40 a, a posvećen je podsticanju učešća žena u političkom životu. Prvi stav ovog člana propisuje obavezu svake izborne liste da ima minimum 30% pripadnika manje zastupljenog pola. Ova odredba je obavezujuća budući da se stavom tri istog zakona propisuje da će Republička izborna komisija odbiti proglašenje izborne liste koja ne postupi u skladu sa ovim zakonom. Konačno treća, i vrlo značajna novina odnosi se na regulisanje posebnog izbornog prava stranaka i koalicija nacionalnih manjina. Članom 13 dopunjava se član 81 Zakona omogućavajući da ove političke organizacije dobiju predstavništvo u parlamentu i kada su osvojile manje od 5 % glasova. Dakle uvodi se pozitivna diskriminacija stranaka manjina. Time je ispravljen propust prethodnog zakona koji je doveo dotle da u sadašnjem Parlamentu Srbije osim dvojice poslanika Liste za Sandžak, koji su izabrani na listi DS-a, nema predstavnika partija nacionalnih manjina.

Tek delimično za partijski sistem su značajni Zakon o lokalnim izborima usvojen 2002. godine i Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, iz 2004. godine. Ove činjenice govore o tome da regulisanju područja stranačkog delovanja u proteklih šest godina nije data adekvatna pažnja. Kada se zna da je partijski sistem jedan od fundamenata svakog političkog sistema, postavlja se ozbiljno pitanje zašto je tako malo urađeno. Argument koji tvrdi da se nije stiglo zbog drugih prioriteta (definisanje i postavljanje privrednog sistema i makroekonomske stabilnosti) zbog ipak previše dugog perioda ne pije vodu. Čini mi se da je istini bliža teza da nepostojanje adekvatne regulative odgovara samim akterima, dakle političkim partijama, koje se mnogo lakše kreću u neuređenom prostoru. Da malo anticipiramo teze koje će se profilisati na kraju teksta, čini se da se domaća politička kasta sve više sjedinjuje oko trajne izgradnje klijentelističkog sistema odnosa u kome diskreciona politička

moć arbitrarно koristi svoju poziciju za ostvarivanje političke rente, umesto da se izgrađuje sistem zasnovan na vladavini prava, postojećoj regulativi i njenom bezuslovnom poštovanju.

Činjenica je da na primer još uvek ne postoji onaj osnovni zakon, zakon o političkim strankama. Propis koji reguliše ovu oblast je Zakon o političkim organizacijama iz 1990, poslednji put menjan 1994. Ne samo da se u njemu govori o SFRJ, već on na primer sadrži u članu 5 odredbu da političku organizaciju može osnovati najmanje 100 punoletnih građana. Ovaj propis je jedan od razloga zašto Srbija ima toliki broj političkih stranaka.

Najviše se iz čitave ove oblasti raspravljalio o Zakonu o izboru narodnih poslanika. Pored pominjane rasprave o izbornom cenzusu, drugo ključno pitanje bilo je ko je vlasnik mandata. Ovaj problem doneo je veliki i dalje nerešeni spor između zakonodavne i ustavno-sudske vlasti. Naime član 88 Zakona u stavu 1 određuje da poslaniku prestaje mandat „ako mu prestane članstvo u političkoj stranci ili koaliciji na čijoj izbornoj listi je izabran za poslanika.“ Ovo rešenje išlo je u pravcu čvrstog vezivanja poslanika za svoju političku organizaciju. Indirektno ono zaista vodi ka jačanju partija, unutrašnje discipline i hijerarhizacije, ali slabi demokratski uzus veze između poslanika i birača. Poseban problem je izbio zbog prirode DOS-a kao de facto pokreta čiji je status kao pravnog lica bio problematičan već tokom 2001, kada je počeo njegov raspad. To je dovelo do potpuno bizarnih situacija kao što je oduzimanje mandata stranci nosioca liste!

Pokušavajući da reši ovaj problem, Ustavni sud je 27. maja 2003. proglašio ovaj stav neustavnim i obrazloženjem odluke nametnuo normu prema kojoj su nosioci mandata poslanici, a ne liste. Ovo u načelu demokratsko rešenje, zbog konteksta srbijanske politike donelo je međutim novu količinu haosa. U zemlji bez morala, bez formiranog javnog mnjenja i bez jasnih političkih idea, ova odluka je učinila da skupština postane stalno otvorena pijaca.¹³ Tokom 2005. stalno se spekulisalo koliko će poslanika promeniti stranku ili klub, a jedan deo njih je to zaista i radio. Od leta 2003, bar dvadesetak poslanika promenilo je stranku ili klub, što je izazvalo katastrofalne posledice po smisao, ugled, i efikasnost parlamenta: ugled poslanika i parlamenta je strašno opao u javnosti, zbog transfera poslanika vlade se oslanjaju na tanku i nesigurnu većinu tako da najveći deo vremena i energije troše da bi uopšte ostale na vlasti, pošto je većina u parlamentu nesigurna odlaže se početak zasedanja skupštine i smanjuje se broj radnih dana, kao i vremena za raspravu, zbog istih razloga sve veći i veći broj zakona se donosi po hitnom postupku...

13 Na osnovu ove odluke svaki poslanik je mogao da napusti klub ili stranku na čijoj je listi izabran. To je dovelo do apsurdne situacije da u Parlament uđu stranke koje nisu uspele da pređu cenzus na izborima (kao SPO 2003) ili čak nisu ni postojale kada su se izbori održavali (G17 iste godine ili PSS 2005)! Iza ovih političkih transfera najčešće je stajao novac. U vreme ofanzive Karića novine su spekulisale da je cena mandata negde oko 200 000 evra.

Bilo kako, pokazalo se da Srbija nije spremna za ovo rešenje, ma kako se ono demokratskim činilo. U javnosti se već podigla bura protiv njega, a poslanici su samovoljno prestali da ga se pridržavaju.¹⁴ Iza spora leži jedna od osnovnih dilema u izgradnji partijskog sistema u Srbiji: da li se demokratija stvara po Šumpeterovom modelu kompetitivnih elita ili tako što se jačaju demokratski potencijali u okviru samih stranaka i odnosa između stranaka i građanskog društva, birača.

3. Ukorenjenost stranaka i partijska identifikacija birača

Prepostavka institucionalizovanog partijskog sistema jesu institucionalizovane partije, a njih nema bez snažne političke ili socijalne ukorenjenosti, odnosno bez dovoljne i stabilne identifikacije određenog skupa birača sa istom političkom partijom. Predmet ovog odeljka jeste kratka analiza odnosa postojećih političkih partija (odnosno ukupne političke kaste) sa biračkom bažom, odnosno građanima Srbije.¹⁵

U teoriji o partijama je poznato da se od šezdesetih godina prošlog veka postepeno napušta klasična matrica o socijalnoj ukorenjenosti stranaka. Zbog promene socijalne stratifikacije zapadnih društava, stara matrica po kojoj su radnici uglavnom glasali za socijalističke partije, srednja klasa i buržoazija za liberalne, a krupni kapitalisti i aristokratija za konzervativce, morala je da bude napuštena. Ove klasične partije koje su zaista dolazile iz određenog socijalnog zaleđa, morale su da transformišu svoje osnovne sloganе i programe kako bi mogle bolje da se pozicioniraju na političkom tržištu i otvore prema pripadnicima drugih slojeva, naročito prema sve široj srednjoj klasi i intelektualno i materijalno uznapredovanim radnicima. Od tada većina partija počinje da se transformiše u takozvane *catch-all parties*, odnosno stranke koje se obraćaju što širem biračkom telu.¹⁶

Politički život Srbije u poslednjih šest godina obeležilo je to što su gotovo sve stranke funkcionalisale po ovom principu, dakle sve su se obraćale kompletном biračkom telu i pokušavale da privuku sve slojeve stanovništva. Međutim greška bi bila pomisliti da su se po tome približile svojim zapadnim uzorima. Zapadne *catch-all* partije se od ovih naših razlikuju po tome što su im obično pre te transformacije prethodile decenije jasnog socijalnog i ideološkog uteviljenja. Srpske partije to razumljivo nemaju, već su se u razmatranom periodu ponašale i delovale kao da se nalaze u socijalnom limbu, nekakvom nedefinisanom i fluidnom prostoru.

14 Karakteristična je izjava predsednika Administrativnog odbora skupštine Tomislava Nikića, koji je prilikom oduzimanja mandata poslanicima G17 koji su bili isključeni iz stranke, eksplicitno rekao da za njega to rešenje ne važi i da će se pridržavati Zakona o izboru poslanika.

15 U ovom odeljku koristim se radovima Zorana Slavujevića koji se kod nas najduže i najobiljnije bavi ovom tematikom. Treba pogledati i istraživanja CESID-a.

16 O ovom fenomenu pogledati klasičan tekst Ota Kirhajmera The Catch-all Party. Kircheimer, 1990, str. 50-61.

Nestabilne vlade koje odaju utisak da će svakog trenutka biti oborene, prouzrokuju ogromnu količinu (pre svega socijalne) demagogije u svakodnevnim nastupima lidera i drugih funkcionera. Šestogodišnje iskustvo je pokazalo da među partijama gotovo nema razlike u ponašanju, tak-tici i nastupima: sve one igraju na kartu socijalne demagogije i navodne zaštite siromašnih, kako bi došle na vlast, a onda pod pritiskom MMF-a nastavljaju da uz strah i oklevanje ipak vuku reformske poteze koji idu u pravcu privatizacije i postepenog uvođenja tržišne logike poslovanja. Tako je npr. DSS bila vrlo radikalni kritičar reformskih poteza Đindjićeve vlade¹⁷, najavljujivala je reviziju nepravedne privatizacije kada dođe na vlast itd, da bi nakon dolaska na vlast Koštunićina vlada nakon početnih oklevanja ipak nastavila da sprovodi zahteve MMF-a, da donosi tržišne zakone, da sprovodi privatizaciju i da otpušta radnike uz otpremninu.

U isto vreme, jedan značajan deo sada opozicionog DS-a, uključujući samog lidera, predsednika republike Tadića, preuzeo je demagošku retoriku, govoreći o tome da reforme treba da se nastave, ali da ne bole.¹⁸ U isto vreme Dragan Đilas, koji se često pominje kao mogući mandatar sledeće vlade, u editorijalu u Politici se „zauzeo“ za penzionere, braneći ih od preporuka MMF-a da se rezanje budžetske potrošnje vrši pre svega preko smanjenja penzija koje gutaju oko trećine budžeta.¹⁹

Uočava se dakle da posebno ove dve noseće stranke (DS i DSS), pokušavaju da se na pogrešan način nadmeću sa SRS-om, komej nema premca u socijalnoj demagogiji²⁰ i koji je zahvaljujući tome najjača stranka u Srbiji sa oko 35% podrške. Ova partija je zapravo jedina koja je sa početkom tranzicije jasno prepoznala svoje biračko telo (takozvane gubitnike tranzicije, socijalno najugroženije slojeve) i stoga jedina za koju se može reći da ima jaku socijalnu ukorenjenost i jaku partijsku identifikaciju svojih članova. Uz izvesne ograde može se prihvati kao tendencija zaključak koji o SRS-u iznosi

-
- 17 Na primer glasali su protiv tržišno intoniranog Zakona o radu iz 2001. Vidi *Vreme* br. 571, Sam protiv svih.
 - 18 Tadićev govor na konferenciji CLDS-a, održanoj 8.10. 2005. u Sava centru, koji je odskakao od opšte atmosfere zagovornika nastavka temeljite liberalizacije, među koje je spadao i A. Vlahović iz njegove stranke!
 - 19 Vidi D. Đilas, Račun tranzicije penzionerima, *Politika*, 22. 9. 2005. Srbija je vrlo stara zemlja u kojoj penzioneri čine vrlo značajan deo populacije, a time i biračkog tela. Tako se sve stranke nadmeću za njihovu naklonost.
 - 20 Još je važnija pozicija stranke G17+ koja je nastala kao ekspertska grupa liberalnih ekonomista koja je imala dominantan uticaj u ekonomsko-finansijskom sektoru u velikom delu perioda posle Miloševića, i koja je bila miljenik međunarodnih ekonomskih institucija sve do izbacivanja iz vlasti u letu 2003. Tokom izborne kampanje i na početku vladavine, oni su se naglo okrenuli demagogiji, govoreći o ekonomskom patriotizmu (protekcionizmu), o razvojnem budžetu, socijalnoj brizi za građane i seljake itd. MMF ih je naterao da izvrše rebalans tek donetog budžeta i da bitno smanje planirani deficit. Tek su snažni pritisci MMF-a i Svetske banke, koji su koristili činjenicu da je za otpis duga od 700 mil. \$ kod Pariskog kluba neophodna saglasnost MMF-a, naterali ovu stranku da krajnje nerado smanji demagogiju i da se vrati reformskim potezima, ali ne i diskursu.

Slavujević: „Krajem 2005. godine SRS je naglašenije utemeljen u muški deo biračke populacije, najmanje obrazovan, radnički, penzionerski i nezaposlen deo biračke populacije, a prema rezultatima ranijih istraživanja natprosečno je bio atraktivn i za najsiromašniju grupu birača, koju su činile dve trećine njegovih pristalica.“²¹

Slavujevićevi rezultati koji se odnose na socijalnu ukorenjenost DS-a vrlo jasno govore koliko su pogrešni njihovi pokušaji da izigravaju socijalističku stranku i da se približavaju siromašnom stanovništvu. Ovaj istraživač uočava da se DS profilisao kao urbana stranka najobrazovanijih i najdinamičnijih grupa birača i da pokušaji levog pozicioniranja ne odgovaraju ni samopozicioniranju pristalica DS, ni njihovim stavovskim predispozicijama.

Najveće promene u pogledu svog socijalnog definisanja i strukture svojih pristalica doživeo je u posmatranom periodu DSS. Zahvaljujući uspehu i popularnosti svog lidera, nakon 5. oktobra ova stranka je doživela podršku od preko 50% što нико nikada u Srbiji nije imao. Ali isto tako brzo počeo je proces njenog opadanja, da bi na izborima 2003. osvojila svega 17% glasova. Tokom 2005. čini se da se ustalila na 10-13% i da je to realna osnova za buduće funkcionisanje ove grupacije. Ovaj proces je praćen njenim deintelektualizovanjem, deurbanizovanjem i starenjem pristalica.²² Po nekim autorima ova partija je zamenila SPS u smislu atraktivnosti za sve grupe birača, a po Stojiljkoviću DSS najbolje odslikava prosek sadašnje Srbije. Ona je postala „konglomerat partija“, što jasno govori o potpunom nedostatku bilo kakve profilisanosti i socijalne utemeljenosti.²³

Dakle, sem SRS-a i delimično DS-a, ostale partije ni nemaju svest o potrebi socijalnog ukorenjivanja, što im se debelo obija o glavu. Upravo u tome (uz još neke faktore o kojima će govoriti kasnije) treba tražiti uzroke sve veće apstinencije birača.²⁴ Za gotovo sve ostale partije teško je odgovoriti kome se obraćaju i koga predstavljaju.

Ovo se naravno odražava na širinu i intenzitet partijske identifikacije. Već od 2002. po istraživanjima CESID-a značajno opada širina partijske identifikacije. Iako je intenzitet sa tim opadanjem razumljivo porastao, stabilnost

21 Slavujević, 2006, str. 194. Uz ove tvrdnje kao i uz sva istraživanja grupe istraživača koja objavljuje u zbornicima fondacije Fridrik Ebert mora se staviti određena ograda, budući da su svi oni pristalice političke levice, odnosno pre svega DS-a te ih to verovatno svesno ili nesvesno motiviše da o DS-u grade lepu sliku no što jeste, kao i o, pre svega, SRS-u ružniju no što stvarno jeste. Poznato je da se dosta mladog sveta politički radikalizovalo usled snažnih nacionalnih i socijalnih frustracija, a to su uglavnom potencijalni birači SRS-a. Njih u istraživanjima nikada nema.

22 Vidi Slavujević, isto, str. 197. Za praćenje razvoja ovog aspekta partijskog sistema videti i Slavujević, 2002, i Mojsilović, 2005.

23 Stojiljković, 2006, str. 231. Ostale partije samim podatkom da su oko cenzusa ne zaslужuju ozbiljnu analizu svoje ukorenjenosti. Najdrastičniji primer za to koliko je opasno praviti stranku bez jasne socijalne i interesne strukture jeste G17 koja je za svega nekoliko meseci tokom 2004, od 11,8 pala na svega 2-3% podrške.

24 Po istraživanjima iz septembra 2006. broj potencijalnih izbornih apstinenata dostigao je čak 60% što je neprirodno za zemlju sa tolikim problemima kao što je Srbija.

identifikacije je i dalje daleko od pokazatelja u stabilnim demokratijama. Kolичina međupartijskog transfera je i dalje visoka, što dodatno potvrđuje teze o nestabilnom i neinstitucionalizovanom partijskom sistemu. Uz ovo ćemo pomenuti još jedan problem, a to je pitanje izborne motivacije i motivacije za članstvo u strankama. Sa visokim nivoom korupcije i razumevanjem politike kao najboljeg načina za rešavanje ličnih, praktičnih i egzistencijalnih problema, razumljivo je zašto i dalje veliki broj građana menja partije u zavisnosti od toga ko dođe na vlast. Posebno u manjim sredinama, u vreme kada je zvanična nezaposlenost oko 30%, gotovo je nemoguće doći do posla bez podrške neke od vladajućih partija. Ova tendencija zajedno sa tendencijom povlačenja stvarnih pristalica (što ide uz gubljenje bilo kakvih programskih i ideoloških razlika između pojedinih partija) nudi veoma sumornu sliku o ukupnoj političkoj sceni u Srbiji.

4. Unutarpartijski odnosi

Kao što je poznato, u teoriji i praksi partijskih sistema postoji kao možda najvažnija dilema pitanje da li se demokratija u jednom društvu jača tako što se po svaku cenu jača participativna *grass-rooted* demokratija, koja biračkoj bazi i članovima partija daje veće mogućnosti za kontrolu partijskih lidera, ili se obrnuto ona izgrađuje po elitističko-kompetitivnom modelu, u kome se potpuno nezavisne i obezbeđene patijske elite nadmeću između sebe za vlast u državi. Neosporno je da je ova druga vizija daleko jača i zastupljenija zato što više odgovara stvarnosti i potrebama masovnih i dinamičnih društava. Njeni glavni predstavnici su Šumpeter, Sartori, Lipset ili Rasmussen koji je koncizno definisao problem: „Paradoksalno, demokratija zahteva nedemokratske partije...“²⁵

Ovo stanovište je nužno prihvati i kad je Srbija u pitanju. Zato se kao osnovni zadatak nameće potreba svođenja partijskog mozaika na mali broj ozbiljnih igrača koji će moći da se nadmeću na osnovu ozbiljnih programa i da stvore stabilnu, višegodišnju vladu te odgovornu opoziciju. Uslovno rečeno, zarad potrebe stabilizacije partijskog sistema, unutrašnja demokratizacija odlazi u drugi plan. Međutim, upravo zbog specifične situacije srpskog političkog sistema, sa time se mora biti veoma pažljiv. Najveći problem sa prihvatanjem ovog modela jeste kako kontrolisati partijska rukovodstva, i kako obezbediti da ona preuzimaju odgovornost i po potrebi odstupaju.

U poslednjih tridesetak godina teoretičari su s pravom sve veći značaj počeli da pridaju samoj organizaciji partije. Prema poznatoj Diverževoj formulaciji, moderne partije se daleko manje karakterišu svojim programom, ideologijom ili klasom pristalica, a mnogo više svojom specifičnom strukturu i snagom organizacije. Za razumevanje unutrašnje strukture partije neophodno je znati genealogiju njenog nastanka. Postoje dva pravca nastanka

25 Prema Goati, 2004, str. 105.

partija: od centra ka periferiji ili od periferije ka centru. U ovom drugom slučaju radi se o povezivanju različitih organizacija, ili nastajanju partije od jedne ili više srodnih društvenih organizacija koje karakteriše snažna društvena ukorenjenost. U Srbiji su sve relevantne partije nažalost nastale iz jednog centra,²⁶ što i do danas određuje njihovu prirodu i karakter.

Sve relevantne partije u Srbiji su uz delimičan izuzetak DS-a izrazito centralističke. Partijska scena možda više od bilo kog drugog segmenta ilustruje ključne probleme ove zemlje, pre svega povezane sa ogromnom centralizacijom i klasičnom socijalističkom pretenzijom svakog moćnika da sve drži u svojim rukama, umesto da delegira poslove i da gradi tim u koji će imati poverenja. Stepen unutrašnje centralizacije i neograničene moći koju lider uživa uz mali broj svojih oligarha, daleko prevazilazi čuveni Mihelsov gvozdeni zakon oligarhije.

Da bi se za stranku moglo reći da je institucionalizovana kao jedan od kriterijuma navodi se njeno relevantno opstajanje i nakon odlaska, povlačenja ili smene osnivača. U našoj zemlji taj kriterijum ispunjava samo DS. Ova stranka je jedina koja je za petnaest godina do sada promenila čak tri lidera. Međutim i ovde treba napomenuti da je vladavina pokojnog Zorana Đindića takođe bila izrazito autokratska i da ga je u daljem neograničenom uživanju vlasti sprečio atentat. No stranka je nakon njegove smrti uspela najpre da sačuva status relevantne parlamentarne stranke, da se konsoliduje i vrlo brzo vрати na mesto jedne od dve najznačajnije političke grupacije u zemlji.

Sve ostale stranke ne ispunjavaju taj kriterijum. Na čelu SRS-a je formalno i dalje osnivač Vojislav Šešelj. Iako je stranka nastavila dalji uspon i nakon njegovog odlaska u Hag, ipak veliki deo podrške duguje Šešeljevom položaju, a njegov status je apsolutno neupitan. G17 je tokom 2006, samo raščistila kulise, pa je nakon obračuna koji to zapravo nisu ni bili, osnivač i stvarni vladar strankom Mlađan Dinkić naprsto i formalno preuzeo predsedničko mesto u septembru. DSS je nezamisliv bez Košturnice, kao i SPO bez Draškovića ili NS bez Ilića. Ovu tendenciju odlično ilustruje mučenje SPS-a da preživi nakon Miloševićevog odlaska u Hag i posebno nakon njegove smrti. Nekada hegemonija stranka danas je na ivici cenzusa, dok se istovremeno pred kongres zakazan za kraj godine po prvi put otvara unutarstranačko nadmetanje za mesto predsednika.

Gotovo sve stranke u Srbiji su, čak ne ni oligarhijske koliko izrazito liderske. Vođa stranke, koji je po pravilu osnivač, jeste alfa i omega stranke čija je vlast neupitna čak i kad su rezultati loši. Tu i leži najveći problem. Moć lidera kao što je poznato ne mora nužno da dolazi samo od velikih

26 Goati izuzima G17 tvrdeći da je ova stranka u trenutku nastanka imala jaku organizacionu mrežu na terenu, kao razvijena nvo. Mislim da je ovaj stav pogrešan zato što je G17 od svog nastanka pravljena sa pretenzijom da jednog dana postane stranka, i to je pravljena i sve vreme kontrolisana iz jednog centra. Da je Goatijeva percepcija tačna teško bi se desilo da ona spadne na svega 2-3% podrške, a posebno je praksa obračuna osnivača Dinkića sa svim jačim ličnostima u stranci tokom 2006, pokazala da koje mere se G17 ne razlikuje od ostalih sasvim centralističkih stranaka. Isto,str. 107

statutarnih moći, već je češće vezana za kontrolu resursa, lične veze sa glavnim finansijerima stranke, uvođenje u (ne)formalno rukovodstvo stranke svojih rođaka, prijatelja, partnera itd. Kao što primećuje Goati: „Većina partijskih čelnika nastoji, tokom obavljanja ključne partijske funkcije, da utvrdi i proširi svoja statutarna ovlašćenja i da tako predupredi 'unutrašnje udarce', dok je manji broj isključivo zaokupljen političkom ekspanzijom partije i jedva obraća pažnju na statutarne prerogative.“²⁷

Ovaj autor je u odličnoj analizi pokazao neverovatna, skoro diktatorska statutarna ovlašćenja koja imaju lideri naših stranaka. Dok je kod SRS-a to bio slučaj od samog osnivanja budući da je to po prirodi centralistička, strogo hijerarhijski ustrojena organizacija, koju često porede sa vojskom, još je zanimljiviji eksponencijalni i kontinuirani rast ovlašćenja lidera u takozvanim demokratskim partijama. To je posebno zanimljivo kod DS-a i kod DSS-a, stranaka koje u svom nazivu nose atribut demokratskih. Po članu 26, aktuelnog statuta DSS-a, kandidate za potpredsednika stranke predlaže predsednik, odnosno kandidat za predsednika. (Isto rešenje je na poslednjem kongresu usvojio G17, a nalazi se i u aktuelnom statutu DS usvojenom u januaru 2006). Na taj način onemogućeno je slobodno demokratsko nadmetanje unutar stranke, odnosno slobodno kandidovanje članova. Izbor potpredsednika na taj način se sveo na lični izbor saradnika koje okuplja „menadžer“ stranke, odnosno na njegovo pravljenje tima.

No, dosadašnja unutarstranačka praksa pokazuje da statut čak nije ni neophodan. Najekstremniji primer je lider SPO-a, Drašković, koji je 1997. godine dekretom isključio iz stranke svog potpredsednika Velimira Ilića.

Iz prakse zapadnih partija poznato je da poslanički klubovi imaju vrlo specifično i izraženo mesto u partijskom životu i da neretko postoje ozbiljni sukobi između partijske centrale i klubova, odnosno klubova i vlade. Posebno u Engleskoj su česti slučajevi da jedan deo poslaničkog kluba vladajuće stranke ustane protiv određene politike svojih partijskih drugova. U Srbiji je to i dalje nezamislivo, jer su poslanički klubovi svedeni na proste glasačke mašine koje podižući ruke naprsto verifikuju sve što stranačke centrale dogovore. Slučaj navodne pobune poslaničkog kluba SPO-a početkom 2004. kada je navodno nadglasao lidera stranke povodom odluke da li da se uđe u vladu, nije dobar primer za nekakvog vesnika demokratizacije i jačanja klubova. Ne samo da postoje osnovane sumnje da se radilo o izrežiranoj predstavi, već se veliki deo kluba po starom srpskom običaju brzo odvojio fomirajući novu stranku SDPO.

Glavni problem sa nepostojanjem bilo kakvog stvarnog oblika unutrašnje kontrole jeste nemogućnost da lider odgovara za loše rezultate stranke. Opet je SPO najekstremniji i najilustrativniji primer. Iako je izgubio desetine parlamentarnih i predsedničkih izbora i iako je sa nekadašnjih skoro 800.000 glasova spao na manje od 200.000, lider ove stranke i dalje vlada bez konkurenčije. Tokom svoje vladavine promenio je bar četiri-pet kompletnih

27 Goati, 2004, str. 130.

garnitura svojih saradnika, ali ni u jednom trenutku nije pomislio da se sam povuče, a nije bilo nikakve mogućnosti da ga članstvo smeni. Stranke i dalje više lice na privatna preduzeća pojedinih ljudi, nego na strukturisane političke organizacije sa jakom elitom i smenjivim liderom.

Iako DS, prihvatanjem raznih oblika modernih rešenja kao što je podsticanje rodne ravnopravnosti i teritorijalne decentralizacije, pokušava da da neki privid o jačanju unutrašnje participativne demokratizacije, pogled na ovlašćenja predsednika pokazuje da se i dalje radi o centralizovanoj strukturi. Štaviše, Stojiljković ukazuje da su ih određena rešenja tokom 2004. učinila još manje demokratskom strukturom.²⁸ Iako se ovaj autor nadao da se polako otvaraju mogućnosti za stvarnu unutarpartijsku dinamiku, kritiku i unutarpartijsko organizovanje, praksa iz poslednje dve godine je pokazala da tendencije ne idu u tom pravcu. I dalje nijedna partija u Srbiji ne dozvoljava postojanje frakcija, ozbiljnu unutarpartijsku kritiku i raspravu oko bilo koje teme. Štaviše, sva tri pokušaja sukoba mišljenja rezultirala su po starom običaju – isključivanjem manjinske grupe iz stranke: iz DS-a je isključena neformalna frakcija Čedomira Jovanovića, koji je zatim formirao novu partiju, iz DSS-a je nakon sukoba sa dominantnom strujom u stranci i odbijanja lidera da ga kandiduje za mesto potpredsednika otišao, inače kod članova veoma popularan biznismen, Zoran Drakulić, a iz G17 je otišao predsednik Miroljub Labus kao i njemu bliski poslanici. Sve ovo potvrđuje da su stranke u Srbiji daleko ispod minimalnog nivoa unutrašnje demokratije, te da ne postoje stvarni mehanizmi kontrole i odgovornosti lidera i elite. To je još jedan od važnih faktora koji stranke odaljava od biračke baze i običnih građana, smanjujući im stepen legitimite, čime se dodatno otežava proces institucionalizacije sistema.

Posebno poglavje bi trebalo posvetiti lošem položaju osnovnih organizacionih jedinica, i odnosu centrala prema mrežnoj infrastrukturi stranke. Drugo važno pitanje koje opet svedoči o nepostojanju minimuma partijske organizacije jeste gotovo potpuno nepostojanje intelektualne i organizacione stukture poput fondacija, partijskih tink-tenkova, kadrovskih škola, sistema regrutovanja i obrazovanja mladih kadrova, stanačkih časopisa, novina, biltena...

5. Dinamika međustranačkih odnosa

Budući da termin *partijski sistem* pre svega podrazumeva odnose između relevantnih političkih stranaka, generalna ocena o njegovoj prirodi u datom periodu velikim delom se oslanja na onaj veliki haos koji su stranke tokom ovih šest godina pravile. Naravno, mora se imati u vidu da se 2000. godine u totalu raspao jedan autoritarni i hijerarhijski sistem po svim nivoima, tako da

28 Stojiljković, 2005, str. 28.

se zaista otvorio prostor za pluralizam u njegovim radikalnim oblicima. Ali slika koju smo dobili daleko pravazilazi sve što su građani mogli da očekuju, tako da se može prihvati Stojiljkovićeva generalna ocena: „Partijsku scenu i politički život Srbije i posle radikalnih promena krajem 2000. godine odlikuju visok stepen nestabilnosti i konfliktnosti odnosa kako između, tako i u okviru političkih stranaka i koalicija. Sklapanje i razvrgavanje koalicionih aranžmana, naizmenične međustranačke fuzije i ponovna razdvajanja, unutarstranačke podele i pučevi, preotimanje i kupovina poslanika i poslaničkih mandata praćeni su otvaranjem i podgrevanjem političko-korpcionaških afera i propagandnim ratom porukama preko 'naših i njihovih' medija i ljudi u njima.“²⁹

Sav ovaj haos na partijskoj i političkoj sceni direktn je proizvod kako nedostatka elementarne političke kulture i morala, tako i činjenice nasleđenog polarizovanog, odnosno hiper-pluralizma. Prvu vladu Zorana Đindjića obeležio je proces raspada pokreta DOS koji je srušio prethodni režim. Već u leto 2001. kada je DSS izašla iz vlade, otvorio se oštar front između vlade, na čijem je čelu bio DS, i ove druge grupacije, predsednika savezne države. Tokom sledeće dve godine Đindjić je, da bi očuvao maksimalnu vlast u državi i elementarnu većinu u parlamentu, pribegavao najrazličitijim egzibicijama, dilovima i mešetarenjima u skupštini: pocepana je poslanička grupa NS, pocepana je SPS pa je i jedan deo njenih poslanika na čelu sa Ivkovićem služio kao rezervni izvor glasova i podrške vladu, a kao kolateralna šteta ovog sukoba stradale su institucije, budući da je isti akter onemogućio tada najpopularnijem političaru, Koštunici da postane predsednik Republike Srbije.

Nakon kratkotrajne avanture sa Živkovićem na čelu, kada je vlast pala usled otkazivanja podrške od strane Orlićeve SDP, koja se iz krajnje sumnjivih motiva priklonila G17 (dakle opet jedna neprincipijelna koalicija partija potpuno suprotne orijentacije), nakon izbora je izabrana manjinska vlast na čelu sa DSS-om. Opet je ova činjenica o manjinskoj podršci u parlamentu i tankoj većini koja se održava uz pomoć SPS-a obeležila prirodu parlamentarnog života i međustranačkih odnosa. Ponovo je premijer slično svom prethodniku pribegavao najrazličitijim i vrlo kontroverznim potezima kako bi se nesigurna većina očuvala i produžio vek vlasti: cepanje poslaničkog kluba SPO-NS koji je Draškovića ostavio sa svega nekolicinom poslanika, problematična zamena poslanika Dragiše Đokovića koji je prešao u DS, protivzakonite izmene nekolicine poslanika G17, direktno gaženje zakona u septembru 2005. kada su dva poslanika Liste za Sandžak nastavila da obavljaju poslanički mandat iako su ga formalno izgubili imenovanjem za službenike vlade...

Istraživač ovih slučajeva je u ozbiljnoj dilemi da li se ova dešavanja uopšte mogu okvalifikovati kao dinamika međustranačkog života. Ako se na pomenute slučajeve dodaju brojne afere u vezi sa stalnom borbom za

29 Stojiljković, 2006, str 279.

preraspodelu i kontrolu državnih resursa, kao i za mesta u upravnim odborima javnih preduzeća, zatim krajnje rasipničko ponašanje poslanika koji su otimali ogromne dnevnice, lažno prikazivali da stalno putuju, a zapravo boravili u Beogradu itd, onda je pravilnije govoriti o opštem galimatijasu, pijaci ili ringu za sklapanje i razvrgavanje raznih saveza koji se po pravilu nikada ne vode oko sistema vrednosti, programa, ideologija, zakonskih rešenja, prirode državnog uređenja... već samo oko gole vlasti, materijalnih resursa, položaja i sinekura.

To je osnovni razlog zašto u ovom članku ne postoji poseban odeljak posvećen linijama rascepa na partijskoj sceni. Ako se tokom prve dve-tri godine i moglo sa nekim utemeljenjem govoriti o sukobu između DS-a i DSS-a i kao delimično programskom i ideološkom sukobu između s jedne strane volontarističke levičarsko-reformističke vladajuće politike koja se zalagala za vaninstitucionalne reforme po svaku cenu, i s druge strane konzervativne vizije DSS-a zasnovane na građenju institucija, oslanjanju na tradiciju i zalaganju za vladavinu prava i moral, u poslednje dve-tri godine takav prilaz je gotovo potputno izgubio smisao. Borba oko vlasti i resursa potpuno je potisnula bilo kakve ideološke sukobe i danas de facto nema mnogo razlike između osnovnih aktera u pogledu generalnog shvatanja politike, odnosa politike i ekonomije, shvatanja značaja vrednosti, vizije ekonomskog razvoja Srbije, itd.

Nominalno, i dalje se preko medija održava percepcija trostrane podele političkog sistema o kojoj govore Slavujević i Stojiljković³⁰. Kod oba autora ističe se snažna polarizacija između s jedne stane građanske, okupljene oko DS-a i s druge strane nacionalističke populacije okupljene oko SRS-a. U sredini je takozvano nacional-demokratsko biračko telo, u kome je DSS najsnažniji, ali su tu i pristalice G17, SPO, NS itd. Ovo su nominalne i potpuno apstraktne podele: DS npr. u poslednjih par godina nema nikakvu ideologiju, nikakav jasan stav o bilo kom pitanju, a po potrebi ume vrlo tvrdio da zaigra na nacionalističku kartu, iako je njen vojvođansko krilo postalo glavni nosilac autonomaške politike; SRS se navodi kao stranka desnice a ima najjači levičarski program i tokom pomenutog perioda mnogo se više bavila socijalnom demagogijom nego nacionalnim pitanjem; konačno DSS je tokom svoje vladavine dezavuisala veći deo vrednosti i načela zahvaljujući kojima je došla na vlast pa tako нико од njenih članova dugo već i ne govorio o vladavini prava (a i kako bi nakon svega što se dešavalo u parlamentu), kao što nakon propasti politike prema Crnoj Gori slabo kad potežu nacionalno pitanje, još manje pokušavajući da definišu šta ono znači.³¹

30 Vidi Stojiljković, 2006, 185 i dalje, Slavujević, 2003, Slavujević, 2006, str. 206.

31 Možda najbolja ilustracija činjenice da vrednosti i ideologije danas ne igraju nikakvu ulogu na partijskoj sceni jeste kompletan odnos prema novom ustavu i prema pojedinim rešenjima u njemu. Svaka stranka se zalaže za njegovo brzo donošenje kad je u opoziciji, i odlaže ga kada dode na vlast, samo zbog toga što donošenje ustava podrazumeva nove izbore. Drugo, sve tri najrelevantnije stranke više puta su menjale svoj stav po pitanju načina izbora predsednika, u zavisnosti od političke snage lidera svoje i ostalih strana-

Konačno, tu je i problem takozvanih antisistemskih stranaka. Naši analitičari često karakterišu SRS kao navodno antisistemsku stranku, jer je navodno u globalu protiv osnova današnjeg normativnog sistema u Srbiji. Ovo je vrlo problematična postavka koja se zasniva na činjenici da je SRS i dalje neprihvatljiva za međunarodnu zajednicu, a ne na nekakvom zalaganju SRS-a da sruši današnji politički sistem u Srbiji. Štaviše, zbog pozicije jedine stranke koja u poslednjih šest godina nije participirala u vlasti, dok su ostale stranke to radile često brutalno kršeći zakone, SRS se de fakto od svih stranaka najviše zalagala za poštovanje ustava, zakona, normi, institucija i celokupnog političkog sistema. Drugo je pitanje uverljivosti njihovog zalaganja za te vrednosti, ali se svakako na osnovu odnosa prema važećem ustavno-pravnom sistemu ne može lako reći da je SRS antisemska stranka. Po njima je npr. upravo DS takva stranka budući da ne poštuje ustav i zakone ove zemlje, a svoja zalaganja više formira u skladu sa zahtevima spoljnih veta igrača i domaćih tajkuna, nego birača.

Jedan od suštinskih problema svakako jeste ova ekstremna udaljenost DS-a i SRS-a kao dve najjače stranke u Srbiji, koja se više bazira na ličnoj netrpeljivosti i pretenziji na vlast (čitaj resurse) nego na nekim stvarnim ideološkim razlikama. Situacija u kojoj je nezamisliva njihova koalicija čak ni na lokalnom nivou, ili saradnja oko najosnovnijih pitanja, vrlo je opasna za državu. Smirivanje strasti i izgradnja konsenzusa oko osnovnih političkih pitanja jeste dugoročno gledano ključni zadatak u Srbiji.

6. Finansiranje političkih stranaka

Na kraju treba reći nekoliko reči o još jednoj rak-rani srpskog političkog sistema, problematičnim tokovima novca. Preko ovog problema vrlo slikovito se prelama čitava slika države Srbije.

Srbija je u julu 2003. u skladu sa preporukama Komiteta ministara Saveta Evrope dobila u skupštini novi Zakon o finansiranju političkih stranaka, koji je stupio na snagu 1. januara naredne godine. Ako se izuzmu standardne primedbe koje se u teoriji upućuju rešenjima koja podstiču državno finansiranje stranaka³², budući da to postaje praksa u svim liberalnim demokratijama, zakon se može oceniti kao uglavnom dobar, jer svakako nastoji da uvede red u jedno od najproblematičnijih područja političkog delovanja i prožimanja politike i krupnog kapitala. Njegov osnovni racio jeste antikoruptivno delovanje, transparentnost i smanjivanje zavisnosti političkih

ka. Dakle stav nije zasnovan na npr. potrebi da Srbija ima ovakav ili onakav sistem, već isključivo na proceni da li će naš X biti najjači pa da se zalažemo za predsednički, ili će njihov Y biti jači pa da se onda zalažemo za čist parlamentarni sistem koji omogućava veću kontrolu.

32 Kao što je poznato to su birokratizacija, etatizacija partija, njihova centralizacija, odvajanje političke klase od birača i društva itd. Videti Milosavljević, 2005, str. 105,

subjekata od tajkuna i drugih kontroverznih finansijera, zatim stabilizovanje političkih partija i stvaranje stabilnih uslova za njihov rad.

Sam zakon reguliše finansiranje redovnog rada stranaka, finansiranje troškova izborne kampanje, mehanizme i sredstva obavljanja kontrole njihovog finansijskog poslovanja, kao i novčane kazne kojima se stranke kažnjavaju ukoliko se ne pridržavaju odredbi zakona. Najproblematičniji deo zakona jesu upravo odredbe kontrole. Ključnu ulogu u kontrolisanju i pokretanju eventualnih inicijativa za kažnjavanje ima skupštinski Odbor za finansije. Na taj način je kontrola zakonitosti poslovanja stranaka u potpunosti ostavljena samim tim strankama, odnosno njihovim predstavnicima u odboru.³³ Poseban problem je stav 1 člana 18 koji de fakto ostavlja predsedniku odbora arbitrarну odluku o tome kada će i da li će da podnese prijavu nadležnim organima. Naravno on je po zakonu dužan, ali su iskustvo i praksa pokazali da se to ne dešava. Naše političke partije će oko malo čega postići takav nivo konsenzusa kao oko međusobne zaštite od zakona i transparentnosti. Tokom dvoipogodišnje prakse iako je bilo puno osnovanih pismenih na finansijsko delovanje stranaka, predsednik odbora razumljivo nije pokrenuo nijednu ozbiljnu inicijativu za preispitivanje delovanja i kažnjavanje prekršilaca.

To i jeste najveći problem u Srbiji: takozvana politička volja za primenu zakona je mnogo važniji činilac od zakona. Brojni su primeri da se zakoni ili pojedine važne odredbe iz jasnih i obavezujućih zakona ne primenjuju samo zato što ne postoji politička volja. Član 6 Zakona o finansiranju političkih stranaka npr. jasno propisuje da je između ostalog zabranjeno primanje materijalne i finansijske pomoći „od javnih ustanova i javnih preduzeća, ustanova i preduzeća s učešćem državnog kapitala...“. Ovoga se нико ne pridržava i to je javna tajna u Srbiji. Kako Milosavljević primećuje, praksa obiluje primerima indirektnog javnog finansiranja rada stranaka: „Najčešći je slučaj davanja u zakup prostorija u javnom vlasništvu političkim strankama pod uslovima koji odstupaju od tržišnih... Pored ovog primera čest je slučaj da jedinice lokalne samouprave pokrivaju razne račune političkih stranaka...“³⁴ Tu je i pominjani slučaj zloupotrebe upravnih odbora, kad partijski funkcioner deo takvog svog prihoda uplaćuje u partijsku kasu.

Isti stav zabranjuje i priloge od anonimnih darodavaca, kao i od privatnih preduzeća koja obavljaju javne usluge po osnovu ugovora sa državnim organima i javnim službama. Javnost je bila zapanjena kada se u izveštajima stranaka među finansijerima nisu našli pojedini tajkuni koji se najčešće povezuju sa najvećim domaćim partijama i za koje se osnovano

33 Naknadnim interevencijama u tekst zakona tokom procesa izglasavanja, ova nadležnost je na nedefinisan način podeljena između odbora i Republičke izborne komisije što je još više zakomplikovalo situaciju.

34 isto, str. 102.

sumnja da su nihovi najznačajniji finansijeri pored države³⁵. Ovo je međutim bilo sasvim logično jer se radi o vlasnicima firmi koje najveće profite ubiru upravo u delatnostima koje su direktno povezane sa javnim finansijama i poslovima, odnosno sa državom (bankarstvo, elektroenergija, asfaltiranje, gas i nafta, konsalting).

Zbog svega rečenog, jasno je zašto je finansiranje stranaka i dalje jedna od najnetransparentnijih oblasti poslovanja, i zašto organizacija Transparentnost Srbija ima stalne primedbe na funkcionisanje ovog sistema i na nepri-mjenjivanje pomenutog zakona, a Savet za borbu protiv korupcije insistira da je netransparentnost finansiranja stranaka jedan od osnovnih uzroka korupcije u Srbiji.³⁶ O odnosu javnosti prema ovom problemu najbolje govori naslov iz Glasa javnosti (24. 4. 2006), *Partijska koza čuva kupus*. Sve više se čuju glasovi koji traže izmene zakona koje bi pre svega poboljšale mehanizme kontrole uvodeći nezavisno kontrolno telo, zatim uvele i krivične a ne samo novčane kazne za prekršaje i uvele obavezu stranaka da periodično prijavljaju stanje svoje imovine. Na osnovu sadašnjeg zakona one su dužne da to urade samo jednom čime se izbegava praćenje promene te imovine.

Sadašnje stanje partijskog sistema je apsolutno nezadovoljavajuće. I pored određenih pozitivnih tendencija, kao što je ukrupnjivanje, primećuje se niz neprihvatljivih kretanja koja dugoročno mogu upropastiti sistem i zacementirati ga kao izvor korupcije, odaljen od društva i birača, netransparentan i nedemokratski. Posebno obični građani danas sve više percipiraju stranke kao društvene parazite koji stvaraju nove probleme umesto da rešavaju postojeće. Izuzetno nizak stepen poverenja koje građani imaju u institucije i stranke, kao i stalno povećanje broja potencijalnih izbornih apstinenata ozbiljan su znak za podizanje uzbune.

Apstrakt

Autor najpre objašnjava fundamentalni značaj pluralnog partijskog sistema u savremenim liberalnim demokratijama. Stabilizacija političkog i ekonomskog sistema u Srbiji velikim delom zavisi od stabilizacije, odnosno institucionalizacije relevantnih partija i čitavog partijskog sistema. Cilj članka je da se lociraju i obrade najvažniji problemi koji ometaju proces institucionalizacije. Autor analizira šest sektora partijskog sistema i to: problem ukrupnjivanja partija, normativnu regulativu koja se odnosi na partije, pitanje uko-renenjenosti stranaka i partijske identifikacije birača, unutarstranačke odnose, problem međustranačkih odnosa i finansiranje političkih stranaka.

35 Videti Blic, 20.4. 2006.

36 Videti npr. intervju predsednice Saveta u Press-u 30.7. i u Glasu javnosti 16.9. 2006. Za izveštaje i stavove organizacije Transparentnost Srbija videti njihov sajt www.transparentnost.org.yu

Literatura

- Duverger, M, (1976), *Les partis politiques*, Librairie Armand Colin, Paris
- Đurkovic, M, (2005), *Political Parties in Serbia: Source of Political Instability*, CSRC, Defence Academy of UK, London
- Goati, V, (ur.), (2002) *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra 2000*, IDN, FES, Beograd, 2002
- Goati, V, (2004), *Partije i partijski sistem u Srbiji*, OGI, Niš
- Kircheimer, O, (1990), The Cach-all Party, u Mair, P, (ed.) *The West European Party System*, Oxford University Press, 1990.
- Klingemann, H.D, (1996), „Proces nastajanja kompetitivnih partijskih sistema u istočnoj Evropi“, u Vasović, V, *Postkomunizam i vlast*, FPN, Beograd
- Komšić, J, Pantić, D, Slavujević, Z, (2003), *Osnovne linije partijskih podela*, IDN, FES, Beograd
- Lutovac, Z, (ur.), (2005), *Političke stranke u Srbiji*, IDN, FES, Beograd.
- Lutovac, Z, (ur.), (2006)) *Demokratija u političkim strankama Srbije*, IDN, FES, Beograd
- Milosavljević, M, (2005), Finansiranje političkih stranaka u Srbiji iz javnih izvora u Lutovac, Z, (ur.), *Političke stranke u Srbiji*, IDN, FES, Beograd, 2005.
- Mojsilović, M, (2005), „Društveni položaj kao činilac izbornog opredeljenja birača“, u Lutovac, Z, (ur.), *Političke stranke u Srbiji*, IDN, FES, Beograd, 2005.
- *Programski identiteti socijaldemokratskih partija*, (2005), FES, Beograd
- Sartori, G, (2002), *Stranke i stranački sustavi*, Politička kultura, Zagreb
- Slavujević, Z, (2002), „Socijalna utemeljenost političkih stranaka pre i posle izbora 2000“, u Goati, V, (ur.) *Partijska scena Srbije posle 5. oktobra 2000*, IDN, FES, Beograd, 2002
- Slavujević, Z, (2006), „Promene socijalne utemeljenosti i socijalne strukture relevantnih političkih stranaka u Srbiji prvih godina XXI veka“, u Lutovac, Z(ur.), *Demokratija u političkim strankama Srbije*, IDN, FES, Beograd, 2006.
- Stojiljković, Z, (2005), „Struktura, modeli i praksa unutarpartijskih odnosa“, u Lutovac, Z, (ur.), *Političke stranke u Srbiji*, IDN, FES, Beograd, 2005.
- Stojiljković, Z, (2006), *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd
- www.cesid.org.yu nvo CESID
- www.transparentnost.org.yu nvo Transparentnost Srbija
- www.dss.org.yu Demokratska stranka Srbije
- www.ds.org.yu Demokratska stranka

- www.srs.org.yu Srpska radikalna stranka
- www.g17plus.org.yu G17 +
- www.spo.org.yu Srpski pokret obnove
- Zakon o političkim organizacijama, *Službeni glasnik RS*, br. 37/90, 30/92, 53/93, 67/93, 48/94
- Zakon o izboru narodnih poslanika, *Službeni glasnik RS*, br. 35/2000
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o izboru narodnih poslanika, *Službeni glasnik RS*, br 18/2004
- Zakon o lokalnim izborima, *Službeni glasnik RS*, br. 33/2002, 37/2002, 42/2002, 33/2004
- Zakon o finansiranju političkih stranaka, *Službeni glasnik RS*, br 72 /2003.
- Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, *Službeni glasnik RS*, br. 43 /2004.
- Odluka Ustavnog suda RS IV 197/02, *Službeni glasnik RS*, br. 57/2003.

TRANSNACIONALIZACIJA, TRANZICIJA I SLABA DRŽAVA

Uvod

Procenjivanju domaćaja tranzicije Srbije prethodi načelno pitanje: da li prirodu tranzicije i njene učinke možemo razumeti nezavisno od protivrečnih karaktera globalnih procesa, transnacionalnih struktura i aktera? Ukoliko posmatramo tranziciju u bivšim socijalističkim društvima kao deo širih istorijskih strukturalnih promena sveta kojim se kapitalizam širi na pred i ne-kapitalističke prostore preoblikujući socijalnu strukturu, oblike društvene kontrole i političke dominacije, ekonomsku organizaciju života i odnose vlasništva¹ – tada je globalni okvir neizbežan, sastavni deo analize. Ako pak, tranziciju shvatamo kao proces koji se prevashodno odvija u lokalnim okvirima, na čiji tok i dinamiku presudni uticaj imaju lokalni akteri – tada je globalni tok irelevantan za razumevanje njenog domaćaja i ishoda.

Problem nastaje kada analitičari istovremeno zastupaju mišljenje da globalizacija predstavlja dominantno obeležje savremenog sveta,² a istovremeno u konkretnim analizama ostaju zarobljenici „teorijskog nacionalizma“ (Urlih Bek)³ koji državu-naciju uzima kao isključivo jedinicu analize. Zalaganje Beka i drugih teoretičara da je potpunije razumevanje unutrašnjih problema konkretnih društava, država danas nemoguće bez uzimanja u obzir šire slike – prirode dominantnih svetskih procesa – u načelnom smislu izgleda gotovo samoočigledno. Međutim, dosledno prevladavanje teorijskog nacionalizma, problematizovanje globalnog konteksta, tačnije međudejstva lokalnog i globalnog kao realnog temelja sociološke i teorijske analize, u konkretnim analizama neretko izostaje. Takav odnos se izražavao kada je bila u pitanju analiza prirode sloma bivše Jugoslavije,⁴ ali i kada je reč o razumevanju karaktera

-
- 1 William I. Robinson (2003), *Transnational Conflicts, Central America, Social Change and Globalization*, Verso, London, pp. 56-58.
 - 2 Prikaz glavnih teorijskih kontroverzi o globalizaciji, njenom karakteru i domaćaju vidi u: Miroslav Pećujlić (2002), *Globalizacija, Dva lika sveta*, Gutenbergova galaksija, Beograd.
 - 3 Urlich Beck, „The Analysis of Global Inequality: From National to Cosmopolitan Perspectives“, u: *Global Civil Society*, 2003, London.
 - 4 Ne ulazeći na ovom mestu u uzroke raspada bivše Jugoslavije, smatramo da postoji jedna nit koja povezuje prirodu raspada i prirodu tranzicije a koju je Larry J. Ray analizom Habermasove misli izrazio na sledeći način: „Kolaps socijalne integracije koji može da izgleda patološki sa stanovišta sveta-života, može biti funkcionalan za primitivnu akumu-

tranzicije Srbije. Nacionalni okvir analize ostaje predominantan na dvostruki način. Bilo zato što se pripisuje izvitoperena, balkanska posebnost Srbiji, kao entitetu mimo i/ili protiv sveta, pri čemu se globalni procesi pretežno posmatraju kao nedvosmisleno pozitivni. Lajt motiv ovog stanovišta glasi: „Mi svojevoljno nismo deo sveta, a naša 'posebnost' se iskazuje kao trajna nesposobnost da se modernizujemo, uklopimo, uhvatimo korak sa dominantnim civilizacijskim procesima. Ili se složen i protivrečan proces globalizacije svodi isključivo na negativan tok koji ugrožava naše vitalne nacionalne interese, a naša posebnost se ogleda upravo u pružanju otpora 'neprijateljskom svetu'. Bilo s jedne ili s druge strane predrasuda umesto istraživanja stvarne **interakcije** lokalnog i globalnog, nacionalni okvir ostaje dominantan, a razlika je samo u predznaku, pa samim time su domaći analize/dijagnoze/ strateških odgovora unapred ograničeni.

Ako prihvatimo da je globalizacija nezaobilazna činjenica, tada sledi da je analiza putanje razvoja svakog pojedinačnog društva nužno i opis specifičnog oblika njegove integracije u svetske tokove. Analitičari koji su polazili od takve premise bili su u prilici da utvrde slične posledice, učinke globalizacije u različitim društvima, otkrivajući time dublje strukturalne determinante, čijem dejstvu su izložena pojedinačna društva. Istovremeno, prepoznavanjem širih istorijskih tokova jasnije su se mogle raspozнати/razlučiti i samosvojne karakteristike lokalnih društava. Na taj način se izbegla opasnost da se u lokalne „posebnosti“ ubrajaju karakteristike koje pripadaju prirodi transnacionalnog, i obrnuto.⁵

U ovom radu izdvojićemo nekoliko, po našem mišljenju, ključnih karakteristika globalizacije, kako bi potvrdili, prvo, da bez razumevanja prirode transnacionalnih procesa ne možemo u potpunosti da dokučimo vlastiti tok tranzicije, a drugo, da niz karakteristika i ograničenja, koja najčešće knjižimo kao izraz inherentnih negativnih lokalnih svojstava, dobrim delom pripadaju protivrečnom karakteru i posledicama same globalizacije.

Polazeći od globalizacije kao nove faze međuzavisnosti i međupovezanosti sveta koja rađa transnacionalne strukture proizvodnje, moći i kulture, osvrnućemo se na markantne ekonomski karakteristike, promenu prirode suvereniteta, uspon transnacionalne elite i globalne dimenzije organizovanog kriminala, s idejom da će upućivanje na ove dimenzije lakše osvetliti ose povezanosti „unutrašnjeg“ i „spoljnog“ toka i u našem vlastitom procesu tranzicije.⁶

laciju i uspostavljanje novih vlasničkih odnosa.“ Larry J. Ray (1993), *Rethinking Critical Theory*, Sage Publications, London, p. 124.

5 Kako Robinson kaže, nužno je dešifrovati transnacionalnu suštinu društvenih fenomena koji se čine nacionalnim. Op. cit. p. 24.

6 Naš osvrt se delom poklapa sa Robinsonovim opisom idealno tipskog modela transnacionalnih procesa, koji po njemu obuhvataju sledeće kada je u pitanju tranzicija u ne razvijenim zemljama: podređivanje i integracija nacionalne ekonomije u globalnu, što podrazumeva i unutrašnju neo-liberalnu restrukturaciju, promenu klasne strukture čija

a) Globalizacija kao integracija nacionalnih ekonomija

Globalizacija se u sferi ekonomije izražava kao planetarno širenje sličnih formi proizvodnje. Ključni motor ekonomske homogenizacije sveta je dosad neviđena mobilnost kapitala. Na tragu tehnološke, informatičke, komunikacione revolucije kapital je postao mobilan i doveo do uspona transnacionalnog kapitala koji nadilazi i potiskuje nacionalnu državu kao osu svetskog razvoja. Globalnom mobilnošću kapital reorganizuje proizvodnju, tj. fragmentira i decentralizuje proizvodni lanac unutar nacionalnih okvira i funkcionalno integriše sekvene proizvodnog lanca, posredstvom transnacionalnih korporacija (TNK), u nove globalne tokove akumulacije. Nacionalni proizvodni sistemi se u većem ili manjem stepenu pretvaraju u konstitutivne elemente svetskog sistema proizvodnje. To ne znači da lokalni i nacionalni kapital nestaje, već da je pod jakim pritiskom da se poveže sa transnacionalnim da bi opstao, jer teritorijalni ograničen kapital ne može da se takmiči sa mobilnim kapitalom koji nesputano kruži planetom u potrazi za najboljim uslovima stvaranja profita. Istovremeno, sa mobilnošću kapitala dolazi do nove artikulacije moći, koja se izražava u koncentraciji vlasništva i nastanku oligopola, kao i u borbama za uspostavljanje kontrole nad resursima.

Globalizacija ekonomije praćena je rekonfiguracijom i političkog prostora iznad i izvan nacionalne države, čije granice doživljavaju temeljnu relativizaciju. Strukturalno postaje sve manje moguće, kako Robinson ukazuje, da pojedinačne države održe nezavisnost i autonomiju u sferi ekonomije i politike. Materijalna osnova nacionalne države je izložena eroziji, jer je akumulacija unutar državnih granica podređena akumulaciji utemeljenoj u globalnom tržištu. A globalni tokovi akumulacije ne zavise od unutrašnje socijalne reprodukcije, zapravo od nje su odvojeni.⁷ Imajući u vidu naznačeno, ključna novina, koju Robinson ističe, jeste da posredstvom, pre svega, globalnih ekonomskih tokova nacionalne države nisu više spolja povezane sa globalnim sistemom, već iznutra.⁸ Globalno postaje konstitutivno za lokalno.

Kada su u pitanju učinci ekonomske globalizacije, njenog neo-liberalnog projekta, oni su protivrečni. Spektakularno se uvećava ukupno bogatstvo sveta, ali ono je praćeno socijalnom bifurkacijom. Paralelno sa porastom bogatstva, raste i jaz između bogatih i siromašnih unutar i između država.

je markantna karakteristika uspon frakcije transnacionalne klase koja teži da neo-liberalizam pretvoriti u vladajući projekat; lokalni politički sistem i civilno društvo su transnacionalizovani, a država se integriše u transnacionalne institucije i forume koji sve više preuzimaju njene funkcije i postaje „transmisioni kaiš“ globalnog projekta. Op. cit. pp. 61-62.

7 Zbog toga ekonomski pokazatelji, ni kada su pozitivni nužno ne govore o socijalnom boljštvu. Ekonomski napredak, na iznenadenje analitičara, može biti propraćen rasprostranjениm neraspoloženjem i nezadovoljstvom građana, jer se uske manjine, odredene socijalne grupe pojavljuju kao beneficijeri ekonomskog napretka, a ne društvo u celini.

8 Robinson, op. cit. p. 20.

Neo-liberalni projekat demonstrira, dakle, superiornost u sferi ekonomskih učinaka i inferiornost u oblasti socijalnih postignuća – pored pomenutog jaza, on se ispoljava kroz pojavu novog siromaštva, porasta nezaposlenosti, sužavanja socijalne zaštite, poništavanja solidarnosti.⁹ Ovaj uvid ima dalekosežan strateški značaj za naše razmatranje uticaja globalizacije na domete tranzicije, posebno ako se ima u vidu da je takav tip paradoksalnih učinaka u drugim istorijskim okolnostima izazvao, kako je K. Polanji uverljivo prikazao, slom civilizacije (Drugi svetski rat).¹⁰ Prema Polanjiju, do sloma je došlo kao posledica činjenice da se industrijskom revolucijom uspostavio poredak zasnovan na primatu ekonomije, a društvo je postepeno gubilo sposobnost zaštite. Učinci takve neravnoteže su se ispoljili u stalnom prisustvu dvojstva: u čudotvornom razvoju sredstava za proizvodnju i katastrofalnoj dislokaciji života običnih ljudi.¹¹ Ekonomска efikasnost se uzdigla iznad ljudske dobrobiti, tj. dobrobiti zajednice, a tržište je uspostavilo kontrolu nad društvom.¹² Kada je dobrobit zajednice zanemarena, beneficijer neravnoteže postaje uska manjina bogatih. Polanjijeva kritika neravnoteže¹³ između tržišta i društva je, međutim, suptilna, jer on smatra da nije problem u tome što je tržišno društvo zasnovano na ekonomiji (sva društva su bila zasnovana na nekoj ekonomiji), već što je ekonomija zasnovana na samointeresu, što su privatni interesi postavljeni iznad pravde, što tržište postavlja okvire unutar kojeg individue deluju.¹⁴

Kada je u pitanju priroda globalnih procesa i poniranje u međudejstvo lokalnog i globalnog, za nas su relevantna još dva Polanjijeva zaključka. Prvo, da ekonomске transformacije/promene društva moraju biti socijalno podnošljive, moraju stvoriti pretpostavke za prilagođavanje većine bez uništenja njihove ljudske, ekonomске, fizičke i moralne supstance. Drugo, da zamena

9 Z. Bauman ističe da se prva na udaru neo-liberalne teorije i prakse, našla solidarnost. Uporedi: Z. Bauman (1999), *In Search of Politics*, Polity Press, Cambridge. p.30.

10 Karl Polanyi (1975), *The Great Transformation: Political and Economic Origins of our Times*, Octagon Books, New York.

11 Polanyi, op. cit. p. 33.

12 Polanyi, op. cit. p. 55.

13 Izraziti zastupnik ove neravnoteže osamdesetih godina prošlog veka bila je Margaret Tačer, proglašivši suštinu neo-liberalnog kreda: „društvo ne postoji“, postoji samo „živa tapiserija“ pojedinaca koji moraju da preuzmu odgovornost za sebe i druge kojima je pomoć potrebna. Od društva/države se ne može očekivati da rešava probleme pojedinca. Vidi: Margaret Thatcher, „Interview for Woman's Own ('No such thing as society')“, 1987, Sep. 23, Margaret Thatcher Foundation, www.margaretthatcher.org/speeches/. Z. Bauman smatra da ova izjava artikuliše suštinu neo-liberalnog društva – razaranje spona društvenosti i uzajamnosti , tj. uzdizanja osionog individualizma na vrh pijedestala vrednosti. Proglašavati nestanak društva poželjnim, to je po njegovom mišljenju kao kada bi smatrali poželjnim da telo samo sebe rastrže, da bi svaka čelija mogla sama za sebe bolje da živi. Z. Bauman:op. cit. p.31

14 Gil smatra da je „tržišna civilizacija“ u nastajanju, jer kapitalističke norme i prakse prožimaju svakodnevni život na sistematskiji način nego ikada ranije. Uporedi: S. Gill (2003), *Power and Resistance in the New World Order*, Palgrave Macmillan, Hampshire, New York, p. 117.

motiva opstanka motivom dobiti predstavlja izbor, a ne ispoljavanje prirodne zakonitosti. Princip na kome se uzdiže civilizacija nije prosto izraz nadnaravne nužnosti, već „svesnih i često nasilnih intervencija“. Ako ove uvide prenesemo na savremeni plan, to bi značilo da globalizacija u svom neo-liberalnom liku nije istorijska neminovnost, jedina moguća alternativa, već istorijski izbor, konkretan istorijski projekat. Samim tim, on podleže korekcijama, osporavanjima.

b) Transnacionalizacija države

Globalizacija za mnoge analitičare je podrazumevala ako ne nestanak nacionalne države, ono njenu ozbiljnu transformaciju,¹⁵ pre svega, u pogledu suvereniteta. Nacionalne države su prestale da budu jedini akter moći na međunarodnoj sceni. Jedan broj teoretičara je smatrao globalno slabljenje nacionalne države pozitivnom tendencijom zbog stvaranja mekih granica, većeg stepena zaštite ljudskih prava, većeg protoka ljudi, roba i kapitala, dok su se drugi pribajivali da, s obzirom na neravnomernost globalizacije, desuverenizacija može voditi još većoj nejednakosti između država, legitimizaciju mešanja jakih u unutrašnje poslove malih i slabih država.

Sada je već sasvim izvesno da nacionalnoj državi nije istorijski odzvnilo, ali i da su se njena uloga, funkcije i domašaji temeljno izmenili. Istovremeno je jasno da je transformacija neravnomerna, i da su nove globalne strukture tesno povezane, tj. pod uticajem najmoćnijih zapadnih država. Prepoznavanje neravnomernosti transformacije države se izražava njihovim različitim razvrstavanjem na pred-moderne, moderne, post-moderne države; ili na vestfalske, post-moderne i post-kolonijalne; ili na zapadne, kvazi-imperialne države i proto-države.¹⁶ Bez obzira na uverljivost argumentacije za svaku od podela, stoji da se države razlikuju po stepenu suverenosti, ekonomskoj i vojnoj moći, ali i stepenu oblikovanja transnacionalnih struktura i procesa. U savezu najmoćnijih država i njihovim presudnim uticajem na transnacionalne procese, neki autori naziru i nastanak globalne, svetske države.

Za naše razmatranje, relevantna su iskustva transformacije (polu) perifernih država, s tim što se mora imati na umu da se konkretnе forme razlikuju u zavisnosti od istorijskih tradicija, regionalne pripadnosti i unutrašnjih samosvojnosti. U najopštijem smislu, transformacija nacionalne države ima sledeće posledice.

Smanjuje se posrednička uloga države u raspodeli društvenog bogatstva, u održavanju socijalnog kompromisa između podređenih i nadređenih slojeva. Kao posledica toga dolazi do porasta unutrašnjih socijalnih razlika, do novog siromaštva, većeg broja nezaposlenih, isključenih.

15 „U toku su temeljne strukturalne promene koje utiču na mesto i funkciju države. ... Sfera državne vlasti se sužava/ili se deli sa drugim izvorima vlasti (autoriteta)“, Susan Strange (1997), *The Retreat of the State*, CSIR, Cambridge, p.82.

16 Bliže o tome vidi: Martin Shaw, *Theory of the Global State, Globality as an Unfinished Revolution*, Cambridge University Press, pp.199-220.

Oslabljena je njena moć da koriguje neravnotežu između zahteva tržišta i društva. Drugim rečima, autonomija države u formulisanju ekonomskе politike, kao i vlastitih prioriteta bitno je umanjena. U pojedinim slučajevima, transnacionalni akteri preuzimaju deo državnih funkcija propisujući čitav niz unutrašnjih reformi (od ekonomskih, do sudske i vojnih) i upravljujući krizama.

Država više postaje administrator spolja definisanih politika i zahteva, nego njihov samostalni kreator. Zbog toga se ona često definiše kao „transmisioni kaiš“ globalnih imperativa, što ujedno znači da su njeni kapaciteti za zadovoljavanje potreba vlastitih građana bitno ograničeni. Međutim, treba imati u vidu da ova bitna ograničenost nije samo posledica nemoći nacionalne države naspram transnacionalnih struktura, već i činjenice da unutar same države nastaju moćne frakcije transnacionalne elite koje zastupaju interese globalnog kapitala.

Naspram postignutog ideološkog konsenzusa na globalnom nivou koji je utemeljen na neo-liberalnom projektu, alternativni projekti na nivou nacionalnih država su praktično eliminisani. To znači da transformacija nacionalne države podrazumeva prevashodno njenu reorganizaciju na neo-liberalnim principima i njenu integraciju u nadnacionalne ekonomski (i političke) tokove. U transformisanom vidu, neo-liberlna nacionalna država, po Robinsonu, ima tri funkcije: usvaja fiskalnu i monetarnu politiku koje garantuju makro-ekonomsku stabilnost, osigurava osnovnu infrastrukturu neophodnu za globalne ekonomski aktivnosti (aerodrome, luke, komunikacione mreže, obrazovanje) i obezbeđuje socijalnu stabilnost instrumentima prinude i ideo-loškim instrumentima.¹⁷

Imajući u vidu ključnu ulogu države u tranziciji, njena transnacionalizacija svakako da daje presudan pečat karakteru, dinamici i domaćaju tranzicionih procesa.

c) Transnacionalna klasa i transnacionalizacija civilnog društva

Globalizacija se neravnomerno rasprostire i po horizontalnoj i po vertikalnoj osi, što znači da ona neravnomerno integriše i pojedinačna lokalna društva u globalne strukture, povlači unutrašnju crtu između uključenih i isključenih. Drugim rečima, „inkorporacija“ u socijalnom smislu, po pravilu, ne obuhvata celinu društva, već njegove delove. Dakle, procesi globalizacije fragmentiraju lokalno i integrišu njegove delove, tj. odabrane strukture stanovništva u globalno. Time se u srž socijalnog tkiva polažu temelji novog tipa sukoba po nacionalnoj-transnacionalnoj osi. S obzirom na to da je u pitanju delimična integracija odabranih segmenta društva koji postaju lokalno krilo transnacionalne, vladajuće klase, otvara se borba, naročito u (polu)perifernim društvima u tranziciji, između predstavnika nacionalne i transnacionalne klase radi uspostavljanja kontrole nad državom, tj. lokalnim

17 Robinson, op. cit. p. 44.

državnim aparatom.¹⁸ Takva osa sukoba, neminovno razara **kohezivne** strukture države i civilnog društva. Tamo gde pripadnici/predstavnici transnacionalne klase nisu osvojili presudna uporišta moći, tamo gde su državu zadržali ili nakon nekoliko ciklusa izbora i reformi iznova preuzeli predstavnici nacionalne klase, koriste se „strukturalne moći globalne ekonomije“ da nametnu disciplinu („disciplinujući neo-liberalizam“, Gill), tj. željeni ishod, tok ekonomskih i političkih reformi.¹⁹

Transnacionalni ekonomski i politički procesi imaju svoje aktere koji predstavljaju „novi istorijski blok“ (A. Gramši) kojeg danas odlikuje ideološki konsenzus na temelju neo-liberalnog projekta, moć na temelju ekstrateritorijalnosti tj. mobilnosti. Novi istorijski blok je široka mreža koja obuhvata TNK i međunarodne finansijske institucije, elite na čelu nadnacionalnih agencija, snažna krila dominantnih lokalnih partija, medijske konglomerate i tehnokratsku elitu, kao i delove državnih birokratija. Mreža nadilazi granice pojedinačnih društava i obuhvata pripadnike od razvijenih do nerazvijenih zemalja.

Da konkretnije pomenemo samo tri grupacije unutar ove mreže: posednike kapitala, lokalne ogranke transnacionalnih klasa i posrednike između transnacionalnih i dominantnih lokalnih grupa.

Glavna odlika posednika kapitala, investitora je to što uporište njihove moći nije teritorijalno fiksirano, a samim tim su lišeni odgovornosti za lokalne posledice njihovog ekonomskog ponašanja. Jer, „svako ko ima slobodu da pobegne od lokaliteta, ima slobodu i da pobegne od posledica.“²⁰ Drugim rečima, posednici kapitala, investitori su mobilni, planeta je njihov prostor kretanja i oni kruže u potrazi za najpovoljnijim uslovima uvećavanja profita, bez obaveze da doprinesu dobrobiti lokalnih zajednica. Nosioci kapitala oslobođenog stega nacionalne države, nisu više prinuđeni da održavaju, u prethodnom razdoblju izvojevan istorijski kompromis, sa predstavnicima sfere rada. Njihova premoć postaje neporeciva, a posrednička moć države u poslovima distribucije sve suženija. Lokalna društva se posmatraju kao prostor koji treba pretvoriti u skup uslova povoljnih za investicije, čime i glavna briga lokalnih aktera postaje da zadobiju poverenje stranih investitora „komparativnim prednostima“, među kojima se ubrajaju niska cena radne snage, labavi zakoni u pogledu zaštite na radu, kao i zaštite prirodne sredine, itd.

-
- 18 Robinson je, detaljno prikazujući tranziciju centralnoameričkih država, tj. konkretni oblik njihove inkorporacije u transnacionalne procese, ukazao na borbu oko države kao jednu od ključnih karakteristika. Op. cit. p. 40.
- 19 Stephen Gill, *Power and Resistance in the New World Order*, Palgrave, MacMillan, 2003. Pojmom „disciplinujući neo-liberalizam“ Gill ukazuje na autoritarne aspekte neo-liberalnog projekta koji uključuje veći stepen kontrole, nadzora nad građanima u razvijenim društvima, a to dolazi otuda što su mnogi aspekti moći i discipline novog svetskog poretka ugrađeni u svakodnevni život radnika, potrošača i građana p. 117.
- 20 Zygmunt Bauman (1998), *Globalization, The Human Consequences*, Columbia University Press, p 9.

Delovi lokalne elite predstavljaju „lokalni contingent transnacionalne klase“ čiji su ekonomski i politički interesi manje usmereni ka razvoju nacionalne države, a više ka razvoju globalnog kapitalizma.²¹ Nju čine, pre svega, delovi političke i ekonomske elite. Osnovni cilj im je unutrašnja restrukturacija i globalna integracija lokalne ekonomije. To podrazumeva uklanjanje svih barijera slobodnom kretanju kapitala, deregulaciju, tj. potiskivanje države iz procesa odlučivanja, privatizaciju javnog sektora, i takvu harmonizaciju unutrašnje ekonomske politike sa spoljnim zahtevima koja će osigurati makroekonomsku stabilnost.

U novu elitu ulaze delovi tehnokratije, političkih elita, zbog čega ih H. Dominguez naziva „tehnopolima“,²² jer nije reč o klasičnim tehnokratama već i o političkim organizatorima i vodama koji rade na legitimitetu projekta integracije u globalni kapitalizam. Njeni pripadnici su često obrazovani u inostranstvu na prestižnim univerzitetima, povezani su međusobno zajedničkom ideologijom koju dele i sa transnacionalnim ekonomistima. Nova tehnokratska elita strateški je raspoređena i zajedno sa međunarodnim institucijama za pružanje pomoći i bilateralnim agencijama, međunarodnim finansijskim institucijama i konsultantskim grupama značajno utiču na preoblikovanje države i civilnog društva.

U sadašnjem obliku transnacionalizacije i pojave novog istorijskog bloka kao njegovog nosioca, menja se i karakter lokalnog civilnog društva. Ono se ne može posmatrati isključivo kao tampon zona između državne dominacije i društvenih grupa, polje u kome se građani samoorganizuju radi odbrane i jačanja svojih individualnih prava i kolektivne solidarnosti, već i kao arena dominacije koja doprinosi slabljenju nacionalne države i njenog legitimiteta u funkciji jačanja globalnih struktura moći. Kako kaže Robinson, „delovi civilnog društva postaju organski deo globalne strukture dominacije“.²³ Jer ako su izrasle strukture moći ekstrateritorijalne, izvan i iznad nacionalne države i osporavanja civilnog društva, morale bi da sežu do transnacionalnih lokacija moći. Međutim, transnacionalizovani delovi civilnog društva ne bore se za uspostavljanje nezavisnosti, autonomije u odnosu prema svim centrima moći, niti osporavaju i delegitimišu dominaciju kao takvu, već se ograničavaju samo na one oblike i prostore koji se odnose na lokalnu državu. Nove izvore moći, koji se uzdižu na transnacionalnom nivou i takođe ograničavaju autonomiju pojedinca, oni ne problematizuju, već u njihovo ime deluju. Odbrana autonomije pojedinca podrazumeva pronalaženje racionalnog odgovo-

21 Robinson, op. cit. p. 214.

22 Drugi autori ih nazivaju transakterima, suprematijskim blokom (Gill) a u nas S. Antonić razlikuje četiri frakcije transnacionalne kapitalističke klase: međunarodne birokrate, zavisna domaća politička elita, mesni ogrank transnacionalne vlasničke klase, mesni ogranci transnacionalne opslužujuće klase (ideolozi), S. Antonić (2006), *Elita, građanstvo i slaba država*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.

Bez obzira na ime, očigledno je da je reč o sličnom opažanju, nastanku novih društvenih aktera koji predstavljaju lokalni ogrank transnacionalne klase, ili posreduju između njih i nacionalnih elita.

23 Robinson, op. cit. p. 212.

ra na one transnacionalne političke i ekonomski imperativne i pritiske koji se ne podudaraju sa legitimnim potrebama i interesima lokalnog stanovništva. Oni delovi civilnog društva, koji odustaju od traganja za takvim odgovorima, zaklanjaju stvarnost, složenost političkih izazova i doprinose demotivaciji umesto mobilizaciji građana. Umesto da doprinesu širenju borbe za autonomiju i slobodu pojedinca da utiče na uslove vlastitog života, da odredi opšte dobro, preispitujući različite opcije (Z. Bauman), delovi lokalnog civilnog društva potiskujući novi poredak moći, postaju dodatni akter podređivanja i inkorporacije u globalne procese.²⁴ Drugim rečima, u novoj konstelaciji moći civilno društvo može delovati istovremeno u prilog delegitimizacije lokalnog autoritarnog režima, kao i u prilog slabljenja države-nacije u odnosu na zahteve transnacionalnih snaga i strukture moći, sudelujući u podređivanju društvenog poretku transnacionalnim interesima. Imajući uporište u transnacionalnim strukturama moći oni na lokalnoj sceni imaju daleko veći uticaj nego što bi broj poklonika sugerisao.

Iako je polje aktera šire i razuđenije, moć civilnih društava se obično izjednačava sa NVO koje su poslednjih godina doživele ogroman porast. Međutim, iako je njihov brojčani porast izraz i širenje demokratskih energija odozdo, on nije samo to. Njihova proliferacija je delom vezana i za sužavanje funkcija nacionalnih država, i za njihovo prenošenje na privatne grupe,²⁵ tj. na NVO. (Ne treba smetnuti s uma ni činjenicu da se njihova proliferacija podudara sa obilnom finansijskom podrškom zapadnih izvora). Preuzimajući neke funkcije države, one su istovremeno izražavale narušenu moć države i toj narušenosti doprinosile.

Sve dosada rečeno upućuje na zaključak da tranzicija bivših socijalističkih zemalja ne predstavlja samo oslobođenje od okova autoritarnog političkog sistema i dirigovane ekonomije već, i nastanak nove strukture moći i dominacije, nove socijalne strukture, kao i novog sistema vrednosti, dakle, slom jednog tipa socijalnog aranžmana i nastanak novog.

d) Globalni organizovani kriminal

Iako kriminal postoji odvajkada, globalni organizovani kriminal – planetarno povezivanje moćnih kriminalnih organizacija – predstavlja nov fenomen. Uporedo sa razvojem globalne povezanosti legalnih ekonomskih procesa i aktera, došlo je i do povezivanja različitih kriminalnih grupa i nji-

-
- 24 Vidi: Radmila Nakarada (2003), „Communities – Civil Society and Conflict Management”, in: R. Blidenbacher, A. Koller (eds) *Federalism in a Changing World, Learning from Each Other*, McGill-Queen,s University press, Montreal, pp.269-270.
- 25 Marialla Pandolfi, smatra da su NVO deo novog oblika transnacionalne dominacije i da one predstavljaju deo „pokretnog suvereniteta“ koji se šeta po svetu od kriznog žarišta do kriznog žarišta u sklopu vojnih i humanitarnih oblika intervencija i uspostavljanja privremenih oblika vlasti čiji su izvođači NVO. Vidi: M. Pandolfi, „Contract of Mutual (In)Difference: Governance and the Humanitarian Apparatus in Contemporary Albania and Kosovo”, http://muse.jhu.edu/demo/indiana_journals_of_global_legal_studies/v010/10.1pandolfi.html

hovih operacija – od italijanske Cosa Nostre, kolumbijskih kartela, nigerijske kriminalne mreže, japanskih Jakuza, kineskih Trijada, do novih pridošlica: ruske, čečenske, gruzijske, albanske mafije i drugih regionalnih i lokalnih grupa. Kriminalci su se povezali u mrežu koja nadilazi državne granice i povezuje različite kriminalne radnje, vršeći značajan uticaj na međunarodnu i domaću privrodu i bezbednost. Jednom rečju, kriminal je dobio transnacionalne dimenzije: da bi preživele lokalne mafije su bile prinuđene da pod pritiskom globalizacije promene temelje na kojima su gradile svoje zajednice. Izvršena je tranzicija, kako kaže S. Strendž – umesto lokalnih i regionalnih ekonomskih temelja, osnova organizovanog kriminala postala je globalna. Kriminalne organizacije su iskoristile prednosti koje pruža ekomska globalizacija, kao i nove komunikacione, informatičke i transportne tehnologije.²⁶ Broj kriminalaca se povećao, kao i njihova moć nad nacionalnim državama. Ekspanzija nelegalnih tržišta podstakla je širu i učestaliju interakciju među glavnim kriminalnim organizacijama²⁷ u trgovini drogom, oružjem, ljudima, organima, radioaktivnim materijalom. Posebno su narasle finansijske malverzacije, iznuđivanje i pranje novca. Postoje procene da se u okviru finansijskog kriminala obrću hiljade milijardi. Finansijski kriminal je i mesto susreta kriminalizovane i legalne ekonomije. Kako Kastels navodi, kriminalci vešto manipulišu pravnim procedurama, finansijskim sistemom i široko rasprostranjenom korupcijom vladinih službenika, bankara, birokrata, policije i utiču na ekonomiju i politiku mnogih zemalja (od Italije, Rusije, Japana, preko niza latinoameričkih država, do Austrije).²⁸

Na jačanje organizovanog kriminala presudno je, dakle, uticala sama suština globalizacije – slobodno kretanje kapitala preko nacionalnih granica. Ekspanzija organizovanog kriminala, njegova fleksibilnost, sposobnost da uspostavi veze sa delovima nacionalnih i regionalnih institucija narušava demokratske procese. Međutim, domaćaj organizovanog kriminala se ne iscrpljuje u sferi ekonomije i politike, oni podstiču i novu kulturu. U mnogim sredinama, odvažni, uspešni kriminalci su postali uzori mladima koji ne vide izlaz iz siromaštva i osujećenosti. Potpuno opravdano, Kastels zaključuje da je to izraz sloma tradicionalnog moralnog poretku. Kriminal, je po njegovom mišljenju, kondenzovan izraz surovosti, nejednakosti, neobuzdanog takmičarstva koje globalizacija nosi u svom protivrečnom liku.²⁹

Slaba država na (polu) periferiji Evrope

Kada se razmatra tip države koji je nastao nakon sloma komunizma, uglavnom se govori o tri oblika: neuspešnoj, slaboj i funkcionalnoj državi. Opšte mesto predstavlja zaključak da je država u regionu, posebno u delu koji

26 M. Castells (2000), *End of Millenium*, Vol III, Blackwell, Oxford, p. 171.

27 Uporedi: Susan Strange (1996), *The Retreat of the State*, Cambridge University Press, pp. 110- 120.

28 M. Castells, op. cit p.170.

29 Castells, op. cit. p. 211.

se sada naziva Zapadni Balkana, slaba.³⁰ Iako ne postoji potpuna saglasnost kriterijuma slabosti, mi pod slabom državom podrazumevamo onu čiji su kapaciteti da postigne unutrašnju koheziju društva na osnovu institucionalnih aranžmana i da obezbedi razvoj, sigurnost i međunarodni suverenitet bitno umanjeni.

Da srpska država spada u kategoriju „slabih država“ gotovo se ne mora dokazivati bilo da se slabost meri njenim ekonomskim i vojnim moćima u odnosu na druge države, ili njenim unutrašnjim kapacitetima.³¹ Kada je reč o unutrašnjim kapacitetima, oni se ispoljavaju kao ograničena moć vršenja vlasti na celini svoje teritorije, izgradnje stabilnih institucija i stvaranje pretpostavki za učešće građana u kreiranju politike, zadovoljavanja osnovnih potreba u sferi rada, zdravstva, sigurnosti.

I površan pogled na brojke koje se odnose na nezaposlenost (bar trećinu radno sposobnih)³², siromaštvo (procene se kreću od 10,6%³³ do 60% stanovništva), zdravstveno stanje stanovništva (među najbolesnijim u Evropi), rasprostranjeno nezadovoljstvo³⁴ i nepoverenje građana prema glavnim institucijama i političkim partijama (zbog čega se broj apatičnih birača ogromno uvećao), na podatke o korupciji i kriminalu, na kosovski zaplet, tj. da se na teritoriji srpske države uspostavlja proto-država posredstvom stranog protektorata – dovoljan je da zaključimo da je srpska država slaba, a u izvesnim svojim dimenzijama i neuspešna. Neuspešna je, pre svega, zbog činjenice da ne vrši vlast na celini svoje teritorije (na Kosovu i Metohiji), kao i zbog rasprostranjenog kriminala i korupcije.³⁵ Drugim rečima, ona je hibridna država. A hibridnost se ogleda i u činjenici da je međunarodno priznata država, ali s neizvesnim granicama, konfuznog identiteta – i nacionalna i multinacionalna, s jakom nostalgijom za socijalnom državom i neo-liberalnom transformacijom.

Njena slabost sigurno potiče od istorijskog nasleđa, načina nastanka države, posledica višestrukog kovitlaca nasilnog raspada nekadašnje Jugo-

-
- 30 Vidi: Ivan Krastev (2004), „Zamka nefleksibilnosti: frustrirana društva, slabe države i demokratija“, u: *Balkan kao evropski region*, priredio J. Teokarević, IES, Beograd.
 - 31 To su po A. Rakipiju dva kriterijuma za određivanje slabosti države. Vidi. Albert Rakipi (2004), „The Weak States and Stability, The Case of Albania“, AIIS, Tirana.
 - 32 Prema podacima Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj, stopa nezaposlenosti je iznosila 37,7% u 2004. godini. Vidi: *EBRD Transition report update*, May 2006. p. 67.
 - 33 U izveštaju UNESC iz 2005. godine, navodi se da je stopa siromaštva, 10,6%, UNESC 25 April-13 May, 2005. dok istraživanja nekih domaćih NVO, npr. Centra za proučavanje alternativa, navode podatak od 60%.
 - 34 Prema istraživanju javnog mnenja Srbije, koje je obavio Gallup International, sredinom maja 2004. godine 74% građana je bilo nezadovoljno svojim socijalnim položajem, 51% je smatralo svoju materijalnu situaciju lošom i neizdrživom. Podaci preuzeti iz S. Antonić (2006), *Elita, građanstvo i slaba država*, Službeni glasnik, Beograd, str. 28.
 - 35 Nedavno objavljen izveštaj OEBS-a o pranju novca u Srbiji procenjuje da je u periodu od 2000-2005. utajom poreza, mitom, zloupotrebotom službenog položaja pronevereno 1,3 milijarde evra.

slavije, koji je uključivao sankcije UN i bombardovanje od strane NATO-a, predatorskog karaktera elite i visokog stepena korupcije. Međutim, na tragu naših prethodnih naznaka o karakteru globalizacije, deo njene slabosti potiče i od načina inkorporacije Srbije u transnacionalne strukture. Pokušaćemo to da ilustrijemo posredstvom ukazivanja na elemente transnacionalizacije države, „projekat pljačke“ koji je na delu, i izgradnju proto-države na Kosovu.

Elementi transnacionalizacije države

Ako pođemo od kriterijuma autonomije, sposobnosti kreiranja vlastite politike i samostalnog definisanja prioriteta, srpska država je očigledno bitno ograničena spoljnim pritiskom, uslovjavanjima – nadzorom. Ona je pod prismotrom međunarodnih agencija, Haškog suda, finansijskih institucija, NATO-a, najmoćnijih država u svetskom poretku koji određuju (od cene struje do broja vojnika), procenjuju i uslovjavaju, tj. oblikuju unutrašnji tok tranzicije. Legitimitet države je spolja određen i zavisan od odnosa koji EU, SB, MMF, SAD imaju prema njoj.

Država i njeni resursi su poprište sukoba između pripadnika nacionalne i transnacionalne klase, s tim što ni jedni ni drugi nisu nosioci uljudnije verzije kapitalizma. Predmet sukoba je ko će steći pravo nad resursima kojima država raspolaze, ali nijedna od strana ne želi jaku državu, vladavinu prava, niti ima odgovornost prema dobrobiti zajednice. Država je pod nasrtajem predatorskih snaga koje žele da je okupe/privatizuju (sukob vlade-Karića), i zavisne političke elite koja je zbog snage spoljnog pritiska i unutrašnje slabosti, prinuđena (voljno ili u iznudici) da sledi transnacionalne interese.

Neo-liberalni projekat nije postao predmet opšteg konsenzusa, ali ima snažne strateški raspoređene zagovornike, promotere i beneficijere, i u kombinaciji sa spoljnim pritiscima postepeno postaje osnovna matrica transformacije države koja proizvodi već pomenute posledice – oštru socijalnu polarizaciju, novo siromaštvo, visoku nezaposlenost, smanjena ulaganja u socijalnu zaštitu, zdravstvo i nauku.

Što se tiče civilnog društva, tu gotovo nema šta da se doda već onome što je rečeno o transnacionalizaciji civilnog društva.

U sadašnjem trenutku tranzicija u Srbiji se može posmatrati kao proces koji se delom odvija kao inkorporacija u globalni poredak, a delom kao prolongirana isključenost iz njega. Obe ove dimenzije, međutim, deo su transformacije države i njenih funkcija.

Tranzicija: projekat „pljačke stoleća“ (Branko Horvat)

Ako bi se složili sa tezom I. Krasteva³⁶ da je u nas na delu „pljačkaški projekat“ izvlačenja resursa iz države, tj. da je domaća elita predatorskog tipa, i da se decenijama stvarano društveno bogatstvo, od strane mnoštva građana, preko noći preliva u ruke političko/partijske elite, poslovnih ljudi/tajkuna, i mafije zloupotrebo politike, kršenjem zakona, podmićivanjem, obezvređivanjem, itd. ne bi se saglasili i sa zaključkom da Zapad želi politički da veže ruke elite, i da spreči projekat otimanja od države. Smatramo da

36 Vidi: Ivan Krastev (2004), op. cit. str. 103-121.

transnacionalni akteri igraju dvosmislenu ulogu, i da ne samo da dosledno ne brane državu od nasrtaja novih predatora već u „projektu pljačke“ učeštvuju. S obzirom na to da mobilni kapital kruži u potrazi za najpovoljnijim uslovima, on očito prepoznaće slabost države, korupciju kao „komparativnu prednost“ kada je u pitanju uspostavljanje kontrole nad vrednim resursima. Primer koji to rečito ilustruje je privatizacija „Sartida“.³⁷ Složen mehanizam „pljačke“ je prema rekonstrukciji S. Antonića obuhvatao:

a. Lažno propagandno prikazivanje stanja čeličane, stvaranje slike da je ona promašena investicija, ekonomski balast; netačno prikazivanje prirode duga i njegov iznos. Manipulacijom činjenicama stvarao se utisak je ulazak stranog kapitala, gotovo velikodušan gest koji mora na neporeciv način da se prihvati kao takav, ma koliko to bilo neubedljivo i činjenički osporivo.

b. Umesto tendera proglašen je stečaj, što je bio način da se eliminišu država i drugi konkurenti. To je izazvalo oštре primedbe evropskih banaka (poverioca) i drugih potencijalnih kupaca, koji su proglašili Srbiju sredinom nepouzdanom za strane investicije.

c. Cena „Sartida“ se snižavala uz pomoć lažnih procena Ekonomskog instituta i revizorske kuće Diloit i Tuš,³⁸ što je „US Steel“ omogućilo da kupi čeličanu za male pare, ali ni to nije bilo dovoljno. Niska cena nije obuhvatila i dugove, tj. dugovanja „Sartida“ prebačena su na srpsku državu.

Bilans cele operacije je sledeći: Srbija je uložila oko 3 milijarde u „Sartid“ a prodala ga za 23 miliona iako su postojale inostrane procene da on vredi bar 400 miliona dolara.³⁹

Učešće u „redistribuciji“ se odvija i drugim pravcima. Na primer, domaći tajkun otvori privatnu banku u inostranstvu u koju država deponuje pare, posredstvom kojih vlasnik banke kupuje poštanske štedionice i potom ih prodaje stranom ulagaču za mnogo veće pare. Dakle, nakon prvog kruga „pljačke“ – zloupotrebo državnog novca, ili kupovinom u bescenje obezvređene imovine (npr. šećerane), koju obave domaći biznismeni u sprezi sa vlašću, pristižu strani investitori koji preuzimaju imovinu. Drugim rečima, oni se na „pljačku“ direktno nadovezuju i od nje profitiraju.

Ima indicija i da kapital nejasnog porekla ulazi u zemlju i uspostavlja monopol u određenim sektorima privrede, kao i da se pare od nelegalnih stranih transakcija peru posredstvom kupovine, ulaganja u legalne domaće transakcije.

Ako se uzme u obzir i ekspanzija operacija transnacionalnog organizovanog kriminala na našem tlu, postoje jasnije dramatično višesmereno „oticanje“ moći države.

37 Vidi: Slobodan Antonić, *Elita, građanstvo i slaba država*, Službeni glasnik, str.31-90

38 Lažne procene se mogu možda pojasniti stavkom od 6 miliona dolara koje „US Steel“ navodi našem ambasadoru u SAD. Op. cit. str 63-64. Antonić navodi još jedan zanimljiv detalj: novac iz stečajne mase stavljen je u Cepter banku bez kamate, a banka ga je plasirala sa 2-5% kamate na mesečnom nivou.(s. 62)

39 Kako S. Antonić navodi, „US Steel“ je za 23 miliona dobio Novu železaru, Staru železaru, fabriku Spin, fabriku belih limova, fabriku kreča, luku Smederevo i slobodnu carinsku zonu u Smederevu. op. cit. str. 54.

Stvaranje proto-države

Na primeru rešavanje kosovskog čvora pokazuje se još jedan vid transnacionalnog slabljenja srpske države. Srbija je, uprkos demokratskim promenama, pod snažnim spoljnjim pritiskom da privati zahteve kosovskih Albanaca za nezavisnošću. U pokušaju opravdanja podrške secesiji nacionalne manjine i narušavanju teritorijalnog integriteta suverene države, korišćeno je više argumenata. Prvo se koristio moralni argument, prema kojem je Srbija izgubila moralno pravo da vrši vlast na Kosovu zbog drastične represije koju je režim S. Miloševića sprovodio. Uprkos nesumnjivoj tragičnosti svake žrtve, postojeći podaci ne ukazuju da je razmera represije predstavljala svetski predsedan zbog kojeg bi bilo legitimno trajno suspendovati suverenitet Srbije nad Kosovom i Metohijom. Činjenica da se moralni argument ne poteže kad je reč o sličnim i drastičnijim primerima kršenja ljudskih prava u drugim sukobima, govori o njegovoj verodostojnosti.

Zatim se koristi argument volje naroda, ili većine. Većina Albanaca želi nezavisnost i tako izražena volja se mora poštovati. Kada se na drugim tačkama u regionu ili svetu slična volja izrazi, kao npr. nedavno u Južnoj Osetiji gde se preko 90% građana izjasnilo na referendumu za otcepljenje od Gruzije, transnacionalni akteri žurno izjavljuju da rezultate referendumu neće priznati, tj. da izražena volja u ovom slučaju nije presudan faktor. Odmah zatim se prelazi na argumentaciju da je kosovski problem poseban i da su za njega rezervisana posebna rešenja, čime se proizvoljnost proglašava vrhovnim principom („nema univerzalnih problema, pa ni univerzalnih rešenja“), a međunarodni pravni poredak temeljno dovodi u pitanje. Secesija se, kao put ka miru i stabilnosti regiona, takođe koristi kao argument iako i zemlje u okruženju, ali i drugi značajni međunarodni akteri upozoravaju da takav rasplet ne samo da neće doneti stabilnost Balkanu poništavajući u potpunosti volju srpskog naroda, već će biti okidač za slične tenzije i u drugim regionima. Na kraju, treba pomenuti da se koristi i prijateljsko ubedivanje da je za nas same bolje da se lišimo Kosova kao tegobnog tereta, u čemu je sadržana i doza prikrivenog rasizma, pošto se sugerise da se s Albancima ne može živeti zajedno. Istina je da valjanih argumenata nema, ali postoji transnacionalna moć koja može da suspenduje međunarodno pravo, i da sledeći svoje interese, (u ovom slučaju na ekstreman način), presedanima liši srpsku državu dela njene teritorije, dodatno je slabeći i umanjujući njene kapacitete za valjanim odgovorima i na druge izazove.

Zaključak

Osnovna svrha dosada rečenog je da pokaže nužnost „prevladavanja teorijskog nacionalizma“ samom činjenicom da je tranzicija deo procesa transnacionalizacije, kao i da ukaže na dramatičnost zapleta u kojem i unutrašnji i spoljni tokovi narušavaju resurse i kapacitete ključnog aktera tranzicije – države. Ukoliko se nastavi slabljenje države na dosadašnji način, veoma će biti otežana tranzicija iz slabe u funkcionalnu državu.

Apstrakt

Cilj rada je da pokaže da je za razumevanje procesa tranzicije i karaktera države u (polu)perifernim društvima neophodno imati u vidu protivrečne tokove i učinke globalizacije. Ukazujući na transnacionalizaciju ekonomije, države i civilnog društva, analiza pokušava da na primeru Srbije naznači konkretnе prostore transnacionalizacije koji su u toku. Time se otvara mogućnost za složeniju dijagnozu i razvojnu strategiju.

Literatura

- Bauman, Z, (1999), *In Search of Politics*, Polity Press, Cambridge.
- Antonić, D, i drugi (2001), *Korupcija u Srbiji*, CLDS, Beograd.
- Antonić, S, (2006), *Elita, građanstvo i slaba država*, Službeni glasnik, Beograd.
- Blue Bird, Program za civilno društvo u Jugoistočnoj Evropi (2004), *U potrazi za odgovornom vladom*, UNDIP, BeFPI, Beograd.
- Castells, M, *End of Millenium*, Vol III, Blackwell, Oxford, 2000.
- Gill, S, (2003), *Power and Resistance in the New World Order*, Palgrave.
- Human Development Report 2005, Serbia, UNDP, New York, 2006.
- Krstev, I, (2004), „Zamka Nefleksibilnosti, Frustrirana društva, slabe države i demokratija“, u: *Balkan kao evropski region*, IES, Beograd.
- Lazić, M, (priredivač) (2000), *Račji hod, Srbija u transformacijskim procesima*, Filip Višnjić, Beograd.
- Pandolfi, M, (2001), „*Contract of Mutual (In)Difference: Governance and the Humanitarian Apparatus in Contemporary Albania and Kosovo*“, http://muse.jhu.edu/demo/indiana_journal_of_global_legal_studies/v010/10.1pandolfi.html
- Rakipi, A, (2004), „*The Weak States and Stability, The Case of Albania*“, Essay, AIIS, Tirana.
- Strange, S, (1996), *The Retreat of the State*, Cambridge University Press.
- Thatcher, M, (1987), Interview for Woman's Own („No such thing as society“), www.margaretthatcher.org/speeches/
- Transition report update, May 2006, EBRD, London, 2006.

II DRUŠTVO

CIVILNO DRUŠTVO

1. Raspad socijalizma i aktuelizacija teme civilnog društva

Sa raspadom socijalističkog univerzuma u Istočnoj Evropi nastupilo je oživljavanje jedne davno potisnute teme iz savremenih političkih teorija – civilnog društva. Poznato je da su jednopartijski sistemi funkcionali po ustaljenom šablonu: ukidanja individualnih prava u ime kolektivnih, ma šta to trebalo da znači, zabrane ili sužavanja polja aktivnosti privatnog vlasništva, brisanja razlike između privatnog i javnog prava, propagande koja je imala za cilj sprečavanje slobodnog cirkulisanja ideja i obrazovanja nezavisnog javnog mnjenja.¹ Kada je došlo do stapanja političke i društvene moći, javnog i privatnog prava, kontrole javnog mnenja, zabrane slobodnog političkog organizovanja mimo vladajuće partije, nestalo je i okvira unutar koga je građansko društvo uopšte moguće. Moglo bi se reći da je pokušaj totalne kontrole društva bio iznuđen samim socijalističkim projektom: komunističke partije na vlasti su razbijanjem elemenata građanskog društva ne samo uklnjale sa političke scene političke konkurenente, nego i stvarale teren za novu ekonomsku organizaciju baziranu na ideji državnog vlasništva kao forme kolektivnog upravljanja privrednim procesima. Stepen rastvaranja starog građanskog društva se razlikovao od države do države, tako da su u mnogima od njih sačuvane male, ali postojane oaze. Mislimo na instituciju crkve, slobodne profesije poput advokature, umetnička zanimanja ili oblike privatnog vlasništva, tamo gde je ono bilo dopušteno. Sama socijalistička društva su bila periodično prisiljena na reforme, budući da socijalni eksperiment nikako nije efikasno funkcionalisao: same pak, reforme su spontano dovodile i do bujanja ideja i formi građanskog društva. I gotovo bez razlike, kada su komunističke vlasti uvidale da reforme faktički vode ka ponovnom uspostavljanju kapitalističkih odnosa, one su prekidane i zaustavljane. Tako je taj ciklični proces trajao sve do Gorbačova, koji je pokrenuo reforme koje više нико nije mogao da kontroliše.

Vraćanje u kapitalizam, ili kako je u kolokvijalnom govoru definisano – „proces tranzicije“, podrazumevalo je reforme oba ključna segmenta društvenog sistema, politike i privrede. A to je značilo uspostavljanje političke demokratije kao konkurencije različitih partijskih programa i tržišne ekonomije kao takmičenja privatnih preduzetnika. Oba kompleksna sistema je trebalo

1 Videti knjigu *Građansko društvo i država* (grupa autora, izbor Zoran Pokrovac), Naprijed, Zagreb, 1991.

reformisati od vrha do dna, što se pokazalo kao složen, naporan i relativno dugotrajan proces, već u zavisnosti od socijalnih i ekonomskih prepostavki društava pojedinačno. Po prirodi je sam ovaj proces turbulentan, neizvestan i za sudbine pojedinaca često nepredvidljiv, pa po ishodima i dramama, često podseća na revolucionarne promene. S jedne strane, veliki deo ranijeg vladajućeg aparata, pa i stanovništva, na same reforme je pristao nerado, s druge strane, za zapadne države i njihove privrede se otvaranje granica nekadašnjeg komunističkog bloka pokazalo kao potencijalni Eldorado: mogućnost prodaje vlastitih tržišnih viškova, jeftina kupovina sirovina, preduzeća i zemljišta, upošljavanje vlastitih stručnjaka na ogromnom prostoru, sprovođenje vlastitih strateških interesa. U formi ekspertske, odnosno tehničke pomoći reformskim procesima, u kontekstu pristupanja Evropskoj uniji, zapadne zemlje su postale energični učesnik, pa u velikoj meri i kontrolor ekonomskih i političkih reformi u zemljama Centralne i Istočne Evrope. Čini se da je u toj formuli transupstancijalizacije nekadašnjih socijalističkih sistema u partnerska društva po meri modernog kapitalizma tema *civilnog društva* dodatno aktuelizovana. Zato ćemo prvo ispitati neke njene prepostavke pre nego što damo njenu sliku, doseg i forme ispoljavanja u Srbiji.

Fenomen civilnog društva podrazumeva dve isprepletane komponente: građansko ili civilno društvo bi se u procesu restauracije kapitalizma i samo gradualno uspostavljalo, samim tim što se u ovom dešavanju oblikuju kategorije poput privatnog vlasništva, pravne sigurnosti, nezavisnog udruživanja građana, nezavisnih glasila uz slobodnu medijsku prezentaciju i slično. No, ideja efikasnosti uvedena od strane zapadnih zemalja pospešila je (i donekle izobličila) nastanak civilnog društva, odnosno bolje reći civilnog sektora. To je učinjeno putem intenzivne podrške osnivanju i radu nevladinih organizacija. Ne treba mnogo spekulativne imaginacije pa da se prepostavi da je to urađeno sa određenim globalnim ciljem: da se ova društva što pre i što efikasnije oslobole svoje komunističke prošlosti i da se u što kraćem roku oblikuju sve institucije koje jedan kredibilan partner treba da ima da bi sarađivao sa zapadnoevropskom civilizacijom. Tako nastaje specifično oblikovan civilni sektor, koji će verovatno vremenom prerasti u forme kakve postoje u zapadnim društvima: za sada on igra značajnu ulogu u oblikovanju celokupnog socijalnog miljea, sa svim pozitivnim i negativnim elementima koje ovaj proces transformacije sobom nosi. Razumljivo, vrednovanje zavisi od onoga šta smatramo „dobro uređenom zajednicom”: za neke je stvaranje replike zapadnih ustanova ideal kojim dato društvo treba da teži, za druge je, sama činjenica da zapadne države putem različitih razvojnih instrumenata finansiraju ovaj sektor, znak da se sprovode tudi interesi koji po samoj svojoj prirodi ne mogu biti dobromerni. Možda je neka sredina između ova dva ekstremna stava ono što predstavlja pravi odgovor na temu vrednovanja nevladinog sektora, kao projektovanog rasadnika iz koga treba da iznikne istinsko civilno društvo. Naime, da bi društvo bilo funkcionalno u svetu složenih odnosa i interesa u današnjem kompleksnom kapitalističkom svetu, moraju se u što

kraćem vremenu stvoriti što efikasnije racionalne političke i privredne institucije. U tom procesu nevladine organizacije, koje su u svoj sastav privukle mnoge ugledne profesije i energiju mlađih, imaju značajnu funkciju. No, istovremeno, svojom brojnošću i medijskom promocijom one stvaraju utisak da su jedini autentični predstavnik civilnog društva – što je fikcija. Ako bi to bilo tačno, onda bi to bila usurpacija prostora, koji je mnogo širi i kompleksniji, i uključuje najrizičitije poglede, ciljeve i aktivnosti.

2. Pokušaj pojmovnog određenja civilnog društva

Civilno društvo se označava kao zbirni pojam koji obuhvata veći broj društvenih komunikacija i veza, institucija i društvenih vrednosti, a vezan je za pojam slobodnog pojedinca – građanina i njegovih/njenih zakonski utvrđenih ljudskih prava. Civilno društvo obuhvata građane i njihove asocijacije, gde se građanin pojavljuje u dvostrukom svojstvu: kao pojedinačni i kao „vlasnik“ određenog broja prava koja su prirođena ljudskom biću. Najvažniji kolektivni činioci u civilnom društvu su udruženja građana (odnosno, nevladine organizacije). Među institucije neposredno povezane sa civilnim društvom spadaju porodica, crkva, dobrotvorne organizacije, privatne zadužbine, univerziteti i školski sistem uopšte, u onoj meri u kojoj su nezavisne od vlasti. Tu takođe spadaju i slobodni, nezavisni mediji².

Posmatrano komparativno, u upotrebi su razni termini kojima se označavaju institucije koje pripadaju nevladinom, neprofitnom sektoru. Termini koji slede su oni koji se najčešće sreću i koji ističu njihova pojedina ključna svojstva³:

- **Dobrotvorni sektor** naglašava podršku, koju organizacija na koju se odnosi dobija od privatnih dobrotvenih organizacija.
- Termin **nezavisni sektor** naglašava značajnu ulogu koju ove organizacije imaju u svojstvu „trećeg sektora“ izvan sfera delovanja vlasti i privatnog poslovanja.
- Termin **volonterski sektor** naglašava značajni doprinos koji volonteri daju rukovođenju nevladinim organizacijama i njihovom delovanju.
- Termin **sektor oslobođen plaćanja poreza** naglašava činjenicu da su, prema poreskim zakonima mnogih zemalja, nevladine organizacije izuzete od plaćanja poreza.

2 Vidi: Grupa autora, Pavlović Vukašin, urednik, *Potisnuto civilno društvo*, Eco Centar, Beograd 1995.

3 U okviru američkog univerziteta John Hopkins obavljena su značajna teorijska istraživanja fenomena civilnog društva. Uporedi npr.: *In Search of the Nonprofit Sector: the Question of Definitions*, by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheir, The John Hopkins University – Institute for Public Policy, March 1992.

Termin nevladine organizacije (NVO) označava, pre svega, organizacije trećeg sektora u zemljama u razvoju i u zemljama koje prolaze kroz period tranzicije iz komunizma u demokratiju. Ovaj termin je, u širem smislu, svojstven kontinentalnim pravnim sistemima kada određuju pravno biće organizacija koje nastaju udruživanjem građana u neprofitne svrhe.

Neprofitne organizacije je, s druge strane, termin koji preferiraju anglo-američki autori koji nagnju specifičnom, poreskopravnom pristupu, prilikom kategorizacije NVO. Ovaj termin podrazumeva da organizacije koje pripadaju trećem sektoru ne postoje radi sticanja profita koji bi bio podložan oporezivanju, mada mogu da ostvaruju prihode u tržišnoj utakmici, nudeći svoje usluge ili proizvedenu robu.

Sve ove definicije određuju jedan deo fenomena trećeg sektora, premda ne daju sveobuhvatnu definiciju, što je uglavnom posledica veoma raznovrsne prirode organizacija trećeg sektora. Premda se neke od ovih definicija preklapaju, svaka od njih određuje neku od suštinskih karakteristika trećeg sektora.

Ova delimična preciznost proističe iz metodoloških razloga, budući da gore pomenute definicije teže da treći sektor definišu kao rezidualnu kategoriju (tj. ono što preostane od vladinog i privatnog sektora). Organizacije trećeg sektora su neprofitne i nevladine organizacije, sposobne za samostalno sprovođenje svoje misije. Budući da su pravna lica, ove organizacije formiraju se na osnovu slobodno izražene volje slobodno udruženih građana i u najvećem broju slučajeva posvećene su ostvarivanju društvenih promena koje proizlaze iz zajedničkog skupa vrednosti.

Među takve zajedničke vrednosti mogu da spadaju, primera radi: mir, unapređenje demokratije, zaštita ljudskih prava i prava manjinskih grupa, razvoj regionalne saradnje, održiva stopa ekonomskog razvoja, regionalna saradnja ili borba protiv siromaštva.

U komparativnom zakonodavstvu, nevladina organizacija ima svojstvo pravnog lica, osniva se na temelju zakona i svoje aktivnosti ne obavlja u cilju sticanja profita. Pri tom, pravni sistemi razvijenih država redovno prave distinkciju između organizacija za javnu dobrobit i organizacija za uzajamnu dobrobit⁴. Srpsko zakonodavstvo kako *de lege lata*, tako i *de lege ferenda* (imamo u vidu aktuelni Predlog zakona o udruženjima građana), ne pravi ovu razliku, što se pripisuje nedovoljnoj razvijenosti domaćeg pravnog sistema u ovom domenu.

Značajni pravni sistemi, poput nemačkog, iz pravnog statusa koji se stiče registracijom, izvode poresko-pravni tretman, pri čemu su organizacije za javnu dobrobit izuzete od oporezivanja, za razliku od slučajeva organizacija za uzajamnu dobrobit. Pri sticanju statusa pravnog lica, registrovani organi pažljivo ocenjuju misiju koju su deklarisali osnivači.

Organizacije za uzajamnu dobrobit ranije su bile mnogo značajnije u državama Centralne i Istočne Evrope, gde su bivši komunistički režimi

4 Engleski termini bili bi: „Public Benefit Organization” (PBO) i “Mutual Benefit Organization” (MBO).

dozvoljavali i čak podsticali delovanje izvesnih kategorija udruženja (npr. sportski klubovi i savezi, omladinske organizacije, udruženja ribolovaca i pčelara, itd.). U isto vreme, delovanje organizacija za javnu dobrobit je suzbijano i zabranjivano, pošto građani u osnovi nisu smeli da se organizuju kako bi kritikovali vlasti i pozivali na društvene promene. S aspekta jednopartijske vlasti koja je pretendovala na mandat do ostvarenja idealnog društva, logično je bilo da zakonski spreče svaku alternativu postojećem poretku⁵. To međutim, kao što je napomenuto, ne umanjuje njihov civilizacijski i humanitarni značaj.

Pojedini autori, u kontekstu određenja tipologije političke kulture svojstvene Srbiji, ističu odsustvo odvojenosti između države i civilnog društva (pri čemu se ono posmatra u širem teorijskom smislu – kao društvo slobodnih i autonomnih individua povezanih garancijama civilnih i političkih prava). Srbija se u tom smislu posmatra kao paradigma za političku kulturu zajednice, pojam koji karakteriše model organskog jedinstva društva i države⁶.

Drugim rečima, na ovom mestu je moguće postaviti i pitanje konteksta u okviru koga se civilno društvo javlja i razvija. Civilno društvo je nesumnjivo složen pojam, koji predstavlja jedan od konstitutivnih elemenata demokratskog društvenog uređenja.

U kontekstu naših daljih razmatranja, pokušaćemo da se usredsredimo na nevladine organizacije (po pozitivnopravnim propisima: „udruženja građana“) kao najistaknutiji segment civilnog društva, u kontekstu demokratskih reformi i integracije u Evropsku uniju.

3. Sumarni pregled razvoja civilnog društva u Srbiji

Za potrebe ove studije hteli bismo da ukažemo da su se forme civilnog društva u Srbiji razvijale uporedo sa ostalim njenim institucijama nastalim tokom XIX veka. Kao i kod svih patrijarhalnih društava ključni segment socijalne kohezije bilo je osećanje uzajamne solidarnosti, koja je počivala na snažnoj tradiciji seoskih zajednica. U vreme konsolidacije državnih ustanova Srpska pravoslavna crkva i kraljevska porodica igrale su značajnu ulogu u stvaranju i radu dobrovoljnih udruženja i organizacija, a mnoge od njih nastajale su pod njihovim pokroviteljstvom. Institucije zadužbine, koje su se pojavit u sredinom XIX veka, prethodile su osnivanju organizacija udruženja građana. Sam termin nevladine organizacije – prvi put je upotrebljen 1874. u časopisu *Glas javnosti*⁷.

Pored ovog termina u upotrebi su bili i izrazi – udruženje, grupa, savez i društvo. Tada, kao i danas, nevladine organizacije su morale da imaju statute

5 Krivično delo: udruživanje radi rušenja ustavnog porekta, vidi Krivični zakon bivše SFRJ.

6 Podunavac Milan, „Politička kultura i političke ustanove“, u *Fragmenti političke kulture*, str. 13 – 36, Zbornik radova, Institut društvenih nauka, 1998.

7 *Treći sektor u Srbiji – stanje i perspektive*, NGO Policy Group, CRNPS, Beograd

i principa rada, kao i da budu registrovane. Statuti su bili podnošeni Upravi grada Beograda, a potom bi ih potvrđivao ministar unutrašnjih poslova.

Sa snažnijim uplivom liberalnih ideja u Srbiju, osnovane su mnoge nove nevladine organizacije. Većina tih organizacija je kratko trajala, a neke od njih je zabranila i država. Jedna od takvih je bilo Društvo srpske omladine (1847–1851) koje je u svom statutu navelo da će „težiti ka većoj slobodi i demokratiji u zemlji“. Ovo društvo je bilo zabranjeno 1851. godine. Zbog oskudice prostora nećemo dalje razvijati ovu zanimljivu temu, već ćemo se usmeriti na delovanje i probleme civilnog sektora u vreme raspada socijalizma i procesa tranzicije.

Kao što je delom već pomenuto, u periodu samoupravnog socijalizma, pluralizam u društvu je simuliran i putem postojanja relativno velikog broja organizacija koje su se uglavnom bavile socijalnim i humanitarnim radom. One su formalno bile nezavisne od vladajuće komunističke partije, a suštinski pod njenim budnim okom i nadzorom. Režim je izmicao kontroli od strane građana, a svaka kritika je smatrana nedobronamernom, sem ako je dolazila kao samokritika od strane vlasti. No, iako su mnoge od ovih udruženja i organizacija (setimo se Saveza omladine, Saveza pionira, Saveza izviđača, itd.), bile delom transmisije državnog aparata, a samim tim i određene ideološke matrice, ne može se poreći da je većina udruženja obavljala svoju humanitarnu i socijalnu misiju i pružala pomoć velikom broju građana. U tom smislu olaka diskvalifikacija ovih organizacija, čemu je sklona literatura novog civilnog sektora, u mnogo čemu je neopravdana i zasnovana na neznanju. Štaviše, društvene organizacije i udruženja u vreme socijalizma, baš zato što su bila organizovana od strane države, imala su po pravilu čvršće i solidnije organizacione forme i stabilniju profesionalnu strukturu nego veliki deo novonastalih nevladinih udruženja, izniklih u procesu tranzicije. To pogotovo važi za udruženja koja su zahtevala profesionalni i odgovorni odnos prema ugroženim kategorijama građana (udruženja slepih, invalida, gluvih, oštećenih u razvoju, itd.), gde su se decenijama formirali kadrovi kvalifikovani i voljni za ovakve dobrotvorne delatnosti.

Nevladin sektor se u postkomunističkoj Srbiji oblikovao u specifičnoj situaciji, diktiranoj istovremenim raspadom ideologije i zajedničke države. Formalno-pravnim uvođenjem višestračkih izbora početkom devedesetih stvoren je legalan prostor za slobodno osnivanje udruženja građana. U kratkom vremenskom roku počeо je rad velikog broja nevladinih organizacija, koje su pokrivale najrazličitiji spektar interesovanja (ljudska prava, antiratne organizacije, ekološka udruženja, promocija evropskih integracija, itd.). Međutim, čini se da su brutalan raspad države, vođeni ratovi, sve veća pauperizacija ukupnog stanovništva, autoritarni režim pod vođstvom Socijalističke partije Srbije, bili oni ključni elementi koji su diktirali sam razvoj i pravac delovanja nastajućeg civilnog sektora. Intenzivna politička borba između Miloševićevih pristalica i opozicije, nepostojanje demokratske kulture, izborne krađe i pretnje, stvorile su u kratkom vremenu jak i umnogome spontan otpor novoformiranih nevladinih organizacija prema

režimu. Nije bilo potrebno biti ekspert za pravo da se uvidi da su u tom periodu proglašene slobode građana bile suzbijane, a pravni poredak u velikoj meri zloupotrebljavan nakaradnom administrativnom i sudskom praksom. Kao reakcija na rigidan sistem represije, nepoštovanje demokratskih procedura i zloupotrebu medija, veliki broj nevladinih organizacija je počeo da se suprotstavlja vlasti i u neformalnom bloku sa opozicijom bori za demokratske promene. U tom smislu treći sektor je svojim mnogobrojnim inicijativama doprineo razgrađivanju autoritarnog režima.

Do pada Miloševića (okrobar 2000.) je došlo tek nakon objedinjavanja opozicije na saveznim izborima, i kada su nevladine organizacije širokom akcijom pozvalе građane da glasaju u što većem broju. U tom smislu se, bez preterivanja, može reći da je nevladin sektor bio jedan od konstitutivnih elemenata u rušenju autoritarnog poretka. Tu tvrdnju možemo potkrepliti skretanjem pažnje na dve organizacije koje su odigrale važnu ulogu u ovom preokretu: udruženje Otpor je mobilisalo energiju mlađih u gotovo celoj Srbiji i dalo snažan podsticaj udruženoj opoziciji, dok je nevladina organizacija za praćenje izbora CESID, tehnički i kadrovski opremljena bila u stanju da kontroliše proces brojanja glasova i obelodani pokušaj izborne prevare.

Nakon 2000. godine, na talasu društvenih promena nastaju brojne nove nevladine organizacije, naročito van prestonice, ali i one koje počinju da se bave pojedinim društvenim pitanjima koja su do tada bila „tabuisana“, na primer korupcija i borba protiv ove pojave u društvu i državi. No, mora se primetiti da je nekadašnja tesna saradnja između demokratskih i evropski orijentisanih partija koje su došle na vlast i nevladinog sektora smanjena. U izvesnom smislu to je prirodno. Veliki broj opozicionih partija u okviru DOS-a je imao afirmativni odnos prema novom civilnom sektoru, zato što je on omogućio bolju komunikaciju sa svetom, popularizaciju njihovih političkih programa među mlađima, jačanje nezavisnih medija i vodio ostvarenju drugih sličnih ciljeva koji su konvergirali sa sopstvenim političkim interesima. Ta saradnja je bila najintenzivnija u vreme rušenja Miloševića s vlasti. Nakon toga saradnja se u bitnoj meri smanjila, ali nije bila prekinuta. Obe strane su često nalazile moduse za partnersku saradnju u određenom broju stručnih poslova (pre svega donošenje i sprovođenje novih zakona, reforma državne administracije, borba protiv korupcije, reforme vojske i slično).

Danas se od strane vlade više izražava deklarativna nego stvarna podrška nevladinom sektoru. Pojedine nevladine organizacije su često (opravdano ili neopravdano) izložene oštrim napadima od strane različitih političkih partija. Može se reći da to nije slučajno, već delom odražava rascepljenost društva u Srbiji. Radi pojašnjenja ovog fenomena potrebno je izložiti nekoliko naknadnih napomena.

Srbija je, kao što je pomenuto, u mnogo čemu raspolućeno društvo: oštре podele stanovništva se odnose kako u pogledu grube ekonomске podele (bogati i siromašni), još više u etničkim tenzijama, a čini se najupadljivijim u pogledu vrednovanja Miloševićeve ratne politike. Grubo govoreći, ključni rez postoji između njenih pristalica i protivnika. Miloševića više nema – ali

je ostala podela na one koji su smatrali da je ratna opcija bila nužna, a samim tim i opravdana, i drugih, koji su u njoj videli samo akt osionosti i nesposobnosti da se do rešenja dođe mirnim putem. Kako su nevladine organizacije nicale (i bile finansirane mahom putem globalnih, američkih i evropskih fondova) i uspostavljale se kao protivnik Miloševićeve politike, razumljivo da je i njihovo delovanje uglavnom vrednovano upravo s pomenutih pozicija. Tako su nevladine organizacije, pogotovo one koje su se od početka bavile pitanjem rata i zločina, postale i ostale tema dana, u nedostatku konsenzusa da se sproveđe politička lustracija. Kako je problem ratnih zločina i saradnja sa Haškim sudom jedan od ključnih problema vlade, a samim tim i društva, onda su nevladine organizacije koje prozivaju državne organe i partijske funkcionere zbog, po njima, neodovornog odnosa prema ovim obavezama, dospele u žižu interesovanja javnosti. Negativna konotacija koju su one stekle kod najvećeg dela javnosti je nešto razumljivo: jednostavno iskazano, u sukobima koji se u glavama ljudi odvijaju po modelu prijatelj-neprijatelj, gde deluju emocije i strasti, čini se nedopuštenim insistirati na vlastitoj krivici i zahtevati kaznu. Taj odijum se često, nekritički, prenosio i na ostale nevladine organizacije, koje nisu imale nikakve veze sa ovim temama. S obzirom da veliki deo javnosti smatra da je politika Zapada bila neprijateljski usmerena prema Srbiji, razumljivo je da permanentno insistiranje na krivici srpske politike pre deluje kao mazohizam, nego kao akt koji bi trebalo da dovede do otrežnjavanja i raskida sa prošlošću. U tom sučeljavanju obe strane deluju podjednako ostrašćeno i ubeđeno u ispravnost vlastitog verovanja, pri čemu se teško uspostavlja istinski dijalog, koji je neophodan radi suočavanja sa neposrednom prošlošću.

Glavni prigovor o „štetnosti“ delovanja nevladinih organizacija (misli se pre svega na one koje se bave pomenutim temama, ali važi i generalno) je to što se one finansiraju iz inostranstva, kako to navode određeni politički krugovi. Iz toga sledi i mogući zaključak da bi se delovanje civilnog sektora ostvarilo bez štete za nacionalne interese, potrebno je pronaći mehanizam da se one u budućnosti finansiraju velikim delom iz domaćih izvora. Naime, poreska rešenja na Zapadu forsiraju doniranje dobrotvornih delatnosti, u vidu korporativne filantropije (anglosaksonske zemlje) ili državne subvencije (kontinentalne evropske zemlje). Pri tom, ne vidi se razlog da se takav model delom ne stavi u primeni i kod nas. Drugo je pitanje, da li to državni organi žele, bilo iz finansijskih ili ideoloških razloga.

Apstrahujući pomenuti problem, koji će se vremenom postepeno razrešiti (zatvaranjem haških dosijea i procesom pregovaranja sa Evropskom unijom), u načelu, ipak postoje dobri potencijali za saradnju vlade i organizacija civilnog društva (prvog i trećeg sektora). Ne treba zaboraviti da je u strukture nove vlasti u prvi mah ušao značajan broj nezavisnih intelektualaca i predstavnika civilnog društva. Oni su iznutra poznavali način delovanja nevladinog sektora, njegovu strukturu i mogućnosti, što je omogućilo stvaranje potencijalno kvalitetnih odnosa. Dakle, može se konstatovati da su

nove vlasti (od 2000. do danas) načelno otvorene za saradnju sa nevladinim organizacijama, ali da su pri tom inertne i zaokupljene problemima funkcionalisanja sopstvenih administrativnih struktura, koje su i dalje u velikoj meri nereformisane. Ova tendencija, nažalost, znači da su predstavnici javnog sektora, zaokupljeni ovladavanjem tehnologije upravljanja državom i reformskim procesima, uglavnom propuštali da stvore istinsko partnerstvo sa nevladinim sektorom na velikom poslu oporavka i obnove zemlje. O tome svedoči i činjenica da ne postoji državni organ čiji bi se mandat sastojao u podsticanju saradnje između vlade i nevladinog sektora.

Nepopularnost civilnog sektora kod vlasti delom potiče i iz toga što on često deluje kritički i nezavisno, što može predstavljati efektivan glas javnosti protiv mnogih potencijalnih zloupotreba. To je pogotovo neprijatno kada je nivo demokratske kulture i odgovornosti često nizak i nezadovoljavajući. Tako recimo delatnost nevladine organizacije Transparency International⁸, koja prati i meri pojave korupcije ne može biti prijatna vlastima (bez obzira na političku pripadnost) koje su često delom i same umešane u pojave ove vrste.

4. Trenutno stanje stvari – problemi i perspektive

Udžbenički, nevladine organizacije služe kao predstavnici javnog mnenja, pružaju razne usluge građanima, predlažu različita rešenja za aktuelne probleme društva, lobiraju kod vlasti za preduzimanjem potrebnih mera radi sprovođenja tih ideja, nadgledaju primenu zakona. Notorna je činjenica da Srbija treba da zadovolji veliki broj strogih kriterijuma za pristup zajednici evropskih država, poput prilagođavanja političkog sistema, uspostavljanja vladavine prava i mehanizama tržišne ekonomije. Te ciljeve je teško ili nemoguće postići bez javne podrške. Iako su reforme zadatak koji se postavlja pred svim vladajućim političkim strankama, njihova primena može biti pospešena delovanjem mreže nevladinih organizacija na terenu. Stoga je logično da treći sektor popuni prazan prostor između vlasti i građana.

Treba napomenuti da najčešće posredstvom međunarodnih organizacija (UNDP, OSCE, EAR, Savet Evrope) nevladine organizacije, pogotovo one specijalizovane (za pisanje predloga zakona, za reformu javne uprave, za edukaciju poslanika, za poslove evropske integracije, itd.) povremeno uspostavljaju kvalitetnu saradnju sa mnogim vladinim telima. Isto tako se u velikom broju slučajeva uspostavlja relativno dobra saradnja sa lokalnom zajednicom (reforma javnih nabavki, agencije za traženje posla, obuka za alternativna zanimanja, pomoć nezbrinutoj deci i starima, itd.). S obzirom na to da je civilni sektor privukao veliki broj raznih stručnjaka, kao i sposobne mlade ljude, on se pokazao u velikom broju slučajeva kao dobar partner državnoj administraciji.

I pored svega toga, u Srbiji su na snazi i dalje zakonski propisi iz vremena koje je prethodilo institucionalizaciji političkog pluralizma, a koji regulišu

8 Web adresa srpskog ogranka Transparency International: www.transparentnost.org.yu

rad nevladinih organizacija. Reč je o zakonima donetim krajem osamdesetih godina prošlog veka, koji ne govore o nevladinim organizacijama, već o udruženjima građana i društveno političkim organizacijama. Reč je o reliktu koji možemo locirati u rane faze razvoja civilnog društva u postkomunističkim zemljama.

Proces usvajanja novog zakona o nevladinim organizacijama (odnosno udruženjima građana) nije završen u trenutku nastanka ovog teksta (avgust 2006. godine). Razlozi za to su višestruki, ali se čini da je ključno odsustvo političke volje zakonodavne vlasti, uključujući ovlašćene predlagače, što se može oceniti i kao nizak rang na listi prioriteta vlasti tokom poslednjih šest godina. U svakom slučaju, Predlog novog zakona je konačno pripremljen i usaglašen sa predstvincima nevladinog sektora, pa se njegovo usvajanje može očekivati u bližoj budućnosti.

Neka od rešenja iz Predloga novog zakona su sledeća:

- a) liberalizacija u pogledu broja osnivača (tri pravna ili fizička lica) čime se smanjuje dosadašnji minimalni broj osnivača (deset fizičkih lica) i uvode pravna lica kao mogući osnivači;
- b) stvaranje pravne osnove za registraciju inostranih nevladinih organizacija, što je do sada potpadalo u sivu zonu, jer su ove organizacije (pre svega kao nosioci međunarodnih razvojnih projekata) bile suočene sa brojnim problemima u pronalaženju načina da regulišu svoj pravni status; kao i
- c) odredbe o tome da se subvencije iz državnog budžeta mogu dodeljivati nevladinim organizacijama samo putem konkursa, što implinira projektni pristup i konkurenčiju prilikom dodelje sredstava za finansiranje aktivnosti nevladinih organizacija.

Kada je u pitanju aktuelna praksa državnih organa nadležnih za registraciju nevladinih organizacija, može da se izvede zaključak da postoji relativno liberalna primena propisa i da je u praksi moguća registracija domaće nevladine organizacije bez većih teškoća, u zakonom propisanim rokovima.

Značajniji problemi za funkcionisanje organizacija civilnog društva proističu iz novog korpusa poreskih propisa koji su na snazi u Republici Srbiji. Za razliku od drugih oblasti domaćeg zakonodavstva, fiskalni sistem je u značajnom delu reformisan u kratkom vremenskom periodu, tokom marta i aprila 2001, kao jedno od prioritetnih pitanja za novi režim. U srpskom poreskom pravu pojavljuje se termin: „nedobitne organizacije“. Reč je o organizacijama koje nisu formirane kako bi ostvarivale prihode po osnovu prodaje roba i usluga. Načelno posmatrano, reč je o standardnom rešenju. U tom smislu, ove organizacije su oslobođene plaćanja poreza na dobit, sem ukoliko na kraju godine imaju višak prihoda nad rashodima iznad određenog iznosa (300.000,00 dinara).

Problem sa ovim rešenjem jeste da ono u sebi nema dovoljno fleksibilnosti, pogotovo imajući u vidu stepen obučenosti poreske administracije,

te predstavlja prepreku za održivi razvoj nevladinih organizacija, od kojih bi mnoge u predstojećem, srednjoročnom periodu, (kada inostrane donacije počnu da se smanjuju), morale da budu sposobne da same sebe izdržavaju, pre svega pružajući raznovrsne usluge. Podrazumeva se da svaki višak prihoda nad rashodima na kraju fiskalne godine mora biti usmeren u dalje funkcionišanje i razvoj nevladine organizacije, jer to je njihova *differentia specifica*, ono svojstvo, koje ih čini nedobitnim organizacijama.

U sadašnjoj situaciji, nevladine organizacije rizikuju da budu okvalifikovane kao dobitne organizacije i da dodu pod udar poreskih organa, ukoliko se ustanovi da se bave pružanjem usluga uz nadoknadu i iskažu višak prihoda nad rashodima na kraju fiskalne godine.

Pojedina druga zakonska rešenja u administrativnoj praksi mogu da pokažu svoje loše strane, kao što su situacije u kojima državni organi pokazuju sklonost da primenjuju rešenja po kojima devizna sredstva koje nevladine organizacije primaju iz inostranstva, radi finansiranja svojih projekata, moraju u celosti da konvertuju po prijemu na rezidentne račune u domaću valutu, čime rizikuju gubitak dela vrednosti ovih sredstava usled inflacije, a pogotovo u situacijama izvršenja dugoročnijih projekata. Ovim se demonstrira načelno nerazumevanje uloge i pozicije nevladinih organizacija kao predstavnika trećeg sektora. Nepostojanje kvalitetnog zakonskog propisa o nevladinim, nedobitnim organizacijama u nas, uslovljava ovakvu situaciju, koja se može okarakterisati kao nezadovoljavajući stepen pravne sigurnosti. Stoga je potrebno da zainteresovani subjekti nastoje da utiču na što skorije usvajanje kvalitetnijeg zakonskog okvira.

U pogledu slobode javnog delovanja i okupljanja, koja je u Srbiji jedna od ustavnih sloboda, ne mogu se danas uočiti posebna ograničenja. Naravno, primena propisa po kojima je neophodno da se javni skup pre održavanja prijavi organima unutrašnjih poslova, kako bi bio održan, zloupotrebljavana je tokom Miloševićevog režima, kako bi se suzbila demokratska stremljenja građana. Danas nije moguće uočiti da je sloboda delovanja organizacija civilnog društva u ovom domenu sputana zakonom ili administrativnom praksom.



Istraživanja su pokazala da nevladine organizacije pružaju sledeće vrste usluga⁹: humanitarnu pomoć (27.87%), alternativne oblike edukacija i obuke (17.61%), pravnu pomoć (16.23%), savetovanje, eksperatsko savetovanje i pomoć (14.09%), informacije (12.56%), psihosocijalnu pomoć i prevenciju zdravlja (9.19%), obuke/treninge, okrugle stolove i debate koje se odnose na rad i ulogu NVO (6.58%). Anketirane organizacije su navele sledeće funkcije koje su izvan njihovih primarnih ciljeva, ali su deo njihovog angažmana u zajednici: pružanje moralne podrške, mogućnost korišćenja knjiga, literature i informacija; omogućavanje građanima da besplatno koriste fotokopir mašinu; neformalno javno obrazovanje o različitim standardima i procedurama; uloga

9 Istraživanje „Treći sektor u Srbiji – stanje i perspektive“, NGO Policy Group, CRNPS, Beograd 2001.

posrednika između građana i institucija; usluge transporta; omogućavanje građanima da koriste njihove prostorije za sastanke; služe kao inkubatori i mentori za novonastale NVO.

Istovremeno, postoje pokazatelji da dve trećine nevladinih organizacija u Srbiji, povremeno ili stalno u svoje aktivnosti uključuje eksperte različitih obrazovnih profila: učitelje, advokate, ekonomiste, novinare, pedagoge, psihologe, inžinjere, umetnike, sociologe, lekare. Na taj način celokupno društvo izvlači korist i to dvostruko: putem pružanja usluga korisnicima na ozbiljan i kompetentan način, i kroz uvećanje primanja ovih profesija bez opterećivanja javnih fondova. Budući da finansiranje aktivnosti nevladinih organizacija uglavnom potiče iz inostranstva, to faktički znači da jedan znatan deo radne populacije svoje ukupne ili delimične prihode ostvaruje putem donacija multilateralnih ili bilateralnih razvojnih programa.

Nivo obrazovanja onih koji rade u NVO drastično se razlikuje u poređenju sa demografskim podacima i podacima za druge sektore. Većina aktivista nevladinih organizacija ima fakultetsku diplomu (58.48%). Štaviše, 5.39% ima završene magistarske studije, a njih 4.47% su doktori nauka. Procenat osoba sa višim obrazovanjem iznosi 8.08%, a jedna petina (19.84%) je završila srednju školu. Procenat aktivista koji su završili samo osnovnu školu je 2.80% dok procenat onih sa nepotpunim osnovnim obrazovanjem iznosi 0.94%¹⁰.

Zbog toga su nevladine organizacije u Srbiji optuživane da okupljaju društvenu elitu. Sudeći prema rezultatima istraživanja, NVO zaista ne odražavaju demografske karakteristike srpskog društva. Mahom, aktivisti NVO imaju viši nivo obrazovanja od društvenog proseka ili proseka u drugim sektorima. Često su aktivisti NVO formalno zaposleni u drugim sektorima, a pre svega u javnom sektoru. Ovi podaci mogu se tumačiti na nekoliko načina. U poslednjoj deceniji dvadesetog veka, NVO su u Srbiji poslužile kao mehanizmi za alternativne strategije preživljavanja, ublažavajući posledice deprofesionalizacije i osiromašenja društva. One su okupljale elitu koja je tragala za ljudima sa sličnim pogledima i stavovima i želela da se uključi u aktivnosti koje imaju smisla. Može se prepostaviti da su, na taj način, NVO odigrale ključnu ulogu u sprečavanju daljeg „odliva mozgova“¹¹.

Saradnja nevladinih organizacija je svakako najuspešnija sa predstvincima organa lokalne samouprave, za razliku od saradnje sa predstvincima republičke administracije, gde ona teče usporenje i sa većim oklevanjem. Mogu se identifikovati sledeće forme saradnje nevladinih organizacija sa lokalnim samoupravama¹²:

- 1) institucija prazne stolice u Izvršnom odboru Skupštine opštine (predstnik koga izaberu NVO da ih zastupa može da prisustvuje sednicama odbora, da daje svoje mišljenje, ali nema pravo glasa);

10 NGO Policy Group, Isto

11 Isto

12 Isto

- 2) imenovanje osobe za kontakt i komunikaciju sa NVO u okviru opštine (osoba je uglavnom iz NVO sektora);
- 3) uključivanje predstavnika NVO u opštinske odbore i komitete (s obzirom na određena područja rada);
- 4) konsultovanje predstavnika NVO o pojedinim gradskim i lokalnim problemima; i
- 5) stvaranje razvojnih veća i timova za razvoj lokalne zajednice sastavljenih od predstavnika lokalnih organa vlasti, privrede i nevladinih organizacija.

Nevladine organizacije koje uspešno sarađuju sa centralnom vladom su uglavnom one koje imaju značajan ekspertski potencijal. U tom svojstvu (*think tanks*) one su direktno u mogućnosti da pomognu u aktivnostima kao sto su izrada novih predloga propisa i njihova promocija u javnosti. Uprkos tome, još uvek nije ustaljena praksa da se predlozi zakona dostavljaju što širem krugu zainteresovanih strana (*stakeholders*) radi konsultacija¹³.

Vremenski pritisak da se potezi na implementaciji reformskog programa vlade izvedu što pre, ponekad može da deluje kao dobar izgovor, kako bi se izbegla kritika uvidom javnosti u predložena rešenja. Situacija se donekle razlikuje kada dođe do aktiviranja tzv. „advocacy“ funkcije (javno zagovaranje određene praktične politike) nevladinih organizacija u ukazivanju na negativne društvene fenomene (kao što je npr. korupcija) i promocija alternativnih socijalnih i konceptata primenjene politike (npr. transparentnost u javnim nabavkama). Vlasti sa određenom uzdržanošću prihvataju ovu vrstu inicijativa. Praćenje i kontrola rada državnih organa od strane nevladinih organizacija kao neutralnih i nezavisnih subjekata još je u povoju. Pojedine specijalističke organizacije za zaštitu ljudskih prava imaju u ovom domenu rada najrazvijeniju delatnost.

Istovremeno je uočljivo da pojedine nevladine organizacije ulaze u političko polje putem otvorenog zalaganja za podršku politici određenih stranaka. Na taj način one mogu postati servis određene političke stranke i gube element principijelne neutralnosti.

S druge strane, kao što je napomenuto, vlada povremeno podržava kampanje protiv određenih nevladinih organizacija koje nastoje da pokrenu javnu debatu o osetljivim pitanjima, kao što je suočavanje sa odgovornošću za ratne zločine¹⁴.

Veliki je broj nepoznanica vezanih za buduće odnose između NVO i vlasti. Neke od NVO imaju nerealna očekivanja i vide svoju ulogu u direktnom i kontinuiranom postavljanju zahteva vlastima – pri čemu

13 Ova konstatacija sadržana je i u Studiji o izvodljivosti za otpočinjanje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju, koju je 2005. pripremila Evropska komisija.

14 Uporediti „Sigurnost građana u nedovršenoj državi“, Godišnji izveštaj 2005, Helsinski odbor za ljudska prava, Beograd 2006, str: 86 -97.

precenjuju svoje kapacitete i mogući domaćaj rada. S druge strane, veliki broj državnih službenika nije svestan ogromnog potencijala koji leži u trećem sektoru, te stoga ne uviđa važnost uspostavljanja uzajamno korisne saradnje sa nevladinim organizacijama. Institucionalni mehanizmi nisu uspostavljeni, a stepen i kvalitet komunikacije i saradnje razlikuje se od jedne institucije vlasti do druge (od opštine do opštine, od ministarstva do ministarstva)¹⁵.

6. Umesto rezimea

Republika Srbija nalazi se u priličnom zaostatku u pogledu procesa modernizacije (demokratizacije i privrednih reformi), a šabloni transformacije iz drugih socijalističkih zemalja se ne mogu jednostavno niti jednoznačno na nju primeniti, mada pojedina iskustva mogu biti primer za ugled. Neuspšeno vođeni ratovi, siromaštvo, ogroman broj izbeglica i nezaposlenih, gubitak Kosova i raspad zajednice sa Crnom Gorom, privatizacija shvaćena u pojedinim krugovima kao kleptomanija – sve to zajedno govori u prilog da je privredni, kulturni i društveni razvoj u Srbiji umnogome sputan i oskudan. Zato nije preterano reći da se srpsko društvo već drugu deceniju nalazi u ozbiljnoj političkoj i ekonomskoj krizi. Samim tim i ono što se može nazvati civilnim društvom predstavlja samo nastavak, ili sastavni element opšte situacije. Ovde se pri tome misli na civilno društvo u njegovom punom značenju, jer ono cveta zajedno sa razvojem ekonomije, stabilnošću institucija, nivoom obrazovanosti, povezanosti sa razvijenim svetom. U postojećoj situaciji civilno društvo u Srbiji je fragmentirano, nepovezano, haotično, sastavljeno od protivrečnih elemenata, što je uostalom karakteristika svakog kompleksnog sistema.

Ukoliko se posmatra onaj deo civilnog društva koje čine udruženja građana i nevladine organizacije, onda se mora primetiti da unutar njega vlada određen tip dinamizma, usmeren na promociju različitih progresivnih ideja i vrednosti. Većina ovih udruženja apsorbuje mlade i sposobne ljude koji imaju ambiciju i želju da Srbija u što kraćem roku postane moderno društvo uključeno ravnopravno u sve evropske tokove i predstavlja oblik obuke za nove generacije reformatora na putu Srbije prema članstvu u Evropskoj uniji.

U neposrednoj budućnosti, sa daljim unapređenjem odnosa Srbije i Evropske unije, treba očekivati veću specijalizaciju i profesionalizaciju nevladinih organizacija kao odgovor na nove društvene potrebe, (u oblastima kao što su npr. socijalna zaštita i razvoj lokalne zajednice), ali i rađanje novih organizacija civilnog društva koje će artikulisati interes specifičnih profesionalnih ili klasnih grupacija koje će se umrežavati na evropskom nivou, što će neumitno da vodi boljoj komunikaciji sa institucionalnim strukturama Evropske unije i samim tim olakšati integraciju našeg društva u veliku porodicu evropskih naroda.

15 NGO Policy Group, Isto.

Apstrakt

U svom radu autori ovog teksta bave se problemom razvoja civilnog društva u Srbiji. Najpre se daje istorija skorijeg oživljavanja samog fenomena, a zatim se nudi precizna analiza pojmovnog određenja nekolicine idioma koji se koriste kao odrednice za civilno društvo. Sledi zatim sumarni pregled dosadašnjeg razvoja civilnog društva u Srbiji, koji nas uvodi u centralni deo teksta, posvećen aktuelnim problemima (kao što je nedostatak zakonske regulative), strukturi usluga i perspektivama za razvoj ovog značajnog segmenta društvenog života u Srbiji.

Literatura

- Pokrovac, Z, (ur.)(1991), *Građansko društvo i država*, Naprijed, Zagreb.
- Pavlović, V, (ur.), (1995), *Potisnuto civilno društvo*, Eco Centar, Beograd.
- Podunavac, M, (1998), „Politička kultura i političke ustanove“, u: *Fragmenti političke kulture*, Zbornik radova, Institut društvenih nauka.
- *Treći sektor u Srbiji – stanje i perspektive*, (2001), NGO Policy Group, CRNPS, Beograd.
- *Sigurnost građana u nedovršenoj državi*, (2006), Godišnji izveštaj 2005, Helsinški odbor za ljudska prava, Beograd.
- Salamon, L. M, i Anheir, H. K, (1992), *In Search of the Nonprofit Sector: the Question of Definitions*, Institute for Public Policy, The John Hopkins University, March.
- Ryan, W, P, (1999), Harvard Business Review, *The New Landscape for Nonprofits*, pp: 127 – 136, Boston, January.

POLOŽAJ MANJINSKIH ZAJEDNICA

Da proces pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji znači u prvom redu dostizanje visokih evropskih standarda notorna je činjenica, koja, što se tiče položaja i prava manjinskih zajednica, predstavlja specifični i delimični izuzetak od ovog pravila. Naime, kada je 1993. godine Evropska unija artikulisala neophodnost zaštite manjinskih zajednica, ispunjavanjem standarda koje postavljaju Kopenhagenški dokumenti, kao preduslova koji se nameće u procesu proširivanja EU, (a sve to ponajviše zbog zategnutih međuetničkih odnosa na prostorima nekadašnjeg istočnog bloka koji su tokom devedesetih godina neretko prerastali u međuetničke sukobe), ovi preduslovi su postavljeni više značno¹. EU nije donela jasne normative uz pomoć kojih bi se mogla vrednovati postignuća država kandidata za prijem što se tiče ovog polja, već je ostavljen prostor za različite interpretacije ostvarenja manjinskih zaštita u skladu sa postojećim međunarodnim standardima². Pri tome treba napomenuti i da u celokupnom, veoma obimnom pravu Evropske unije ne postoji nijedna norma u kojoj se na bilo koji način spominju manjinska prava, već samo brojna i temeljno utvrđena ljudska prava, kao i da se prilikom procesa širenja Unije ni postojeći međunarodni standardi nisu primenjivali i tumačili na jedinstven i koherentan način, već uvek u zavisnosti od pojedinog slučaja.

Postignuća zemalja–kandidata za prijem u EU po pitanju položaja manjinskih zajednica se utvrđuju na godišnjem nivou u izveštajima koje Evropska komisija dostavlja Evropskom parlamentu i Evropskom savetu, a koja za cilj imaju kako da procene napredak na ovom polju do trenutka pridruživanja, tako i da precizno označe i daju preporuke državama kandidatima koliki je napredak do sada postignut, a šta još treba uraditi na polju zaštite manjinskih zajednica. Pored Evropske komisije unutar EU, brojne međunarodne organizacije vrše procene položaja i stanja manjinskih zajednica u zemljama kandidatima za EU, a koje su od nemalog uticaja za brzinu njihovog institucionalnog pridruživanja evropskoj porodici naroda.

U tom smislu, značajan je pomak u odnosu zvaničnika zapadnoevropskih međunarodnih organizacija prema tretmanu manjinskih zajednica u Srbiji, koja je ne samo do petooktobarskih promena nego i dugo posle njih, uživala neslavnu reputaciju na ovom polju, a što je ohrabrujući signal za ovu, još

1 Peter Vermeersch, EU Enlargement and Minority rights policies in Central Europe, *Focus 1/3*, University of Leuven, Belgium, 2003
2 O međunarodnim standardima zaštite manjina podrobnije kod: mr Tatijana Pavlović Križanić, Novi univerzalni i regionalni standardi u oblasti zaštite manjina, *Zaštita nacionalnih manjina*, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2002

uvek početnu fazu njenog pridruživanja EU. Izjava komesara za nacionalne manjine OEBSA Rolfa Ekeusa data nakon susreta sa srpskim zvaničnicima u februaru 2006. godine³ u kojoj je pozitivno vrednovao postignuća Beograda u oblasti zaštite manjinskih prava, predstavlja jasan signal organima EU da je u odnosu Srbije sa zajednicama nacionalnih manjina postignut primetan napredak koga uvažavaju najvažnije međunarodne organizacije koje se bave ovim pitanjima.

Put do priznanja postignutih rezultata bio je dug i trnovit. Petooktobarska promena državne vlasti u Srbiji dugo je bila pritisнута nasleđem optužbi da je miloševičeva Srbija bila, pored ostalog, i notorni regionalni kršitelj manjinskih prava, pa je novim vlastima bilo veoma teško da se nose ne samo sa problemom uspostavljanja poremećenih odnosa te poverenja sa predstvincima manjinskih zajednica, već i sa sumnjičavim i punim predrasuda predstavnicima međunarodne zajednice. Popravljanje međuetničkih odnosa predstavljalo je mukotrpan posao, jer je osim napora da se na normativnom području dostignu međunarodni standardi zaštite manjinskih prava, stvar mnogo teže išla u prevazilaženju nepoverenja i praktičnom uspostavljanu korektnijih i otvorenijih odnosa na relaciji država – manjinske zajednice.

Breme nasleđenih međuetničkih odnosa u Srbiji

Odavno je postalo poslovično, i u široj i u stručnoj međunarodnoj javnosti, da se glavni krivac pogoršanih međuetničkih odnosa na prostorima Zapadnog Balkana na prelazu iz XX u XXI vek, pronalazi isključivo u režimu Slobodana Miloševića i njegovim delatnostima. Kao i svaka druga simplifikacija, i ova je vrlo primamljiva jer olakšava ne samo ocenjivanje stanja, već i davanje jednostavnih „recepata“ za otklanjanje negativnih posledica na polju međuetničkih odnosa. Ali, kako je situacija u stvarnosti sa svim postojećim problemima neuporedivo kompleksnija od ove pojednostavljajuće slike, ona ne pomaže mnogo u naporima da se negativno međuetničko nasleđe reši i prevaziđe. Da je samo prokazana Miloševićeva „nacionalna politika“ jedini ili glavni uzrok međunacionalnih nesporazuma i sukoba u regionu, nove vlasti bi imale neuporedivo lakši zadatak. Međutim, istorija međuetničkih odnosa na ovim prostorima tokom proteklih stoljeća, prepuna predrasuda, ugnjетavanja, međuetničkog nasilja i manipulacija (kako od ovdašnjih vlastoljubivih pojedinaca tako i od velikih sila) predstavlja teško breme u kome period Miloševićeve vladavine predstavlja samo jednu fazu koja ni po čemu mnogo ne odskače svojom posebnošću od režima koji su mu prethodili.

Jedan od veoma bitnih (a nedovoljno naučno proučenih) uzroka povećanja međuetničkih tenzija na prostoru bivše Jugoslavije uoči njenog raspada predstavlja komunistički društveni poredak. Pripadnici ove ideologije, koja je gotovo pet decenija dominirala prostorom Zapadnog Balkana, došli su

3 Komesar za nacionalne manjine OEBSA Rolf Ekeus juče u Beogradu, *Danas*, 1.02.2006

na vlast duboko svesni teskobe nasleđa međuetničkih sukoba i mržnji koje su pritiskale sve etničke zajednice koje naseljavaju ove prostore. Pružajući najširim društvenim slojevima obećanja da će rešiti nacionalno pitanje paralelno sa društveno-ekonomskim problemima koje su smatrali centralnim, komunisti su se, u skladu sa premisama svoje ideologije, i prihvatali tog posla. Nevolja je ležala u tome što rešenje međuetničkih, kao uostalom svih drugih problema, nije bilo traženo po demokratskom, već partijsko-ideološkom ključu. Proklamovana ravnopravnost između etničkih zajednica uspostavljena je odgore, partijsko-birokratskim i centralističkim diktatom, čime je samo stvoren privid da su međuetnički problemi trajno rešeni. U stvari, nedostatak demokratskih principa i njima sledstvenih sloboda maskiran je i pacifikovan navodnim „rešenim nacionalnim pitanjem“, tako što su se po nacionalnom ključu birali pripadnici partijsko-ideološke elite. Kako su se partijci-pripadnici manjinskih zajednica trudili da u okviru totalitarnog aparata u skladu sa „nacionalnim ključem“ u birokratske strukture uvuku i druge pripadnike svoje zajednice, da im pomognu oko zaposlenja u državnom i društvenom sektoru ili nešto učine po pitanju razvoja privredne infrastrukture na područjima koja te etničke grupe naseljavaju (i to najčešće nasuprot tržišnoj logici), stvoren je utisak kod pripadnika ovih manjina da su im pruženi ravnopravnost i mogućnost razvoja, dok su u stvari bivali uvlačeni u strukture jednog nedemokratskog poretka, služeći mu kao alibi na osnovu koga je mogao da guši demokratske slobode svih građana i krši njihova osnovna ljudska prava, uključujući tu, naravno, i same pripadnike manjinskih zajednica. Ispod ideoloških fraza fundiranih kao kvazihumanistički surrogat međuetničke harmonije poznate kao „bratstvo i jedinstvo“ problemi su se gomilali, jer je, po ideološkom ključu, nedemokratska manjina vladala većinom i zapravo na dugi rok međusobno udaljavala etničke grupe na prostorima bivše SFRJ. „Rešenje nacionalnog pitanja“ tako je postalo fundament totalitarne vladavine, tj. ideološki vid zloupotrebe nerešenih manjinskih prava na račun demokratske većine kao i na račun osnovnih ljudskih prava svih građana. To je između ostalog izazvalo reakciju većinskog naroda i dovelo do uspona Slobodana Miloševića, koji je potekao iz tog istog birokratsko-ideološkog aparata⁴ i nošen voljom za moć iskoristio situaciju da se dočepa vlasti. I kao što je jednopartijski režim počivao na manipulacijama međuetničkim i naročito manjinskim osećanjima igrajući na međunacionalnoj ravnoteži kao osloncu jednog društveno-ekonomski neprirodnog poretka, tako je i autoritarni režim devedesetih godina počivao na manipulacijama nacionalnog osećanja većinskog naroda i njegovom antagonističkom pozicioniranju spram svih od kojih su mu, navodno ili stvarno, dolazile pretnje.

Još nešto je veoma značajno: nepotpunim i neiskrenim uvođenjem principa parlamentarne demokratije i demagoškim manipulisanjem unutar

4 Ne zaboravimo da i njegov režim nije oskudevao partijskim kadrovima manjinskih naroda (Mihalj Kertes, Rahman Morina i mnogi drugi) koji su svi bili komunističke proveniencije.

višestранаčke utakmice uz često kršenje „pravila igre” Milošević je, demontirajući dotrajali komunistički poredak ne da bi ga ukinuo već reformisao, kod većeg broja pripadnika manjinskih zajednica još u samom početku stvorio utisak gubitka „stečenih prava” koje je, zajedno sa strahom od velikosrpskog hegemonizma (uz pomoć koga su komunisti pola veka legitimisali svoje ne-demokratske akcije) i prirodnom bojazni manjine od većine, dodatno pokvario krhko međuetničko poverenje, da bi ga kasnije, svojom autoritarnom i kratkovidom politikom, spustio na niske grane.

Potom su se dogodili raspad savezne države, ratovi i migracije stanovništva koje su još više pogoršale zahladnele međuetničke odnose, a čemu je doprinela i bahata politika režima čiji je osnovni motiv bio samoodržanje na vlasti, a ne uspostavljanje međuetničkog dijaloga i tolerancije. U ratnom okruženju i psihozi sukoba koja pogoduje bujanju nacionalnog ekstremizma svih vrsta, na pograničnim područjima Srbije povremeno je bilo teških međuetničkih incidenata, a priliv srpskih izbeglica iz Hrvatske i Bosne stvorio je kod pripadnika nacionalnih manjina dodatnu zebnju da će promena etničke strukture voditi njihovom proterivanju i asimilaciji. Protivničke strane u građanskom ratu su, u skladu sa svojim državnim interesima, koristile situaciju i uz presudnu ulogu medija manipulisale ovim zebnjama. Poseban problem pričinjavalo je veoma teško ekonomsko stanje uzrokovano ratom i međunarodnim sankcijama, kada su pripadnici mnogih manjina, kao uostalom i veliki broj pripadnika većinskog naroda, napustili svoju matičnu zemlju i pošli „trbuhom za kruhom” u inostranstvo. Iako su primarni ekonomski motivi emigriranja bili često pomešani sa političkim, budući da se neomiljeni režim nije mogao podižiti demokratskim tretiranjem svih svojih građana bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost, činjenica je da sistematskih i planskih progona i ugnjetavanja pripadnika manjinskih zajednica u Miloševićevoj Srbiji nije bilo, već samo krupnijih i manje krupnih incidenata, odnosno pritisaka od strane pojedinaca i ekstremnih grupa, kao i nepostojanja brige vlasti da se ovi incidenti spreče a postojeći reše⁵. Neporeciva je istina da je, uprkos svim manjkavostima, Srbija jedina među bivšim jugoslovenskim republikama uspela da u najvećoj meri očuva svoj multietnički karakter. O tome svedoče podaci popisa stanovništva iz 2002. godine⁶ koji nam daju jasnu sliku multietničnosti Srbije. Prema popisu, koji se odnosi na Srbiju bez Kosova, u toj državi je 2002. godine živelo 7.498.001 stanovnika, sledećeg etničkog sastava: Srbi 82,9%, Mađari 3,9%, Bošnjaci

5 Naravno, sa izuzetkom događaja na Kosovu i Metohiji 1998-1999. godine koji su, nakon gotovo decenijskog bojkota pokrajinskih institucija od strane Albanaca i stvaranja dvovlašća, prerasli prvo u separatističku oružanu pobunu koja je na kraju inicirala vojnu intervenciju NATO pakta i stavljanje ovog dela Srbije pod međunarodni protektorat. Logika kršenja manjinskih prava u ratnoj situaciji, sada sa obrnutim predznakom, nastavila je da se po prestanku oružanih sukoba sistematicno odvija na prostoru južne srpske pokrajine pred očima predstavnika međunarodne zajednice, samo sa obrnutim predznakom – sada su Albanci bili ti koji su se okomili, osim na Srbe, i na druge manjinske zajednice (Rome, Turke, Muslimane, Gorance) koje nastanjuju Kosovo i Metohiju.

6 Popis stanovništva od 2002. godine Saveznog zavoda za statistiku, Saopštenje SNZ1 br. 295, od 24.12.2002.

1,8%, Romi 1,4%, Jugosloveni 1,1%, Hrvati 0,9%, Crnogorci 0,9%, Albanci 0,8%, Slovaci 0,8%, Vlasi 0,5%, Rumuni 0,4%, Makedonci 0,3%, Bugari 0,3% i drugi. Ako se ovi podaci uporede sa popisom iz 1991. godine⁷ kada je Srbija, uključujući Kosovo i Metohiju, imala 9.778.991 stanovnika od kojih su Srbi činili 65,9 %, Albanci 17,1 %, Mađari 3,5 %, Muslimani 2,5 %, Romi 1,4 %, Crnogorci 1,4 %, Hrvati 1,1 % i drugi, nameće se zaključak da se uprkos ratu, migracijama i lošem demografskom priraštaju etnička slika unutar Republike Srbije veoma malo izmenila.

Pogoršani međuetnički odnosi u Srbiji dočekali su pad Miloševića u oktobru 2000. godine i dolazak novih demokratskih vlasti. Otpočinjanje procesa političkih i društvenih promena se, nažalost, odvijalo u uslovima odsustva temeljnog društvenog konsenzusa po svim pitanjima, pa i po pitanju odnosa države prema manjinskim zajednicama. Dodatni problem bio je taj što se mnoštvo ideološki šarolikih stranaka koje su sačinjavale opoziciju Miloševićevom režimu a koje su formirale novu demokratsku vlast, manje bavilo strateškim i načelnim pitanjima, a više konkretnom upravljačkom praksom koja je, usled želje da podvrgne sve postojeće strukture tranzicionog društva svojoj političkoj kontroli, propuštala da se u potrebnoj meri bavi mnoštvom važnih društvenih problema, uključujući tu i međuetničke odnose. Sve se tako uglavnom svelo na donošenje nekoliko zakona koji zadovoljavaju evropske standarde a koji štite prava manjina, dok se sa predstavnicima manjinskih stranaka vodila „politička trgovina“ da bi se sopstvena vlast učvrstila i pojačala. U ovom periodu primetna je i tendencija da pojedini predstavnici manjinskih zajednica sve češće postaju državni funkcioneri, bilo republičke (Jožef Kasa kao potpredsednik vlade, Rasim Ljajić kao savezni ministar...) bilo pokrajinske vlasti (pokrajinski sekretari poput Tamaša Korheca, Zoltana Bunjika i dr.).

Parlamentarni izbori iz decembra 2003. godine i formiranje manjinske vlade početkom naredne godine doveli su do suočavanja novih vlasti sa svim nagomilanim problemima iz prethodnog perioda, ali i dodatnim tvrdnjama političkih i ideoloških protivnika da se njenim izborom, eto, stvari vraćaju na staro stanje, uz prećutkivanje postojanja međuetničkih incidenata i minimiziranje kršenja manjinskih prava. Događaji od 17. marta, neposredno posle izbora nove vlade, kada je, nakon pogroma preostalog srpskog stanovništva u getima širom Kosova i Metohije, u vidu trenutne masovne reakcije došlo do izliva uličnog gneva u kome je u par većih srpskih gradova nastradala imovina pojedinih verskih te manjinskih zajednica, služila je kao ključni argument u prilog potvrđdama ovih optužbi koje su isle dotle da su vlasti potpuno neosnovano pozivane na odgovornost ne samo zbog toga što ne reaguju pravovremeno, već i zato što navodno blagonaklono gledaju na „nacionalističke ispadne“ većinskog stanovništva te im daju potporu u ideološkom smislu, podržavajući u stvari aktivnosti pojedinih politički marginalnih pokreta i manjih grupica nacionalističke orijentacije.

Negativne ocene učinaka srpske politike prema manjinskim zajednicama kulminirale su rezolucijom Evropskog parlamenta iz septembra 2004.

7 isto

godine o ugrožavanju manjina u Vojvodini⁸ sa pozivanjem srpskih vlasti da spreče dalje incidente i procesuiraju počinioce međuetničkih sukoba, kao i rezolucije Saveta Evrope iz oktobra iste godine u kojoj se ponavljaju navedene ocene.⁹

Ovakve, velikim delom jednostrane ocene, uključujući i izveštaje „Human Rights Watch“-a¹⁰ o zabrinutosti zbog povećanja međuetničkih incidenta, svakako nisu doprinele naporima vlasti za smirivanje međuetničkih tenzija niti su ih primorale da užurbano procesuiraju počinioce ovih incidenta; one su, naprotiv, samo produbile međusobno nepoverenje između etničkih grupa i dovele u pitanje rezultate postignute posle petooktobarskih promena. Pripadnici nacionalnih manjina su, zabrinuti da će im se ponoviti dešavanja iz devedesetih godina, udaljavani od pozitivnih napora države da im se stvori ambijent u skladu sa evropskim standardima, dok se kod pripadnika većinskog naroda javilo nepoverenje prema manjinskim zajednicama uz utisak da se na njihovu pruženu ruku i dobromarnost, garantovana prava nacionalnih manjina zloupotrebljavaju da se naruši državni suverenitet i stvoriti nova međuetnička kriza u regionu.

I kako to već biva, iz nepoverenja se rađaju nesporazumi, a iz nesporazuma i drugi, realni incidenti. Da nadležna ministarstva i državni organi nisu pravovremeno intervenisali i sprečili da izolovani incidenti pospeše dalje podizanje tenzija, prenaglašene optužbe mogle su se naknadno i ostvariti. Na svu sreću, to se nije dogodilo. Utoliko je veće priznanje evropskih zvaničnika da je tokom 2005. i naročito 2006. godine smanjen ukupan broj međuetničkih incidenta, naročito na području Vojvodine, koja je u prethodnim izjavama često apostrofirana kao „rovito“ međuetničko područje.

Zakonske promene i politika prema manjinskim zajednicama posle 2000. godine

Već i letimičan pogled na zakonsku regulativu koja obrađuje prava manjinskih zajednica a koja je doneta u periodu posle oktobra 2000. godine, prvo u SRJ a potom i u SCG, ukazuje da je proces zakonskog usklađivanja sa evropskim standardima u ovoj oblasti većim delom zaokružen. Izlaskom Crne Gore iz državne zajednice nakon referendumu održanog 21. maja 2006.

-
- 8 European Parliament Resolution on harassment of minorities in Vojvodina, September 16, 2004[online],<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=//EP//TEXT%2BTA%2BP6-TA-2004-0016%2B0%2BD0C%2BXML%2BV0//EN&LEVEL=3&NAV=X> (retrieved January 30, 2005).
 - 9 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1397 (2004) - Functioning of democratic institutions in Serbia and Montenegro, October 5, 2004, <http://assembly.coe.int/Maininf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta04/ERES1397.htm> (retrieved January 30, 2005).
 - 10 Vidi npr. Dangerous Indifference Violence Against National Minorities in Serbia, *Human Rights Watch*, October 2005, vol. 17, No. 7 (D)

godine, Srbija je, kao pravni sukcesor prethodnih složenih država, preuzeila u svoj zakonodavni korpus, zajedno sa pretvaranjem saveznog Ministarstva za ljudska i manjinska prava u republičku instituciju, i obaveze izvršavanja i onih zakona koji su do nedavno regulisali zaštitu manjinskih prava na nivou državne zajednice. Sve kontroverze oko neusklađenosti Ustavne povelje i saveznih zakona sa jedne strane i ustava donedavnih republika-članica Državne zajednice Srbije i Crne Gore sa druge strane postale su izlišne, kao i pitanja koja su se postavljala oko toga ko izvršava savezne zakone. Donošenjem dugo najavljujanog novog ustava Republike Srbije otkloniće se preostale protivurečnosti između postojećih zakona iz ove oblasti i još uvek aktuelnog Ustava iz 1990. godine koji u odnosu na njih na restriktivan način reguliše manjinska prava (npr. u aktuelnom srpskom ustavu garantuju se samo sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti i prava vezana za obrazovanje, a zabranjuje se diskriminacija na nacionalnoj osnovi), o čemu su već pisali drugi autori¹¹.

U prethodnom periodu, prvo SRJ a potom i SCG čiji je Srbija državnopravni sukcesor, preuzele su brojne međunarodne obaveze potpisivanjem međunarodnih sporazuma o ispunjavanju standarda o pravima manjinskih zajednica. Radi se o dve vrste međunarodnih dokumenata – u prvu grupu spadaju međunarodne konvencije i sporazumi (multilateralni i bilateralni), a u drugu grupu instrukcije, mišljenja i deklaracije raznih međunarodnih organizacija čiji je punopravni član Srbija. Najznačajnije multilateralne konvencije o zaštiti prava manjina čiji je potpisnik Srbija jesu Okvirna konvencija Saveza Evrope o zaštiti nacionalnih manjina iz 1994. godine i Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima Saveta Evrope iz 1992. godine. Pored ovih konvencija, naša država je potpisnik i brojnih bilateralnih sporazuma sa susednim državama o recipročnoj zaštiti manjinskih zajednica među kojima su najznačajnije one zaključene sa Mađarskom, Hrvatskom i Rumunijom, a koje su naknadno ratifikovane u parlamentu. Što se tiče druge grupe međunarodnih dokumenata, tj. raznih preporuka i mišljenja međunarodnih organizacija koje u strogo pravnom smislu ne spadaju u izvore međunarodno pravnih obaveza, ovde su najznačajnija mišljenja i preporuke visokog komesara za nacionalne manjine OEBS-a i preporuke Parlamentarne skupštine Saveta Evrope zbog autoriteta koje ove međunarodne institucije imaju. Obe grupe međunarodnih dokumenata, i konvencije i preporuke međunarodnih organizacija neposredno ne obezbeđuju zaštitu prava manjina već samo obavezuju države potpisnice da to čine same, ali omogućavaju vršenje monitoringa i kontrole njihove primene sistemom izveštaja država odnosno međudržavnih komisija zaduženih za primenu konvencija¹².

-
- 11 Prof. dr Marijana Pajvančić, „Nacionalne manjine i nacionalno zakonodavstvo“, zbirka tekstova *Nacionalne manjine u Srbiji*, Gradske inicijative, Beograd, 2006.
 - 12 Ne zaboravimo da međunarodno pravo ne poznaje oblik sudske zaštite, odnosno primene pravne prinude za ispunjavanje obaveza ovakvih međunarodnih dokumenata čija primena isključivo zavisi od spremnosti država potpisnica da ih izvršavaju, tj. od

Što se tiče unutrašnjeg nacionalnog zakonodavstva koje reguliše zaštitu manjinskih zajednica, za vreme postojanja Državne zajednice SCG na njenom vrhu se nalazila Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama SCG¹³ koja je garantovala punu ravnopravnost i jednakost svim građanima, davala im slobodu izražavanja svog identiteta, a zabranjivala diskriminaciju, nasilnu asimilaciju i izazivanje mržnje na verskim, rasnim ili etničkim osnovama. U njoj je bila data osnova za saradnju manjinskih zajednica sa sunarodnicima u drugim državama, a koja je konkretnizovana u posebnom Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.

Ovaj zakon, usvojen u februaru 2002. godine¹⁴, koji je proširio postojeća prava nacionalnih manjina i približio ih međunarodnim standardima, slobodno se može nazvati kamenom temeljcem nove manjinske politike posle 2000. godine. Njime su uvedeni osnovni kriterijumi službene upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina u slučaju da na teritoriji lokalne samouprave postoji više od 15% pripadnika pojedine manjinske zajednice u ukupnom broju stanovnika, kao i korišćenje jezika manjina u sudskim i upravnim postupcima. Pored toga, novi kvalitet Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina vidi se u tome što on predviđa učestvovanje nacionalnih manjina u procesu odlučivanja koji se tiču njihove kulture, informisanja i upotrebe jezika i pisma u skladu sa zakonom, a u čijem cilju je omogućeno stvaranje nacionalnih saveta. Do sada su pripadnici deset manjina iskoristili ovo pravo i uključili se preko svojih saveta u proces saradnje sa državnim organima. Sa ukidanjem izbornog cenzusa za partie pripadnika nacionalnih manjina¹⁵ (koji zbog svog broja nisu mogli da ga dostignu) stvoreni su uslovi za punu participaciju manjinskih zajednica u svim državnim organima i granama vlasti.

Pojedinim zakonima koji preciznije regulišu specifične oblasti društvenog života dodatno su zagarantovana i zaštićena pojedina manjinska prava. Zakon o ličnoj karti Republike Srbije¹⁶ utvrđivao je pravo da se obrasci za lične karte pored srpskog jezika, obezbeđuju i na manjinskim jezicima u skladu sa zakonom, kao i da se podaci u njima upisuju na jezicima manjina u skladu sa zakonom (čl. 20), a što je standard koji je preuzeo i nedavno donet novi Zakon o ličim kartama. Pojedini procesni zakoni omogućavaju pravo na upotrebu jezika manjina u sudskom, prekršajnom i upravnom postupku, kao i pravo korišćenja tumača. Što se tiče krivično-pravne zaštite manjina, Krivični zakonik oštro sankcioniše dela ograničavanja ustavom zagarantova-

svesti čelnih ljudi dotičnih država koliko njihovo neizvršavanje može da utiče na njihovu reputaciju u međunarodnoj zajednici i direktno se odrazi na njene vitalne interese u međunarodnoj komunikaciji.

13 Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama SCG, <http://www.info.gov.yu>

14 Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ*, 11/2002

15 Zakon o izboru poslanika Srbije i Crne Gore, *Službeni list SRJ*, 12/2004

16 Zakon o ličnoj karti (Sl.list SRS, 15/74, 54/77, 57/80, *Službeni glasnik RS*, 53/93, 67/93, 48/94, 17/99, 33/99)

nih prava građana, pa tako i prava nacionalnih manjina, kao i širenje rasne, verske i nacionalne netrpeljivosti. Zakon o državnim praznicima omogućava svim građanima da ne rade na svoje verske praznike¹⁷, pravoslavcima i katalicima na prvi dan njihovog Božića i za Vaskrs (tj. Uskrs) od Velikog petka do drugog dana Vaskrsa (Usksra), kao i na prvi dan krsne slave pravoslavcima, dok pripadnici jevrejske i islamske zajednice mogu da praznuju svoje najveće verske praznike (Jom Kipur, odnosno Ramazanski i Kurbanski bajram). Zakon o lokalnoj samoupravi utvrđuje odgovornost lokalnih vlasti po pitanju zaštite ličnih i kolektivnih manjinskih prava, uključujući i kriterijume za upotrebu njihovih jezika kao službenih na svojoj teritoriji, kao i formiranje saveta za međunalacionalne odnose svih etničkih grupa na tom području. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja proglašava jednakost svih građana u ostvarivanju prava na edukaciju, zabranjuje omalovažavanje i diskriminaciju i omogućava ostvarivanje obrazovanja na maternjem jeziku u skladu sa zakonski propisanim uslovima, dok Zakon o višoj školi i univerzitetu širi ova prava i na područje visokog školstva, po prethodno pribavljenoj saglasnosti Vlade Republike Srbije.

U sklopu nove politike prema manjinama u periodu posle 2000. godine posebnu ulogu imalo je tada novoformirano savezno Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, čije su nadležnosti nakon raspada državne zajednice prebačene na republički nivo i trenutno su u procesu restrukturiranja. Ovo ministarstvo je, pored iniciranja najvećeg dela gore navedenih zakonodavnih aktivnosti, bilo nosilac pridruživanja prvo SRJ, a potom i SCG, međunarodnim sporazumima iz oblasti manjinske zaštite kao što su Konvencija Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina iz 2001. godine i Instrument o zaštiti nacionalnih manjina.

Nova politika prema manjinama je, kao glavni posao na unutrašnjem planu, imala zadatak da izgradi međuetničko poverenje i toleranciju. Najveći test za uspeh ove nove državne strategije bila je situacija u južnom delu centralne Srbije, gde su pripadnici albanskog separatističkog pokreta uz pomoć svojih istomišljenika sa Kosova, pokušali da odmah nakon promena u oktobru 2000. godine navedu pripadnike albanske nacionalne manjine u pograničnim opštinama na pobunu protiv vlasti i oružanu secesiju. Veštom upotrebom kombinovanih bezbednosnih aktivnosti u cilju obuzdavanja ekstremističkih elemenata i mera za izgradnju međuetničkog poverenja, srpske vlasti su nakon okončanja krize otpočele široku lepezu aktivnosti radi integracije albanske manjine u društvo, u isto vreme intenzivirajući napore i dodatna budžetska sredstva u ekonomski i socijalni oporavak ovog područja. Sveobuhvatnost ovih mera radi uspostavljanja punog mira, bezbednosti i međuetničke tolerancije podrazumevali su formiranje multietničke policije i organa lokalnih vlasti u čijoj su participaciji ohrabrivani pripadnici manjinskih zajednica, a čime su bili izolovani ekstremni separatisti i onemogućeni da, šireći ksenofobiju i etničko nasilje, svoje političke ciljeve pretvore u stvarnost.

17 Zakon o državnim i drugim praznicima u Republici Srbiji (*Službeni glasnik RS* 43/2001)

Širina delatnosti kojim je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava započelo ostvarivanje nove politike Republike Srbije prema manjinama obuhvatila je i medijsku kampanju promovisanja međuetničkog poverenja i tolerancije putem svih raspoloživih medija, od lokalnih do nacionalne televizije i radijskih emisija, preko štampanja knjiga, brošura i plakata, pa sve do organizacije stručnih skupova – debata i okruglih stolova¹⁸ na kojima se odvijao neposredan susret istaknutih pripadnika stučne javnosti sa predstavnicima manjinskih zajednica, gde su se i jedni i drugi suočavali sa iznošenjem konkretnih problema i različitim stavovima oko njihovog rešavanja. Kampanja promovisanja nove manjinske politike za poseban cilj je imala tretman mlađih pripadnika svih nacionalnih zajednica – u nekolicini mesta u Srbiji otvoreni su multikulturalni centri i internet kafei, kao i regionalni multietnički kampovi za mlađu populaciju. Po pitanju neposrednih mera materijalne podrške i pomoći pojedinim manjinskim zajednicama, nova politika prema manjinama se u ovim slučajevima fokusirala u prvom redu na povećanu finansijsku i edukativnu pomoć najzapuštenijim sredinama. Brojne organizacije nacionalnih manjina se na osnovu zakona pomažu iz budžetskih sredstava, njihovi pripadnici se edukuju kako o svojim ličnim i kolektivnim pravima tako i o načinima njihovog korišćenja. U isto vreme se ulažu dodatni napori da se unapredi od ranije postojeća praksa informisanja pripadnika manjina na njihovim maternjim jezicima putem elektronskih i pisanih medija, kao i da se u okviru reforme školstva u ovaj proces uključi, putem pozitivne diskriminacije, što veći broj pripadnika nacionalnih manjina, pogotovo što se tiče njihovog višeg i visokog obrazovanja.

Rezultati nove manjinske politike i postojeći problemi

Postojeće kritike na račun demokratskih srpskih vlasti u postpeto-oktobarskom periodu međutim i ne spore da se u legislativnim aktivnostima Srbija približava evropskim i međunarodnim standardima, već uglavnom proglašavaju nepotpunim, a ponekad i neiskrenim, napore da se ovakvi zakonski propisi u punoj meri i bez izuzetka primenjuju. Najčešće, ove kritike tiču se nedovoljne i nedvosmislene javne osude međuetničkih incidenata i nasilja od strane vladinih zvaničnika, odnosno nepotpunog i necelovitog nadzora resornog ministarstva nad sankcionisanjem krivičnih dela iz ove oblasti (širenja rasne, etničke i verske mržnje) u smislu zagovaranja drastičnijeg kažnjavanja počinilaca ovih krivičnih dela, pa do ukazivanja na sporosti i neefikasnosti nadležnih državnih službi u poslovima prevencije ili otkrivanja počinilaca međuetničkih incidenata radi njihovog što skorijeg procesuiranja¹⁹. Pri-

18 Vidi npr. *zbornik Razvoj multikulturalnog i multietničkog društva*, Savezno ministarstvo nacionalnih i etničkih zajednica i Fond za otvoreno društvo, Beograd 2001, sa dnevnevnog skupa održanog 2. i 3. februara 2001. godine

19 Dangerous Indifference, Violence Against National Minorities in Serbia, *Human Rights Watch*, October 2005, vol. 17, No. 7 (D)

tome se posebno apostrofira da se povećaju naporci vlasti da se što veći broj pripadnika nacionalnih manjina uključi u rad državne administracije, a naročito u sastav Ministarstva unutrašnjih poslova.

Glavni zakonodavni nedostatak materije koja reguliše manjinsku zaštitu je nedostatak kodifikovanosti, tj. nepostojanje jednog zakona na republičkom nivou koji bi u najvećoj mogućoj meri regulisao ovu sadržinu koja se sada nalazi u mnoštvu drugih republičkih propisa, a koji su međusobno neusaglašeni. Novi republički zakon o zaštiti manjinskih prava trebalo bi da produbi bivši savezni zakon i aktuelizuje ga, naročito po pitanju otklanjanja sumnji u nadležnosti organa koji ga primenjuju, i usklađenosti sa ustavnim okvirom koga treba da da dugo očekivani novi republički ustav.

Drugi praktični nedostaci manjinske politike tiču se načina funkcijonisanja nacionalnih saveta koje predviđa republičko pozitivno pravo – posebno po pitanju načina njihovog izbora (dilema između elektoralnih i neposrednih izbora), finansiranja, kao i njihovih nadležnosti po obimu i sadržaju. U sadašnjoj praksi funkcijonisanja nacionalnih saveta manjinskih zajednica koji su zaživeli od 2002. godine, kao specifičan problem se pokazao elektoralni sistem, tj. činjenica da se po njemu u nacionalne savete biraju predstavnici na dva načina – delegiranjem predstavnika manjinskih institucija i elektora koji podržavaju svojim potpisima najmanje sto osoba. Zakonski nedostatak obavezne sudske, odnosno administrativne ovore potpisa kojim se jamči njihova istinitost, delom je uzdrmao punu autentičnost manjinskih reprezenata, i dao dodatne argumente zagovornicima revizije načina izbora elektora u pravcu neposrednih izbora. Prema izjavama zvaničnika republičkog Saveta za nacionalne manjine nacrt zakona kojim će se definitivno odrediti način izbora predstavnika manjinskih zajednica u nacionalnim savetima treba da se nađe pred poslanicima republičke skupštine u toku jeseni 2006. godine.

Uprkos svim navedenim nedostacima i postojećim problemima, evidentno je da nova politika prema manjinama pokazuje značajne rezultate i poboljašanja u međuetničkim odnosima, kao i u odnosu manjinskih zajednica prema Republici Srbiji, tj. prihvatanju njenih institucija uzimanjem učešća u njima. Dosadašnji uspesi, dakako, ne smeju da uljuljkaju vlasti u samozadovoljstvu, jer posao, pogotovo na polju izgradnje trajnog poverenja manjinskih zajednica u državu, još nije završen, a dosadašnji rezultati se svakodnevno suočavaju sa raznovrsnim izazovima. Predubedenja i loša iskustva još nisu izbledela, socio-ekonomsko nezadovoljstvo je još uvek sveprisutno i lako se, pod demagoškim uplivima, može preneti i na međuetničke odnose, a sile antagonizma koje deluju na ovim prostorima još nisu utihnule. I pored toga, dalju izgradnju međuetničkog poverenja i tolerancije biće sa vremenom sve teže uzdrmati.

Apstrakt

Autor ovoga rada se poduhvatio zadatka da analizira položaj manjinskih zajednica u Srbiji posle političkih promena tokom oktobra 2000. godine i evoluciju odnosa između Republike Srbije i manjinskih zajednica u ovom periodu, zaključno sa vremenom prestanka funkcionisanja državne zajednice, odnosno pretvaranja Srbije u suverenu, međunarodno priznatu državu. U radu se daje objašnjenje zatečenog lošeg stanja u međuetničkim odnosima koje je kao teško breme nasledila nova demokratska vlast, a koje je posledica ne samo politike prethodnog režima, već i u velikoj meri i istorijskog nasleđa, pogotovo onog dela kojeg je uzrokovao komunistički društveno-ekonomski poredak.

Pružajući uvid u međunarodne sporazume, zakonodavnu aktivnost, te aktivnu politiku Republike Srbije za unapređenje međuetničkog poverenja i punu participaciju manjinskih zajednica u svim sferama društvenog života, u radu se ukazuje i na postojeće nedostatke i probleme u ostvarivanju nove politike prema manjinama, sa zaključkom da će se, uprkos svim postojećim nedostacima, dalja izgradnja međuetničkog poverenja i tolerancije sa protokom vremena sve teže moći uzdrmati.

Literatura

- Dangerous Indifference Violence Against National Minorities in Serbia, *Human Rights Watch*, October 2005, vol. 17, No. 7 (D)
- Marijana Pajvančić, M, (2006) „Nacionalne manjine i nacionalno zakonodavstvo“, u *Nacionalne manjine u Srbiji*, Gradske inicijative, Beograd.
- Vermeersch, P, (2003), EU Enlargement and Minority rights policies in Central Europe, *Focus I/3*, University of Leuven,
- Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama SCG, <http://www.info.gov.yu>
- *Razvoj multikulturnog i multietničkog društva*, (2001), Savezno ministarstvo nacionalnih i etničkih zajednica i Fond za otvoreno društvo, Beograd.
- Zakon o državnim i drugim praznicima u Republici Srbiji (*Službeni glasnik RS* 43/2001)
- Zakon o ličnoj karti (Sl.list SRS, 15/74, 54/77, 57/80, *Službeni glasnik RS*, 53/93, 67/93, 48/94, 17/99, 33/99)
- Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ*, 11/2002
- *Zaštita nacionalnih manjina*, (2002), Centar za antiratnu akciju, Beograd,
- Zakon o izboru poslanika Srbije i Crne Gore, *Službeni list SRJ*, 12/2004

DRUŠTVENI I POLITIČKI POLOŽAJ CRKVE I VERSKIH ZAJEDNICA (raskid s komunističkim diskontinuitetom)

Sa manifestnim izbijanjem jugoslovenske krize početkom devedesetih godina prošlog veka dolazi do revitalizacije religije u celini društvenog procesa, a političkog procesa pogotovo. Najpre, niz činjenica svedoči da se sve više ljudi odgajanih u ateističkom duhu, svetovnoj kulturi i naglašenom otporu prema tradiciji okreće ka religiji: uključuju se u crkvene i verske organizacije i u njima kao vernici delom ostvaruju svoje društveno angažovanje. Takvo obraćanje veri i sudelovanje u životu konfesionalnih zajednica ima važne implikacije ne samo za njih, no i za društvo u kome žive. Jer, verske zajednice su autoritativan subjekt u svom području delovanja, koji oduvek pretenduje na orientisanje vernika. Zato, one i danas posredstvom institucija i sredstava koja su im na raspolaganju oblikuju i menjaju predstave vernika, utičući neposredno na njihove stavove i praktičan odnos prema tome šta se događa s njima, njihovim narodom i globalnim društvom.

Mogućnosti uticaja verskih zajednica na formiranje javnog mnjenja nisu male, s obzirom na činjenicu da vernici predstavljaju preovlađujući deo naše sveukupne populacije. Naime, prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva prema veroispovesti na teritoriji Srbije (jul 2003), 95 odsto građana čine verujući, a 85 odsto ukupnog broja žitelja – ili 6.371.584 stanovnika – pravoslavne je vere. Mada su nacionalna i verska pripadnost najčešće u direktnoj vezi, popis je pokazao da je u Srbiji više pravoslavaca nego Srba, a razlog za to su prinudne migracije pravoslavnog življa iz Hrvatske i Bosne izazvane raspadom SFR Jugoslavije. Takođe, popis je pokazao da je u Srbiji (bez Kosova i Metohije) nešto više od 410.000 katolika (5,5 odsto), nešto manje od 240.000 pripadnika islamske verske zajednice (3,2 odsto), oko 80.000 protestanata (1,1 odsto), nešto manje od 800 judaista (0,01 odsto), dok ostalim veroispovestima pripada nešto manje od 20.000 građana Srbije. Da nisu vernici, izjasnilo se samo 40.000 građana od ukupno 7.498.001 stanovnika u republici, što je 0,5 odsto, dok se o svojoj verskoj pripadnosti nije izjasnilo oko 330.000 žitelja, ili 4,5 odsto od ukupnog broja.¹ To uvažavaju na svojevrstan način i raznovrsne političke partije, unoseći u programe svojih strateških delatnosti – težišno ili marginalno, direktno ili posredovano, iz dubokog uverenja ili sasvim pragmatično – religijske ideje i sadržaje da bi dodatno potkrepile svoju argumentaciju, ali i osnažile samu

¹ Vidi: Mirjana Kuburović, Verska pripadnost žitelja Srbije, Politika, 5. jul 2003. godine.

osnovu legitimitetata. Iz toga nisu izuzete čak ni izričito ateističke partije, koje koriste verske sadržaje kako bi nadomestile dramatičnu istrošenost postojećih ideoloških zaliha smisla, značenja i tradicije.²

Pored ostalog, to na neki način omogućava, pre svega tzv. subjektivizaciju (politizaciju) Srpske pravoslavne crkve³ – koja svojim javnim i političkim artikulisanjem stavova o suštini jugoslovenske krize i mogućim putevima izlaska iz nje postepeno izlazi iz svoje dotadašnje višedecenijske izolacije i marginalizacije, uključujući se u javni i politički život. Naravno, to važi i za ostale, na prvom mestu tradicionalne verske zajednice, no teret njihove odgovornosti u onom domenu koji se tiče moralne, duhovne, ali i političke dimenzije⁴ čovekovog postojanja zasigurno je manji. Jasno, to nema nikakve veze sa njihovom doktrinarnom ili organizacionom nesposobnošću, već, pre svega, s neuporedivo manjim brojem vernika koje u svom okrilju okupljaju na tlu Srbije. Ipak, *društvena i politička subjektivizacija* SPC na poprištu jugoslovenske krize nije nimalo jednostavan i lak proces, s obzirom na to da je u socijalističkom režimu bila sprovedena njena drastična desubjektivizacija, „zakonskim“ oduzimanjem autentičnog povesnog prava na učestvovanje u procesu osmišljavanja života društvene zajednice.

Dinamika tradicionalnog crkvenog društvenog delovanja bila je blokirana na dva nivoa: normativnom i stvarnom. Na normativnom planu donet je niz značajnih zakonskih akata kojima se crkva odvaja od države, potiskuje iz sistema javnih društvenih ustanova i smešta isključivo u područje čovekove privatnosti.⁵ Drugi važan konstitutivni momenat društvene pozicije crkve u socijalističkom režimu, čini zasnivanje odnosa neravnopravnosti između cr-

2 Jasno, ovde se ontologija vere svodi na golu formu lišenu života, na isprazni ritual, politički faktor i jeftinu ikonografiju, čime se u stvari grubo zloupotrebljava i poništava sve što predstavlja pravo naznačenje svake autentične duhovnosti.

3 U daljem tekstu: SPC.

4 Crkva je politički organizam u najdubljem smislu te reči, samo pod uslovom da se politika razume u kontekstu njenog izvornog značenja – kao briga za celokupni život jedne zajednice.

5 Načelo odvojenosti crkve i države proklamovano je prvi put u članu 25. Ustava FNRJ, od 31. januara 1956. godine; a skoro nepromjenjeni smisao nalazi se u formulaciji Ustava od 1974. godine (član 174). Ovaj član, glasi: „Ispovedanje vere je slobodno i **privatna** je stvar čoveka. Verske zajednice su **odvojene od države** i slobodne u vršenju verskih poslova i verskih obreda. Verske zajednice mogu osnivati samo verske škole za spremanje sveštenika. **Protivustavna je zloupotreba vere** i verske delatnosti **u političke svrhe**. Društvena zajednica može materijalno pomagati verske zajednice. Verske zajednice mogu, u granicama određenim zakonom „imati pravo svojine na nepokretnosti.“ (podvukla, G. Ž.). Direktne posledice odvajanja crkve od države bile su, pre svega, izbacivanje veronuke iz škole, uvođenje obavezognog građanskog braka i ukidanje svih dotadašnjih izvora finansiranja njene društvene misije. Njenu ovako tešku materijalnu situaciju su dodatno otežavali različiti vidovi prakse revolucionarnog diskontinuiteta – agrarna reforma i raznovrsni oblici nacionalizacije. (Crkvi je bilo oduzeto 70.000 hektara zemlje i šume; nacionalizovano je 1.180 crkvenih zgrada u vrednosti od osam milijardi dinara; a za sve to je određena sasvim simbolična naknada, koja nije isplaćena sve do danas). Ako se svemu tome dodadaju neprocenjivi materijalni gubici i šteta koju je SPC podnela tokom Drugog svetskog rata, za vreme prošlodecenijskog krvavog raspleta jugoslovenske krize

kve i države. Konstituisanjem Državne komisije za verske poslove⁶, uspostavljen je svojevrstan političko-nadzorni organ nad radom svih crkvenih ustanova. Time se crkva, zapravo, stavlja u podređen položaj prema državi, koja posredstvom ove komisije stiče legalno pravo da direktno kontroliše i usmerava rad crkvenih organa. Takav odnos podređenosti – nadređenosti između crkve i države, utemeljuje se na neki način i Zakonom o zabrani izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje,⁷ kojim se uvodi na mala vrata puki partijsko-državni voluntarizam u procenjivanju granica unutar kojih je dopušteno i prihvaćeno crkveno delovanje. Shodno tome, vođene su brojne anticrkvene kampanje koje svoju legitimnu osnovu pronalaze upravo u ovakvom zakonski formulisanom stavu da se verski interes ne sme politizovati i postati oružje u borbi za političku vlast, te da crkva može delovati isključivo u domenu čovekove privatnosti.

Pored ostalog, sveštenstvo se izlagalo raznim političkim progonima, pa i fizičkom zlostavljanju; a ovakvo nasilje prati samovoljno mešanje državne vlasti u rad crkvenih organa, te direktno ometanje samih bogosluženja. Svi ovi primeri odnošenja socijalističke države prema SPC jasno pokazuju da je ustavom proklamovana i garantovana sloboda vere i delovanja verskih zajednica bila tek *puko normativno-političko određenje*, a nikako *istinsko načelo života jugoslovenske socijalističke zajednice*. Tačnost ovakve tvrdnje samo još dodatno potkrepljuje činjenica da je vladajući politički režim kontinuirano i neodstupno pokušavao da interveniše u sam život crkve, kako bi je preobratio u svoju neposrednu transmisiju, u „produženu ruku“ ostvarivanja sopstvenih političkih interesa i ciljeva. A samo jedan od takvih već klasičnih primera crkvene instrumentalizacije, predstavlja podsticanje sveštenika na samovoljnu aktivnost okrenutu protiv crkvene discipline i poslušnosti episkopima u čijem je cilju stvoren Savez udruženja pravoslavnih sveštenika FNRJ.⁸ U

na prostoru bivše Jugoslavije, te dramatičnih zbivanja na Kosovu i Metohiji – dobija se samo približno tačna slika ovog urgentnog i do danas nerešenog crkvenog problema.

- 6 Državna komisija za verske poslove konstituisana je Uredbom, od 21. oktobra 1945. godine. Njom se menja član 278. Ustava Srpske pravoslavne crkve, po kome vezu između države i crkve predstavlja Ministarstvo pravde. Uredba ima šest članova i odnosi se na sve verske zajednice. Prvi član ove uredbe, glasi: "Državna komisija za verske poslove proučava sva pitanja koja se tiču spoljnog života verskih zajednica, njihovih međusobnih odnosa i položaja crkve prema državi i narodnim vlastima, kao i pripremanje materijala za zakonodavno rešenje odnosa između verskih zajednica i države". (Vidi: Glasnik SPC, broj 3, od 1. III (16. II) 1946, str. 47). U članu drugom, kaže se da će Komisija održavati „najtešnje odnose sa organima verskih zajednica. Organi verskih zajednica i organi narodnih vlasti **dužni su** Komisiji na njen zahtev dostavljati potrebna obaveštenja i podatke.“ (Vidi: Isto; podvukla G.Ž.).
- 7 Ovaj zakon donet je 27. maja 1945. godine, a posebnu važnost ima sledeći njegov stav: „Naučna kritika religije i kritika neispravnog rada verskih predstavnika i crkvenih službenika ne može se smatrati izazivanjem i rasprišivanjem verske mržnje. Smatraće se otežavajućom okolnosti ako izazivanje i rasprišivanje verske mržnje vrše crkveni predstavnici“. (Vidi: Glasnik SPC, broj 3, od 1. III (16. II) 1946, str. 48).
- 8 Savez udruženja pravoslavnih sveštenika FNRJ, konstituisan je 3. marta 1949. godine u Beogradu. Njegovi koreni potiču još iz vremena Drugog svetskog rata, a prve inicijative

cilju što lakšeg i efikasnijeg stavljanja crkve pod svoju kontrolu vladajući socijalistički režim direktno doprinosi i stvaranju dubokog unutrašnjeg i spoljnog crkvenog raskola, čije nesagledivo štetne i pogubne posledice nisu u potpunosti prevaziđene, čak, sve do danas.

Nije potrebna velika pamet da bi se shvatilo šta sve ovo stvarno znači za crkvu koja svoju tradicionalnu društvenu ulogu ostvaruje upravo integrisanjem u ideološki i državni aparat vlasti, rukovodeći se pri tome tzv. teorijom simfonije, koja podrazumeva blisku saradnju države i crkve u pitanjima od vitalnog nacionalnog značaja, ali i njihovu punu autonomnost u okviru vlastitog domena delovanja!¹⁹ Pridržavajući se baš takve strategije Srpska crkva je, istorijski gledano, stekla i održala status snage kojoj pripada važna uloga u nacionalno-državnom integrisanju srpskog naroda, te konstituisanju njegovih političkih zajednica. To bi, ujedno, značilo da ona nikada nije gradila niti razvijala neki poseban politički subjektivitet naspram državnog, ili mimo njega. Stoga je ovakvo socijalističko proklamovanje i uspostavljanje principa crkvene podređenosti državi moralno imati doista katastrofalne posledice za nju; s obzirom na to da je time poništena i razorena jedna od vodećih komponenti njene tradicionalne strategije društvenog delovanja, pa tako i blokirana sama dinamika crkvenog života. Bez uporišta u „svojoj“ državi i pod stalnom pretnjom pretvaranja u njenu neposrednu i puku „transmisiju“, lišena istovremeno podrške nekog „svepravoslavnog međunarodnog centra“, SPC je neizbežno dospela na samu ivicu golog opstanka. A ishod svega toga bio je nezaustavljiv pad njenog društvenog značaja, njenog naglo povlaчење iz matice na same margine narodnog života. Pravi rezultat bio je više nego očit – nagla ateizacija srpskog naroda i iščezavanje skoro svih pravoslavnih sadržaja iz njegovog života.

Svakako, u svemu tome postoje značajne razlike između SPC i Katoličke crkve, s obzirom da one žive u okviru specifičnih sklopova društvenih okolnosti; te pripadaju različitim civilizacijskim segmentima. Tako, Katolička crkva u neprijateljskom okruženju agresivnog socijalističkog ateizma nije nikada bila prepuštena samoj sebi, zahvaljujući tome što čini deo svetske centralističke crkvene organizacije, pa kao takva uživa privilegiju stalne

za formiranje dolaze do izražaja na sastanku grupe sveštenika i bogoslova koja je – na podsticaj i pod pokroviteljstvom Vrhovnog štaba NOP i POJ i sveštenika Vlade Zečevića, već tada člana CK KPJ – održala skupštinu novembra 1942. godine u Srpskoj Jasenici. Inače, ovde je reč je o jednom tipičnom dogovornom, kolektivnom udruženju, čiju organizacionu strukturu i pravila delanju stvaraju tzv. narodni sveštenici mimo saglasnosti više crkvene vlasti. Takva pravila udruženja bila su izričito odbijena od strane Svetog sinoda i Svetog arhijerejskog sabora SPC, kao nekanonska i time nepriznata.

9 Ovakvo uređenje odnosa uzajamnog pomaganja i dopunjavanja crkve i države, u suprotnosti je s gledištim o tzv. cezaropapizmu koje prevlast daruje caru (državnoj vlasti), te papocentrizmu u kome prevlast ima crkveni poglavari. Međutim, realizovanje „simfoničnog“ modela crkveno-državnih odnosa susretalo se s brojnim i teško savladivim preprekama tokom burne srpske povesti. Retko kada se primenjivao u svom čistom, idealtipskom vidu. Ovakav koncept crkveno-državnih odnosa mnogo češće je u praksi naginjao ka cezaropapizmu, no papocentrizmu.

podrške njenog moćnog međunarodnog državnog centra.¹⁰ Takva činjenica dobija još naglašenije značenje, ako se ima u vidu da je reč Vatikana bila nezaobilazna u svim značajnijim pitanjima od interesa za Katoličku crkvu u Jugoslaviji.¹¹ S druge strane, ova crkva poseduje veoma bogato povesno iskustvo u sticanju i razvoju svog *samostalnog političkog subjektiviteta*. Naime, ona je svoj uticaj i učešće u političkom procesu odlučivanja u društvu u kome živi osiguravala na mnogovrsne načine¹²; a uporedo s tim, gradila nezavisnu poziciju naspram političke vlasti istog tog društva. Shodno tome, Katolička crkva je – podržavana spoljašnjim crkvenim i svetovnim autoritetom Vatikana, a sama iznutra stolecima osposobljavana za samostalno mišljenje i delanje u odnosu na državu u čijim okvirima postoji – posedovala znatno veće mogućnosti od SPC u očuvanju uticaja na život „svog“ naroda, pa i na sveukupnu jugoslovensku socijalističku zajednicu.¹³ Zbog toga su i efekti jugoslovenske krize na njenu doktrinu i praktično delovanje mnogo očitiji i svrshodniji, nego što je to slučaj sa SPC.

U svakom slučaju, ovako ogromna većina verujućih građana obavezuje državu danas da sarađuje sa crkvama i verskim zajednicama; tim pre što je pravo na versku slobodu jedno od osnovnih ljudskih prava koja se garantuju našim ustavnim dokumentima, ali i međunarodnim konvencijama.¹⁴ Ali,

- 10 Katolička crkva se još od 1054. godine oformila u sasvim zasebnu crkvu sa odlikama strogo centralističke hijerarhijske organizacije. U njoj, papa kao „Božji namesnik“ (*Vicarius Christi*) ima apsolutističku vlast; istovremeno, njemu pripada vlast svetovnog vladara specifičnog grada-države Vatikana koji je centar svekolikog katolicizma. Kao međunarodna crkvena organizacija, Katolička crkva je neprekidno pokušavala da izraste u samostalni politički subjekt delotvoran u kreiranju i sprovođenju svetske politike. Mnogobrojne istorijske činjenice potvrđuju stalno angažovanje Vatikana u pravcu osiguravanja sopstvenog prisustva i uticaja u svim značajnijim punktovima stvaranja međunarodne politike. Upravo takvoj svrsi namenjen je Papski sekretarijat – kao diplomatska institucija sačinjena od specijalno obučenih diplomata papskih nuncija (*nunci collectores*). Na takav način Vatikan zapravo stiče tačan uvid u celinu svojih interesa u svetu na osnovu koga može razviti adekvatnu strategiju delovanja na život pojedinih društava.
- 11 Katolička crkva (odносно Vatikan) reguliše svoje odnose s državama u kojima deluju pojedine crkve specifičnim međunarodnim ugovorima tj. konkordatima. Oni sadrže precizne norme o pravnom uređenju odnosa između Katoličke crkve i države izvan okvira unutrašnjeg zakonodavstva; njima se, dakle, po pravilu pridaje crkvi *poseban pravni status*.
- 12 Jedno od takvih sredstava je specifičan katolički pokret *apostolata laika; ali, i političke partie s katoličkim predznakom*.
- 13 U uslovima vladavine socijalističke ateističke „državne religije“, jedno od najproduktivnijih sredstava zaštite i promicanja katoličkih interesa je tzv. apostolat laika. Prava njegova namena je da omogući crkvi kao instituciji da se što manje direktno angažuje, a ipak za-drži svoj uticaj na politički proces. To je posebno značajno u situaciji kada se katolicizam *zvanično* odriče svog političkog delovanja usmerenog na sticanje vlasti, ali ne i delovanja u funkciji opštег dobra.
- 14 Sloboda veroispovesti ima značajno mesto u zakonodavstvu Evropske unije. Oblast religije je u evropskom pravu regulisana imajući u vidu tri osnovna principa – slobodu, jednakost i ravnopravnost. Pri tome je pravna regulativa EU oslonjena u velikoj meri na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (UN 1948), Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950), Međunarodni pakt o građanskim i političkim

ostvarivanje prava na versku slobodu ne podrazumeva stanje u kome država treba da bude pasivan posmatrač, već aktivan stvaralac ambijenta u kojem se takva sloboda može ostvariti. Takav zahtev samo dodatno potencira doba tranzicije u kojoj živimo, s obzirom na to da ona podrazumeva celinu složenih procesa prelaženja iz stanja komunističkog povesnog i društvenog diskontinuiteta – u stanje normalnosti građanskog društva,¹⁵ označenog, po red ostalog, i demokratskim konceptom uređenja crkveno-državnih odnosa. Shodno tome, pitanje promene položaja crkve u našem društvu danas je sudbinski povezano s pitanjem njegovog demokratskog transformisanja.

Ka demokratskom konceptu crkveno-državnih odnosa

Utoliko je čudnije što se u rešavanju odnosa crkve i države nije mnogo odmaklo u nas, čak ni čitavu deceniju i po od sloma Titove Jugoslavije!¹⁶ Srbija od 1993. godine, kada je stavljen van snage Zakon o pravnom položaju verskih zajednica,¹⁷ nema zakonsku regulativu u ovoj oblasti, mada je bilo više pokušaja da se takav zakon doneše, kako u vreme vladavine režima Slobodana Miloševića, tako i posle 5. oktobra 2000. godine. Zašto je tako nedopustivo dugo vladala pravna praznina koja naglašeno doprinosi voluntarizmu, proizvoljnom i pragmatskom odlučivanju o značajnim pitanjima odnosa države i verskih zajednica; pa time, i njihovoj gruboj instrumentalizaciji i manipulaci-

pravima (1966), kao i na neke docnije značajne međunarodnopravne dokumente (naročito na Amsterdamski ugovor i Povelju o osnovnim pravima Evropske unije – Nica 2000). Opšta načela pravnog sistema zemalja članica čine sastavni deo pravnog poretku EU, što znači da zemlje članice i regioni mogu i moraju da svojim iskustvima, potrebama i viđenjima doprinesu zaštiti ljudskih prava zemalja članica.

- 15 Reč je o stvaranju stabilnih demokratskih institucija, vladavini čovekovih prava i sloboda, uređenoj političkoj zajednici, pravnoj državi, istaknutim demokratskim vrednostima, pa, dakle, i tome svemu skladnim demokratskim principom uređenja crkveno-državnih odnosa.
- 16 Izuzetak koji narušava ovo pravilo predstavlja fakultativno vraćanje veronauke u državne škole, Uredbom Vlade Srbije o organizovanju i ostvarivanju verske nastave i nastave alternativnog predmeta u osnovnoj i srednjoj školi, od 24. jula 2001. godine (Službeni glasnik RS, broj 46/2001). Zatim, „vraćanje“ Bogoslovskog fakulteta u sastav Univerziteta u Beogradu, Rešenjem Vlade Republike Srbije, od 9. januara 2004. godine, kojim se oglašava ništavnim Rešenje Vlade Narodne Republike Srbije, od 15. februara 1952. godine, kojim je Bogoslovski fakultet – do tada u sastavu Beogradskog univerziteta – bio ukinut kao državna ustanova. (Službeni glasnik RS, broj 51/2004). Time se konačno izlazi u susret crkvenom zahtevu, po prvi put jasno artikulisanom izbijanjem krize početkom devedesetih godina, da se shodno demokratskim promenama država transformiše u „ideološki neutralnu državu“, da se „odrekne svog monopola nad obrazovanjem i vaspitanjem, omogućivši punu autonomiju Univerziteta, škole i uopšte kulture“; te, najzad, „da omogući u okviru svojih nadležnosti da se u državnim školama izvodi fakultativna verska nastava – veronauka.“
- 17 Zakon o pravnom položaju verskih zajednica, donet je 1953. godine (Službeni list FNRJ, broj 22/1953). U njemu sadržan smisao potvrđuje se Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica, donetim 1977. godine (Službeni glasnik SRS, broj 44/1977).

ji? Zašto promene u društvenom i političkom položaju crkava i verskih zajednica, nisu registrovane na normativnom planu? Zašto su na snazi ostali preživeli koncepti, sheme i obrasci crkveno-državnih odnosa, koje je sam život već uveliko demantovao? Koji su bili razlozi pristajanja Srpske pravoslavne crkve, ali i ostalih crkava i verskih zajednica, na skoro nedogledno odugovlačenje rešenja gorućih problema njihove egzistencije? Zašto Srpska pravoslavna crkva tokom protekle decenije nije efikasnije upotreblila naglo naraslu duhovnu energiju i sve snažnije okretanje ka veri i crkvi na ovom prostoru, boreći se istrajnije za ostvarivanje svojih prava?¹⁸ Šta ju je u tome sprečavalo? Možda, dobro znana vezanost ove crkve za „svoju“ državu i upućenost na saradnju s njom u momentima od presudnog značaja za sudbinu naroda i zajednice? Ili, pak, uverenje da je sve što «previše talasa» štetno po stabilnost državne zajednice?

Sva ova nagađanja pripadaju domenu naših čistih pretpostavki. No, što se tiče ponašanja vladajuće političke elite u Miloševićevu dobu, ali i nekih predstavnika sadašnje demokratske vlasti, tu su već stvari mnogo jednostavnije i jasnije. To što je zvanična politička vlast, uprkos nekim značajnim promenama u svom odnosu prema crkvi, ipak prečutno prelazila preko mnogih njenih zahteva, nije bilo nimalo slučajno. I nije nimalo nelogično to što se odlučila za ovaku taktiku odlaganja i odugovlačenja, uprkos saznanju da se više crkva ovde ne može ignorisati, da se o nekim pitanjima bez nje ne može razgovarati, i da joj se mora pružiti ruka, makar i samo zato da bi se od nje zatražila pomoć u rešavanju sve većeg balasta pretečih društvenih problema. Jer, baš ovakvo ponašanje čini deo već viđene i mnogo puta proveravane strategije političkog vladanja. One, koja po svaku cenu nastoji da spreči inače neizbežne promene za koje su uslovi već odavno sazreli.¹⁹ A što se crkveni

18 Vidljivi pomak u tom smislu predstavlja Memorandum Svetog arhijerejskog sabora SPC, donet na njegovom redovnom zasedanju od 14. do 27. maja 1992. godine, a upućen „vernoj deci Pravoslavne crkve srpske, srpskom narodu i celokupnoj domaćoj i međunarodnoj javnosti“, u kome se iznosi crkveno gledanje na tragična zbivanja u nas vezana za rasplet jugoslovenske krize, njegove uzroke, kao i moguće puteve razrešenja. Ovde se, posred ostalog, kaže da postojeće „partije na vlasti u Srbiji i Crnoj Gori, nasleđujući strukture i organe, sredstva i načela posleratnog komunističkog sistema, ni danas ne omogućuju ravnopravni demokratski dijalog u društvu, niti podelu odgovornosti i saradnju sa svima ostalima“, da „te partije, iako na drugačiji način, no ništa manje efikasno, ne dopuštaju Crkvi da zauzme ono mesto u društvu koje joj je vekovima pripadalo i koje joj pripada u skladu sa njenim duhovnim i moralnim vrednostima“. Takođe, ističe se „da su ateisti i dajle povlašćeni sloj u društvu, posebno u prosveti“, da je „veronauka ponovo isključena iz škola... ; a crkvena imovina koja treba da bude vraćena Crkvi razvlašćuje se i rasprodaje, uprkos volji darodavca i zadužbinara koju su i turske vlasti poštovale, kao što je poštuju i sve pravne države“. (Vidi: Memorandum Svetog arhijerejskog sabora SPC, *Pravoslavlje*, 1. jun 1992, str. 3).

19 Istine radi valja reći da je društvena pozicija crkve, kao ustanove koja deluje isključivo u granicama sfere čovekove privatnosti, u potpunoj saglasnosti s tradicionalnim socijalističkim društvenim projektom u kome crkva i vernici predstavljaju tek izdanke starog sveta, koje treba ubrzano prevazići. A prvi momenat takvog prevazilaženja čini upravo njihovo isključivanje iz javnog i političkog života.

zahtevi za menjanje preživelog koncepta uređenja crkveno-državnih odnosa nisu izričito odbacivali, to je zbog sasvim ispravne procene da im je pomoć crkve preko potrebna. Da bi se zadržala tehnologija vladanja, kojom se osigurava održavanje statusa quo, ili bar maksimalno produžava i odlaže vreme promena, opredelilo se za čutanje! Čutanje, koje je predugo trajalo!

Pa ipak, pitanje odnosa crkve i države nije se moglo u beskonačnost odlagati. Jer, ozbiljan problem sa socijalističkim obrascem odnošenja prema crkvi i verskim zajednicama, njegovo uplitanje u krug nerešivih i bezizlaznih teškoća, nastaje tek u društvu koje doživljava sebe kao demokratsko i pluralistički organizovano, a ima i pretenzije da bude moderno i evropsko. Svakako, u uslovima današnje tranzicije problem nije i ne može ni biti u tome što je crkva odvojena od države. Tako i treba da bude, a tako odavno već i jeste u čitavom civilizovanom i demokratskom svetu. Jasno, izuzimajući odavde vladajući sistem državne crkve gde se država identificuje sa većinskom crkvom (Engleska, Grčka, pojedine nordijske zemlje), ali i sve zastupljeniji model kooperativne odvojenosti uz benevolentnu saradnju crkve i države (Nemačka, Austrija, a sve više Italija i Španija).

Međutim, ono što može predstavljati ozbiljan problem jeste to što se u znatnom delu naše javnosti i danas pod odvojenošću crkve i države podrazumeva potpuno nepodudaranje njihove delatnosti, te apsolutno odsustvo zajedničkih poslova. Naime, smatra se da crkva apsolutno nema šta da traži u javnom i političkom životu; dok, svaka moguća „konfesionalizacija“ pogubno deluje na tek otpočeli proces naše demokratizacije, modernizacije i evropeizacije.²⁰ A takvim normativnim uređenjem mesta i uloge crkve u društvu – čiji, inače, naglašeni retorički poklic glasi: „Vraćanje u Evropu!“ – izgoni se zapravo hrišćanstvo kao sam evropski temelj, ustupajući mesto jednom čudnovatom hibridu „hrišćanstvu bez crkve“.²¹ Jer, suprotно modernom poimanju koncepta verske neutralnosti države – realizovanom, i to ne u čistom vidu, recimo, u Francuskoj – mi ovde svedočimo prave relikte eminentno komunističkog poimanja religije kao „opijuma za narod“, koju bi trebalo sasvim izgnati iz javnog života! Ono što je sigurno jeste da se što hitnije moralno promeniti ovakvo tretiranje crkve kao ustanove čije delovanje pripada jedino sferi privatnosti, dopuštajući joj da konačno zauzme mesto u društvu

20 Indikativno je, međutim, da u našem tranzicionom demokratskom ambijentu - pretežno shvaćenom kao prostor nepriksnovene čovekove slobode lišene odgovornosti za iskazuju reč – svako ima „zagarantovano“ pravo da podrazumeva pod crkvom sve što mu padne na pamet, a da pri tome nema čak ni elementarno znanje i konvencionalnu predstavu o njoj. U naučnim, političkim i društvenim raspravama crkvi se pridaju potpuno različita, pa i suprotna značenja, nastala proizvoljnim i olakim interpretiranjem opterećenim brojnim predrasudama i instrumentalizacijama. Nije retko čuti, čak, ni da je crkva isto što i svaka druga društvena, pa i nevladina organizacija...

21 Tretiranjem crkve kao ustanove koja može da deluje isključivo u okviru čovekove privatnosti hrišćanstvo se prihvata tek formalno, a uistinu, svodi na „hrišćanstvo bez crkve kao javne zajednice“, što je besmislica po sebi, koja direktno protivreči istinskoj prirodi hrišćanske crkve kao saborne i eshatološke zajednice.

adekvatno njenim duhovnim i moralnim vrednostima. To ne podrazumeva, ujedno, neko vraćanje crkve u državne institucije, kao jedino mogući način provođenja njene društvene misije. Uostalom, za tako što se ne zalaže danas ni sama SPC, smatrajući ovakav eksperiment opasnim i višestruko štetnim. Ali, to zasigurno znači da bi država morala postati ideološki neutralna, odričući se monopolja nad obrazovanjem i vaspitanjem, te osiguravajući u okviru svojih nadležnosti izvođenje fakultativne verske nastave u državnim školama. Jednom rečju, moralo se najzad realizovati i u nas ono što već uveliko postoji u modernom i demokratskom svetu – razdvojenost crkve i države, koja čini nedopustivim svako državno mešanje u unutrašnje crkvene stvari.

Dakle, problem koji u ovom domenu može nastati javlja se samo ukoliko se ne obezbede zakonski uslovi za slobodu crkvene delatnosti, već se odnos prema crkvi prepusti praksi ideološkog i političkog voluntarizma, stvarajući povoljne uslove za svakovrsnu crkvenu instrumentalizaciju i zloupotrebu. Kada se, međutim, kaže da je danas preko potrebno i na normativnom planu garantovati slobodno i samostalno crkveno delovanje, ne misli se isključivo na oblast usko religioznih stvari. Iako ni to nije nevažno spomenuti, upravo stoga što je socijalistički režim proklamovano načelo crkvene podređenosti državi koristio čak i za neposredno mešanje u same liturgijske okvire, unoseći u njih potpuno strane elemente koji su ih mogli razbiti. Domenu crkvene slobode, pored toga, pripada i njeno sudelovanje u javnom životu, kao i uticaj na odlučivanje u pitanjima od vitalnog nacionalnog značaja. Crkva na to ima pravo koje joj нико ne može oduzeti, baš zato što je i politički organizam u najdubljem smislu te reči. Jasno, pod prepostavkom da se politika razume u kontekstu njenog izvornog značenja – kao briga za celokupni život jedne zajednice.

Stoga, crkvu danas ne zanima jedino verska dimenzija života, no i sve što se tiče moralne i duhovne sfere čovekovog postojanja. Uskratiti joj ovo pravo značilo bi diskriminisati je, stavljajući je u podređen položaj prema ostalim društvenim subjektima. Ili, što je samo druga strana iste stvari, poništiti elementarna pravila igre svakog uistinu demokratskog društva. Stoga, zvuči sasvim logično naglašeno zalaganje Srpske pravoslavne crkve za demokratsko, pravno i pluralistički organizovano društvo, a pogotovo, društvo s pouzdanim garancijama za poštovanje svih ljudskih prava i sloboda. Njeno insistiranje na političkom pluralizmu prirodno je, i otuda, što upravo pluralizam čini izvorno svojstvo pravoslavlja usađeno u samo biće Pravoslavne crkve. Zbog svega toga, pitanje odnosa crkve i države nije se moglo kao tema u beskonačnost odlagati. Tačnije, bilo je samo pitanje dana kada će jedan preživelji, nedemokratski, autoritarni, i po mnogo čemu čak totalitarni, obrazac regulisanja crkveno-državnog života konačno otici u istoriju; što se, zapravo, i dogodilo nedavnjim donošenjem Zakona o crkvama i verskim zajednicama.

Raskid s komunističkim diskontinuitetom

Prednacrt ovog zakona, koji je pripremilo Ministarstvo vera Srbije, početkom jula 2004. godine upućen je na javnu raspravu u kojoj su učestvovali crkve i verske zajednice, OEBS, Savet Evrope i nevladine organizacije. Vlada Srbije je 4. marta 2006. godine utvrdila Predlog zakona o crkvama i verskim zajednicama, uputivši ga Skupštini Srbije na usvajanje, gde je nakon višednevne rasprave usvojen 20. aprila 2006. Ovakav predlog zakona izazvao je žestoke reakcije u javnosti – od njegove podrške, do potpunog odbacivanja. Ipak, preovlađujući je bio stav da se njime rešava status crkava i verskih zajedница, što je inače preko potrebno, s obzirom da u ovoj oblasti nije bilo nikakve zakonske regulative; a od svih mogućih solucija, najgore je upravo stanje bezakonja.

Uočljivo je, međutim, i sasvim suprotno gledište – da predlog zakona na izvestan način reguliše postojeću praksu, koja ide u prilog snažnom uticaju crkve ili crkvenih velikodostojnika na javni i politički život; što je suprotno razdvajajanju crkve i države, kao civilizacijskoj tekovini, čijim tragom je trebalo ići. Samoj raspravi u Skupštini Srbije prethodila je sednica skupštinskog Odbora za evropske integracije, koji je podržao zakonski predlog; dok je vlada usvojila 14 amandmana ovog odbora i nekoliko poslaničkih.²² Pa ipak, povodom ovog predloga zakona – kojim se, prema rečima ministra vera Radulovića, ide u susret evropskom trendu, ali i vraća dobra tradicija – došlo je do burne reakcije skupštinskih poslanika. Na reči ministra vera da ovim zakonom ne uvodi crkva u državu, već joj se nalazi mesto u društvu, oštro je reagovala poslanica Socijaldemokratske partije Ljiljana Nestorović, koja je zatražila povlačenje zakona, kvalifikujući ga kao – antievropski, protivustavni i anticivilizacijski.

S druge strane, intenzivno se raspravljalo o tome šta su zapravo sekte, a šta tradicionalne verske zajednice; na razjašnjenju ovog pitanja posebno su insistirali poslanici Srpske radikalne stranke, izjašnjavajući se unapred protiv učestvovanja sekti u izvođenju veronauke. Posle žestoke i na momente dramatične višednevne skupštinske rasprave, Zakon o crkvama i verskim zajednicama ipak usvojen je 20. aprila 2006. godine. Iako se očekivalo da će predsednik Srbije Boris Tadić bez ikakvih problema staviti svoj potpis na ukaz o proglašenju ovog zakona, neke nevladine organizacije pod nazivom Koalicija za laičku državu (Žene u crnom, Centar za mir i razvoj demokratije, JUKOM,

22 Ksenija Milivojević, predsednica Odbora za evropske integracije, jedina je izdvojila mišljenje na sednici odbora, rekavši da neće glasati za predlog zakona, s obzirom da on „nije usaglašen sa evropskim standardima”, jer „nisu prihvaćene sugestije Venecijanske komisije”. (Venecijanska komisija je, pored ostalog, zamerila da po predlogu zakona postupak registracije verske zajednice može biti diskriminatorski, da Ministarstvo vera ima diskreciona ovlašćenja i da nije jasan odnos državnog i kanonskog zakonodavstva – prim. G.Z.). Povodom ovog prigovora, ministar vera Radulović rekao je da je više puta vođena prepiska sa Savetom Evrope i Venecijanskom komisijom, da su potpuno usaglašeni stavovi, i da su individualne slobode i ljudska prava ovim zakonom zagarantovani.

Građanske inicijative, Centar za kulturnu dekontaminaciju, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Institut za uporedno pravo, Glas razlike) uputile su mu pismo u kome ga upozoravaju da zakon ozbiljno dovodi u pitanje laički karakter države Srbije, da je u suprotnosti sa ustavno zagarantovanim ljudskim pravima, kao i da podilazi retrogradnim snagama koje nas vraćaju u srednji vek. U isto vreme, Građanski savez Srbije kvalificuje ovaj zakon, čak, kao poslednji korak u projektu klerikalizacije Srbije, otvoreno pozivajući predsednika Tadića da uskrati svoj potpis i tako onemogući njegovo stupanje na snagu. Iako se predsednik Tadić nije odazvao pozivu Predraga Markovića, predsednika Skupštine Srbije, da „u roku od nekoliko sati od usvajanja zakona u parlamentu potpiše ukaz o njegovom proglašenju“, već je povodom sađbine zakona održao naknadne konsultacije sa predstavnicima tradicionalnih crkava i verskih zajednica u Srbiji, nakon saslušanih primedbi i mišljenja konstatovao je da zakon nije savršen, ali da ipak predstavlja dobru osnovu za regulisanje odnosa države sa crkvama i verskim zajednicama u svim segmentima. Konačno, donošenjem Ukaza o proglašenju Zakon o crkvama i verskim zajednicama stupaće na snagu 27. aprila 2006. godine.

Šta se donošenjem ovog zakona promenilo u konkretnom položaju crkve i verskih zajednica u društvu? Najpre, u članu 1 svakome se, u skladu sa Ustavom, jemči pravo na slobodu savesti i veroispovesti. Pri tome se pod slobodom veroispovesti podrazumeva: sloboda da se ima ili nema, zadrži ili promeni veroispovest ili versko uverenje, odnosno slobodu verovanja, slobodu ispovedanja vere u Boga; slobodu da se pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, ispoljava verovanje ili versko uverenje učestvovanjem u bogosluženju i obavljanju verskih obreda, verskom poukom i nastavom, negovanjem i razvijanjem verske tradicije; slobodu da se razvija i unapređuje verska prosveta i kultura. Sloboda veroispovesti ili verskog uverenja može biti podvrgнутa samo onim ograničenjima koja su propisana ustavom, zakonom i ratifikovanim međunarodnim dokumentima, a neophodna su demokratskom društvu radi zaštite javne bezbednosti, javnog reda, morala i zaštite slobode i prava drugih (član 3). Takođe, verska sloboda ne sme biti korišćena tako da ugrožava pravo na život, pravo na zdravlje, prava dece, pravo na lični i porodični integritet i pravo na imovinu, niti tako da se izaziva i podstiče verska, nacionalna ili rasna netrpeljivost (član 3). Međutim, u članu 2 kaže se da нико не može biti podvrgnut prinudi koja bi mogla ugroziti slobodu veroispovesti, niti sme biti prisiljen da se izjasni o svojoj veroispovesti i verskim uverenjima ili njihovom nepostojanju. Isto tako, нико не može biti uz nemiravan, diskriminisan ili privilegovan zbog svojih verskih uverenja, pripadanja ili nepripadanja verskoj zajednici, učestvovanja ili neučestvovanja u bogosluženju i verskim obredima i korišćenja ili nekorišćenja zajemčenih verskih sloboda i prava (član 2). U istom članu se kaže da ne postoji državna religija.

Kao subjekti verske slobode u smislu ovog zakona navode se tradicionalne crkve i verske zajednice, konfesionalne zajednice i druge verske orga-

nizacije (član 4). Pod tradicionalnim crkavama se podrazumevaju one koje u Srbiji imaju viševekovni istorijski kontinuitet i čiji je pravni subjektivitet stečen na osnovu posebnih zakona, i to: Srpska Pravoslavna Crkva, Rimskokatolička Crkva, Slovačka Evangelička Crkva augzburške veroispovesti, Reformatska Hrišćanska Crkva i Evangelička Hrišćanska Crkva augzburške veroiposvesti (član 10). Tradicionalne verske zajednice su one koje u Srbiji imaju viševekovni istorijski kontinuitet i čiji je pravni subjektivitet stečen na osnovu posebnih zakona, i to Islamska verska zajednica i Jevrejska verska zajednica (član 10). Konfesionalnim zajednicama se označavaju sve one crkve i verske organizacije čiji je pravni status bio regulisan prijavom u skladu sa Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica (Službeni list FNRJ, broj 22/1953) i Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica (Službeni glasnik SRS, broj 44/1977).

Ovakvim zakonskim garantovanjem slobode i samostalnosti crkvene delatnosti uklanja se veoma štetna dosadašnja praksa ideološkog i političkog voluntarizma koja je omogućavala najgrublju manipulaciju i zloupotrebu. Naime, u Zakonu se izričito kaže (član 6) da je crkva nezavisna od države; slobodna i autonomna u određivanju svog verskog identiteta; i da ima pravo da samostalno uređuje i sprovodi svoj poredak i organizaciju, te obavlja svoje unutrašnje i javne poslove. S druge strane, ističe se da država ne može ometati primenu autonomnih propisa crkve (član 7). Zatim, prema ovim zakonskim odredbama domenu crkvene slobode ne pripadaju samo usko crkvene stvari, već i njeno učestvovanje u javnom životu, kao i uticaj na odlučivanje u pitanjima od vitalnog i sudbinskog značaja za srpski narod. Tako, recimo, u članu 11 стоји да Srpska pravoslavna crkva ima izuzetnu istorijsku, državotvornu i civilizacijsku ulogu u oblikovanju, očuvanju i razvijanju identiteta srpskog naroda. Otuda, ovu crkvu ne zanima isključivo verska dimenzija života, nego i sve ono što se tiče moralne i duhovne sfere čovekovog postojanja.

Takođe, ona u okviru svoje socijalne i dobrotvorne delatnosti može osnivati odgovarajuće ustanove i organizacije; a socijalna i dobrotvorna delatnost crkve, odvojena je od njene bogoslužbene delatnosti (član 33). Isto tako, crkva ima pravo da osniva verske obrazovne ustanove – radi obrazovanja budućih sveštenika i verskih službenika, unapređivanja duhovne i teološke kulture – ali i predškolske ustanove, osnovne škole, gimnazije, stručne i umetničke srednje i visoke škole, fakultete i univerzitete (član 34, 35). Ujedno, jemči se pravo na versku nastavu u državnim i privatnim osnovnim i srednjim školama (član 40). Značajna novina u Zakonu je i to što crkva može obavljati kulturnu i naučnu delatnost, a kao nosioci takve crkvene delatnosti navode se – manastiri, riznice, muzeji, arhivi, naučnoistraživačke ustanove, biblioteke, specijalizovane škole i ustanove, umetničke i konzervatorsko-restrukturatorske radionice, kulturno-umetnička društva, horovi i druge ustanove i udruženja (član 41). Najzad, radi unapređivanja verske slobode i slobode informisanja crkva ima pravo da u skladu sa ustavom i zakonom koristi javni

radiodifuzni servis, kao i da samostalno ostvaruje sopstvenu informativnu i izdavačku delatnost (član 43). Sve to samo još dodatno osnažuje obaveza države da sarađuje sa crkvom radi unapređivanja verske slobode i ostvarivanja opštег dobra i zajedničkog interesa, a zbog takve saradnje u obostranom interesu ona može crkvu i materijalno da pomaže (član 28).

Na osnovu ovih analitičkih uvida u osnovni sadržaj zakonskih odredbi kojima se konstituiše položaj crkve i verskih zajednica u društvu, očito je da one – bez obzira na evidentne primedbe na pojedina rešenja – po prvi put nakon komunističkog višedecenijskog društvenog diskontinuiteta, u ovoj oblasti stiču mnogo povoljnije uslove za obavljanje svoje tradicionalne društvene uloge i misionarenje. Nesumnjivo, time se pre svega za Srpsku pravoslavnu crkvu otvaraju neki novi prostori u tranzicionom društvu, nude neuporedivo veće šanse, no i predstoje veliki izazovi i iskušenja. Hoće li crkva uspeti i da iskoristi nove zakonske mogućnosti za realizovanje svoje duhovne, kulturne, vaspitne, obrazovne, nacionalne i društvene misije umnogome zavisi i od toga da li će se za to stvoriti neophodni uslovi u samom društvenom okruženju. Jer, ukoliko se ovde ne dogode preko potrebne promene smerom njegove istinske demokratizacije, a pre svega, izgradnje pravne države, vladavine zakona, uspostavljanja efikasnih instrumenata i mehanizama društvene kontrole nad političkom vlašću, konstituisanja stabilnih demokratskih institucija i razvijenog civilnog društva, nisu mali izgledi da usvojen Zakon o crkvama i verskim zajednicama u dogledno vreme ostane tek mrtvo slovo na papiru.

S druge strane, i sama Srpska pravoslavna crkva morala bi da učini veliki napor kako bi najzad napustila jedan ustaljeni i zatvoreni krug u kome funkcioniše uglavnom kao „servis“ za zadovoljavanje čovekovih isključivo verskih potreba, uključivši se neposrednije u javni život. Drugim rečima, u vremenu koje otpočinje ona će morati pre svega da pronađe valjani odgovor na pitanje – kako zapravo misli da izvrši „recepцију“ hrišćanstva u današnjoj sekularizovanoj i ateiziranoj srpskoj kulturi, moralu, stvaralaštvu i društvenom ophodenju?

Apstrakt

Osnovno pitanje kojim se bavi autor u ovom radu jesu mogućnosti, teškoće i izgledi smenjivanja anahronog, autoritarnog i po mnogo čemu totalitarnog socijalističkog obrasca regulisanja crkveno-državnih odnosa i konstituisanja novog, demokratskog položaja crkava i verskih zajednica u tranzicionom društvu. Na osnovu detaljnog i produbljenog analitičkog uvida u samu dinamiku razvoja zakonskih propisa kojima se reguliše ova kompleksna i nadasve osetljiva oblast, a pre svega Zakon o crkvama i verskim zajednicama, s pravom se izvodi zaključak da su danas stvoreni elementarni uslovi za vaspostavljanje „socijalističkim eksperimentom“ narušenog društvenog, političkog i civilizacijskog kontinuiteta u ovoj oblasti. To otvara neke nove prostore za delovanje crkava i verskih zajednica, no u isto vreme predstavlja i njihovo ozbiljno iskušenje.

Literatura

- Bulgakov, S, (1991), *Pravoslavlje*, Novi Sad,
- Cvrlje, V, (1980), *Vatikan u suvremenom svijetu*, Školska knjiga, Zagreb,
- Cvrlje, V, (1987), „Dvadeseta godišnjica potpisivanja Protokola između Svetе Stolice i SFR Jugoslavije“, u: *Religija i društvo*, Zagreb,
- Dimitrijević, V, (1989), *Temelji moderne demokratije, (Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima 1215-1989)*, IRO, Nova knjiga, Beograd, 1989.
- *Hrišćanstvo i evropske integracije*, (2003), Hrišćanski kulturni centar, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd,
- Jadin, H, (ur.) *Velika povijest Crkve*, Kršćanska sadašnjost, sv. 3,5,6/2.
- Jadin, H, *Opća crkvena povijest*, (1967), Zagreb, Nadbiskupsko bogoslovsko sjemenište,
- Jeromonah Atanasije, (1990), *Duhovnost pravoslavlja*, Beograd,
- Kuburović, M, (2003), *Verska pripadnost žitelja Srbije*, Politika, 5. jul.
- Maštruko, I, (1988), „Apostolat laika u Katoličkoj crkvi u Hrvatskoj“, u: *Katoličanstvo i politika*, Zagreb
- Petrović, M, (1990), *O Zakonopravilu ili Nomokanonu Svetoga Save*, Kultura, Beograd,
- *Prava pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina*, (2001), Edicija „Ljudska prava ovde i sada“, Jugoslovenski komitet pravnika za ljudska prava, Beograd.
- Slijepčević, Đ, *Istoriјa Srpske pravoslavne crkve, Za vreme Drugog svetskog rata i posle njega*, BIGZ,
- Živković, G, (ur.) (1993), *Čovek i crkva u vrtlogu krize: šta nam nudi pravoslavlje danas?*, Gradina, Niš,
- Živković, G, (1998) *Srbi i pravoslavlje*, Evropsko slovo, Beograd,
- Živković, G, (2005), „Problem zajedništva i pridruživanje Evropskoj uniji“, u: *Izazovi Evropske unije*, Institut za evropske studije, urednik sveske Slobođan G. Marković, Beograd.
- Glasnik SPC, od 1. marta (16. februara) 1946.
- Glasnik SPC, broj 10,11, 12, od 1. decembra (18. novembra) 1946.
- Glasnik SPC, broj 5, od 1. maja (18. aprila) 1946.
- Glasnik SPC, broj 8, od 1. avgusta (19. jula) 1946.
- Glasnik SPC, broj 2, od 1. februara (19. januara) 1946.
- Glasnik SPC, broj 6, od 1. juna (19. maja) 1946.
- Vesnik, od 15. novembra 1951.
- Vesnik, od 15. januara 1969.
- Vesnik, od 1. i 15. jula 1974.
- Vesnik, od 7. juna 1982.

- Zakon o pravnom položaju verskih zajednica, od 1953. godine, Službeni list FNRJ, broj 22/1953.
- Zakon o pravnom položaju verskih zajednica, od 1977. godine, Službeni glasnik SRS, broj 44/1977.
- Memorandum Svetog arhijerejskog sabora SPC, od 14. do 27. maja 1992, Pravoslavlje, 1. jun 1992, str. 3
- Zakon o crkvama i verskim zajednicama, od 27. aprila 2006. godine, Službeni glasnik RS, broj 36/2006.
- Uredba o organizovanju i ostvarivanju verske nastave i nastave alternativnog predmeta u osnovnoj i srednjoj školi, od 24. jula 2001., Službeni glasnik RS, broj 46/ 2001.
- Rešenje Vlade Republike Srbije 05 broj 02-82/2004, od 9. januara 2004. godine, Službeni glasnik RS, broj 51/2004.

REFORMA SOCIJALNE ZAŠTITE

1. Uvod

Počnimo s pitanjem: šta je uloga sistema socijalne zaštite? Ovaj sistem treba da odgovori na potrebe najugroženijih građana i da im pruži podršku da što samostalnije žive, ali i da potroši što je moguće manje novca, da ne postavlja dodatne zahteve javnosti, drugim ministarstvima, lokalnoj samoupravi i političarima¹. U nečemu je sličan obrazovanju i zapošljavanju – ima tu nesreću da se menja u periodu velikih ustavnih i državnih kriza, kada je i ekonomskim temama teško da izbjiju na prve strane novina. Na kraju, čine ga ljudi koji su na neposredan način upoznali najgore strane poslednjih dvadeset godina ratova, sankcija, siromaštva i društveno-ekonomske krize. Upravo u takvoj atmosferi odvijaju se reforme sistema socijalne zaštite i traju već pet godina, bez većeg diskontinuiteta. Osnovni pravci aktuelne reforme zacrtani su u periodu 2001-2003. godine, u okviru pet velikih reformskih projekata nekadašnjeg Ministarstva za socijalna pitanja². Nakon promene vlade, novo Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike (MRZSP) nastavilo je i razvilo ove aktivnosti, sve do kreiranja i usvajanja Strategije razvoja socijalne zaštite u Srbiji (u daljem tekstu: Strategija), krajem 2005. godine. Promene, predviđene Strategijom, složene su zbog veza koje sistem ima sa sektorima kao što su obrazovanje, zapošljavanje, pravosuđe, javna uprava, finansije i dr., ali i zato što se odvijaju na lokalnom i centralnom, sistemskom i institucionalnom, normativnom i proceduralnom nivou. Te promene obuhvataju reformu materijalnih davanja (socijalne pomoć, dečijeg dodatka i dr.), promene u postojećem sistemu usluga socijalne zaštite i uvođenje novih usluga i novih pružalaca, promenu sistema finansiranja i uloge ministarstava, lokalne samouprave, zavoda za socijalnu zaštitu i drugih aktera, kao i mnoge druge složene zahteve³.

1 Ranije verzije ovog članka čitali su Vladan Jovanović i Olivera Pavlović. Njihovi komentari su mi pomogli da unapredim tekst, ali sva odgovornost za njegov sadržaj je, naravno, moja.

2 Tih pet projekata su: Razvoj modela integralne socijalne zaštite na lokalnom nivou; Standardi i organizacija u centru za socijalni rad; Transformacija ustanova za smeštaj u sistemu socijalne zaštite i razvoj alternativnih oblika socijalne zaštite; Strategija razvoja porodičnog smeštaja i usvojenja; Zaštita dece od zlostavljanja i zanemarivanja.

3 Osnovni cilj Strategije je smanjenje broja siromašnih i razvoj efikasnije socijalne zaštite kroz reformu sistema materijalne pomoći, razvijanje mreža usluga u zajednici (koje podržavaju ostanak korisnika u prirodnom okruženju i preveniraju ili odlazu smeštaj u ustanove), razvoj integralne socijalne zaštite, unapređenje stručnog rada i poboljšanje

U ovom tekstu biće reči o osnovnim ciljevima i toku reforme usluga socijalne zaštite, izgradnji novih mehanizama i uvođenju novih pružalaca usluga. U tekstu se ne bavim reformom socijalne pomoći, razvojem integralnog modela socijalne zaštite, međusektorskom saradnjom, niti troškovima reforme, iako su ove oblasti od ključnog značaja za promene o kojima će biti reči. U prvom delu teksta bavim se nasleđem, sistemom socijalne zaštite kakav je danas u Srbiji i odnosom javnog i privatnog sektora u pružanju usluga. Posebna pažnja posvećena je nevladinim organizacijama (NVO) kao pružaćicima usluga socijalne zaštite. U drugom delu teksta prikazana je strategija reforme socijalne zaštite u oblasti pružanja usluga, transformacije ustanova i razvoja otvorenih oblika zaštite. Analizirani su sistemski i zakonski preduslovi za uspešno sprovođenje promena, kao i uloga centralnih fondova u razvoju lokalnih usluga socijalne zaštite. Na kraju, analiziram novu ulogu lokalnih samouprava u planiranju i finansiranju lokalnih usluga, kao i ulogu ministarstava i elemente reforme javne uprave koji su nužni za efikasno sprovođenje sektorskih reformi.

2. Nasleđe

Kao i druge socijalističke zemlje, Srbija je krah socijalizma dočekala sa etatizovanom socijalnom politikom. Država je obezbeđivala usluge koje su često bile različitog kvaliteta, ali ipak svima dostupne: besplatno obrazovanje i školovanje, dotirane stanařine za društvene stanove, vrlo često i subvencije za druge usluge (prevoz, hrana, odeća i sl.). Ove usluge su pružane preko državnih organa, kao i preko preduzeća, sindikata ili drugih društvenih aktera. Pored toga, država je vodila politiku punog zapošljavanja: preduzeća su bila agenti socijalne politike (u oblasti zapošljavanja, a od 60-ih godina 20. veka i kroz stambenu politiku) i nekada je taj aspekt bio značajniji od njihove ekonomske uloge. Usluge socijalne zaštite pružali su centri za socijalni rad (CSR), ustanove za smeštaj korisnika (dece bez roditeljskog staranja, dece i odraslih osoba sa smetnjama u razvoju, starih itd.), kao i druge ustanove socijalne zaštite (prihvatišta, prihvatne stanice, klubovi i dr.).

Postsocijalistička transformacija donela je brojne teške promene u društvenoj, ekonomskoj i političkoj sferi. Stari sistem socijalne zaštite urušio se usled ekonomskog kolapsa u svim zemljama bivšeg sovjetskog bloka. Neke mere socijalne politike su privatizovane, neke su ukinute, ali su uvedene i nove mere čiji je cilj bio da ublaže udare novouspostavljene tržišne ekonomije. U grubim crtama, te promene su uključivale uvođenje naknada za nezaposlene, ukidanje mnogih subvencija (na primer, za stanovanje, konkretno u

kvaliteta i dostupnosti usluga. Ceo dokument, kao i proces njegove primene, zasnovan je na principu poštovanja i nedeljivosti ljudskih prava, kao i na principu poštovanja najboljeg interesa korisnika, dostupnosti uloga, pružanja usluga u najmanje restriktivnom okruženju, participaciji, odgovornosti i samostalnosti korisnika, te kontinuitetu zaštite i mogućnosti izbora usluge ili pružaoca.

Srbiji nakon privatizacije stambenog fonda), privatizaciju nekih usluga (obrazovanje, zdravstvo, penzиона osiguranje), prenošenje nekih nadležnosti na lokalni nivo i postepeno uvođenje trećeg sektora u domen pružalaca socijalnih usluga (*cf.* Deacon, 2000), kao i transformaciju velikih ustanova za smeštaj korisnika u korist usluga u mestu porekla korisnika.

Karakterističan otežavajući faktor za Srbiju predstavljao je specifičan tok transformacije pod autoritarnim režimom. Ovde su te promene imale još ozbiljnije posledice nego u drugim istočnoevropskim zemljama, pre svega zbog ratova, sankcija, ali i odlaganja tržišnih i političkih reformi. Tako je početak pravih promena Srbija dočekala sa oslabljenim sistemom socijalne zaštite koga su činili, pre svega, centri za socijalni rad i ustanove za smeštaj korisnika, ali i značajan broj NVO, kako starih udruženja za samopomoć, tako i modernih, najčešće nastalih kao odgovor na nove potrebe ili na inicijativu ili pomoći međunarodnih donatora.

Centri za socijalni rad imali su zadatak da administriraju socijalna davanja, koordiniraju usluge socijalnog rada i sprovode delove zakona koji se odnose na zaštitu starih, dece i porodice, dok su ustanove za smeštaj korisnika pružale usluge smeštaja, medicinske brige i rehabilitacije. S druge strane, stare NVO (na primer, udruženja i savezi udruženja osoba sa invaliditetom) bile su više interesne grupe nego pružaoci usluga, dok su se moderne NVO, nastale u poslednje dve decenije, usmeravale kako na lobiranje i zastupanje, tako i na direktno pružanje usluga. Novi sistem, koji je postepeno nastao tokom devedesetih i nakon demokratskih promena, nosio je jaka obeležja ovog sistema.

2.1. Sadašnji sistem socijalne zaštite

Sadašnji sistem ne razlikuje se bitno od nekadašnjeg i čine ga CSR, ustanove za smeštaj korisnika i druge ustanove (prihvatališta, prihvatne stanice i sl.), kao i NVO koje se bave pružanjem usluga. Jedan deo prava iz oblasti socijalne zaštite finansira se iz opštinskih, a drugi deo iz republičkog budžeta. Dominantnu ulogu u sprovođenju socijalne zaštite u opštini ima CSR. Osnivač CSR-a je opština, i danas svaka opština u Srbiji ima svoj CSR ili odeljenje međuopštinskog CSR-a (to je slučaj u samo 11, uglavnom najne razvijenijih opština). Rad CSR-a finansira se iz centralnog i lokalnih budžeta: iz budžeta Republike Srbije pokriva se troškovi za sprovođenje onih poslova za koje su mu ovlašćenja data Zakonom o socijalnoj zaštiti (ZSZ)⁴, dok se iz opštinskog budžeta finansiraju usluge koje su u nadležnosti lokalne samouprave. Uloga CSR-a nije se promenila i on i dalje administrira većinu socijalnih davanja, koordinira pružanja usluga socijalnog rada i administrira zakonska prava iz oblasti zaštite odraslih, dece i porodice.

Ovakva struktura rada CSR podrazumeva čitav niz administrativnih poslova, što narušava balans između administrativnog i stručnog rada u fu-

4 Cf. Zakon o socijalnoj zaštiti, na primer, član 49.

nkcionisanju centara za socijalni rad (PRSP, 2003: 102). Tipičan CSR u Srbiji zatrpan je administrativnim poslovima u vezi sa ostvarivanjem prava na materijalna davanja, stručnjaci imaju malo vremena da se posvete direktnom radu sa klijentima, retko izlaze „u zajednicu“ itd. Istovremeno, u poslednjoj deceniji 20. veka tipičan CSR bio je pod velikim pritiskom novih korisnika, razapet između njihovih rastućih potreba i sve manjih finansijskih i ljudskih resursa. Kada su međunarodne organizacije započele organizovanje humanitarne pomoći i kasnije, kada su inicirani i razvojni programi, centri su često bili izostavljeni. Većina ovih programa bila je usmerena ka nevladinom sektoru, mada je teško reći da li je uzrok tome nepripremljen javni sektor ili nespremnost donatora da rade sa javnim sektorom za vreme vlasti S. Miloševića. U svakom slučaju, promene iz 2000. godine centri za socijalni rad dočekali su sa stručnjacima u čiji profesionalni razvoj se nije dovoljno ulagalo, sa nedovoljno razvijenim programima i niskom motivacijom stručnog osoblja.

Druga strana rada CSR-a je koordinacija i planiranje lokalne socijalne zaštite. Za one programe koji su u nadležnosti lokalne samouprave, kao što su prihvatišta, dnevni centri, pomoć i nega u kući i drugi, sama opština je formalno zadužena za planiranje, budžetiranje i kontrolu. U praksi, ti procesi se odvijaju malo drugačije: ili opština poveri CSR-u da napravi plan rada i budžet za narednu godinu ili sam CSR lobira za određene programe i finansijsku podršku iz lokalnog budžeta (*cf.* Vuković, Jovanović, Čalošević, Janša, 2005; Babović i Cvejić, 2005), dok sama opštinska uprava ostaje na margini planiranja i sprovođenja lokalne socijalne politike.

Konačno, CSR pruža i usluge socijalnog rada – preventivne delatnosti, dijagnostiku, tretman i savetodavno-terapijski rad – čiji je cilj pružanje stručne pomoći pojedincima, porodicama i društvenim grupama da rešavaju svoje životne teškoće ili pomoći u organizovanju lokalnih i drugih zajednica da sprečavaju socijalne probleme i ublažavaju posledice (ZSZ, član 48. stav 1). Kada je reč o ovim uslugama, analize su pokazale da te usluge nedovoljno izlaze u susret korisnicima, nisu otvorene prema zajednici i da u većini opština u Srbiji nisu dovoljno razvijene (*Cf.* PRSP, 2003: 107; Vlada RS, 2005; Matković, 2006: 44 i dalje).

Posebnu pažnju treba posvetiti uslugama koje se odvijaju van ustanove ili CSR-a, u mestu življenja ili u stanu korisnika, odnosno, sve aktivnosti kojima pružalač usluge ide do korisnika, a ne očekuje da korisnici dođu kod njega (u službu) da bi dobili uslugu (engl. *outreach activities*). Ovo su, zapravo, usluge na terenu (na primer, hrana na točkovima, pomoć i programi smanjenja ili kontrole štete kod dece ulice, mlađih koji koriste psihoaktivne supstance i sl.) i predstavljaju slabu stranu rada CSR. One su nerazvijene zbog nedostatka sredstava u budžetima gradova i opština i zbog nedovoljne zainteresovanosti za sistem socijalne zaštite. To je prouzrokovalo favorizovanje smeštaja u ustanove i kada on nije neophodan i podelu ustanova prema kategorijama korisnika (Vlada RS, 2006: 14). Iz tih razloga, a i zbog specifičnog nasleđa, sistem socijalne zaštite se u velikoj meri oslanja na institucionalni smeštaj za

brojne kategorije korisnika. Ustanove za smeštaj korisnika nisu samo pružale usluge smeštaja; osim toga, one su služile i za obrazovanje dece i usmeravanje na tržište rada, obuku osoba sa smetnjama u razvoju za rad i zapošljavanje u zaštitnim radionicama unutar ustanova, sklanjanje i izolovanje osoba sa ozbiljnim fizičkim ili mentalnim smetnjama u razvoju, ali i za zaštitu i pružanje podrške ugroženim kategorijama kao što su deca bez roditeljskog staranja, žrtve zlostavljanja i zanemarivanja, stari i osobe sa invaliditetom (Tobis, 2000: 5). Na kraju, vredi napomenuti da neke ustanove pružaju raznovrsne otvorene oblike zaštite, odgovarajući na potrebe građana u sredini u kojoj se ustanove nalaze, i da taj trend postaje sve izraženiji.

Treću važnu kariku u pružanju usluga socijalne zaštite predstavlja nevladin sektor. Kao i u mnogim zemljama centralne i istočne Evrope, NVO sektor u Srbiji u celini nije razvijen pružalac usluga socijalne zaštite, ali pokazuje više dinamike i razumevanja za promenljive potrebe korisnika od statičnog i često konzervativnog javnog sektora. Međutim, nevladin sektor nije potpuno autonoman u planiranju usluge, već na taj proces jak uticaj imaju donatori, bilo da je reč o domaćim ili međunarodnim izvorima. Rezultat ovoga je vrlo parcijalan model aktivnosti – raspoloživost socijalnih usluga koje nevladine organizacije pružaju više zavisi od lokacije nego od analize socijalne potrebe unutar zajednica (PRSP, 2003: 113). Tako kreirane usluge onda nisu trajne, što stvara višestruku štetu usled naraslih a neostvarenih očekivanja⁵; organizacije i korisnici ne uspevaju da unaprede usluge, da iz svoje prakse generišu naučene lekcije koje bi bile relevantne za unapređenje rada i drugih pružala, pre svega CSR. Konačno, tako se stvara kultura zavisnosti i neaktivnosti ili reaktivnosti kod samih organizacija i lokalnih samopravila⁶.

2.2. Dominantan javni sektor vs. kombinovana socijalna politika

Socijalistički sistem socijalne zaštite karakterisala je, dakle, dominantna uloga države ili javnog sektora u dva pogleda: država *finansira* i pruža usluge

- 5 Korisnici se naviknu na uslugu, pa kada se ona posle 6 meseci ili godinu dana ukine, usled naraslih očekivanja i kriterijuma bivaju još više razočarani i demotivisani nego pre nego što se usluga uopšte i pojaviла.
- 6 Da stvar bude gora, a i da bismo bili svesni da kada je reč o razvoju ne postoji jedinstvena i svuda primenjiva receptura, istraživanja rada fondova za socijalne investicije koje je Svetska banka osnivala širom sveta, pokazuju da se pri realizaciji programa koji su zasnovani na (lokalnoj) tražnji, javljaju značajni problemi u vezi sa artikulacijom potreba i prioriteta. Kada zajednica formuliše svoje potrebe, one često idu na uštrb realnih potreba najsiromašnijih stanovnika (npr. Tendler, 2000: 118), a odluke su često pod uticajem administracije, lokalnih preduzetnika ili uticajnih pojedinaca. Po analogiji, moglo bi se zaključiti da izbor projektnih aktivnosti koje vrše ustanove socijalne zaštite, nevladin sektor i drugi akteri takođe može biti više u interesu, recimo pružaoca usluga, nego direktni odgovor na interesu najugroženijih grupa. Zato je važan sistem kontrole i usaglašavanja interesa kojim se postiže razvoj optimuma usluga. U tom pogledu i centralni nivo može imati važan glas, na primer, kada se teži ravnomernoj i racionalnoj raspodeli centralnih fondova adekvatno geografskoj raspodeli samih usluga.

preko javnog sektora. Naručilac je istovremeno i pružalac usluge i ne postoji nezavisna kontrola potreba korisnika, niti nezavisna kontrola kvaliteta (*cf.* Fox and Götestam, 2003). No, nije to bila odlika samo socijalističkih društava; i države sa tržišnom ekonomijom primenjivale su sistem potpunog javnog finansiranja socijalne politike, ali su ga postepeno napuštale zbog oštih kritika. Ovakvim sistemima se prigovara da su *birokratizovani, neefikasni i neinovativni* (*cf.* Bežovan, 2000), te da službenici nemaju sistemske podsticaje da javne fondove koriste na najefikasniji način, da političari i javni službenici nemaju podsticaje da otvaraju usluge koje su namenjene najugroženijim stanovnicima, a da sami korisnici nemaju podsticaje da racionalno koriste usluge (*cf.* Reddy and Pereira, 1998). Da bi se izbegle negativne strane države kao pružaoca servisa, razvijene zemlje često primenjuju kvazi-tržišne mehanizme kako bi unapredili sistem pružanja usluga. Jedan od pristupa prihvaćen i u Srbiji (*cf.* Vlada RS, 2005: 45, 56) jeste model naručilac-pružalac usluge koji podrazumeva pluralizaciju pružalaca usluga i razvoj tzv. kombinovane socijalne politike. Naime, predviđeno je da država naručuje usluge (tako što, na primer, organizuje konkurse za programe ili za pružaoce konkretnih usluga), a da istovremeno podržava uvođenje više novih vrsta pružalaca usluga tako što će ovaj prostor otvorili NVO, profitnim firmama i pojedincima. Na taj način, mogu se dobiti usluge koje su bolje prilagođene potrebama korisnika, jeftinije su, odvijaju se u prirodnom okruženju, jačaju kapacitete korisnika i smanjuju nivo zavisnosti, te su, sve skupa, kvalitetnije.

U mnogim zemljama postoji duboko ukorenjena tradicija pružanja usluga socijalne zaštite od strane nevladinih organizacija (SAD, Francuska, Holandija, Nemačka i druge)⁷, dok se neke razvijene zemlje, na primer, skandinavske, uglavnom oslanjaju na javni sektor u pružanju ovih usluga. Po-bornici prve strategije tvrde da su nevladine organizacije fleksibilnije i da su mnogo bolje prilagođene rešavanju individualnih problema, te da bolje razumeju probleme s kojima se pojedine grupe suočavaju, zato što s njima imaju direktni kontakt. Pojedincima je mnogo teže da priđu vladinim institucijama zbog birokratskih prepreka, a i zato što mnoge od tih institucija nemaju ispostave u udaljenim predelima i ne bave se direktno problemima s kojima se čovek u tim oblastima može suočiti (*cf.* Newman, 1999: 2-7). Pored toga, često se tvrdi i da su usluge koje pruža NVO sektor mnogo jeftinije i efikasnije, a i da „kultura“ javnog sektora nije orijentisana prema klijentu (Fox and Götestam, 2003: 7).

Međutim, postoje i drugačija stanovišta, koja ukazuju na loše strane nevladinog sektora kao pružaoca usluga socijalne zaštite, a kao najvažnije ču izdvojiti pitanje kvaliteta, efikasnosti i cena usluga. Neke analize pokazuju da nevladin sektor postiže *viši kvalitet usluga* kada sprovodi *usko definisane projekte* u oblastima u kojima ima značajno iskustvo i stručnost. Poseban kvalitet usluga postižu specijalizovane nevladine organizacije koje su u tim oblastima dokazale svoju stručnost i iskustvo. Nasuprot tome, kada se bave

7 U ovom odeljku preuzeti su delovi iz Jovanović, Vuković, 2003.

široko definisanim razvojnim programima, NVO sektor daje mnogo lošije rezultate. Slična je situacija i kada je reč o efikasnosti i ceni usluga koje pruža NVO sektor: ne postoji dovoljno empirijske evidencije da se tvrdi da su NVO usluge jeftinije i efikasnije *po sebi*. One su često *jeftinije i efikasnije* jer su *manje složene*, za razliku od, recimo, složenih multisektorskih programa koje sprovode državni organi i koji često mogu pasti na testu efikasnosti, a imaju i glomazne upravljačke aparate koji su, naravno, skuplji od jednostavnih NVO organizacionih struktura (Clayton, 1996: 7-11).

Jedan od načina da se iskoriste komparativne prednosti oba sektora jeste *partnerstvo* između javnog i NVO ili privatnog sektora. Na taj način, mogu se obezbediti kvalitetnije, efikasnije i jeftinije usluge. Prednosti partnerstva između dva sektora vidljive su na nekoliko polja: bolji kvalitet usluga, bolja koordinacija aktivnosti, pozitivni efekti učešća NVO u kreiranju zakonskih rešenja.

Postoje i loša iskustva u primeni ovog modela. U nekim zemljama su državni fondovi namenjeni određenom tipu socijalnih usluga odlazili novim, visoko specijalizovanim NVO koje su uspevale da pobede i javne ustanove i stare NVO koje su nastajale „u zajednici“. Na taj način se gubio *grassroots* karakter nevladinih organizacija (*cf.* Clayton, 1996: 12-19), a one su dobijale loše odlike javnog sektora. Konačno, one NVO koje su u ugovornom odnosu sa državom retko se bave politički kontroverznim pitanjima (kritika državnih programa, zastupanje interesa pojedinih grupa i sl.), te se na taj način gubila kritička i nezavisna uloga zastupnika prava i interesa pojedinih grupa korisnika.

Sve to ukazuje na potrebu da se, prilikom krupnih promena u osetljivom sistemu socijalne zaštite, vodi računa o strategiji reforme javnog sektora i jasnom definisanju prostora koji se otvara drugim pružaocima usluga. Taj problem je utoliko teži što promene o kojima je reč, prenošenje nekih odgovornosti sa javnog na privatni i neprofitni sektor, treba da se odvijaju u periodu kada se očekuje sve veći pritisak na sam sistem, kada se bude smanjivala javna potrošnja, a privatizacija velikih društvenih sistema privodila kraj.

3. Nove usluge i novi pružaoci: strategija reforme

Strategija razvoja socijalne zaštite u Srbiji predviđa da CSR odlučuje o pravima korisnika radi procene najpovoljnije, odnosno, najcelishodnije usluge, koju pak, može pružiti javna ustanova, NVO ili privatni preduzetnik, te da se većina usluga pruža ne u ustanovama, već u prirodnom okruženju korisnika. Međutim, da bi takav sistem zaživeo, potrebno je da se dogodi čitav niz promena koje se tiču transformacije ustanova i razvoja alternativnih usluga u prirodnom okruženju korisnika. Da bi se to dogodilo, mora se pre svega sprovesti administrativna i fiskalna decentralizacija, uvesti standardi rada i sistemi licenciranja, te ojačati kapaciteti lokalnih samouprava i pružalaca usluga.

3.1. Od ustanove do zajednice: transformacija

Za razliku od bivših socijalističkih zemalja, u zemljama Zapadne Evrope i u SAD, već u drugoj polovini 20. veka stručna javnost sve glasnije zastupa stanovišta koja govore u prilog prelasku sa institucionalnog smeštaja na razvoj usluga u zajednici (engl. *community-based services*), odnosno, otvorenih oblika zaštite. Najvažniji faktor koji je doprineo prelasku na alternativne oblike zaštite jeste *cena usluga*: različite studije pokazale su da je cena vaninstitucionalnog smeštaja manja nego zbrinjavanje u ustanovi. Podaci za Rumuniju pokazuju da je cena smeštaja deteta u instituciju više nego duplo veća od cene otvorenih oblika zaštite i smeštaja u profesionalnu hraniteljsku porodicu, dok je cena usvojenja ili reintegracije u porodicu više od 10 puta manja (Cf. Tobis, 2000: 30). Podaci za Srbiju pokazuju iste tendencije: prosečna cena smeštaja u domu je najmanje za 30% veća; naime, cena smeštaja je 201€ mesečno, a prosečna cena porodičnog smeštaja je 152€. Najveća cena je u domovima za decu bez roditeljskog staranja (238€), zatim u domovima za stare i penzionere (198€), a najmanja u domovima za lica ometena u razvoju (167€). Ovi podaci ne uključuju troškove zdravstvene zaštite, opreme i investicija (cf. Lišanin, 2005), tako da je stvarna razlika između cena smeštaja u ustanovu i cena zaštite u prirodnom okruženju daleko veća.

Pored cene usluga, kao bitnog faktora, smatra se da je zbrinjavanje u otvorenim oblicima zaštite bolje za korisnike, jer ustanove odlikuje nedostatak individualizovane brige, strogo organizovane dnevne aktivnosti, izolacija i stigmatizacija. Neka istraživanja sprovedena u Rusiji pokazuju da $\frac{1}{3}$ dece koja napuste ustanove postaju beskućnici, $\frac{1}{4}$ ima kriminalni dosije, a svako deseto počini samoubistvo. Još jasniju indikaciju uticaja ustanova na decu bez roditeljskog staranja daje podatak da je 1 od 10 maloletnih prestupnika odgajan u javnim ustanovama (Tobis, 2000: 33)⁸.

Strategija razvoja socijalne zaštite Srbije predviđa transformaciju ustanova za smeštaj korisnika i stavljanje naglaska na usluge socijalne zaštite u mestu porekla i podršku prirodnoj porodici⁹. Tokom 2006. godine, MRZSP izradilo

- 8 Kada je 1989. godine Generalna skupština Ujedinjenih nacija izglasala Konvenciju o pravima deteta, ustanovljen je jedinstveni međunarodni standard za brigu o detetu. Države potpisnice konvencije obavezuju se da će pružiti „odgovarajuću pomoć roditeljima ili zakonskim starateljima u ostvarivanju odgovornosti za podizanje deteta“, te da će „detetu koje je privremeno ili stalno lišeno porodične sredine“ obezbediti alternativnu brigu koja može da uključuje „smeštaj u drugu porodicu [...] usvojenje ili, ako je neophodno, smeštaj u odgovarajuće ustanove za brigu o deci“ (UN, 1989: član 18 i 20). Upravo u skladu s ovim stručnim i trendovima u percepciji problema u široj javnosti, mnoge zemlje danas sprovode obimne reforme sistema socijalne zaštite i razvijaju otvorene oblike zaštite.
- 9 Trenutno su u optičaju različiti podaci o broju ustanova i broju korisnika u njima. Podaci Statističkog zavoda (Statistički godišnjak 2005) razlikuju se od podataka koje prezentuje MRZSP (Vlada RS, 2006). Prema podacima Statističkog zavoda, trenutno u Srbiji postoji 119 ustanova za smeštaj korisnika: 20 ustanova za decu bez roditeljskog staranja sa 1544 korisnika, 15 za decu i omladinu sa smetnjama u razvoju sa 3181 korisnikom, 42 gerontološka centra i doma za stare sa 11696 korisnika. U ovim institucijama smešteno je preko 15000 korisnika. S druge strane, podaci MRZSP kažu da je oko 3700 dece bez

je individualne planove tretmana za svu decu bez roditeljskog staranja koja su smeštena u ustanovama, a do kraja godine trebalo bi da doneše srednjoročni plan transformacije ustanova, kao i posebne planove transformacije za svaku ustanovu (Vlada RS, 2005: 49-50).

Jedna od usluga koja podržava transformaciju, a nije u nadležnosti lokalne samouprave, jeste hraniteljstvo. Tokom sprovođenja projekta „Strategija razvoja porodičnog smeštaja u Srbiji“, u periodu od 2002. do 2005. godine, stvoren je 21 regionalni tim za razvoj hraniteljstva i regrutovano 1264 novih hranitelja, tako da se ukupan broj ovih porodica povećao sa 1191 u 2003. godini na 2026 u 2005. godini (Grujić, Tekić, 2006: 102), a ukupan broj dece na smeštaju u hraniteljskim porodicama dostigao 2923. Strategija razvoja socijalne zaštite predviđa razvoj različitih oblika hraniteljstva (uključujući i hraniteljstvo za stare i osobe sa invaliditetom, kao i privremeni smeštaj u hraniteljske porodice) kao jedan od efikasnih metoda za smanjenje institucionalnog smeštaja (cf. Vlada RS, 2005: 21, 46).

Paralelno s tim, MRZSP planira da nastavi razvoj usluga koje podržavaju život u zajednici (cf. Vlada RS, 2005), a iz sredstava Nacionalnog investicionog plana najavljeni su ulaganja od preko 22 miliona evra u infrastrukturu i opremu. Planirano je da se ta sredstva iskoriste za izgradnju ili kupovinu stanova u 20 opština za stanovanje uz podršku deci bez roditeljskog staranja koja napuštaju ustanove i ospozobljavaju se za samostalan život, izgradnju 20 malih domova za smeštaj starih, kapaciteta od 15 do 50 korisnika, izgradnju i adaptaciju 100 dnevnih boravaka, naročito za decu sa smetnjama u razvoju, adaptaciju prostora i obezbeđivanje 130 stambenih jedinica za stanovanje uz podršku i izmeštanje dece i odraslih sa smetnjama u razvoju iz institucija i realizacija programa osamostaljivanja u mestima porekla, i brojne druge programe transformacije i opremanja postojećih ustanova (cf. Vlada RS, 2006).

Važnu kariku u stvaranju novog sistema zasnovanog na uslugama u zajednici predstavljaju lokalne samouprave. Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti (ZSZ), u nadležnosti lokalne samouprave je otvaranje nekoliko vrsta otvorenih usluga socijalne zaštite: pomoć u kući, dnevni boravak, kao i privremeni smeštaj u prihvatište, oprema korisnika za smeštaj u ustanovu ili drugu porodicu i jednokratna pomoć. Prema ZSZ, opština ili grad *nemaju* mogućnost izbora hoće li ili neće građanima obezbediti prava u oblasti socijalne zaštite, jer je to njihova zakonska dužnost (Jovanović, 2005: 93), ali nije predviđen mehanizam koji bi ih primorao da ispunje svoje zakonske obaveze. Ukoliko za to postoje mogućnosti, lokalna samouprava može doneti odluku o proširenju liste prava, tako da ona uključi i pomoć u naturi, pomoć u otklanjanju posledica elementarnih nepogoda, pomoć za slučaj smrti u porodici i pomoć u razrešavanju stambenog pitanja.

roditeljskog staranja i dece sa smetnjama u razvoju smešteno u ustanove, a oko 1200 u hraniteljske porodice, 5574 osobe ometene u mentalnom razvoju, duševno obolele i osobe sa telesnim invaliditetom smeštene su u 17 ustanova, a 7800 starih smešteno je u ustanove za stare.

Retke su opštine koje svoje obaveze u oblasti socijalne zaštite u potpunosti realizuju. Razlozi su u konstantnom nedostatku finansijskih sredstava, izostanku kontrole realizacije prava koje je lokalna samouprava u obavezi da ostvari, te nepostojanju utvrđenih kriterijuma o minimalnoj stopi izdvajanja iz budžeta opština za socijalnu zaštitu (Vlada RS, 2005: 44). Pored toga, same opštinske administracije oslanjaju se na kapacitete CSR-a da planira i predlaže mere, a neki centri za socijalni rad nemaju proaktivran pristup, što ne podstiče otvaranje usluga (*cf.* Vuković, Jovanović, Čalošević, Janša, 2005). Zahvaljujući ovakvom spletu okolnosti, prema nekim podacima (Vlada RS, 2005: 45), u više od 100 opština ne postoji usluge podrške za stare i osobe sa invaliditetom u prirodnom okruženju.

3.2. Uslovi za razvoj usluga u zajednici

Otvaranje otvorenih oblika zaštite – kao što su usluge podrške prirodnoj porodici, razvoj i podrška hraniteljskim porodicama, dnevni centri, klubovi, prihvatišta, manji smeštajni kapaciteti itd., ima dvostruku funkciju. S jedne strane, ove usluge sprečavaju ili odlažu odlazak korisnika u instituciju zato što pružaju korisniku i njegovoj porodici adekvatnu podršku da ostane u prirodnom okruženju, a s druge strane, omogućavaju povratak korisnika iz ustanova u sredinu porekla.

Jedna od najvažnijih strategija kod razvoja lokalnih usluga jeste da one budu što ravnomernije razvijene u različitim delovima zemlje. Naime, svaki građanin Srbije ima pravo na smeštaj, prihvat, materijalnu pomoć, podršku i sl. kada se nađe u stanju socijalne potrebe. U skladu s tim, država ima obavezu da pruži određene usluge i svi građani, bez obzira na mesto u kome žive, imaju ta prava, a država ima iste obaveze prema njima, takođe bez obzira u kom mestu žive. Zato država garantuje za ostvarenje minimuma ovih prava i zato razvija neke mehanizme za ravnomeran razvoj usluga i adekvatnu alokaciju centralnih fondova.

Nekoliko faktora bitno utiče na stvaranje mreže ovakvih usluga:

- a) Sistem finansiranja usluga
- b) Nivo (de)centralizacije
- c) Struktura pružalaca usluga
- d) Kapaciteti za pružanje usluga (pre svega organizacioni i ljudski)

Ad.a. Sistem finansiranja usluga. Otvaranje mnogih od ovih usluga u nadležnosti je lokalnih samouprava. Međutim, u velikom broju opština u Srbiji ovakve usluge ne postoje ili nisu dovoljno razvijene (o tome ne postoje precizni statistički podaci), tako da se najveći broj ovih usluga otvara uz pomoć drugih izvora finansiranja, najpre donatorskih. Sadašnji nivo finansijske decentralizacije lokalnim samoupravama ne ostavlja dovoljno sredstava za autonomno planiranje i finansiranje lokalnih programa. Zato se sve usluge koje se osnivaju iz spoljašnjih fondova suočavaju sa problemom

održivosti. Druga strana problema je sistem finansiranja usluga. Tako, na primer, za sprovođenje i finansiranje usluge smeštaja u ustanovu odgovoran je republički nivo. Zato lokalne vlasti i CSR kao uputni organ¹⁰ nemaju interes da korisnika zadrže u zajednici i tu mu pruže uslugu jer:

- (a) ne postoje finansijski podsticaji lokalnim samoupravama da više koriste lokalne kapacitete i usluge jer ne plaćaju smeštaj u ustanovu pa nemaju interes da traže jeftinije alternative i
- (b) CSR nema podsticaj da zadrži korisnika jer se slanjem korisnika u ustanovu smanjuje obim posla CSR.

Ad. b. Nivo (de)centralizacije. U decentralizovanom sistemu, neke od usluga o kojima je ovde reč trebalo bi da se odvijaju na opštinskom nivou, neke bi uvek ostale na centralnom¹¹, dok bi se neke ustanovile na međuopštinskom nivou. U treću grupu usluga mogla bi se uvrstiti prihvatilišta i prihvatne stanice, te neke specijalizovane usluge za čijim uspostavljanjem ne postoji dovoljna tražnja na teritoriji jedne opštine, a mogu ih pružati, recimo, mobilni stručnjaci koji bi pokrivali nekoliko opština (na primer, usluge za određene kategorije osoba sa invaliditetom, regionalna ili međuopštinska služba za podršku hraniteljskih porodica i dece na hraniteljstvu, kao i služba za obuku personalnih asistenata i osoba sa invaliditetom za ulogu poslodavača prema personalnim asistentima). Da bi se uspostavio takav sistem potrebno je da postoji jak treći nivo vlasti (region) ili dovoljno jaki sistemski podsticaji sa centralnog nivoa kojim bi se motivisale opštine i lokalni pružaoци usluga da sarađuju.

Ad. c. Struktura pružalaca usluga. Da bi se stvorila efikasna mreža usluga koje mogu da predstavljaju adekvatnu alternativu institucionalnom smeštaju potrebno je da postoje brojni pružaci usluga koje će država na različite načine da podržava. Među njima su neprofitne organizacije, privatne firme, pojedinci i porodice te koje bi pružale različite usluge porodičnog smeštaja, zbrinjavanja, podrške porodici i pojedincu, zaštite, medijacije, zastupanja, dnevnih aktivnosti itd. Pored toga, uvođenje novih pružalaca usluga obezbeđuje veći kvalitet usluga kroz konkureniju, kao i veću dostupnost usluga, posebno pojedincima i grupama do kojih javne službe ne uspevaju da doprnu (Romi, siromašni, stanovnici udaljenih seoskih područja itd.).

Ad. d. Kapaciteti za pružanje usluga. Do sada su ključne podsticaje za otvaranje usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici, a na taj način i za jačanje

10 Uputni organ je organ koji upućuje korisnika u ustanovu kao najbolje rešenje za zaštitu njegovih interesa. U nekim slučajevima uputni organ ujedno je i organ starateljstva.

11 Iskustva zemalja u tranziciji su da ustanove treba da ostanu u nadležnosti centralne vlasti. Ukoliko se nadležnost prebací na opštinske vlasti, one nemaju podsticaj da ih zatvaraju i otvaraju alternativne servise, jer tako čuvaju viši nivo zaposlenosti (Fox and Götestam, 2003: 19-23). Strategija razvoja socijalne zaštite predviđa da samo visoko specijalizovane usluge budu finansirane sa republičkog nivoa (Vlada RS, 2005: 20). U vezi s tim, G. Matković predlaže da hraniteljstvo bude i dalje finansirano sa republičkog nivoa da bi se obezbedila redovna isplata naknada za hranitelje i tako očuvala mreža hraniteljskih porodica čije je postojanje nužno za dalju transformaciju ustanova za smeštaj dece bez roditeljskog staranja (Matković, 2006: 60).

lokalnih kapaciteta, pružali eksterne inicijative i izvori finansiranja. U tom pogledu, značajan uticaj imaju fondovi, MRZSP i drugi akteri (međunarodne i nevladine organizacije, stručnjaci, itd.).

3.3. Podrška razvoju mreže usluga u zajednici: uloga fondova

Do 2002. godine investiranja u razvoj lokalnih socijalnih usluga nisu bila koordinirana sa nacionalnom politikom (koja tada još uvek nije bila formulisana u obliku jedinstvenog strateškog dokumenta) i u velikoj meri bila su usmerena ka nevladinim organizacijama. Takva situacija, naravno, nije dovela do obnavljanja javnog sektora i stvaranja mreže usluga sposobne da apsorbuje narastajuće potrebe stanovništva. Zato je tadašnje Ministarstvo za socijalna pitanja ustanovilo dva fonda – Fond za socijalne inovacije (FSI), Fond za finansiranje organizacija osoba sa invaliditetom (FOSI) – s višestrukim ciljevima: da obezbede otvaranje novih usluga, da podignu kvalitet usluga i kapacitet pružalaca usluga, da obezbede jednak geografski razvoj usluga, te da pružaju informacije za kreiranje novih mera. FSI je jedan od ključnih mehanizama za reformu socijalne zaštite u Srbiji – uloga FSI je da podrži ravnomeran razvoj mreže lokalnih socijalnih usluga i započne proces transformacije ustanova, te da podigne kapacitet pružalaca ovih usluga, kao i kvalitet samih usluga. S druge strane, FOSI je administriran od strane MRZSP s ciljem da se sredstva iz državne lutrije usmere na socijalne programe organizacija osoba sa invaliditetom i da se ove organizacije prebace sa godišnjeg na programsko finansiranje¹², kako bi se unapredila mreža usluga i aktivnosti koje one sprovode. Ova dva fonda godišnje investiraju oko 3.5 miliona evra u razvoj lokalnih usluga za ranjive kategorije, što na godišnjem nivou doprinosi otvaranju ili sprovođenju preko 200 usluga i projekata.

Od kada je osnovan, krajem 2002. godine, Fond za socijalne inovacije finansirao je 178 projekata koje su sprovodili CSR, NVO i drugi akteri iz preko 70 opština Srbije¹³. Pored toga, FSI je kontinuirano radio na podizanju kapaciteta CSR, NVO i ustanova za pružanje usluga kroz brojne seminare, priručnike, uputstva, sastanke itd. Do sada, preko 600 stručnjaka prošlo je kroz edukacije FSI, a objavljeno je i nekoliko priručnika. S druge strane, FOSI razvija lokalne usluge za osobe sa invaliditetom koje sprovode isključivo nevladine organizacije, dok se rad javnog sektora u ovoj oblasti finansira iz drugih sredstava¹⁴.

Do sada je FSI finansirao projekte koji uvode nove metode rada u javne ustanove, edukuju kadrove, uvode nove pružaoce, ali i projekte koji

12 U praksi to znači da ove organizacije neće dobijati sredstva zato što postoje i zato što su ranije dobijale sredstva (kao što je do skora bio slučaj), već zato što imaju programe koji su usmereni na korisnika i zato što su ti programi ocenjeni kao uspešni.

13 Ukupna vrednost projekata iznosila je 3.6 miliona evra. Predviđeno je da se u naredne tri godine u razvoj lokalnih servisa socijalne zaštite investira još 6.1 milion evra.

14 FOSI investira u proseku 2 miliona evra godišnje. FOSI se finansira sredstvima iz Državne lutrije Srbije, a sredstva za rad FSI dolaze iz budžeta Republike Srbije i donatorske pomoći EAR, UNDP i vlada Kraljevine Norveške i Velike Britanije.

razvijaju usluge socijalne zaštite u zajednici. Kada je reč o ovim poslednjim, do sada je uspostavljeno 14 prihvatilišta i prihvatnih stanica, 9 dnevnih centara, 16 klubova, 20 servisa pomoći i nege u kući itd. Najveći problem s kojim se pružaoci ovih usluga susreću jeste *održivost*: od svih usluga koje finansira opština, oko 50% je prešlo na privremeno ili trajno finansiranje iz opštinskog budžeta, dok se ostatak još uvek finansira na projektnoj osnovi ili je pak ugašen. Tako se i na ovom primeru pokazuje da je jedno od ključnih pitanja reforme sistema socijalne zaštite – kako da se obezbedi da lokalne samouprave finansiraju one usluge koje su u njihovoj nadležnosti. Mnogo bolji rezultati postignuti su na polju podizanja kapaciteta organizacija koje pružaju ove usluge¹⁵. Iako je broj projekata koji se godišnje finansira konstantan, u poslednje tri godine značajno je povećan kvalitet samih aplikacija,¹⁶ a podignuti si kapaciteti za upravljanje programima u tim organizacijama.

Inicijalnim planom rada FSI bilo je predviđeno da se u početnom periodu radi sa organizacijama sa relativno razvijenim kapacitetima i adekvatnom apsorpcionom moći (Cf. FSI, 2002). Uprkos tome, na konkursima se sredstva distribuiraju opštinama sa prosečno nešto nižim narodnim dohotkom po glavi stanovnika i znatno nižim opštinskim budžetima za socijalnu zaštitu po glavi stanovnika¹⁷. Sredstva se, dakle, preusmeravaju ka opštinama sa nižom sposobnošću da finansiraju lokalne usluge socijalne zaštite i stvara se ravnomerno razvijen i pravedan sistem socijalne zaštite. Konačno, time se u reformu uključuje širi krug aktera, uključujući i najnerazvijenije opštine, stvaraju se uslovi za ravnomernu primenu novih rešenja i smanjuje efekat sve većih razlika u regionalnom razvoju.

4. Ka novom sistemu – širi okvir reformi

Dosadašnja razmatranja pokazuju da reforma socijalne zaštite zahteva značajne promene u drugim sektorima. Da bi se decentralizovale usluge socijalne zaštite potrebno je sprovesti određeni stepen administrativne i fiskalne

15 I samo MRZSP bilo je predmet izgradnje kapaciteta (na primer, FOSI), a jedan značajan deo aktivnosti FSI usmeren je ka tzv. horizontalnom prenosu znanja i razvoju lokalnih resursa u socijalnoj zaštiti.

16 Procenat formalno neispravnih kvalifikacija (kao jedno od merila za kapacitet organizacije da upravlja programima) pao je sa $\frac{1}{4}$ u 2003. godini, na konstantnih 12-13% u poslednjih nekoliko godina.

17 Tokom 2003. i 2004. godine, prosečan indeks narodnog dohotka u opštinama u kojima je FSI finansirao projekte iznosio je 107.8, a 89.7 kada se izuzmu projekti koji se realizuju u Beogradu (čije centralne gradske opštine imaju tri do pet puta veći bruto narodni dohodak po glavi stanovnika od republičkog proseka). Tokom 2005. i 2006. godine, taj indeks je bio 105.8 i 94.5, prema podacima iz RZS, 2004. Kada se posmatra budžet za socijalnu zaštitu po glavi stanovnika za 2005. godinu, tokom 2003. i 2004. godine prosečna vrednost iznosila je 53% republičkog proseka, a u poslednje dve godine 63%. Kada bi se izbacio grad Beograd, koji ceo republički prosek značajno vuče (s obzirom na to da je gradski budžet za socijalnu zaštitu po glavi stanovnika tri puta veći od republičkog proseka), onda vrednosti padaju na 49%, odnosno, 53% republičkog proseka.

decentralizacije, te podići stručne i administrativne kapacitete opštinskih uprava, pružalaca usluga i samog resornog ministarstva za bolje planiranje, sprovođenje i evaluaciju usluga.

4.1. Uloga lokalne samouprave

Strategija reforme socijalne zaštite predviđa da će značajnu ulogu u kreiranju i finansiraju usluga socijalne zaštite imati lokalne vlasti¹⁸. To je složen zadatak koji podrazumeva nekoliko važnih koraka koje lokalna samouprava mora da sproveđe: (1) da, u saradnji sa drugim akterima (CSR, dom zdravlja, NVO, policija itd.) *analizira potrebe* stanovnika i postavlja prioritete, (2) da *finansira* programe i (3) da *prati* kako se oni sprovode i analizira njihove rezultate i, na osnovu toga, revidira opštinske strategije socijalne zaštite. Za tako nešto danas u Srbiji ne postoji dovoljno uslova. Ovakve promene podrazumevaju jačanje stručnih i upravljačkih kapaciteta opštinske uprave (na primer, odeljenja za društvene delatnosti), depolitizaciju opštinske administracije, uvođenje nezavisne kontrole trošenja budžetskih sredstava i niz drugih, složenih mera.

Kakva je situacija danas? U skladu sa ovlašćenjima koja su im data Zakonom o lokalnoj samoupravi (ZLS) i ZSZ, lokalne samouprave obezbeđuju prava građana, ali retko kreiraju svoje socijalne programe i formiraju tela za razmatranje socijalnih pitanja iz svoje nadležnosti. Ova tela mogu da se bave koordinacijom aktivnosti različitih lokalnih aktera u oblasti socijalne zaštite, kreiranjem programa koji povezuju različite socijalne aktere i saradnjom sa drugim telima iste vrste u drugim lokalnim zajednicama (Jovanović, 2005: 90-91). Prema do sada raspoloživim podacima, ovakva tela formiralo je manje od 30% opština. Analize pokazuju (cf. Čalosević, 2006) da lokalni akteri ova tela pre svega vide kao mehanizam za planiranje i, eventualno, izradu predloga projekata, odnosno, usluga. Mali broj ovih tela uspeo je da dovede do promene opštinskih budžeta ili do uspostavljanja trajnog mehanizma za kreiranje i praćenje lokalne socijalne zaštite u samoj opštinskoj administraciji.

Zašto opštine tako teško preuzimaju proaktivnu ulogu u ovoj oblasti? Teško da bismo mogli izdvojiti jedan faktor koji odlučujuće utiče na ovakvu situaciju u oblasti lokalne socijalne zaštite. Na stav opštinske administracije utiču politički prioriteti (a u toj oblasti vlada velika konkurenca u kojoj se pitanja socijalne zaštite teško mogu izboriti za prioritet), kapacitet opštinske

18 Taj dokument predviđa da će se deo usluga odvijati na regionalnom, odnosno, međuopštinskom nivou (Vlada RS, 2005: 20), mada nije sasvim jasno kako će se kreirati međuopštinske usluge. U nedostatku regionalnog nivoa vlasti, ne treba očekivati da će opštinske vlasti pokazati izuzetnu zainteresovanost za kreiranje ovakvih usluga. Opštinske vlasti načelno pokazuju vrlo malo interesovanja za planiranje i finansiranje usluga socijalne zaštite čak i na svojoj teritoriji. Neke inicijative za uspostavljanje regionalnih usluga javljaju se od samih pružalaca usluga (na primer, regionalno prihvatilište u Priboru), ali to su samo autonomne lokalne inicijative (koje, doduše, razvijaju neke modele koje je moguće šire primeniti), a ne državna strategija (o tome šire u Čalošević i Vuković, 2006).

administracije i centra za socijalni rad, te nivo izdvajanja iz opštinskog budžeta za socijalnu zaštitu (u proseku, opštine izdvajaju 1.8% budžeta za socijalnu zaštitu, mada ima i onih koji izdvajaju znatno više, i do 5%, dok je najmanje izdvajanje oko 0.1% opštinskog budžeta, cf. Lišanin, 2005). Drugi važan faktor jeste rašireno opredeljenje opštinskih vlasti da sprovode programe davanja materijalne pomoći ugroženim stanovnicima, pre nego da finansiraju otvaranje usluga¹⁹. Ti programi su, u principu, vidljiviji i imaju veći politički efekt²⁰. Pored ovih, uslovno rečeno, kontingentnih faktora, postoje i sistemski, o kojima je već bilo reči. Naime, sistem finansiranja usluga socijalne zaštite je tako kreiran da ne nudi nijedan podsticaj opštinskim vlastima da razvijaju usluge socijalne zaštite. Većina usluga pruža se u ustanovama, a za finansiranje ustanova odgovorna je republička vlada. Zato lokalne vlasti nemaju interes da korisnika zadrže u zajednici i tu mu pruže uslugu. Kada bi lokalne vlasti plaćale svaku ili većinu usluga socijalne zaštite za građane sa svoje teritorije, onda bi imale interes da koriste jeftinije usluge. Te usluge bi morale biti u samoj opštini ili, eventualno, u regionu. Ujedno, te usluge bi bile i bolje, sa stanovišta potreba korisnika.

Da bi se ovakav sistem ustanovio (a upravo to predviđa strategija razvoja socijalne zaštite, cf. Vlada RS, 2005), opštine moraju imati veće nadležnosti i veće izvorne prihode. To podrazumeva *administrativnu i fiskalnu decentralizaciju*. Jedan od ključnih elemenata takvog novog sistema je da „novac prati klijenta“, odnosno da lokalna samouprava finansira usluge za korisnike sa svoje teritorije. Načelno, Strategija predviđa ovaj mehanizam (Vlada RS, 2005: 20), ali ne daje odgovore kada i kako će se on sprovesti u delo.

Kada je reč o decentralizaciji, ključno pitanje je da li je bolje decentralizaciju socijalne zaštite vršiti kroz jačanje uloge i kapaciteta opštinske administracije ili kroz jačanje uloge CSR. Jedan od aspekata te dileme je da li će ključnu ulogu u planiranju, koordinisanju i sprovođenju lokalne socijalne zaštite imati opštinska administracija ili CSR. Vladina Strategija ne daje jasne odgovore na ova pitanja, osim što navodi da bi nosilac planiranja i formiranje (multisektorskih) lokalnih saveta za socijalnu politiku trebalo da bude lokalna samouprava, uprkos tome što su lokalne vlasti već identifikovane kao nezainteresovane za pitanja socijalne zaštite (Vlada RS, 2005: 38, 14, 10). Postoje razlozi za i protiv oba rešenja: jačanje uloge lokalnih vlasti može

- 19 Tokom 2005. godine, među uslugama koje se finansiraju iz budžeta opština i gradova, dominantne su bile jednokratna pomoć u novcu (55.762 porodice) i jednokratna pomoć u naturi (18.124 porodica), dok je pomoć u kući primalo 3.858 lica, privremeni smeštaj u prihvatilište ili prihvatnu stanicu 647 lica, a usluge dnevног boravka 1.977 lica (MRZSP, 2006: 14).
- 20 Slična je situacija i u Mađarskoj, gde su sredstva za lokalne usluge socijalne zaštite i socijalnu pomoć spojene u jednu budžetsku liniju. To predstavlja podsticaj vlastima da građanima daju socijalnu pomoć, jer na taj način smanjuju troškove usluge, te je novčana korist koju lokalno stanovništvo ima gotovo izjednačen sa iznosom koji opština potroši. Taj pristup je, takođe, i politički profitabilan. S druge strane, ako žele da otvaraju servise, lokalne samouprave moraju da plaćaju poreze i doprinose, pa je novčana korist koju stanovnici imaju manja od polovine sredstava koju opština potroši (Tauzs, 2003: 61).

biti opasno zbog toga što će onda prvenstvo imati lokalni prioriteti, što će otežati sprovođenje nacionalnih strategija; pored toga, negativne posledice mogu se javiti i u nerazvijenim opština, zbog njihove nemogućnosti da finansiraju osnovne funkcije CSR. S druge strane, negativni efekti sektorske decentralizacije su u slaboj koordinaciji sa drugim sektorima i nedostatku direktnе odgovornosti CSR prema građanima, koja se na izborima dobija, za sprovođenje različitih mera (Matković, 2006: 62, 51). Konačno, pre nego što se odgovori na pitanje kako sprovoditi decentralizaciju, za dalji razvoj socijalne zaštite u Srbiji ključni problem jeste kako motivisati lokalne samouprave da finansiraju one usluge koje po postojećim zakonima i treba da finansiraju, a koje predstavljaju kičmu budućeg sistema.

Na kraju, uprkos raširenoj kritici neaktivnog odnosa lokalnih vlasti prema obavezama u oblasti socijalne zaštite, proces reforme lokalne socijalne zaštite ima i dobroih strana. Među njima su posebno važne (a) široka uključenost relevantnih aktera, (b) uključenost lokalnih samouprava i (c) nove, inovativne prakse.

Ad. (a). Prva dobra strana dosadašnjih reformskih procesa je da su svi relevantni akteri uključeni u reforme aktivnosti – CSR, NVO, Crveni krst (CK), ustanove, drugi sektori, lokalne samouprave itd. Pre nekoliko godina to nije bio slučaj; javni sektor je tek sporadično bio uključen u reformske programe, isto kao i lokalne samouprave. Danas je, pak, većina CSR, ustanova, ispostava CK itd. prošla intenzivne obuke, kako iz upravljanja programima i finansijama, tako i stručne treninge, usvojila nove metode rada i, što je najvažnije, imala prilike da ih u praksi primeni.

Ad. (b). Pored javnog i nevladinog sektora, ni lokalne samouprave nisu u zanemarljivom broju uključene u ove procese²¹. Jedan broj opština uključen je u planiranje lokalnih usluga socijalne zaštite, a javile su se i prve inicijative za međuopštinsko povezivanje (Pomoravski okrug). Neke opštine su same inicirale i finansirale proces planiranja u socijalnoj zaštiti (taj proces je uglavnom bio podstaknut i finansiran iz donatorskih programa).

Ad. (c). Pored inicijativa koje su inicirane sa centralnog nivoa, postoje i one koje pokreću lokalni akteri uz podršku lokalnih samouprava, i koje suštinski menjaju opštinske i međuopštinske sisteme socijalne zaštite. Tu posebno mesto imaju projekti uspostavljanja međuopštinskih usluga²².

-
- 21 Jedna zanimljiva ilustracija je novoupostavljena nagrada Stalne konferencije gradova i opština za primer najbolje prakse, na kojoj je od 22% prijava bilo iz oblasti unapređenja lokalne uprave, a 21% iz oblasti lokalne socijalne politike. Sledеće po brojnosti bile su prijave za inovativne prakse iz oblasti podrške lokalnom ekonomskom razvoju (15%) i održivog razvoja i zaštite životne sredine (14%). Od ovih oblasti, jedino u oblasti socijalne politike nisu postojali veliki donatorski programi koji bi obuhvatili veliki broj opština. Jedna od prvoplaširanih opština je poslala primere dobre prakse koji se odnose na prevenciju bolesti zavisnosti kod mladih.
- 22 Jedan primer je prihvatište za žrtve nasilja u Priboru koji je, kao projekat koji finansira FSI, otvoreno 2003. godine, i uspešno je poslovalo kao deo CSR. Vremenom se broj korisnika povećavao jer su žrtve nasilja iz susednih opština tražile pomoć. S jedne strane, to

4.2. Uloga centralnih vlasti i reforma javne uprave

Poseban faktor u kreiranju i sprovođenju promena predstavlja republička administracija koju čine vlada, resorna ministarstva i republički organi. Proces reforme javne uprave u Srbiji počeo je donošenjem niza zakona²³. Međutim, donošenje zakona je samo jedan od koraka koji se mora sprovesti da bi se reformisala javna uprava. Među različitim faktorima koji utiču na kompetencije i efikasnost državne uprave, posebno mesto imaju depolitizacija, podizanje stručnih kapaciteta i pokretljivosti, te naglaska na planiranju, kreiranju i sprovođenju mera i politika, nasuprot administrativnom radu. Svi ovi problemi opterećuju rad vlade i pojedinačnih ministarstava, uključujući i MRZSP.

Na profesionalizam i efikasnost javnih službenika posebno loše utiče *politisacija birokratskog aparata*. Novi zakon je uveo neke promene, među kojima su najvidljivije nova sistematizacija i depolitizacija viših rukovodećih pozicija, pre svega mesto pomoćnika ministra. Analize pokazuju da je u sadašnjem sistemu mesto pomoćnika ministra važna upravljačka funkcija i otvaranje tog mesta za profesionalni, a ne politički kadar, identifikovano je kao preduslov za unapređenje rad ministarstava (*cf. Vlada RS, 2002: 94*). Ova mera će obezbediti i manje traumatične promene vlasti i očuvanje kontinuiteta u kreiranju i sprovođenju mera.

Drugi važan problem s kojim se suočavaju srpska ministarstva jeste *stručnost radnika* i problemi sa privlačenjem adekvatnih kadrova sa tržišta radne snage. Sistem platnih razreda, motivacije i napredovanja koji je dugo bio zasnovan na godinama staža, a ne postignućima i individualnim kvalitetima ne pospešuje efikasnost u radu, niti uspeva da privuče kvalitetnu radnu snagu sa tržišta²⁴. Analize pokazuju da je tokom poslednjih dvadesetak godina stručni kadar odlazio iz državne administracije, kvalitet novoprdoših bio je nizak, a i starosna struktura u srpskim ministarstvima je danas dosta loša (Vlada RS, 2002: 70). Na neadekvatan stručni kadar uticali su i nefinansijski aspekti:

je predstavljalo pohvalu samom projektu, ali je istovremeno i ugrožavalo budžet projekta. Zato je CSR Priboj inicirao proces pretvaranja skloništa u regionalnu službu, kako bi osigurao njegov rad: napravljen je cenovnik, sklopljeni su ugovori sa opštinama u regionu i CSR Priboj je počeo da naplaćuje usluge od opština. Danas sklonište radi kao regionalni servis, a ovaj model se promoviše i u drugim delovima Srbije (Kragujevac, Leskovac i Zaječar).

- 23 Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (Sl. gl. RS, br. 43/04), Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Sl. gl. RS, br. 120/04), Zakon o državnoj upravi (Sl. gl. RS, br. 79/05), Zakon o državnim službenicima (Sl. gl. RS, br. 79/05, 81/05 i 83/05).
- 24 U Zakonu o državnim službenicima postoje norme koje govore o ocenjivanju i napredovanju državnih službenika, kao i norme kojima se propisuju uslovi za određivanje zvanja državnog službenika. Imenovanja u viša zvanja jesu uslovljena određenim godinama radnog staža, ali je uveden i sistem ocenjivanja rada koji treba da bude razrađen podzakonskim aktom (autoru nije poznato da li je dočišni podzakonski akt donet), kojim se detaljnije uređuje ocenjivanje i napredovanje, koje nije uslovljeno samo godinama staža već i znanjem i stručnošću.

apsorbovanje višeg administrativnog aparata od strane partijskih struktura što je onemogućilo regrutovanje kompetentnog kadra koji bi svoju karijeru razvijao u državnoj upravi (Vlada RS, 2002: 70-80), ali i nesposobnost partija da popune sva mesta stručnim kadrovima. Zato se kao ključni preduslov javlja unapređenje ljudskih resursa u javnoj upravi²⁵.

Na nivou sadržaja rada, važnu karakteristiku javne uprave u Srbiji predstavlja dominacija administrativno-inspekcijskog rada nad kreiranjem mera i stvaranjem uslova za njihovu primenu. S druge strane, ministarstva u Srbiji zaokupljena su zakonodavnom delatnošću – našu javnu upravu često karakteriše stanovište da je donošenje zakona početak i kraj procesa. Iskustva pokažuju, pak, da donošenje zakona treba da prate i odgovarajuće aktivnosti u oblasti finansija, izgradnje kapaciteta administracije da primenjuje zakone, i obrazovanje ne samo administracije, već i drugih aktera (Vlada RS, 2002: 56).

Lek za probleme i zatećeno stanje nekada može biti gotovo i sama bolest. Tako jedno od rešenja na koje se u analizi različitih reformskih aktivnosti može naići jeste izdvajanje „reformskih poslova“ iz državne administracije. Jedan tipičan način jeste kreiranje radnih grupa u kojima državni službenici nekada čak nisu ni članovi (*cf.* Vlada RS, 2002: 76), a u vezi s tim i vođenje reformi kroz pojedinačne projekte, a ne kreiranje, sprovođenje i praćenje jedinstvenog nacionalnog programa²⁶. Dosadašnji tok reforme socijalne zaštite u Srbiji doveo je u jednom trenutku upravo do „projektizacije“ celokupnog procesa kroz kreiranje novih konsultativnih tela, novih administrativnih tela i *ad hoc* istraživačkih i projektnih timova. Tako rasparčano i nekoordinisano okruženje nastaje zato što konvencionalni akteri nemaju dovoljno volje i kompetencija da sprovode reforme (Bošnjak, 2004). S druge strane, promene

-
- 25 Neke od mera koje se preporučuju, kao što je uvođenje platnih razreda koji bi se zasnivali na zaslugama u radu, kao i uvođenje novog sistema zapošljavanja i edukacije, zahtevaju velike troškove koji nisu u skladu sa fiskalno restriktivnim makroekonomskim merama čiji je osnovni cilj razvoj (Angell i Graham, 1995: 209), a povećanje plata zaposlenih u javnoj upravi ima inflatorni potencijal. Drugi, nefinansijski motivacioni faktori nekada daju dovoljno dobre rezultate (povećan obim odgovornosti, javne pohvale i promocije, mogućnost napredovanja po zasluzi, mogućnost usavršavanja i studijskih putovanja itd.). Neka istraživanja pokazuju da državni službenici mogu biti motivisani i smanjenjem supervizije, davanjem zanimljivijih zadataka ili povećanjem veličine organizacije, što sve može nadomestiti nedovoljno povećanje plate (*cf.* Jack, 2000).
- 26 Posebno pitanje u sprovođenju reformi predstavljaju pilot projekti. Neki autori smatraju da je ovakav vid projekta dobar način da se razvije inovacija, ali ne i metod za širenje novih oblika rada, jer polaze od lažne prepostavke da će se dobra iskustva iz projekta ugraditi u nova rešenja, a da će loša iskustva biti odbačena. Istraživanja pokazuju da je bolje sprovoditi promene „u širinu“, tako što će biti uključeno što više ljudi unutar organizacije, nego „u dubinu“, kako to praktikuju pilot projekti. Pored toga, pri implementaciji pilot projekata javljaju se mnogi problemi: osoblje koje ne učestvuje u pilot projektu razvija mehanizme otpora za širu primenu novih metoda rada u organizaciji, javlja se sindrom „nije izmišljeno ovde“, a rukovodstvo organizacija često prihvata rad na pilot projektima, a da nije svesno implikacija dosledne primene inovacija u radu čitave organizacije (Smale, 1998: 43-47).

se po pravilu odvijaju u složenom institucionalnom i zakonskom okruženju koje ne deluje podsticajno, gotovo u začaranom krugu u kome nije jasno da li je lakše i bolje hitno sprovoditi promene, bez obzira na nepovoljno okruženje, ili postepeno menjati okruženje kako bi ono postalo plodnije tlo za suštinske promene.

4.3. Međusektorska saradnja

Jedan od važnih faktora u primeni Strategije predstavlja međusektorska saradnja. Različite sektore u Srbiji odlikuje segmentiranost u radu – iako postoje očigledne i prirodne veze između, na primer, obrazovanja, zdravstva, zapošljavanja i socijalne zaštite, saradnja između ovih sektora je sporadična i nesistematska, kako na lokalnom, tako i na nacionalnom nivou. Strategija naglašava da se potrebe korisnika moraju sagledavati celovito (Vlada RS, 2006: 36) i da se programi moraju kreirati upravo u skladu s tako postavljenim potrebama.

Pre nego što se donesu novi zakoni koji će regulisati ove oblasti, MRZSP radi na kreiranju nekoliko vrsta *ad hoc* mehanizama čiji će rad i proizvodi jednog dana biti i zakonski uobičieni. Reč je o međusektorskim radnim grupama na nivou MRZSP i lokalnim savetima za socijalna pitanja, kao i protokolima o međusektorskoj saradnji na republičkom i opštinskom nivou (*cf.* Vlada RS, 2006: 37). Ovi mehanizmi treba da obezbede neophodnu integraciju više sektora u planiranju i sprovođenju usluga koje odgovaraju na sveukupne potrebe korisnika. Promene u sektoru socijalne zaštite u Srbiji trenutno su na nivou koji zahteva delotvorno povezivanje sa sektorima zdravstva, zapošljavanja, obrazovanja i pravosuđa, ali i vrlo aktivno uključivanje lokalnih samouprava.

5. Zaključak

Reforma sistema socijalne zaštite odvija se u kontinuitetu punih pet godina, od uspostavljanja prve demokratski izabrane vlade i početka pravih društvenih reformi do danas. Politička podrška reformama, kako iznutra, tako i spolja, nije jenjavala tokom ovog perioda. Socijalna zaštita je uspela da privuče značajnu međunarodnu finansijsku i stručnu pomoć. Prema sadašnjem stanju stvari, ta intenzivna pomoć državi biće na raspolaganju još najmanje tri godine²⁷. Uprkos toj dosta svetloj slici, pred sistem socijalne zaštite u Srbiji, resorno ministarstvo i stručnu javnost postavljaju se brojna teška pitanja: Šta će biti sa javnim sektorom u socijalnoj zaštiti, u šta će se i u kojoj meri transformisati? Koji su novi pružaoci potrebnii i šta treba da se

²⁷ U međuvremenu, vlada pregovara sa Svetskom bankom o uzimanju kredita od preko 20 miliona USD za podršku reformi socijalne politike i sektorskoj decentralizaciji.

uradi da bi oni ušli u sistem? Kako će se novi sistem finansirati? Koji standardi će u njemu važiti? Na koji način će lokalna samouprava ispunjavati svoje obaveze? To su samo neka od pitanja koja moraju biti predmet javne rasprave (a neka od njih ne tiču se samo socijalne zaštite), i na koje je potrebno dati precizan odgovor, te kreirati jasne praktične mere.

U narednom periodu, sam sistem biće suočen s novim problemima: dalja izgradnja kapaciteta, usvajanje modernih veština i metoda rada, te reorganizacija i modernizacija sistema. Javljaće se i novi socijalni problemi i novi korisnici. U izvesnom smislu, to je isti skup problema koji je i do sada pritiskao ministarstva, javne službe, lokalne samouprave i nevladin sektor. U prethodnih pet godina reformi, ovi akteri, a posebno srpska državna uprava, nailazili su na ozbiljne teškoće u rešavanju ovakvih pitanja, a pravi oštri rezovi još nisu nastupili. Tek od sledeće godine počeće programi transformacije ustanova, uvodiće se nov način rada u javni sektor, počeće složene operacije kreiranja novih tokova finansiranja, itd. Te promene mogu proizvesti otpor, pogotovo u javnom sektoru, a zahtevaće jasne odluke, mere i institucije sposobne da ih sproveđe. Zato se čini da važno pitanje s kojim će se nosioci promena suočiti jeste da li će sledeći ciklus reformi (koji će verovatno voditi nova vlada) biti prilika da se menja strukturni okvir u kome se reforme sprovode ili je okvir dovoljno dobar (to jest, nudi dovoljno kompetencija, motivacije i efikasnosti), da se sprovođenje promena može odmah nastaviti. Kakva god bila odluka, za sam sistem socijalne zaštite pravi izazovi tek dolaze na dnevni red.

Apstrakt

U tekstu je reč o osnovnim ciljevima i toku reforme socijalne zaštite u Srbiji. U dosadašnjem sistemu socijalne zaštite dominantnu ulogu imala je država koja je i finansirala i pružala usluge, dok reforma predviđa prelazak na tzv. kombinovanu socijalnu politiku koja predviđa uvođenje novih pružalaca usluga, pre svega neprofitnih nevladinih organizacija, ali i preduzetnika. Važan segment reforme predstavlja transformacija ustanova za smeštaj korisnika i s njom povezan razvoj lokalnih usluga socijalne zaštite, odnosno, usluga u mestu porekla. Najvažniji preduslovi za uspešno sprovođenje ovog segmenta reforme su: promena sistema finansiranja usluga, sprovedena sektorska i administrativna decentralizacija, promenjena struktura pružalaca usluga i unapređeni kapaciteti za pružanje usluga. U tekstu se ovi uslovi detaljno analiziraju, s posebnim fokusom na ulogu lokalnih samouprava i centralnih vlasti, te promena koje na ova dva polja treba da se odigraju da bi se reforma sistema socijalne zaštite nastavila i uspešno privela kraju. Posebna pažnja posvećena je pitanjima administrativne i fiskalne decentralizacije.

Literatura

- Batkin, A. (2001), „Social Funds: Theoretical Background”, in Ortiz, I. (ed.)(2001), *Social Protection in Asia and the Pacific*, Asian Development Bank
- Bežovan, G. (2000), „Mogućnost razvoja modela kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj“, *Revija za socijalnu politiku*, god.7, br.3
- Bošnjak, V. (2003), „Deinstitucionalizacija u socijalnoj zaštiti“, *Socijalna misao* br. 38-39
- Bošnjak, V. (2004), „Social Services – the heart of social protection reform: Lessons from Serbia”, u *Lessons Learned From Social Welfare System Reform And Some Planning Tips*, Geneve: UNICEF
- Babović, M. i Cvejić, S. (2005), *Stavovi korisnika programa FSI*, radni dokument, Beograd: Fond za socijalne inovacije, dostupan na www.sif.minrzs.sr.gov.yu
- Clayton, A (ed.) (1996), *NGOs, Civil Society, and the State: Building Democracy in Transition Societies*, INTRAC, Oxford
- Čalošević, A (2006), „Experiences with OKOSP model: Report from the interviews with CSWs and local government representatives“, Belgrade: Social Innovation Fund, Working Paper
- Čalošević A. i Vuković, D (2006), „Using bottom up approach in social policy planning and in regional development“, tekst pripremljen za konferenciju „Social Policy And Regional Development“, Zagreb, Hrvatska
- Deacon, B. (2000) „Eastern European welfare states: the impact of politics of globalization“, *Journal of European Social Policy*, vol. 10 (2)
- FSI (2002), *Operativna pravila*, Beograd: Fond za socijalne inovacije, dokument je dostupan na www.sif.minrzs.sr.gov.yu
- Fox, L and Götestam, R. (2003), *Redirecting Resources to Community Based Services: A Concept Paper*, Social Protection Discussion Paper Series No. 0311, Washington D.C.: The Work Bank
- Graefe, P. (2004), „Personal Services in the Post-industrial Economy: Adding Nonprofits to the Welfare Mix“, *Social Policy & Administration*, vol. 38, No. 5
- Grujić, D., Tekić V., (2006), „Unapređivanje hraniteljstva u Srbiji“, *Socijalna misao* br. 49.
- Jovanović, V. Vuković, D (2003), “Fond za socijalne inovacije: mehanizam unapređenja socijalne zaštite”, *Socijalna misao* No. 2-3
- Jovanović,V. (2005), „Uloga lokalne samouprave u socijalnoj zaštiti“, *Socijalna misao* br. 48
- Jovanović, V. i Radeljić, N.(2006), „Socijalna zaštita u reformi“, *Socijalna misao* br. 49

- Lišanin, M.(2005), „Reforma sistema socijalne zaštite sa aspekta finansiranja“, prezentacija na konferenciji *Reforma socijalne politike: sa reči na dela*, Beograd, 2005.
- Matković, G. (2005), „Reforma mreže socijalne sigurnosti i socijalne zaštite“ u Begović, B et.al.(2005), *Četiri godine tranzicije u Srbiji*, Beograd: CLDS
- Matković, G. (2006), *Decentralizacija socijalne zaštite u Srbiji*, Beograd: CLDS
- MRZSP (2006), *Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2005. godinu*, Beograd: MRZSP
- Newman, C. (1999), „Comparative study of NGO/Government Partnership“, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Volume 2, Issue 3
- PRSP (2003), *Izveštaj o socijalnoj politici i sistemu socijalne politike*, Beograd: Tim Projekta reforme socijalne politike Odeljenja za međunarodni razvoj Velike Britanije
- PRSP (2005), *Strategija razvoja socijalne zaštite: ključna pitanja finansiranja*, radni dokument, Beograd: Tim Projekta reforme socijalne politike Odeljenja za međunarodni razvoj Velike Britanije
- Reddy, S and Pereira, A. (1998), *The Role and Reform of the State*, New York: UNDP, ODS Working Paper
- RZS (2004), *Opštine u Srbiji 2003*, Beograd: Republički zavod za statistiku
- Smale, G. G. (1998), *Managing Change Through Innovation*, London: The Stationery Office
- Tauzs, C. (ed.) (2003), *The Impact of Decentralization on Social Policy*, Budapest: OSI
- Tendler, J. (2000), „Why are Social Funds so Popular?“ in Evenett, Wu and Yusuf (eds.), *Local Dynamics in an Era of Globalization: 21st Century Catalysts for Development*, Oxford University Press, World Bank, 2000.
- Tobis, D. (2000), *Moving from Residential Institutions to Community-Based Social Services in Central and Eastern Europe and Former Soviet Union*, Washington D.C.: The World Bank
- Vlada RS (2002), *Izazovi reforme: dijagnostička studija organa državne uprave Republike Srbije*, Beograd: Vlada RS
- Vlada RS (2005), „Strategija razvoja socijalne zaštite“, *Socijalna misao* br. 48
- Vlada RS (2006), „Sektorski plan investicija iz oblasti socijalne zaštite“, www.mfin.sr.gov.yu
- Vuković, D, Jovanović, V, Čalošević, A, Janša, M. (2005), *Usluge socijalne zaštite u lokalnoj zajednici i njihova budućnost – naučene lekcije, preporuke i faktori održivosti: Izveštaj sa prvog konkursa FSI*, radni dokument, Beograd: Fond za socijalne inovacije, dostupan na www.sif.minrzs.sr.gov.yu
- UN (1989), *Konvencija o pravima deteta*, http://yu.cpd.org.yu/dokumenti/Konvencija_o_pravima_deteta_sa_fakultativnim_protokolima.doc

III PRIVREDA

PRIVATIZACIJA

Uvod

Privatizacija je osnovna komponenta programa strukturnih reformi u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju. Ciljevi ovih programa su postizanje veće mikroekonomske efikasnosti, ubrzanje ekonomskog razvoja kao i redukcija javnog sektora. Nekoliko poslednjih decenija obeležili su ambiciozni programi privatizacije kako razvijenih tako i zemalja u razvoju.

Privatizacija se definije kao transfer prava upravljanja iz javnog i društvenog sektora na privatni koji u svim slučajevima, sem u slučaju koncesija, obuhvata i promenu vlasništva. Kod potpune privatizacije prodaja imovine je jednostrano definisani čin. Dominy (1999) smatra da su reakcije na potpunu promenu vlasništva, u osnovi dvojake: 1) zaposleni se osećaju ugroženima, jer smatraju da je cilj novih menadžera njihovo otpuštanje i 2) političari vide ogromnu sumu novca koju će dobiti kroz buduće uštede i prodaju imovine preduzeća. Potpuna privatizacija je proces koji se veoma retko odvija.

Opšti razlog privatizacije, koji važi za svaki model privrede, odnosi se na povećanje efikasnosti poslovanja. Ideja da privatno vlasništvo ima prednosti u odnosu na državno u pogledu efikasnosti nije nova. U uslovima perfektnе konkurenције pitanje vlasništva je irelevantno, jer preduzeća ostvaruju iste performanse bez obzira na vlasničku strukturu. Pod svim ostalim uslovima pitanje vlasništva je bitno.

Intervencije države razaraju ciljeve koje menadžeri teže da maksimiziraju, a tzv. meka budžetska kontrola rezultira niskom efikasnošću državnih preduzeća. Menadžeri javnih preduzeća imaju političke pretenzije, što rezultira u postavljanju ciljeva kao što su maksimalna zaposlenost i politički prestiž (koji se ogleda u težnji ka maksimalnoj veličini preduzeća).

Iz perspektive upravljanja, menadžeri javnih preduzeća ne anticipiraju promene u okruženju, jer ne posluju na tržištu. Javna preduzeća su zaštićena od preuzimanja, a javni zajmovi se dobijaju pod posebnim uslovima.

Sheshinski i López-Calva (2003) smatraju da se povećanje mikroekonomske efikasnosti sastoji iz četiri eksplicitna cilja:

- Postizanje veće produktivnosti i alokacije sredstava;
- Jačanje uloge privatnog sektora u nacionalnoj ekonomiji;
- Poboljšanje finansijskog zdravlja javnog sektora;
- Oslobađanje sredstava za alokaciju u važne sektore funkcionisanja države, najviše u socijalnu politiku.

Prva dva cilja se mogu okarakterisati kao normativno-racionalna. Sa aspekta politike preduzeća, menadžeri društvenih preduzeća nisu inicijativni niti orijentisani ka rešavanju problema, jer imaju drugačije ciljeve. Sa aspekta upravljanja preduzećem, menadžeri društvenih preduzeća malo vremena posvećuju posmatranju okruženja. Ne samo da su im menadžerski ciljevi u određenoj meri pogrešno postavljeni, već imaju slabu kontrolu budžeta. U slučaju bankrotstva, interes vlade je da javna preduzeća prevaziđu finansijske teškoće.

Od privatizacije se očekuje da poveća efikasnost alokacije resursa, eliminišući, na primer, višak zaposlenih, koriguje postojeću ekonomsku strukturu, privuče menadžerske i tehnološke resurse iz privatnog sektora i proširi akcionarstvo. Pored navedenih koristi, postoje i koristi na makroekonomskom nivou. Ukoliko se privatizacija sprovede na adekvatan način, smanjuju se potrebe za zajmovima javnog sektora, fiskalni deficit je manji i dolazi do razvoja finansijskog sektora.

Da bi privatizacija uspela, pored stabilnog makroekonomskog okruženja, adekvatne ekonomske politike i transparentnog pravnog okvira, neophodno je izabrati odgovarajući model privatizacije i efikasno organizovati poslove u vezi sa njenom implementacijom.

1. Modeli privatizacije

Istraživanje Sheshinski i López-Calva (2003) je pokazalo da je prilikom utvrđivanja modela privatizacije neophodno da vlada razmotri sledeće tri oblasti: konkurentsku strukturu privredne grane, političko okruženje i institucionalni okvir.

Ključni faktor prilikom izbora modela privatizacije društvenih i državnih preduzeća je konkurenčna struktura privredne grane u kojoj će preduzeće poslovati nakon privatizacije. Faktori koji determinišu konkurenčnu strukturu privredne grane su: tehnološke karakteristike privredne grane, tražnja za proizvodima i uslugama, pravna regulativa ulaska i izlaska sa određenog tržišta. U postprivatizacionom periodu investitor očekuje tržišne uslove privredovanja na osnovu kojih će formulisati konkurenčnu strategiju.

U slučaju atraktivne privredne grane, maksimizacija prihoda od prodaje društvenih i državnih preduzeća je adekvatan cilj države, jer će prilikom procene vrednosti konkretnog preduzeća privatni investitor uzeti u obzir sposobnost generisanja prihoda unutar određene privredne grane.

Uticaj političkog okruženja ispoljava se kroz transparentnost procesa privatizacije i njene posledice na insajdere (zaposlene, sindikate, menadžere). Uspešan program privatizacije podrazumeva ispunjenje tri uslova: politička prihvatljivost, izvodljivost (političke, pravne i tehnološke sposobnosti) i kreditibilitet u pogledu poverenja da će vlada sprovesti proces na adekvatan način.

Begović i drugi (2000) smatraju da je transparentnost privatizacije u Srbiji važna za suzbijanje korupcije i odnosi se na kvalitet sledećih informacija:

- Maksimalna transparentnost informacija vezanih za zakonski okvir privatizacije,
- Informacije o procenjenoj vrednosti preduzeća koje se privatizuje,
- Podaci o preduzeću (pored gore navedenih) koji obično nisu transparentni zbog knjigovodstvenih sistema neprilagođenih potrebama tržišne privrede¹
- Informacije o rezultatima privatizacionih transakcija.

Treći važan faktor privatizacije je institucionalni okvir države. Institucije nadležne za proces privatizacije u Srbiji su: Ministarstvo za privrodu i privatizaciju, Agencija za privatizaciju i Akcijski fond. Strukturiranje institucija je izvršeno po principu razdvajanja političkih aspekata privatizacije od operativnih aktivnosti na njenoj implementaciji. Uloga Ministarstva za privrodu i privatizaciju je definisanje političkih ciljeva privatizacije, utvrđivanje predloga zakona i podzakonskih akata, kao i tumačenje zakona i podzakonskih akata. Ministarstvo ima ovlašćenja da inicira proces privatizacije, definiše prioritete privatizacije, koordinira interministarske aktivnosti na prilagođavanju zakona povezanih sa privatizacijom, kao i da postavlja upravne i nadzorne organe institucija koje organizuju i sprovode postupak privatizacije. Organizacija i sprovođenje privatizacije i kontrola postupka privatizacije je u nadležnosti Agencije za privatizaciju i Akcijskog fonda. Pod kontrolom postupaka se podrazumeva formalna kontrola procedure privatizacije definisane pravnim okvirom. Nadzor nad aktivnostima Agencije i Akcijskog fonda poveren je Ministarstvu za privrodu i privatizaciju, dok je nadzor nad radom ministars-tva u nadležnosti vlade i Odbora za finansije Skupštine Republike Srbije.

McDermott (2004) je zaključio da je za zemlje Istočne i Centralne Evrope važan činilac privatizacije institucionalna reforma. Nivo razvijenosti finansijskog sektora, posebno berze determinisaće izbor modela privatizacije. U cilju izbegavanja finansijskih teškoća, jer iznos privatizacione transakcije može predstavljati značajan deo na postojećem tržištu, neophodno je pažljivo utvrditi iznos transakcija koje finansijsko tržište može apsorbovati.

Prema Demirguc-Kunt i Levine (1994), indikatori koji određuju nivo razvijenosti finansijskog sektora su:

- Finansijska zaduženost (odnos tekućih obaveza finansijskog sistema i bruto nacionalnog proizvoda (BNP)),
- Razvoj berze (odnos tržišne kapitalizacije i BNP-a), deo finansijskih sredstava u vlasništvu privatnih nebankarskih finansijskih institucija i
- Udeo privatnog vlasništva u bankarskom sektoru.

1 Opširnije videti u: Vamosi, T. (2003): „The role of management accounting in a company in transition from command to market economy”, *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol.10, No 2 , str. 194-209.

Brojčano veći indikator znači i veću razvijenost finansijskog sektora.

Politički i institucionalni okvir u određenoj državi, konkurentska struktura privredne grane i očekivane koristi od privatizacije determinišu izbor modela sprovođenja privatizacije. Različiti modeli privatizacije utiču na ponašanje menadžera i efikasnost preduzeća.

Analizom relevantne literature izdvojili smo sledeće modele privatizacije² (videti tabelu 1.):

1. *Masovna privatizacija putem vaučera* se realizuje putem javne distribucije vaučera građanima, bez nadoknade i sa minimalnom nadoknadom, a oni se kasnije razmenjuju za akcije javnim nadmetanjem. Ovaj mehanizam, sa manjim varijacijama, koristio se u Rusiji, Češkoj, Slovačkoj, Litvaniji i Poljskoj. Osnovne faze procesa su: portfolio analiza preduzeća, spajanje više preduzeća u jedno, distribucija vaučera, odluka o vlasništvu zaposlenih, stvaranje investicionih fondova, aukcije i alokacija vlasništva. Besplatna podela akcija je pravedna i adekvatna za zemlje u kojima ne postoji tržište kapitala. Ovo je najbrži način za privatizovanje velike državne imovine. Posredstvom tržišta se obezbeđuje neophodna koncentracija vlasništva, a kupovinom i prodajom akcija konačna alokacija vlasničkih prava. Negativni efekti ovog modela su: izostanak prihoda od privatizacije, velika disperzija vlasništva i ne obezbeđuju se sredstva za restrukturiranje preduzeća.
2. *Direktna prodaja* strategijskim investitorima je transfer vlasništva i kontrole privatnom investitoru čije je znanje garancija uspešnih performansi preduzeća u konkurentskom okruženju i realizuje se putem nadmetanja ili privatnim pregovaranjima.
3. *Javna ponuda akcija* je prodaja preduzeća na berzi ili na drugom organizovanom tržištu. Osnovne faze su: izbor broker-a, izrada prospekta, selekcija akcija, implementacija prodaje, marketing, utvrđivanje perioda upisa akcija, određivanje cene, zatvaranje ponude, prikupljanje prihoda i distribucija akcija.
4. *Likvidacija preduzeća* nije često primenjivan model privatizacije. Ključni momenat je donošenje odluke o likvidaciji i određivanje cene imovine.
5. *Zajednička ulaganja* su samo specijalan slučaj u kojem država zadržava kontrolu nad delom preduzeća.
6. *Kombinovane prodaje* su uobičajeni metod transakcije koji obuhvata direktnu prodaju kontrole strategijskom investitoru, a u drugoj fazi

2 Detaljnije pogledati sledeća istraživanja: López-Calva, L.F. (1998): „On Privatization Methods“, *Development Discussion Paper No. 665*, Central America Project Series, November, Harvard Institute for International Development, Harvard University, str. 5. i Šuković, D. (2001): „Transparentnost privatizacije u Srbiji“, u Jovanović, P. ed.: *Privatizacija i transparentnost*, Transparency International Serbia, Beograd, str. 30-31.

javnu ponudu akcija u trajanju od šest meseci do jedne godine. Na ovaj način su privatizovane telekomunikaciona preduzeća iz Meksika, Perua i Argentine. Metod nazvan „IPO-Plus“ je kombinacija masovne privatizacije i javne ponude akcija³.

Tabela 1. Modeli privatizacije

	Masovna privatizacija	Direktna prodaja putem pregovora	Direktna prodaja javnim nadmetanjem	Javna ponuda akcija	Kombinovane prodaje
CILJEVI					
Povećanje mikroekonomске efikasnosti		*	Obezbeđuje deregulaciju i otvorenost	*	Obezbeđuje deregulaciju i otvorenost
Maksimizacija prihoda	X	*	*	Precjenjenost	* Adekvatan tajming
SADRŽAJ					
Politička prihvatljivost	*		*		*
Transparentnost		X	*	*	*
Konkurentska tržišna struktura		*	*	*	*
Razvoj tržišta kapitala	Bez prinude	Bez prinude	Bez prinude	Razmotriti mogućnost apsorpcije	Razmotriti mogućnost apsorpcije
Mala preduzeća		*	*		
Velika preduzeća	*			*	*

* = preporučuje se; X = ne preporučuje se

Adaptirano prema López-Calva, L.F. (1998, str.31.)

3 Videti istraživanje Goldberg, I., G. Jedrzejczak and M. Fuchs (1997): „The ‘IPO-Plus’ - A New Approach to Privatization“. *Policy Research Working Paper* (1821, August). The World Bank: 25 pages.

Povećanje mikroekonomске efikasnosti je osnovni cilj ako vlada želi da poveća potencijal za dugoročni rast i društveno blagostanje u državi. Maksimizacija prihoda od prodaje preduzeća je drugo rangirani cilj privatizacije. U konkurenčkim privrednim granama, javne ponude i kombinovani metodi prodaje se preporučuju za velika preduzeća. Za mala preduzeća koja imaju nekoliko potencijalnih kupaca direktnе prodaje su najbolji metod. Direktne prodaje se mogu sprovoditi putem javnog nadmetanja i/ili putem pregovora.

Pored modela navedenih u tabeli 1. postoji i model akcionarstva zaposlenih (*Management and employee buy-outs*) koji podrazumeva mogućnost da zaposleni, pre svega menadžeri, preuzmu preduzeće u zakup sa mogućnošću otkupa u određenom roku. Privatizacija putem ovog metoda je spora i zavisi od državne diskrecije, a ne postoje objektivni i precizni kriterijumi za realizaciju. Šuković (2001) smatra da je model pogodan za pojavu korupcije, što potvrđuju rezultati njegove primene u zemljama Istočne i Centralne Evrope. Dobra strana ovog modela jeste ta što akcionarstvo zaposlenih može da bude kompenzacija sa nesigurnost zaposlenja i ublažavanje mogućeg suprotstavljanja zaposlenih procesu privatizacije.

Osnovni i najvažniji cilj privatizacije je **stvaranje efikasne privrede**, zasnovane na dominaciji privatne svojine, umesto sadašnje neracionalne i neefikasne društvene i državne svojine. Od privatnih vlasnika i menadžera se očekuje agilnost, unapređenje performansi preduzeća kroz uvođenje novih tehnologija i proizvoda, efikasnost izvora finansiranja i efektivnije upravljanje preduzećima. U nastavku ćemo prikazati proces privatizacije u Srbiji.

2. Proces privatizacije u Srbiji

Delimična privatizacija u Srbiji je pokrenuta 1989. godine sa ciljem povećanja efikasnosti upravljanja. Modelom dokapitalizacije je tokom 1990. godine 1.200 preduzeća prešlo u status mešovitih. Zatim je donešen Zakon o svojinskoj transformaciji (Službeni glasnik RS, br. 32/97 i 10/2001) koji je predviđao model insajderske privatizacije. Pravo na poklon akcije, koje su mogle dostići 60% kapitala preduzeća, imali su samo zaposleni i penzioneri iz društvenog i državnog sektora. Odluka o ulasku u postupak privatizacije bila je prepuštena slobodnoj volji preduzeća. Privatizacija je zavisila od procene menadžmenta i zaposlenih da li je u njihovom najboljem interesu da privatizuju preduzeće ili da ga zadrže u postojećem statusu.

Do novembra 2000. godine završena je privatizacija samo osamnaest preduzeća. Pored toga, većina preduzeća (osim nekoliko srednjih) koja su pokrenula privatizaciju su mala. Ukupna vrednost akcija emitovanih u prvom krugu (za besplatnu podelu) iznosi 11,9 milijardi dinara, od čega je podeljena 7,1 milijarda⁴.

4 Prema Begović, B., B. Živković i B. Mijatović (2000): *Novi model privatizacije u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, str. 13.

Pokušaji privatizacije u Srbiji u periodu od 1989. do 2000. godine bili su veoma neuspešni. Pored eksternih uzroka, neadekvatan je bio i izabrani model privatizacije. Akcionarstvo zaposlenih samo je jedna varijanta samoupravljanja koje nije dovelo, čak ni u preduzećima koja su odmakla ili završila privatizaciju, do smene neuspjehnih menadžera. Raspršeno vlasništvo unutar preduzeća (stotine i hiljade vlasnika akcija) otežavali su promene i neophodno restrukturiranje.

Priprema zakonske osnove i institucionalne podrške novom konceptu privatizacije izvršena je u okviru Ministarstva za privredu i privatizaciju i rezultirala je donošenjem Zakona o privatizaciji 2001. godine. Osnovni ciljevi su bili: stvaranje otvorene privredne i strukture vlasništva, maksimiziranje investicija u realni sektor, socijalna i politička prihvatljivost i uspostavljanje jasne vlasničke strukture i na njoj zasnovanih mehanizama korporativnog upravljanja.

Pravni okvir procesa privatizacije u Srbiji čini:

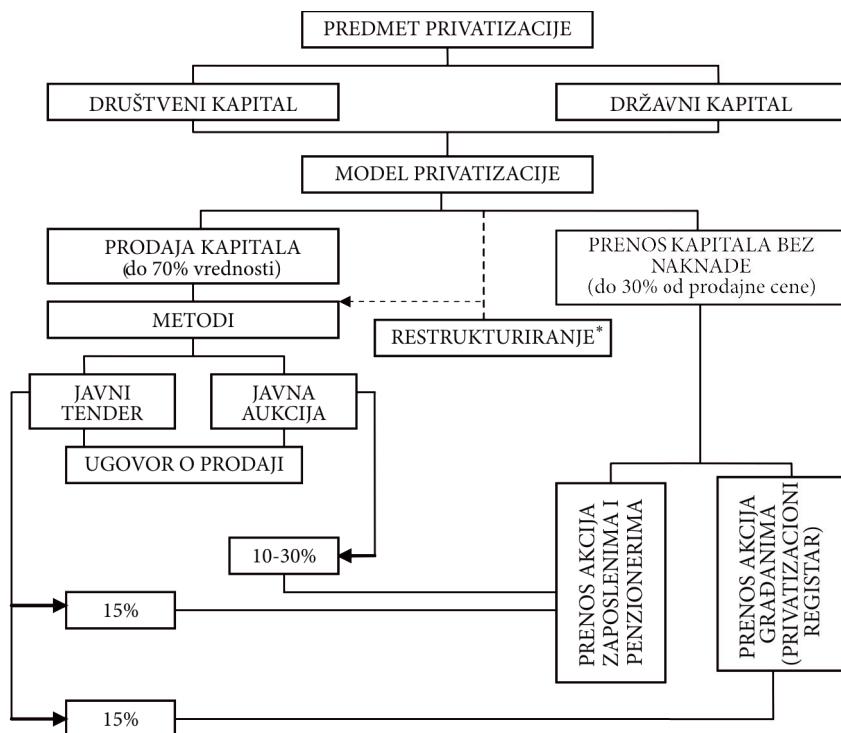
- Zakon o privatizaciji (*Službeni glasnik RS, broj 38, od 29. juna 2001, a stupio na snagu 7. jula 2001. dopune 18/03*)
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o privatizaciji (*Službeni glasnik RS, broj 45/05.*)
- Zakon o agenciji za privatizaciju (*Službeni glasnik RS, broj 38, od 29. juna 2001, a stupio na snagu 7. jula 2001*)
- Zakon o dopuni Zakona o agenciji za privatizaciju (*Službeni glasnik RS, broj 135/04*).
- Uredba o postupku i načinu restrukturiranja preduzeća i drugih pravnih lica (*Službeni glasnik RS br. 1 od 14.01.2002, a stupila na snagu 22.01.2002. godine*).
- Zakon o akcijskom fondu (*Službeni glasnik RS, broj 38, od 29. juna 2001, a stupio na snagu 7. jula 2001*)
- Uredba o prodaji kapitala i imovine javnim tenderom (*Službeni glasnik RS, broj 45, od 20. jula 2001, a stupila na snagu 21. jula 2001*)
- Uredba o prodaji kapitala i imovine javnom aukcijom (*Službeni glasnik RS, broj 45, od 20. jula 2001, a stupila na snagu 21. jula 2001, i broj 45 od 2. avgusta 2002, a stupila na snagu 3. avgusta 2002.*)
- Uredba o metodologiji za procenu vrednosti kapitala i imovine (*Službeni glasnik RS, broj 45, od 20. jula 2001, a stupila na snagu 28. jula 2001, i broj 45 od 2. avgusta 2002, a stupila na snagu 3. avgusta 2002*)

- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o preduzećima (Službeni list SRJ, 36/2002, a stupio na snagu 4 jula 2002)
- Zakon o hartijama od vrednosti (Službeni list SRJ, br. 26/95; 28/96 i 59/98)
- Uredba o načinu izmirivanja javnih prihoda dospelih za plaćanje do kraja 2001. za subjekte koji se privatizuju metodom javne aukcije, (Službeni glasnik RS, 74/2001 i 29/2002)
- Uredba o postupku i uslovima za pretvaranje obaveza određenih pravnih lica (Službeni glasnik RS, 38/2001)
- Statut akcijskog fonda (Službeni glasnik RS, 69/01)
- Statut agencije za privatizaciju (Službeni glasnik RS, 45/2001)
- Uputstvo o proceni kapitala (Službeni glasnik RS, 45/2001)
- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja privremenog registra (Službeni glasnik RS, 38/2001)
- Pravilnik o visini troškova privatizacije koji snose preduzeća i druga pravna lica (Službeni glasnik RS, 38/2001)
- Uputstvo o načinu primene člana 20a do 20d Zakona o privatizaciji.

Na osnovu prethodnih iskustava u privatizaciji u Srbiji kao i iskustava zemalja u tranziciji usvojen je model prodaje. Prodaja se sprovodi metodom javne aukcije ili javnog tendera (videti sliku 1.).

Kriterijumi za izbor načina prodaje utvrđuju se nakon analize svih performansi preduzeća, vlasničke strukture, tražnje i strategije koja bi odgovarala daljem razvoju preduzeća.

Slika 1. Predmet, model i metodi privatizacije



* Prethodi jednom od metoda privatizacije

Izvor: Agencija za privatizaciju

Restrukturiranje prethodi jednom od metoda prodaje, a Agencija za privatizaciju pokreće postupak restrukturiranja donošenjem odluke o restrukturiranju u slučajevima: nemogućnosti sprovođenja postupka privatizacije preduzeća u postojećem statusnom, odnosno organizacionom obliku, sa postojećom strukturon kapitala, nepostojanja potencijalnih kupaca za preduzeće u razumnom roku ili kad obaveze preduzeća prevazilaze ukupnu vrednost aktive umanjenu za iznos gubitaka tekuće i ranijih godina.

Osnovni cilj restrukturiranja je uspešna privatizacija – prodaja preduzeća, odnosno njegovih delova. Program restrukturiranja je dokument koji predstavlja plan rešavanja finansijskih, organizacionih, socijalnih i ekoloških prepreka za sprovođenje postupka privatizacije preduzeća.

Smatra se da je program restrukturiranja uspešno sproveden kad su:

- preduzeće, odnosno što veći broj njegovih samostalnih poslovnih jedinica, postali tržišno održive poslovne jedinice;

- poznati delovi preduzeća, odnosno njegova imovina, koja se može prodati samo pojedinačno, izvan poslovne celine (da bi se ostvario cilj prodaje preduzeća bez ostatka) i
- utvrđena i prihvaćena rešenja za višak zaposlenih.

Ulogu u procesu restrukturiranja imaju brojni akteri: Vlada Republike Srbije, Ministarstvo za privrodu i privatizaciju, Ministarstvo za finansije, Ministarstvo za rad, resorno ministarstvo za delatnost preduzeća, Agencija za privatizaciju, Agencija za sanaciju banaka, poverioci, sudovi, preduzeća, sindikati, savetnici, investitori, međunarodne agencije, berza i drugi. Restrukturiranje se smatra kritičnim procesom za preduzeća, poverioce, realni sektor i vladu.

Aukcija kao metod prodaje primenjuje se uglavnom na mala i srednja društvena preduzeća, pre svega zbog njihove pretežne usmerenosti na domaće tržište i investitore iz bližeg okruženja (oni bolje poznaju ta preduzeća, njihove i svoje mogućnosti, preduzeća objektivno imaju nižu cenu koju oni mogu da plate i sl). Pored toga, radi se o nekoliko hiljada preduzeća na koja objektivno nije moguće primeniti tendersku proceduru. Koncept, principi i nadležnosti uređeni su Zakonom o privatizaciji, a procedura Uredbom o javnoj aukciji i Uredbom o proceni kapitala. Početna cena na prvoj aukciji je 20% od gornje granice vrednosti kapitala koji se prodaje, na drugoj aukciji 20% od donje granice. Rasponi procenjene vrednosti kapitala (donja i gornja granica) određuju se na sledeće načine:

1. Po metodi korigovane knjigovodstvene vrednosti (KKV=aktiv-obaveze-gubitak/+dubitak) gde je gornja granica 100%, a donja 50%
2. Po metodi diskontovanih novčanih tokova (DNT) i likvidacionoj metodi (LM) gornja granica je 120% a donja 80%.

Javni tender je metod privatizacije, odnosno prodaje do 70% društvenog ili državnog kapitala preduzeća javnim prikupljanjem ponuda u skladu sa utvrđenim uslovima prodaje. Metodom javnog tendera privatizuju se uglavnom veća i neka srednja preduzeća za koja je moguće naći strateškog partnera. Odluka o izboru partnera za takva preduzeća značajna je sa stanovišta samih preduzeća, privredne grane kojima pripadaju i privrede u celini. Koncept, principi i nadležnosti uređeni su Zakonom o privatizaciji, a procedura Uredbom o javnom tenderu. Faktori koji određuju izbor tendera su: teško određivanje početne cene preduzeća, postojanje potrebe za strateškim partnerom kao i veliko učešće Akcijskog fonda.

Uloga Centra za tržište kapitala jeste da u ime Agencije za privatizaciju inicira, promoviše, sprovodi i kontroliše postupak privatizacije subjekata čije se akcije, odnosno udeli, nalaze u portfelju Akcijskog fonda⁵.

5 U Akcijskom fondu nalaze se akcije onih privrednih subjekata koji su započeli proces privatizacije po ranijim zakonima. To su akcije, odnosno udeli: koji su preostali do dana stupanja na snagu zakona kojim se uređuje privatizacija u preduzećima koja su izvršila

Centar tu svoju ulogu ostvaruje u neposrednoj saradnji sa Akcijskim fondom i Privremenim registrom. Ciljevi koji se stavlju pred tržište kapitala su: maksimalni prihod od privatizacije, maksimalne investicije u subjekt privatizacije i razvoj finansijskog tržišta.

Akcijski fond je specifična finansijska institucija, koja u ime i za račun države sprovodi privatizaciju u delu prodaje manjinskih paketa akcija preduzeća, preostalih po ranijim postupcima privatizacije. Prodaja se realizuje putem finansijske berze. Kupovinom akcija iz portfelja Akcijskog fonda Republike Srbije, ulaže se u budući korporativni biznis i dividende.

Modeli prodaje akcija iz portfelja Akcijskog fonda: na finansijskoj berzi – javna aukcija ili van finansijske berze – javna aukcija, javni tender, javna ponuda, ponuda za preuzimanje. Akcijski fond je dužan da akcije iz svog portfelja proda najkasnije do 31. decembra 2008. god.

3. Efekti privatizacije

Uticaj privatizacije na efikasnost se može ocenjivati u koordinatama: tip vlasnika (eksterni vlasnici; zaposleni) i stepen koncentracije svojine (koncentrisana; raspršena). Snažni efekti se postižu kad je svojina koncentrisana i u vlasništvu eksternih subjekata. Osrednji efekti su mogući kod raspršene svojine eksternih vlasnika i koncentrisane svojine zaposlenih. U najboljem slučaju, skromni efekti se ostvaruju u slučaju da je raspršena svojina zaposlenih.

Prema nalazima Sheshinski i López-Calva (2003), mikroekonomска istraživanja efekata privatizacije se mogu podeliti u tri grupe:

Studije slučaja zasnovane na specifičnim podacima preduzeća iz različitih država sa veoma malim uzorcima. Procenjivali su performanse dvanaest preduzeća iz četiri države (Velika Britanija, Čile, Meksiko i Malezija) pre i nakon privatizacije. Rezultati istraživanja su pokazali da su u svim preduzećima, sem jednog, neto efekti privatizacije pozitivni i za radnike i za akcionare.

Istraživanja sa velikim uzorkom preduzeća iz različitih privrednih grana u određenoj državi. U Meksiku su La Porta i Lopez-De-Silanes analizirali performanse 218 preduzeća iz 26 privrednih grana privatizovanih između 1983-1991. godine. Promene profitabilnosti su dekomponovali na povećanje cena, smanjenje radne snage i povećanje produktivnosti. Takođe su analizirali

privatizaciju dela društvenog, odnosno državnog kapitala prema odredbama Zakona o svojinskoj transformaciji (1997. i 2001. godina); akcionara koji su odustali od otplate upisanih akcija koje se otplaćuju na osnovu Zakona o društvenom kapitalu (1989. i 1990. godina), Zakona o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine (1991. godina) i Zakona o svojinskoj transformaciji (1997. i 2001. godina); koje Fond za razvoj Republike Srbije prenese Akcijskom fondu i udeli preostali posle prodaje kapitala u postupku privatizacije u skladu sa Zakonom o privatizaciji.

promene poreza kojeg preduzeća plaćaju državi. Rezultati istraživanja su pokazali da se profitabilnost povećala za 24% i to: 10% zahvaljujući povećanju cene proizvoda preduzeća, 33% zahvaljujući smanjenju broja radnika i 57% kroz povećanje produktivnosti. Ista metodologija primenjena je u istraživanju efekata privatizacije na uzorku od 102 preduzeća privatizovana u periodu od 1991. do 2000. godine u Brazilu. Rezultati istraživanja Anuatti-Neto et al (2003) su pokazali poboljšanje profitabilnosti privatizovanih preduzeća, povećanje efikasnosti, negativni uticaj na investicije i smanjenje poreskih obaveza. Cilj istraživanja obavljenog u Sloveniji u periodu od 1989-1992. godine bio je ispitivanje efekata različitih oblika vlasništva na performanse preduzeća. Rezultati su pokazali jasne pozitivne efekte privatnog vlasništva. U odnosu na oblik vlasništva, strano vlasništvo se pokazalo kao izuzetno pozitivno na performanse preduzeća. Poslovanje preduzeća u vlasništvu zaposlenih je pozitivno u slučajevima malih preduzeća, dok se sa povećanjem veličine pozitivni efekti smanjuju.

Unakrsna analiza privatizovanih preduzeća. Claessens i Djankov (1998) su istraživali efekte privatizacije u 6.300 proizvodnih preduzeća iz sedam zemalja Centralne i Istočne Evrope (Bugarska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunija, Slovačka i Slovenija). Rezultati su pokazali da preduzetničko ponašanje povećava efikasnost i potvrđili su hipotezu da je poboljšanje performansi privatizovanih preduzeća u funkciji veće spremnosti vlasnika da prihvataju rizik i njihove slobode donošenja odluka bez intervencije države. Pozitivni efekti privatizacije rezultirali su u stabilizaciji tržišta i smanjenju korupcije.

Povećanje efikasnosti i produktivnosti privatizovanih preduzeća, prema precizno definisanim kriterijumima, omogućava procenu mikroekonomskih efekata privatizacije.

Prema podacima Republičkog zavoda za razvoj, ostvaren je realan rast ukupnog prihoda i dobiti kao i smanjenje gubitaka privatizovanih preduzeća u 2004. u odnosu na 2003. godinu. Performanse ovih preduzeća su značajno poboljšane kao rezultat reorganizacije i konsolidacije.

Najveći uticaj na realan rast dobiti privatizovanih preduzeća i njeno učešće u BDP (sa 0,80% u 2002. na 1,35% u 2004. god.) imala su preduzeća privatizovana preko Akcijskog fonda. Ova preduzeća su delimično privatizovana prema modelu iz 1997. godine i radi se o najboljim preduzećima iz svih privrednih grana.

Preduzeća privatizovana putem aukcija imaju ispod proseka konkurentnost koja je rezultat neefikasnosti njihovog poslovanja.

Preduzeća privatizovana tenderskom procedurom imala su najdiničnije stope rasta, ali i realan rast gubitaka zbog razvojnih problema i nedovršenih procesa njihovog restrukturiranja.

S obzirom na to da su prva preduzeća prema novom modelu privatizacije prodata 2002. godine, navedeni rezultati su preliminarni. Za sagledavanje i analizu mikroekonomskih efekata privatizacije potreban je vremenski period od minimum četiri godine.

Procenjivanje efekata privatizacije isključivo putem generisanih prihoda za državu je pogrešno. Primera radi, Brazil, Argentina i Meksiko su u periodu od 1990. do 1999. godine ostvarili 39,4 milijarde USD, 28,3 milijarde USD i 29,9 milijardi USD respektivno kao rezultat prodaja od privatizacije. Pre-gled privatizacionih transakcija u Srbiji sa generisanim prihodima za državu prikazan je u tabeli 2 (videti prilog).

Do kraja jula 2006. godine prodato je ukupno 2.026 preduzeća. Prema broju prodatih preduzeća najuspešnija je bila 2003. godina u kojoj je 791 preduzeće našlo kupce. Tokom 2004. godine došlo je do usporavanja tempa privatizacije, pre svega zbog toga što je u portfelju Agencije za privatizaciju ostalo malo dobrih preduzeća i veliki broj neuspešnih. U 2005. godini prodato je 362 preduzeća, ali je u istoj godini ponuđeno čak 920 preduzeća.

Ukupan prihod od prodaje 2.026 preduzeća iznosi približno 1,92 milijarde evra. Šestdeset i dva preduzeća prodata metodom tendera donela su budžetski prihod u iznosu od 945 miliona evra, na aukcijama je ostvaren prihod od 616 miliona evra, dok je prodajom akcija od strane Akcijskog fonda generisano blizu 6 miliona evra prihoda.

Procenat uspešnosti privatizacionih transakcija može se posmatrati putem odnosa broja ponuđenih i prodatih preduzeća po različitim metodama prodaje. Ukupan procenat uspešnosti prema svim metodama prodaje je 71%. Procenat uspešnosti kod tendera je 55% što nije dobro, jer se na ovaj način prodaju velika preduzeća i očekuje se najveći budžetski prihod. Najveći procenat uspešnosti je ostvaren prilikom aukcijske prodaje 74%, što se objašnjava činjenicom da je početna cena preduzeća uglavnom niska. Prodaja akcija od strane Akcijskog fonda pokazala se kao uspešna kod 68% preduzeća.

Ukupan iznos ugovorenih investicija u prodata preduzeća iznosi približno 993 miliona evra. Najveće investicije se podrazumevaju kupoprodajnim ugovorom kod tenderske prodaje, jer su važan faktor izbora najpovoljnijeg ponuđača, odnosno potencijalnog kupca. U navedenom periodu od 2002-2006. godine ukupne ugovorene investicije kod tenderske prodaje preduzeća iznose približno 808 miliona evra. Kod aukcijske prodaje se investicije ugovaraju u iznosu od 150% amortizacije, a samim tim je i njihov iznos značajno niži i iznosi 179 miliona evra. Prodaja manjinskog paketa akcija preko Akcijskog fonda ne zahteva ugovaranje investicija. Specifičnih slučajeva je bilo u 2002. godini, a ugovorene investicije su bile 5,9 miliona evra.

Pored navedenih analiza, neophodno je proceniti i ostale makroekonomске efekte privatizacije.

Procenu makroekonomskih efekata programa privatizacije otežava složenost izolovanja uticaja na varijable kao što su rast društvenog bruto proizvoda, nivo zaposlenosti i fiskalni deficit.

Istraživanje Sheshinski i López-Calva (2003) je pokazalo da privatizacija povećava profitabilnost i efikasnost i u konkurentskim i u monopolskim pri-

vrednim granama. Potpuna vlasnička transformacija ima veći uticaj od parcijalne, a monopolске grane su pokazale povećanje profitabilnosti, što je posledica povećanja produktivnosti proizašle iz njihove tržišne snage. Iz makroekonomskog perspektive, nema preciznih nalaza, ali su trendovi povoljni.

Empirijski podaci pokazuju da strukturne reforme u osnovi donose pozitivne promene ključnih makroekonomskih varijabli. Smanjenje broja državnih preduzeća poboljšava finansijsko zdravlje i stvara povoljnije makroekonomsko okruženje kroz poboljšanje investicionih klima i konkurentnosti.

Rezultati privatizacije mogu se sagledati kroz kretanje osnovnih makroekonomskih indikatora⁶:

- Rast BDP-a po prosečnoj stopi od 5,5% u periodu 2001-2005.
- Rast fizičkog obima industrijske proizvodnje u periodu 2001-2005. po prosečnoj stopi od 1,3%.
- Povećan obim investicija čije je učešće u BDP bilo 12% u periodu 2001-2003., za 2004. oko 19%. Strane direktnе investicije su u 2001. godini iznosile 165 miliona USD, a u 2005. su iznosile 1,481 miliarda USD.
- Deficit spoljnotrgovinske razmene je u 2005. god. iznosio 8,5% BDP. Uvoz proizvoda je u periodu 2000-2005. porastao 3,4 puta, a izvoz 3 puta.
- U periodu 2001-2005. godine zaposlenost je smanjena za 1,3%, a u industriji za oko 20%.

Bolji rezultati u sprovođenju privatizacije nisu postignuti, jer je privatizacija bila sama sebi cilj i sprovođena je bez obzira na posledice. Sama promena vlasništva nije dovoljan uslov za ostvarivanje koristi na agregatnom nivou. Institucionalne reforme su ključna komponenta procesa. Neki analitičari smatraju da afirmacija konkurenčije daje iste rezultate kao i promena vlasništva.

Međutim, uvođenje konkurenčije bez transfera vlasništva može uništiti privatnu inicijativu, posebno u privrednim granama u kojima se kao tržišni rivali pojavljuju vertikalno integrisani monopoliji javnih preduzeća (ona imaju specijalne privilegije od države i meku budžetsku kontrolu). Postoji jedan način za afirmaciju konkurenčije bez promene vlasništva koji se pokazao kao koristan i rezultira u povećanju produktivnosti, a naziva se „konkurenčija za tržište“. To je poseban način privatizacije u formi „menadžerskih ugovora“ ili koncesija i ostvarljiv je u privrednim granama koje imaju prirodne monopole i eksternalije.

U Srbiji su ostvareni prihodi od privatizacije uglavnom korišćeni za budžetske potrebe. U drugim zemljama sredstva od privatizacije su iskorišćena za restrukturiranje preduzeća i time su stvorene osnove za održivi rast industrijske proizvodnje.

6 Republički zavod za razvoj (2006): *Efekti privatizacije na privredni razvoj Srbije*, <http://www.razvoj.sr.gov.yu>

Ekonomije Istočne Evrope karakteriše pomeranje ka manjim preduzećima u kojima je zaposleno više od 50% radne snage (u Češkoj, Mađarskoj i Litvaniji), dok je kasni oporavak u zemljama bivšeg SSSR-a (Rusiji, Ukrajini, Kazahstanu) zabeležio stopu zaposlenosti ispod 25%. Udeo privatnog sektora u privredi je i dalje mali i iznosi 45%, a to dovodi do visokog uvoza i niskog izvoza iz Srbije. Brža privatizacija i restrukturiranje državnih i društvenih preduzeća u Srbiji bi podstakli investicije i stvorili uslove za rast zaposlenosti i povećanje izvoza.

Sistem privatizacije se ne može zaokružiti sve dok se to ne obavi i u javnom sektoru. Zakonski rok za završetak privatizacije je april 2007. godine. Od preostalih društvenih preduzeća, za 103 još nije objavljen prospekt, 94 preduzeća se nalaze u tenderskoj proceduri, 984 u aukcijskoj, 61 u postupku restrukturiranja, 274 su u postupku stečaja.

4. Restrukturiranje preduzeća u funkciji privatizacije

Procesi restrukturiranja u razvijenim ekonomijama, inicirani strateškim pitanjima opstanka i razvoja preduzeća, u tranzicionim privredama podstaknuti su političkim i institucionalnim promenama, a u manjem obimu privlačenjem stranih investicija i konkurenциje.

Restrukturiranje preduzeća ima važnu ulogu u tranziciji ka tržišnim ekonomijama i pridruživanju Evropskoj uniji. Restrukturiranje obuhvata proizvodnju visoko kvalitetnih proizvoda, ulazak na tržišta Zapadne Evrope i *spin-off* društvene imovine i nepotrebnih sredstava.

Privatizacija ima veliki uticaj na restrukturiranje. Istraživanje Pohl et al (1997) je pokazalo da u proseku četiri godine nakon privatizacije dolazi do povećanja produktivnosti 3 do 5 puta u odnosu na isto preduzeće u društvenom vlasništvu. Rezultati empirijskog istraživanja⁷ su pokazali da model privatizacije ne utiče značajno na obim restrukturiranja. U istom vremenskom periodu preduzeća privatizovana modelom masovne privatizacije i drugim modelima iskazala su male razlike u produktivnosti.

Restrukturiranje preduzeća se definiše isključivo u funkciji pripreme za privatizaciju koja se vrši javnim tenderom ili javnom aukcijom. Organizaciono restrukturiranje se odnosi na dekomponovanje preduzeća na poslovne jedinice, definisanje međusobnih odnosa između poslovnih jedinica i određivanje optimalnog broja zaposlenih po poslovnoj jedinici. Finansijsko restrukturiranje obuhvata pregovore sa poveriocima oko otpisa ili reprograma dugova. Njegov osnovni cilj je kreirati pozitivnu vrednost kapitala umanjivanjem obaveza. U cilju postizanja finansijske konsolidacije preduzeća važnu

7 U pomenutom istraživanju analizirani su finansijski i podaci o poslovanju 6.300 industrijskih preduzeća u periodu 1992. do 1995. u sedam zemalja: Bugarska, Češka Republika, Mađarska, Poljska, Rumunija, Slovačka Republika i Slovenija. Istraživači su komparirali obim restrukturiranja u cilju određivanja najefektivnije državne politike koja podstiče restrukturiranje.

ulogu ima izdvajanje poslovnih jedinica koje sa sobom nose i deo ukupnih dugovanja.

Kratko ćemo prikazati rezultate empirijskog istraživanja čiji je osnovni cilj bio ispitivanje načina restrukturiranja prema utvrđenom zakonskom okviru, faktora koji su uslovili nesolventnost i očekivanja menadžera u pogledu uspešnosti procesa. Istraživanje je obavljeno u periodu od decembra 2003. godine do marta 2004. godine i obuhvatilo je svih 48 preduzeća koja su se nalazila na listi za restrukturiranje Agencije za privatizaciju⁸.

Od ukupnog broja preduzeća u restrukturiranju organizaciono dekomponovanje se ne može sprovesti u nešto više od četvrtine preduzeća, što znači da će se ona prodavati u celosti. Istraživanje je pokazalo da su najbolji rezultati postignuti u organizacionom restrukturiranju. Navedene aktivnosti usloviće promene organizacione strukture koja je uzrok krize u 10% anketiranih preduzeća.

Finansijsko restrukturiranje obuhvata pregovore preduzeća sa poverenicima koji bi trebalo da rezultiraju otpisivanjem dugova i pripadajućih kamata, prema mišljenju preko 82% anketiranih menadžera. Ako se ima u vidu da je u 31% anketiranih preduzeća neadekvatna politika finansiranja uzrokovala krizu, ova mera bi značila nagradu finansijskim direktorima koji nisu dobro radili svoj posao. Ovakva mera bi dodatno oslabila finansijsku disciplinu preduzeća i usporila proces ozdravljenja.

Odlaganje plaćanja ili reprogramiranje dugova je mogućnost koju očekuje više od 70% anketiranih menadžera. Dodatne analize treba da pokažu koja preduzeća u restrukturiranju imaju potencijala da u bliskoj budućnosti ostvare prihode kojima će moći servisirati dugove.

Zamena dugova za udeo u kapitalu preduzeća je aktivnost koja je formulisana na osnovu procene Agencije za privatizaciju da je najveći deo dugova društvenih preduzeća prema državi koja na ovaj način postaje vlasnik jednog dela kapitala pre procesa privatizacije.

Prenos obaveza sa jednog zavisnog preduzeća na drugo ima za cilj eliminisanje neprofitabilnog dela preduzeća i predviđen je u 23,53% anketiranih preduzeća. Ova mera treba da bude podsticaj za više od polovine anketiranih preduzeća u kojima je moguće organizaciono dekomponovanje.

Na osnovu navedenog можемо закљућити да predložene mere restrukturiranja treba da obezbede privremeni oporavak i brže nalaženje potencijalnih kupaca od kojih se очekuje da će uspostaviti normalno poslovanje preduzeća. Prognoze menadžera anketiranih preduzeća u odnosu na očekivani period prodaje ocenjujemo kao nerealne, jer samo 28,57% anketiranih menadžera smatra da je za privatizaciju njihovih preduzeća potrebno više od godinu dana.

8 Opširnije videti u Kontić, Lj. (2004): „Restrukturiranje i privatizacija preduzeća u Srbiji”, *Poslovna politika Beograd* (10, oktobar), str. 10.-15. i Kontić, Lj. (2005): Strategija ozdravljenja preduzeća, doktorska disertacija, Ekonomski fakultet Beograd.

Navedenu ocenu potkrepljuje i podatak da je proces restrukturiranja dugotrajan i ne napreduje željenim tempom, jer se oko 62% preduzeća nalazi u prve dve faze. Treba istaći da je maksimalno vremensko trajanje prve faze 6 meseci, druge 90 dana, a treća se sprovodi prema Programu restrukturiranja.

Stvaranje osnove za oporavak anketiranih društvenih preduzeća može trajati od 12 do 18 meseci, što zavisi od faze u razvoju krize i sprovođenja ključnih aktivnosti restrukturiranja, kao što je stvaranje gotovine putem: prodaje imovine, novog finansiranja, restrukturiranjem dugova kao i smanjenjem poslovnih operacija.

Ako za reper uzmememo istraživanje Boone i Mulherina (2002) čiji su rezultati pokazali da je prosečno vremensko trajanje restrukturiranja 345 dana, možemo očekivati da će se u narednih godinu dana privatizovati oko deset anketiranih preduzeća i njihovi delovi.

Procesi restrukturiranja će, prema mišljenju više od 70% anketiranih menadžera, ubrzati privatizaciju njihovih preduzeća. Ostali smatraju da će predložene mere finansijskog i organizacionog restrukturiranja samo delimično ubrzati privatizaciju anketiranih preduzeća.

Od novih vlasnika se očekuje da će izvršiti potrebne promene organizacione strukture i načina poslovanja, unaprediti efikasnost i prilagoditi se zahtevima tržišta, što će rezultirati uspostavljanjem normalnog poslovanja i povratak rastu preduzeća.

Potpuni oporavak čak 65% anketiranih menadžera očekuje u prve tri godine nakon privatizacije.

Prema mišljenju 71% anketiranih menadžera njihova preduzeća se nalaze u hroničnoj fazi krize. Simptomi krize su jasni i davno prisutni, a rezultati ove faze su dvojaki i podrazumevaju početak oporavka ili likvidaciju preduzeća. Za menadžment koji izabere adekvatnu strategiju ozdravljenja hronična faza označava početak oporavka i povećava verovatnoću opstanka preduzeća. Neblagovremene i neadekvatne aktivnosti ozdravljenja primenjene na anketirana preduzeća u hroničnoj fazi dovešće do njihove likvidacije. Nakon godinu dana je realno očekivati da će preduzeća koja se nalaze u fazi izlaska iz krize stvoriti osnovu za dugoročan opstanak i rast, a to je 9% anketiranih preduzeća. U prve tri godine se može očekivati faza zaokreta u onim preduzećima čiji se problemi mogu rešiti uz finansijska ulaganja koja se očekuju od novog vlasnika. Prema našem mišljenju, period potreban za uspostavljanje normalnog poslovanja i rasta većine anketiranih preduzeća, što se posebno odnosi na 70% preduzeća u hroničnoj fazi krize, jeste od treće do pete godine nakon privatizacije.

Novi vlasnici će morati da se suoče sa problemima viška zaposlenih, neadekvatne kadrovske strukture, zastarelih kapaciteta, visokih troškova proizvodnje, nedostatka obrtnog kapitala i osvajanje novih tržišta.

Smatramo da će se problemi viška zaposlenih u anketiranim preduzećima delimično rešiti putem socijalnih programa koje će vlada i Ministarstvo za privredu i privatizaciju formulisati pre procesa privatizacije preduzeća.

Modernizacija kapaciteta je važna za ozdravljenje posebno onih 17% anketiranih preduzeća kod kojih je zastarela tehnologija značajan uzrok ulaska u krizu. Sprovođenje ove strategije podrazumeva velika finansijska ulaganja koja se očekuju od novih vlasnika preduzeća.

Nakon uspostavljanja redovnog poslovanja kao načina rasta preduzeća, novi vlasnici mogu koristiti strategiju osvajanja novih tržišta i proširenje proizvodnog assortimana.

Učešće relevantnih aktera u procesu ozdravljenja preduzeća može se oceniti kao veoma značajno. Anketirani menadžeri prilikom izlaska iz krize preduzeća smatraju da najviše treba da se angažuje država. Više od 70% anketiranih menadžera smatra da je neophodno potpuno učešće države, dok ostalih 30% ocenjuje da je potrebno delimično učešće države u procesima ozdravljenja preduzeća.

S obzirom na identifikovane probleme i neophodan kapital, preko 41% anketiranih menadžera smatra da bi njihova preduzeća trebalo prodati stranim partnerima. Međutim, reč je o preduzećima iz privrednih grana koje nisu atraktivne za potencijalne strane investitore koji se uglavnom koncentrišu na finansije, trgovinu i telekomunikacije.

Svesnost o dubini i ozbiljnosti krize u anketiranim društvenim preduzećima u restrukturiranju potvrđuje i podatak da preko 94% anketiranih menadžera smatra da im je neophodna pomoć eksternih konsultanata u procesima ozdravljenja preduzeća.

Zaključak

Za svaki model privrede, opšti razlog privatizacije je povećanje efikasnosti poslovanja. Prilikom utvrđivanja strategije privatizacije neophodno je da vlada razmotri sledeće tri oblasti: konkurentsku strukturu privredne grane, političko okruženje i institucionalni okvir. Na osnovu prethodnih iskustava u procesima privatizacije u Srbiji kao i iskustava zemalja u tranziciji usvojen je model prodaje. Prodaja se sprovodi metodom javne aukcije ili javnog tendera.

Kriterijumi za izbor načina prodaje utvrđuju se nakon analize svih performansi preduzeća, vlasničke strukture, tražnje za proizvodima i uslugama, kao i strategije koja bi odgovarala daljem razvoju preduzeća.

Povećanje efikasnosti i produktivnosti privatizovanih preduzeća, prema precizno definisanim kriterijumima, omogućava procenu mikroekonomskih efekata privatizacije.

Empirijski podaci pokazuju da strukturne reforme u osnovi donose pozitivne promene ključnih makroekonomskih varijabli. Bolji rezultati u sprovođenju privatizacije nisu postignuti, jer je privatizacija bila sama sebi cilj i sprovedena je bez obzira na posledice.

U Srbiji su ostvareni prihodi od privatizacije uglavnom korišćeni za budžetske potrebe. U drugim zemljama sredstva od privatizacije su iskorišćena

za restrukturiranje preduzeća i time su stvorene osnove za održivi rast industrijske proizvodnje.

Restrukturiranje preduzeća ima važnu ulogu u tranziciji ka tržišnim ekonomijama i pridruživanju Evropskoj uniji. Restrukturiranje preduzeća se definiše isključivo u funkciji pripreme za privatizaciju koja se vrši javnim tenderom ili javnom aukcijom. Predložene mere restrukturiranja treba da obezbede privremenopopravak i brže nalaženje potencijalnih kupaca od kojih se očekuje da će uspostaviti normalno poslovanje preduzeća.

Sledeća godina bi trebalo da bude godina završetka privatizacije društvenih i državnih preduzeća u Srbiji. U 2007. godini biće ostavljeni za privatizaciju veliki industrijski sistemi, a to su preduzeća koja se nalaze u postupku restrukturiranja i čiji su problemi najveći.

Apstrakt

Privatizacija je imala fundamentalnu ulogu u reformskim programima usmerenim na postizanje višeg niova mikroekonomske efikasnosti i na podsticanje održivog ekonomskog rasta, kako u razvijenim, tako i u zemljama u razvoju. Metod privatizacije birao se kao funkcija vladinih ciljeva i specifičnih političkih, institucionalnih i tržišnih ograničenja u zavisnosti od posebne situacije svake države. Literatura svedoči o koristima od privatizacije kako na mikro tako i na makroekonomskom nivou. Empirijski podaci pokazuju da privatizacija podiže profitabilnost i efikasnost i u kompetitivnim i u monopolističkim sektorima. Iz makroekonomske perspektive ne mogu se izvući konkluzivni zaključci, ali su trendovi svakako pozitivni.

Privatizacija je imala veliki uticaj na restrukturiranje. U pitanju je složen proces. Glavni cilj korporativnog restrukturiranja u Srbiji je uspešna privatizacija koja bi mogla da omogući nastavak uspešnog poslovanja kompanije i njen dalji razvoj. Kompanije u svim zemljama moraju da, usled dinamičnog ekonomskog okruženja, tehnološkog napretka i konkurenčije drugih firmi, nastave sa neprestanim restrukturiranjem kako bi održale profitabilnost. Samo ovo kontinuirano restrukturiranje vodi većoj produktivnosti i ekonomskom rastu.

Literatura:

- Anuatti-Neto, F., M. Barossi-Filho, A. Gledson de Carvalho and R. Macedo (2003): „Cost and Benefits of Privatization: Evidence from Brazil”, Universidade de São Paulo, FIFE, June, Research Network Working Paper #R-455, str.2-56.
- Begović, B. B. Živković i B. Mijatović (2000): *Novi model privatizacije u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.
- Boone, A. L. and J.H. Mulherin, (2002): „Corporate Restructuring and Corporate Auctions”, Claremont Colleges, Working Papers in Economics, November, 49. str.

- Claessens, S. and S. Djankov (1998): „Politicians and Firms in Seven Central and Eastern European Countries”, Research Paper, str.1-31.
- Demirguc-Kunt, A. i R. Levine (1994): „The Financial System and Public Enterprise Reform: Concepts and Cases”, Policy Research Working Paper 1319, July, The World Bank, 70 str.
- Dominy, M. (1999): „Defining privatization – List of Terms to Improve the Public Works Debate”, Public Works Management & Policy, Vol. 3, No. 4, str.344.-347.
- Goldberg, I., G. Jedrzejczak and M. Fuchs (1997): „The ‘IPO-Plus’ – A New Approach to Privatization”. Policy Research Working Paper (1821, August). The World Bank: 25 pages.
- Kontić, Lj. (2004): „Restrukturiranje i privatizacija preduzeća u Srbiji“, *Po-slovna politika Beograd* (10, oktobar): 10.-15.
- Kontić, Lj. (2005): Strategija ozdravljenja preduzeća, doktorska disertacija, Ekonomski fakultet Beograd.
- López-Calva, L.F. (1998): „On Privatization Methods”, Development Discussion Paper No. 665, Central America Project Series, November, Harvard Institute for International Development, Harvard University, 42 str.
- McDermott, G.A. (2004): „Institutional Change and Firm Creation in East-Central Europe – An Embedded Politics Approach”, Comparative Political Studies, Vol. 37 No. 2, March, str. 188-217.
- Morris, J.C. (1999): „Defining privatization – A response to Dominy”, Public Works Management & Policy, Vol. 4 No. 2, October, str. 152-155.
- Phillips, D.A. (2001): „Implementing the Market Approach to Enterprise Support”, The World Bank Europe and Central Asia Private and Financial Sectors Development Unit, Policy Research Working Paper 2589, April.
- Pohl, G., R. E. Anderson, S. Claessens and S. Djankov(1997): „Privatization and Restructuring in Central and Eastern Europe”, World Bank Technical Paper No. 368, Washington, D.C.: The World Bank.
- Republički zavod za razvoj (2006): *Efekti privatizacije na privredni razvoj Srbije*, <http://www.razvoj.sr.gov.yu>
- Sheshinski, E. and L. F. López-Calva (2003): „Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence”, CESifo Economic Studies, Vol. 49, No 3, CESifo Institute for Economic Research, Munich, str.429-459.
- Šuković, D. (2001): „Transparentnost privatizacije u Srbiji”, u Jovanović, P. ed.: *Privatizacija i transparentnost*, Transparency International Serbia, Beograd, str. 32-33.
- Vamosi, T. (2003): „The role of management accounting in a company in transition from command to market economy”, *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol.10, No 2, str. 194-209.
- Vodič kroz proces restrukturiranja, <http://www.pa-serbia.co.yu>

Prilog

*Tabela 2. Rezultati privatizacije u Srbiji
vrednosti su izražene u hiljadama evra*

2002.	Broj ponuđenih preduzeća	Broj prodatih preduzeća	Procenat uspešnosti	Broj zaposlenih	Prodajna cena	Ugovorene investicije	Socijalni program
Tenderi	24	12	50%	11.977	201.456	305.929	140.690
Aukcije	256	194	78%	14.686	57.139	13.591	-
Ukupno T+A	280	206	74%	26.663	258.596	319.519	140.690
Tržište kapitala	87	48	55%	15.234	81.610	5.902	-
Ukupno (T+A+T_k)	367	254	69%	41.897	340.206	325.421	140.690

2003.	Broj ponuđenih preduzeća	Broj prodatih preduzeća	Procenat uspešnosti	Broj zaposlenih	Prodajna cena	Ugovorene investicije	Socijalni program
Tenderi	40	19	48%	15.776	600.259	319.939	129.172
Aukcije	773	651	84%	58.210	261.590	59.498	-
Ukupno T+A	813	678	82%	73.986	861.859	379.437	129.172
Tržište kapitala	211	121	57%	21.046	67.768	-	-
Ukupno (T+A+T_k)	1.024	791	77%	95.032	929.627	379.437	129.172

2004.	Broj ponuđenih preduzeća	Broj prodatih preduzeća	Procenat uspešnosti	Broj zaposlenih	Prodajna cena	Ugovorene investicije	Socijalni program
Tenderi	10	8	80%	10.703	11.134	59.289	2.580
Aukcije	322	261	81%	28.860	121.681	48.965	-
Ukupno T+A	332	269	81%	39.563	132.816	108.254	2.580
Tržište kapitala	54	54	100%	8.373	34.132	-	-
Ukupno (T+A+T_k)	386	323	84%	47.936	166.947	108.254	2.580

2005.	Broj ponuđenih preduzeća	Broj prodatih preduzeća	Procenat uspešnosti	Broj zaposlenih	Prodajna cena	Ugovorene investicije	Socijalni program
Tenderi	38	16	42,10%	12.718	96.600	75.700	-
Aukcije	337	201	59,64%	17.908	175.000	42.800	-
Ukupno T+A	375	217	57,87%	30.626	271.600	118.500	-
Tržište kapitala	545	145	26,61%	40.731	125.100	-	-
Ukupno (T+A+T_k)	920	362	39,35%	71.357	396.700	118.500	-

Ukupno do 01.08.06.	Broj ponuđenih preduzeća	Broj prodatih preduzeća	Procenat uspešnosti	Broj zaposlenih	Prodajna cena	Ugovorene investicije	Socijalni program
Tenderi	113	62	55%	49.209	944.943	807.955	272.442
Aukcije	1.755	1.301	74%	124.505	616.350	179.000	-
Ukupno T+A	1.868	1.363	72,97%	173.714	1.561.293	986.955	272.442
Tržište kapitala	974	663	68%	86.907	361.749	5.902	-
Ukupno (T+A+T_k)	2.842	2.026	71%	260.621	1.923.042	992.857	272.442

Izvor: Agencija za privatizaciju

STRANA ULAGANJA – STANJE I PERSPEKTIVE

1. Uvodna razmatranja

Reforma privrednog sistema u Srbiji u proteklih pet godina prošla je kroz različite faze. Imala je jasno uočljive periode ubrzanja, stagnacije, ali i usporavanja. Ostavljajući ovom prilikom po strani ključne dileme i nedoumice koje su pratile ovaj proces, van svake sumnje je da privreda Srbije i dalje ne može da se označi kao efikasan tržišni sistem.¹ Privredna efikasnost je niska, strukturnih promena nema, nezaposlenost je visoka i neprekidno raste, inflacija još nije na nivou koji bi se mogao smatrati prihvatljivim. Sve upućuje na zaključak da nešto bazično u privrednom sistemu Srbije nije u redu i da su potrebne hitne promene. Istovremeno, podstiču se nerealna očekivanja. Predstavnicima vlasti, po običaju, ne manjka optimizam. Tako se često čuje kako će uskoro Srbija preuzeti ulogu „lidera na Balkanu“. Pojedini ministri samouvereno iznose procenu kako će u Srbiji 2015. godine bruto domaći proizvod po glavi stanovnika biti celih 10.000 dolara (trenutno je to, ako je verovati zvaničnoj statistici, oko 3200 dolara). Da bi se dosegao tako visok nivo bruto domaćeg proizvoda po stanovniku potrebno je da ukupan bruto domaći proizvod raste po prosečnoj stopi od oko 12 procenata godišnje. Reč je o izuzetno visokom zahtevu. Poređenja radi, prosečna stopa rasta u Južnoj Koreji u periodu 1960–1989. godine iznosila je 6,8%, a u istom periodu u Tajvanu iznosila je 6,7%. Istine radi, u periodu od 1996. do 1999. godine stopa privrednog rasta u Irskoj bila je oko 9%, ali je kasnije svedena na oko 5% (što je izuzetno visoka stopa rasta za EU). Stopa rasta (prosečna) od oko 5 procenata godišnje uklapa se u iskustva zemalja u regionu, ali i ona predstavlja ambiciozan zadatak za postojeći privredni sistem Srbije. Nije potrebno posebno objašnjavati da visoke stope privrednog rasta u Srbiji neće moći da budu ostvarene (niti će se moći održati u dugom roku) bez sistematskog podsticanja privatnog preduzetništva. Dakle, stabilnog privrednog rasta nema bez dovoljne mase investicija i visokog stepena njihove efikasnosti. To, pored ostalog, podrazumeva i podsticanje stranih, a posebno stranih direktnih investicija.

1 Za detaljan pregled procesa koji su obeležili privrednu reformu u Srbiji nakon promene vlasti 2000. godine, odnosno za uvid u kretanja u makroekonomskom sistemu u ovom periodu, videti: Popović (2005), a za detaljniji pregled osnovnih dilema u kontekstu izbora odgovarajuće tranzicione strategije u ovom periodu videti: Stojanović (2005). Za pregled kretanja osnovnih makroekonomskih pokazatelja u Srbiji u ovom periodu videti tabelu 1 u statističkom dodatku.

U ovom prilogu bavićemo se stranim ulaganjima u Srbiju od 2000. godine do danas. Strana privatna ulaganja, između ostalog, rečito govore o kvalitetu ekonomске politike koja se vodi u jednoj zemlji, kao i o kvalitetu poslovnog okruženja u celini. Prilog je organizovan na sledeći način. Najpre ćemo skrenuti pažnju na nekoliko bazičnih stavova u ekonomskoj teoriji o uticaju SDI na privredni rast zemlje domaćina, ali i na rezultate empirijskih istraživanja o tom uticaju u različitim zemljama i u različitim vremenskim periodima. Ovo je neophodno imajući u vidu da u široj (a i u jednom delu stručnoj) javnosti dominiraju proizvoljne ocene koje se kreću od jednog do drugog ekstrema: jedni smatraju da su strana ulaganja štetna i samim tim nepotrebna, dok su na drugom polu oni koji smatraju da su strane investicije čarobni štap koji će jednim zamahom rešiti sve postojeće probleme. Nakon toga, bavićemo se stanjem stranih ulaganja u Srbiji u periodu nakon 2000. godine, kao i pitanjem šta se može očekivati u budućnosti. Posebno ćemo se osvrnuti na mere koje su nosioci političke vlasti preduzeli (ali i na one koje tek nameravaju da preduzmu) u cilju podsticanja masovnijeg stranog ulaganja u Srbiji u godinama koje slede. Detaljna kritička analiza pojedinih rešenja i predloga prevazilazi opseg ovog priloga.

2. SDI i privredni rast

Pre nego što pređemo na istraživanje odnosa SDI i privrednog rasta, podsetimo se nekoliko osnovnih pojmova. Kada se izuzmu krediti, strana ulaganja mogu se podeliti na strane direktnе investicije i portfolio ulaganja. Portfolio investicije predstavljaju ulaganja u hartije od vrednosti, pri čemu investitor nema prava odlučivanja i kontrole nad firmama u čije je hartije od vrednosti uložio novac. Ovim ulaganjima se nastoji smanjiti investicioni rizik. Direktna strana ulaganja, kada se izuzmu spajanja, pripajanja i privatizacija, klasifikuju se na: *greenfield* investicije (preduzeće sa stranim ulogom započinje poslovanje na potpuno novom mestu); *brownfield* investicije (preduzeće sa stranim ulogom započinje poslovanje u zgradili ili na mestu koje se već koristilo za neku delatnost); kao i zajednička ulaganja (*joint ventures*).² Jedna od prednosti SDI u odnosu na ostale vidove stranih ulaganja, a koja se često ističe u literaturi, jeste njihova stabilnost. Smatra se da su ova ulaganja stabilnija od ostalih vidova stranih ulaganja, pa se tako smanjuje rizik nastupanja finansijske krize. Kada se analiziraju tokovi privatnog kapitala iz razvijenih zemalja u zemlje u razvoju uočava se da je 1994. godine portfolio ulaganje bilo veće od SDI. Nakon toga SDI znatno su iznad portfolio ulaganja.

2.1. SDI u ekonomskoj teoriji

Kako ekomska teorija posmatra odnos SDI i privrednog rasta zemlje domaćina i šta su pokazala empirijska istraživanja? SDI ne predstavljaju igru

2 Pre procesa tranzicije u bivšim socijalističkim zemljama zajednička ulaganja su bila i jedini dozvoljeni način direktnog stranog ulaganja. Izrazom zajednička ulaganja obuhvataju se različiti tipovi poslovnih poduhvata. Za koncizan uvid u ovu temu videti: Eason (1999).

„nulte sume“ u kojoj jedni dobijaju ono što drugi gube. Ukoliko bi to bio slučaj ovaj tip investiranja se ne bi održao u dužem roku, jer bi jedna strana stalno dobijala a druga stalno bila na gubitku. Takav ishod ne bi mogao da ima kao posledicu dobrovoljni nastavak „igre“. Koji su motivi, odnosno u čemu se sastoji interes zemlje odakle se kapital seli, a u čemu je interes zemlje u koju se kapital ulaže? Kako izgledaju stvari iz pozicije zemlje izvoznika kapitala? Analitičari su utvrdili da SDI povećavaju međunarodnu razmenu i dovode do rasta izvoza iz zemlje odakle potiču investicije. Prema studiji OECD utvrđeno je da je svaki dolar SDI povezan sa oko 2 dolara dodatnog izvoza. S druge strane, kod vertikalnih SDI omogućeno je prenošenje dela proizvodnje u inostranstvo pre svega zbog nižih troškova. Tako da se u ovom slučaju efekat ulaganja u inostranstvo ogleda u snižavanju cena, što je povoljno za domaće kupce. Negativan efekat predstavlja smanjenje zaposlenosti usled odliva investicija, ali to je samo kratkoročna posledica. Naime, radnici koji su ostali bez posla u nekom privrednom sektoru usled seljenja proizvodnje, postaju slobodni za druge delatnosti.

Ipak, u literaturi se mnogo više pažnje posvećuje uticaju SDI na privredni rast „zemlje domaćina“. Šta, konkretnije gledano, donose SDI zemlji domaćinu? Obično se u literaturi navode sledeće pozitivne posledice SDI: dolazi do poboljšanja iskorišćavanja postojećih faktora proizvodnje s obzirom na to da se uključuju u efikasnije proizvodne sisteme; prenosi se nova tehnologija i savremena organizaciona znanja i veštine; podstiče se konkurenca ne samo na tržištu proizvoda nego i na tržištu faktora proizvodnje; podstiče se razvoj (unapređuje kvalitet) ljudskog kapitala; povećava se produktivnost faktora proizvodnje i onih proizvodnih faktora koji su zaposleni u domaćoj proizvodnji. Pominje se i negativan uticaj SDI na platni bilans. SDI mogu dovesti do negativnih stavki u tekućem računu – strane firme naklonjenije su uvozu sirovina i potrebnih komponenti nego njihovom nabavljanju na domaćem tržištu (ako se uopšte mogu nabaviti na lokalnom tržištu), a više su usmerene i na strane konsultantske i finansijske usluge.

Kako se odvija uticaj SDI na porast produktivnosti privrede zemlje domaćina? Pre svega, postoji direktno poboljšanje koje je posledica preusmjeravanja domaćih resursa u produktivnije delatnosti. Zatim, tu je i indirektni uticaj (odnosno „eksterni efekti“) koji proizilaze iz stvaranja poslovnih veza domaćih i stranih preduzeća. Konačno, na poboljšanje produktivnosti utiče se i preko porasta opšteg nivoa konkurenциje u zemlji domaćinu. Naglašava se i to da SDI mogu da utiču na smanjenje uvozne tražnje, dovode do povećanja izvoza, kao i da podižu nivo konkurentnosti privrede na međunarodnom tržištu. Jednom rečju, tvrdi se da SDI utiču pozitivno na privredni rast zemlje domaćina.

Postoje tri ključna kanala preko kojih se ovaj uticaj odvija. Najpre preko porasta stope investicija u zemlji domaćinu (ovo je posebno važno za one zemlje gde su domaće investicije nedovoljne). Drugi kanal uticaja na privredni rast jeste preko porasta efikasnosti preuzetih preduzeća (ukoliko

je reč o privatizaciji gde domaću firmu kupuje strana). Između ostalog, do porasta efikasnosti preduzeća dolazi usled ekonomije obima proizvodnje kao i smanjenja takozvane „X-neefikasnosti“.³ Konačno, uticaj SDI na privredni rast odvija se i preko transfera znanja i tehnologije na domaće firme. Ovo poslednje se u literaturi naziva „efekat prelivanja“ (*spillover effect*).⁴ Posebno se skreće pažnja na značaj „efekta gomilanja“, koji zapravo naglašava da prisustvo stranih preduzeća na nekoj lokaciji podiže efikasnost ostalih stranih firmi na istoj lokaciji (ovo je u velikoj meri došlo do izražaja u Irskoj i Kini). Razlozi „gomilanja“ stranih investicija na određenoj lokaciji mogu biti različiti. Na primer, može biti reči o projektima koji su tesno povezani, tako da se firme osnivaju jedna u blizini druge zbog tehničko-organizacionih zahteva i potreba. Takva lokacija investicija smanjuje transportne troškove, a omogućuje i bolji pristup kvalitetnim proizvodnim faktorima (ponuda proizvodnih faktora je koncentrisana i olakšan je izbor najkvalitetnijih). „Gomilanje“ investicija može biti horizontalno i vertikalno. „Efekat gomilanja“ zapravo predstavlja jedan od načina „samopodsticanja“ stranih investicija.

Potrebno je naglasiti da ne postoji nikakav garantovani povoljni efekat stranih ulaganja, odnosno za ostvarenje pozitivnog efekta SDI na privredni rast potrebno je da u zemlji domaćin budu ispunjeni određeni preduslovi. Pre svega, potrebno je da se uspostavi i održava visok nivo otvorenosti tržišta (visok nivo konkurentskog pritiska za sve tržišne učesnike). Naime, ako je domaće tržište zaštićeno od strane konkurenциje, SDI će samo ojačati već postojeće monopolске pozicije i, u krajnjoj liniji, neće bitnije unaprediti alokaciju resursa i ekonomsku efikasnost. Verovatnoća da se realizuje ovakav scenario raste ako zemlja domaćin predstavlja geografski izdvojeno tržište, ako su visoke barijere ulasku, ako je domaće tržište malo, ako strani ulagač ima snažnu poziciju na svetskom tržištu. Dejstvo ovih faktora može dovesti do povećanja koncentracije ponude na domaćem tržištu i posledično do smanjenja konkurenциje. S druge strane, da li će doći do pozitivnog „efekta prelivanja“ na domaće firme zavisi od njihovog takozvanog „apsorpcionog kapaciteta“.

Kod zemalja u tranziciji, zbog same prirode ovog procesa i njegovih bazičnih mehanizama, SDI bi trebalo da imaju i neke druge funkcije. Kakva su bila očekivanja reformatora? U ovim zemljama očekivalo se da će SDI, pored već pominjanog „efekta prelivanja“, doprineti unapređenju stanja u nekoliko oblasti. Pre svega, predstavljaće snažan faktor prestrukturiranja (tehnološkog i organizacionog) domaćih firmi, s obzirom na to da će doneti neophodna

3 „X-efikasnost“ predstavlja stanje kada ukupni troškovi u nekom preduzeću nisu minimizirani zbog toga što je realizovani proizvod na nižem nivou od onog koji se može realizovati raspoloživim faktorima proizvodnje. Razlog tome može biti monopolска pozicija, odnosno tržišna moć koja je posledica oslabljenih konkurentskih pritisaka. Izraz se može primeniti na različite situacije pa tako i na odnos vlasnika i menadžera.

4 Za iscrpan pregled literature o odnosu SDI i privrednog rasta, a posebno literature koja predstavlja rezultate empirijskih istraživanja o postojanju „efekta prelivanja“ i njegovom intenzitetu, videti: Kovačević (2004).

finansijska sredstva i potrebna znanja i veštine. Strano učešće u domaćim preduzećima doprineće unapređenju korporativnog upravljanja. Pored toga, očekivalo se da će SDI podstići izvoz. Neki analitičari su dodali i sledeće. SDI u zemljama u tranziciji će ojačati takozvana tvrda budžetska ograničenja. Reč je o tome da strano učešće u domaćim firmama smanjuje vezu države i preduzeća, što u krajnjoj liniji dovodi do unapređenja ukupnog kvaliteta poslovanja. Izneta je i teza da SDI deluju pozitivno na proces tranzicije u celini tako što podstiču uvođenje konkurentskog tržišnog ambijenta. Konings je skrenuo pažnju i na moguće kratkoročno negativno delovanje takozvanog „efekta konkurenčije“. Naime, strane firme narušavaju postojeću tržišnu ravnotežu (uskladenost ponude i tražnje) i dovode do toga da domaće firme smanjuju proizvodnju. Budući da im deo tržišta uzimaju strane firme, domaće firme smanjuju proizvodnju, rastu im troškovi i efikasnost opada. Tako da „efekat konkurenčije“ deluje suprotstavljeno efektu tehnološkog prelivanja. Neto efekat prelivanja zavisi od toga da li je u određenom periodu snažniji efekat konkurenčije ili „efekat prelivanja“ tehnologije.⁵

2.2. Neka empirijska zapažanja

2.2.1. SDI i privredni rast

Šta su pokazala uporedna empirijska istraživanja, odnosno da li su potvrđena teorijska očekivanja o pozitivnom uticaju SDI na privredni rast zemlje domaćina? Komparativna istraživanja makroekonomskog usmerenja nisu potvrdila direktnu i bezuslovnu vezu između SDI i privrednog rasta u EU. Preciznije, utvrđena je pozitivna korelacija SDI i privrednog rasta, ali nema dovoljno razloga da se izvede zaključak o postojanju uslovljenosti. S druge strane, utvrđeno je da su SDI u zemljama u tranziciji doprinele njihovom privrednom rastu. Globalni zaključak empirijskih studija o efektima SDI na privredni rast može se svesti na sledeće: potrebno je da zemlja domaćin poseduje određene sposobnosti da SDI upotrebi tako da pozitivno deluju na privredni rast. Koji su to faktori koji pomažu da SDI deluju podsticajno na privredni rast? Važno je imati u vidu zaključak da SDI unapređuju privredni rast u onim privredama gde postoje i funkcionišu razvijena finansijska tržišta.⁶ Takođe, utvrđeno je da postoji pozitivna korelacija između SDI i privrednog rasta u zavisnosti od režima spoljne trgovine. Naime, utvrđeno je da zemlje koje podstiču izvoz imaju veću korist od SDI nego zemlje koje slede strategiju supstitucije uvoza.⁷

Uporedno istraživanje uticaja stranih ulaganja iz razvijenih zemalja u 69 zemalja u razvoju, sa raspoloživim podacima za dve decenije, dalo je sle-

⁵ Vidi: Konings (2001). Na ovu studiju vratićemo se još jednom kada budemo analizirali rezultate empirijskih istraživanja uticaja SDI na funkcionisanje privreda u zemljama u tranziciji.

⁶ Vidi: Alfaro et al. (2001).

⁷ Vidi: De Mello (1999).

deće rezultate.⁸ SDI posredstvom transfera tehnologije doprinose privrednom rastu više od domaćih investicija. Posebno važan nalaz ovog istraživanja predstavlja zapažanje da postoji efekat komplementarnosti između SDI i ljudskog kapitala. Naime, uticaj SDI na privredni rast u zemlji domaćinu zavisi od kvaliteta raspoloživog domaćeg ljudskog kapitala. U ovom kontekstu potrebno je pomenuti primer Irske. Irska je, između ostalog, atraktivnost za SDI ostvarila visokim kvalitetom ljudskog kapitala. Irska je na prvom mestu po nivou obrazovanosti stanovništva, a druga po profesionalnim veštinama na radnom mestu (na prvom mestu je Nemačka).⁹ Zasebnu temu predstavlja traganje za odgovorom na pitanje da li SDI istiskuju domaće investicije ili ne. Prethodno pomenuto istraživanje za 69 zemalja identifikovalo je tendenciju da povećanje SDI dovodi do porasta ukupnih investicija (*crowding-in effect*).

2.2.2. Testiranja „efekta prelivanja“

Da li je utvrđeno na osnovu podataka za konkretnе privrede delovanje pozitivnog „efekta prelivanja“, odnosno da li se pojavljuju pozitivni eksterne efekti na domaća preduzeća? Rezultati nisu jednoznačni. Neke studije su pronašle postojanje „efekta prelivanja“, ali neke nisu.¹⁰ Primera radi, istraživanja ne pružaju dovoljno dokaza o postojanju pozitivnog „efekta prelivanja“ u zemljama EU (neke studije potvrđile su postojanje ovog efekta kod Grčke, Švedske i Italije, ali ga nisu pronašle u slučaju Španije). Literatura o ovoj temi upućuje na zaključak da do pozitivnog „efekta prelivanja“ dolazi u slučajevima kada lokalna preduzeća poseduju već određeni minimum tehnoloških znanja, a ukoliko su ispod tog potrebnog nivoa „efekat prelivanja“ izostaje. Odnosno, nešto preciznije rečeno, utvrđeno je sledeće: da bi se podigla verovatnoća postizanja pozitivnog „efekta prelivanja“ na domaća preduzeća potrebno je da budu zadovoljeni sledeći uslovi (ili bar neki od njih): tehnološka i menadžerska sposobnost stranog preduzeća mora da bude na nivou koji je relevantan za domaću industriju (ako je nivo previsok neće biti povezanosti domaćih i stranih preduzeća – funkcioniše jedna pored drugih bez stupaњa u poslovne veze); mora da postoji dovoljno razvijena sposobnost domaćih preduzeća da stupaju u proizvodni lanac sa stranim preduzećima; neophodno je da postoji konkurentska domaća industrija, posebno u onom sektoru gde ulaze strane investicije; da je strano ulaganje orijentisano na izvoz; da je ulaganje radno intenzivno (u odnosu na radnike visokog stepena obučenosti). Empirijska istraživanja sugerisu zaključak da je pozitivan „efekat prelivanja“ na domaća preduzeća verovatniji ako SDI dolaze u formi merdžera i akvizici.

8 Vidi: Bornsztein, De Gregorio & Lee (1998). Reč je jednoj od najpoznatijih i najčešće citiranih studija o ovoj temi.

9 Detaljnije o iskustvu Irske vidi: Jovanović (2005).

10 Vidi: Aitken, Harrison & Lipsey (1996); Aitken, Hanson & Harrison (1997); Aitken & Harrison (1999). U ovoj studiji iz 1999. godine autori su utvrdili negativan „efekat prelivanja“ u Venecueli. Oni su izneli tezu da su ranije studije, koje su utvrđile postojanje pozitivnog „efekta prelivanja“, počivale na specifičnom uzorku. Naime, uzimane su u analizu one situacije kada multinacionalne korporacije ulažu u najproduktivnije privredne sektore i najproduktivnija preduzeća.

cija, nego ako dolaze u formi grinfeld investicija. Kod merdžera i akvizicija uspostavljena je direktna veza strane i domaćih firmi, dok kod grinfeld investicija nije.

2.2.3. SDI u zemljama u tranziciji

U zemljama u tranziciji SDI su početkom devedesetih bile ispod očekivanih, ali je u drugoj polovini devedesetih došlo do njihovog rasta.¹¹ SDI su u ovim zemljama prvenstveno bile deo procesa privatizacije, dok su grinfeld investicije u početku bile skromne. Do januara 1996. godine ukupan priliv SDI u zemlje Centralne i Istočne Evrope (bez bivše Istočne Nemačke) iznosio je 43 milijarde dolara. Poređenja radi, to je bilo manje od SDI u Meksiku i Argentinu u istom periodu. Zanimljivo je da su se u skoro svim zemljama pojavili otpori, kako se govorilo „prodaji porodičnog srebra“. I Kina je tek 1995. godine dozvolila strancima preuzimanje državnih firmi, dok su grinfeld investicije bile dozvoljene ranije. Otpor SDI u obliku privatizacije postojao je u zemljama u početnoj fazi tranzicije. Čak je 1994. godine i češki reformator Vaclav Klaus pozvao strane investitore da sačekaju da se završi proces privatizacije i da onda investiraju. Kao mogući uzroci snažnog početnog otpora SDI označeno je sledeće: investicije su najvećim delom dolazile iz zemalja koje su bile neprijatelji u Drugom svetskom ratu; većina investicija došla je u formi kupovine domaćih firmi u toku procesa privatizacije („prodaja porodičnog srebra“); masovna privatizacija je imala oblik rasprodaje, to jest cene su bile niže nego što bi bile u drugačijim okolnostima.¹² Imajući takve reakcije u vidu, neki analitičari su predložili da bi bilo racionalno afirmisati zajednička ulaganja kao dominantan oblik stranih ulaganja.

Kakve su bile posledice stranih ulaganja? U zemljama u tranziciji strana ulaganja povećala su produktivnost preuzetih preduzeća dva do tri puta.¹³ Potrebno je primetiti i to da brojne empirijske studije, koje su kao predmet istraživanja imale zemlje u tranziciji, nisu utvrđile „efekat prelivanja“, koji bi bio statistički značajan. Neke pak jesu. Na primer, utvrđeno je da su strane investicije doprinele transferu tehnologije u zemljama Centralne i Istočne Evrope kao i u novim nezavisnim državama – ukupno 27 zemalja – u periodu od 1990. do 1998. godine.¹⁴ Kod zemalja u tranziciji utvrđene su očekivane specifičnosti u delovanju SDI na privredni rast. Naime, one su pre red ostalog predstavljaće i značajan faktor strukturnih promena koji je doveo do rasta produktivnosti, ali i rasta zaposlenosti. Pored toga, SDI su doprinele podsticanju izvoza ovih zemalja (na primer oko 80 procenata izvoza Mađarske dolazi od ovih preduzeća). Posebno se naglašava njihova uloga u smanjenju nezaposlenosti. Utvrđeno je da, u proseku, jedno radno mesto u sektoru

11 Vidi statistički dodatak.

12 Detaljnije vidi: Sinn & Weichenrieder (1997). O iskustvima privreda u tranziciji u kontekstu privlačenja SDI i njihovog efekta na domaću privреду do 2000. godine videti: Kovačević (2000).

13 Vidi: *Transition: The First Ten Years* (2002).

14 Vidi: Campos & Kinogita (2002).

SDI ima kao posledicu otvaranje tri do pet novih radnih mesta u domaćem sektoru. Procenjeno je na osnovu podataka za period od 1984. do 1999. godine da su SDI doprinele privrednom rastu Kine i to preko unapređenja izvoza, porasta produktivnosti, kao i preko pozitivnih „efekata prelivanja“.¹⁵

Konings je u već pominjanoj studiji utvrdio nepostojanje pozitivnog „neto efekta prelivanja“. Naime, koristio je podatke za 5000 preduzeća u Bugarskoj, Rumuniji i Poljskoj u periodu 1993-1997. godine. Dakle, reč je o podacima iz prve faze tranzicije ovih zemalja. Konings nije pronašao (u proseku) pozitivan „efekat prelivanja“ na domaće firme ni u jednoj od ove tri zemlje. Utvrdio je da u proseku postoji negativan „efekat prelivanja“ na domaće firme u Rumuniji i Bugarskoj, a da u slučaju Poljske nema efekata prelivanja. Preciznije, došao je do zaključka da je kod Rumunije i Bugarske reč o negativnom neto efektu, što znači da je efekat konkurenциje bio snažniji od tehnološkog prelivanja (neefikasne domaće firme gubile su deo tržišnog učešća). Ali, u dugom roku, takav proces će podići efikasnost domaće privrede u celini. Koningsov zaključak glasi da je sasvim zasnovano čekivati da će doći do porasta konkurentnosti domaćih firmi, što će eliminisati (ili bitno umanjiti) negativan uticaj efekta konkurenциje, odnosno „neto efekat prelivanja“ biće pozitivan.

Kritičniji odnos prema SDI zastupa poznati slovenački ekonomista Jože Mencinger, ali i neki drugi slovenački ekonomisti.¹⁶ Mencinger je u nekoliko radova dokazivao da SDI ne utiču na privredni rast u zemljama u tranziciji onako kako se tvrdi u ekonomskoj teoriji. Ukratko, obrazloženje je sledeće. SDI, bilo u formi merdžera i akvizicija bilo u formi grifild investicije, dovode to toga da se preuzeta ili nova proizvodna jedinica uključuje u proizvodni (ili trgovinski) sistem multinacionalne kompanije. Takav razvoj događaja može da dovede do negativnih „efekata prelivanja“. Pored izvlačenja profita posredstvom transfernih cena i otpuštanja radnika, strani ulagač se prvenstveno oslanja na strane dobavljače. Jednom rečju, smanjuju se ili potpuno ukidaju poslovne veze sa domaćim preduzećima, koja su primorana da smanjuju proizvodnju i zaposlenost. Postoje i drugi kanali negativnog uticaja, ali detaljnija analiza tog pitanja prevaziđa opseg ovog priloga.

3. Strana ulaganja u Srbiji

Pre nego što se pozabavimo stanjem stranih investicija u Srbiji posle 2000. godine osvrnućemo se kratko u prošlost. U tadašnjoj SFRJ su 1967. godine omogućena strana ulaganja.¹⁷ Međutim, reč je o specifičnom tipu ulaganja s obzirom na činjenicu da strani investitor nije mogao da učestvuje u vlasništvu preduzeća niti u upravljanju njegovim poslovanjem. Dve decenije

15 Vidi: Zhang (2001). Nije naodmet pomenuti i to da najveći deo stranih ulaganja u Kinu (u pojedinim periodima čak oko 70 procenata) dolazi od „prekomorskih Kineza“.

16 Vid: Mencinger (2002; 2003).

17 Podaci o stranim ulaganjima u ovom periodu su prema: Ristić (2004).

kasnije (1989) usvojen je novi zakonski okvir koji je omogućio stranim investitorima da učestvuju u upravljanju preduzećem, kao i da učestvuju u vlasništvu. Za dve godine, sklopljeno je 5726 ugovora između domaćih i stranih partnera, a ukupna ulaganja u ovom periodu iznosila su oko četiri milijarde nemačkih maraka. Posle 1991. godine dolazi do smanjenja stranih ulaganja usled poznatih razloga (rat i ekonomski i političke sankcije UN). U periodu između 1990. i 2000. godine ukupan priliv SDI iznosio je 1,44 milijarde američkih dolara. Najveći deo stranih ulaganja u periodu od 1996. do 2000. godine došao je od investitora iz Italije (560 miliona dolara) i Grčke (481 milion dolara). Podsetimo se da je 49% učešća u „Telekomu Srbija“ prodato 1997. godine.

Posle promene vlasti 2000. godine došlo je do povratka zemlje u institucije međunarodne zajednice, tako da je sasvim prirodno došlo i do oživljavanja interesa stranih investitora za ovo područje. Početak je bio skroman i daleko od onoga što su političari neodgovorno najavljivali u političkoj kampanji. U 2000. godini priliv stranih investicija u Srbiju iznosio je svega 25 miliona američkih dolara (sklopljena su 373 ugovora o stranim ulaganjima), a 2001. godine 165 miliona dolara (te godine registrovano je 1319 ugovora o stranim ulaganjima). Očekivao se veliki priliv stranih ulaganja u 2002. godini, ali on je izostao. U toj godini priliv stranih investicija bio je oko 475 miliona dolara.¹⁸ U 2003. godini strane direktnе investicije iznosile su 1,2 milijarde dolara, a 2004. godine iznosile su 966 miliona dolara.¹⁹ U 2005. godini strana ulaganja u Srbiji iznosila su 1,5 milijardi dolara. U 2005. godini najveći deo SDI bio je usmeren u bankarski sistem (36%), a nešto manje u trgovinu (22,6%). Priliv stranih direktnih investicija u prvom tromesečju 2006. godine bio je manji za oko 37% u odnosu na isti period prošle godine. Naime, neto strane direktnе investicije u prvom tromesečju 2006. godine iznosile su 215 miliona dolara, dok su u istom periodu prošle godine iznosile 343 miliona

¹⁸ U ovoj godini promjenjen je *Zakon o stranim ulaganjima*, a izmenjen je naredne godine (stupanjem na snagu ovog zakona prestao je da važi *Zakon o stranim ulaganjima* iz 1994. godine, dopunjeno 1996). Kao osnovni cilj donošenja ovog zakona navedeno je privlačenje stranih ulaganja. Po ovom zakonu strani ulagač može sam, sa drugim stranim ili domaćim ulagačima osnovati preduzeće, kao i kupiti akcije u postojećem preduzeću. Pored toga, stranom ulagaču može biti ustupljena dozvola za korišćenje prirodnog bogatstva, dobra u opštjoj upotrebi ili obavljanje delatnosti od opštег interesa. Stranom ulagaču može da se odobri da izgradi, iskorišćava i transferiše objekte, postrojenja ili pogone, kao i objekte infrastrukture i komunikacija (B. O. T. – *Build, Operate and Transfer*). Strani ulagač uživa punu pravnu sigurnost i pravnu zaštitu u pogledu prava stečenih ulaganjem, kao i pravo na transfer dobiti i imovine. Predvidene su carinske i druge olakšice u cilju podsticanja masovnijeg ulaganja.

¹⁹ Vidi statistički dodatak za uvid u kretanje SDI u zemljama u regionu, kao i za uvid o najvećim stranim ulaganjima u Srbiju. Potrebno je imati u vidu da je u izveštajima Narodne banke Srbije reč o neto stranim direktnim investicijama koja predstavljaju prebijena ulaganja iz inostranstva sa našim ulaganjima u inostranstvo. Detaljnije o statističkim problemima obuhvatanja stranih investicija u Srbiji videti: Kovačević (2005). Za pregled podataka o stranim ulaganjima z Srbiju videti sajt Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza – <http://siepa.sr.gov.yu/>

dolara.²⁰ Sredinom 2006. godine norveški „Telenor“ otkupio je „Mobi 63“ za 1,53 milijarde evra. Procene vlade su da će do kraja ove godine strane investicije da se približe cifri od oko četiri milijarde dolara. U periodu između 2000. i 2005. godine SDI u Srbiji iznosile su oko 3,7 milijardi američkih dolara. Učešće SDI u GDP 2003. bilo je 7%, a 2004. godine 4,3%. Da bi čitaoci mogli da steknu uvid u to gde se nalazimo u odnosu na okruženje, podsetimo se da je u 2005. godini Slovačka ostvarila priliv od 13 milijardi dolara stranih investicija, Češka priliv od 11,4 milijarde dolara, Mađarska 6,8 milijardi dolara, a Poljska je imala priliv od 7,9 milijardi dolara.

Najveći deo SDI u Srbiji bio je rezultat procesa privatizacije. Takva tendencija bila je i kod drugih privreda u tranziciji i početnim godinama reforme. U 2002. godini stranim ulaganjima privatizovani su (pomenućemo samo pet najvećih investicija ovog tipa): Fabrika cementa Novi Popovac, Cementara Kosjerić, Beočinska fabrika cementa, Merima, Apatinska pivara. Naredne godine, pet najvećih privatizacija stranim kapitalom predstavljaju: Duvanska industrija Niš, Beopetrol, Duvanska industrija Vranje, Polet, Frikom. Ministarstvo za ekonomске odnose sa inostranstvom procenjuje grinfild ulaganja na oko 300 miliona evra godišnje. Postoje i procene da taj iznos posle 2000. godine nije prelazio sumu od 150 miliona evra.²¹ Do sada su grinfild investicije bile usmerene na sektor usluga, dok je ulaganje u prerađivačku industriju bilo znatno manje. Važno je podsetiti da u strukturi izvoza Srbije najveće učešće imaju upravo proizvodi prerađivačke industrije (94% u 2005. godini). Reč je pre svega o metalskoj, prehrambenoj i hemijskoj industriji iz kojih je 2005. godine potekla polovina izvoza. Posmatrano u dinamici, u strukturi izvoza smanjuje se učešće onih grupa proizvoda na kojima bi trebalo da počiva buduća konkurentnost domaće privrede (tehnološko intenzivni proizvodi).²² Dakle, ne bi se moglo zaključiti da su strani investitori uticali na promenu strukture izvoza Srbije, mada su uticali na rast ukupne vrednosti izvoza (na primer „US Steel“).

4. Strana ulaganja u budućnosti

Pre nego što ukažemo na konkretnе mere kojima Srbija nastoji privući strane investitore, osvrnućemo se kratko na širi kontekst. SDI su tek u poslednjim decenijama prošlog veka postale široko popularne. Naime, sve do kasnih sedamdesetih godina prošlog veka većina zemalja u razvoju pokazivala je veliku skepsu prema SDI. One su posmatrane kao svojevrstan oblik

20 Vidi: *Ekonomski pregled*, april 2006, str. 57.

21 Na primer, Prokopijević (2005). O stanju i tendenciji SDI u zemljama u tranziciji videti tabelu 5 u dodatu. Poređenja radi, Bugarska je 2005. godine ostvarila priliv od 2,3 milijarde dolara u formi grinfild investicija.

22 Vidi: *Konkurentnost privrede Srbije 2006*, str. 13. U ovoj studiji iznosi se ocena da se konkurentnost srpske privrede u 2004. godini pogoršala u odnosu na 2001. godinu kada je stanje bilo daleko od zadovoljavajućeg.

postkolonijalizma. Kasnih sedamdesetih, percepcija se promenila i mnoge zemlje su široko otvorile vrata stranim investitorima. Podaci ukazuju na rast SDI u odnosu na ostale oblike investicija u inostranstvo. Analitičari smatraju da je takav trend posledica podsticaja koje zemlje čine s ciljem privlačenja ovih investicija. Rečju, stvara se povoljnije poslovno okruženje za SDI. U tom zahtevnom ambijentu Srbija će morati da se bori i izbori za to da postane destinacija kvalitetnim stranim ulaganjima i da tu poziciju održi. U nastavku ćemo nešto više reći o faktorima privlačenja SDI, a onda ćemo se usmeriti na stanje i procese u Srbiji.

4.1. Faktori privlačenja stranih ulaganja

Koji faktori odlučujuće utiču na prliv SDI? Posmatrano iz ugla investitora logika je jednostavna. Da bi se investitor odlučio za neku lokaciju u inostranstvu, mora biti ubeden u to da je za njega profitabilnije da deluje na toj nego na nekoj drugoj lokaciji. Ukoliko proizvodi za izvoz, uzimaće troškove proizvodnje i transportne troškove kao ključni orijentir u izboru zemlje gde će investirati. Ukoliko namerava da proizvodi za lokalno tržište, važno mu je postojeće i potencijalno stanje lokalne tražnje. Shodno bazičnom motivu, SDI mogu se podeliti u dve grupe: na one koje kao cilj imaju ostvarivanje pristupa tržištima („tržišno orijentisane“) i one koje kao bazični cilj imaju ostvarivanje pristupa resursima („resursno orijentisane“). Empirijske studije pokazuju da je većina SDI zapravo orijentisana na obezbeđivanje pristupa tržištima. Važno je primetiti i to da je ovaj tip SDI po pravilu usmeren na dugi rok. SDI koje su usmerene na resurse nisu zainteresovane za tržište proizvoda zemlje domaćina, već imaju ambiciju da odatle izvoze na treća tržišta (ili da gotove proizvode plasiraju u zemlji porekla). Ovaj tip stranih ulaganja naziva se i „izvozno orijentisanim“. Takve investicije pokretnije su od prvog tipa i usmerene su na kraći rok. Neki autori smatraju da ukoliko su strana ulaganja usmerena na to da uvoz zamene lokalnom proizvodnjom, uticaj specifičnih podsticaja biće manje značajan. U takvim okolnostima investitori se često odlučuju na ona tržišta koja su zaštićena od konkurenčije. Ako je pak reč o investiranju koje je usmereno na izvoz, značajniji je uticaj posebnih podsticaja koje država čini da bi privukla strane investicije.

SDI zavise od brojnih faktora, ali najčešće se pominju sledeći: pristup nacionalnom i regionalnim tržištima; prilagodljivost nadnica promenama u nivou produktivnosti rada; politika poreskog podsticanja SDI; raspoloživost kvalitetne infrastrukture. U literaturi se često pominje takozvanih „12 zapovesti“ direktnih stranih ulaganja: stabilna i predvidiva makroekonomска politika; efektivna i poštena vlada; veliko i rastuće tržište; sloboda aktivnosti na tržištu (stepen ekonomskih sloboda); minimalne vladine regulacije; vlasnička prava i zaštita; pouzdana infrastruktura; dostupnost visoko kvalitetnih faktora proizvodnje; jaka lokalna valuta; sposobnost da se isplati profit, kamata i dividenda; odgovarajuća poreska klima; sloboda da se posluje između tržišta.

U literaturi se skreće pažnja i na takozvane „administrativne barijere“ stranim ulaganjima. Reč je o proceduri kojoj se podvrgava strani ulagač kada ulazi u neki investicioni poduhvat. Utvrđeno je da što je viši nivo protekcionizma i što je viši stepen korupcije u nekoj zemlji, to su viši i administrativni troškovi ulaska na tržište.²³

Globalizacija je kao posledicu imala talas liberalizacije, odnosno proces olakšavanja direktnih stranih ulaganja. Primera radi, 1993. godine su 101 od 102 zakonske promene, koje su se odnosile na SDI u 53 zemlje, bile usmerene ka stvaranju liberalnijeg okruženja za strana ulaganja. A samo 5 od ukupno 372 regulatorne promene koje se tiču SDI, u periodu od 1991. do 1994. godine, nisu bile usmerene u pravcu liberalizacije.²⁴ Ovaj trend se nastavio i kasnije. U 2000. godini 69 zemalja je uvelo izmene u regulativi koja se odnosi na strana ulaganja. Bilo je 150 promena od kojih je 147 bilo podsticajno za SDI, a samo 3 promene nisu. Četiri godine kasnije, 102 zemlje su uvele promene u pravilima koja se odnose na strana ulaganja. Ukupan broj promena iznosio je 271, od čega je 235 bilo podsticajno za SDI a samo 36 nije.²⁵

Veliku temu u ovom kontekstu predstavlja odnos SDI i oporezivanja. Ison smatra da se stručna debata o ovoj temi može sumirati u nekoliko ključnih stavova: porezi imaju mali uticaj na početni izbor, odnosno u traganju za odgovorom na pitanje da li će se investirati u inostranstvo ili ne; imaju mnogo veći uticaj kada se već donela odluka o investiranju, ali se bira lokacija gde će se investirati; važniji su kod ulaganja usmerenih na obezbeđivanje pristupa resursima nego kod ulaganja usmerenih na obezbeđivanje pristupa tržištu; njihov uticaj na SDI raste.²⁶ Primećeno je i to da razvijene zemlje više koriste finansijske podsticaje (na primer investicione subvencije) nego fiskalne podsticaje, dok zemlje u razvoju masovnije koriste poreske podsticaje. Ison naglašava i to da se u literaturi susreće mišljenje da investitori više pažnje obraćaju na ukupan poreski sistem zemlje nego na neke „specijalne podsticaje“. On ovo tumačenje smatra diskutabilnim i dodaje da su specijalni poreski podsticaji usmereni na privlačenje stranih investicija toliko rašireno ponašanje zemalja da su postali univerzalna praksa.

U literaturi se govori o efektivnosti (*effectiveness*) i efikasnosti (*efficiency*) poreskih podsticaja. Poreski podsticaj je efektivan ukoliko dovodi do toga da investitor deluje na željeni način, odnosno na način koji se podsticajem želi podstaći. Poreski podsticaj je efikasan ukoliko su troškovi podsticaja investicija niži od koristi. Dominira stav da su poreski podsticaji neefek-

23 Za detaljan pregled strukture ovih troškova, kao i rangiranje zemalja, videti: Morriser & Neso (2002).

24 O uticaju „velikog proširenja“ EU na tokove SDI videti: Bellak (2004). U ovoj studiji dat je i iscrpan pregled dinamike i strukture stranih ulaganja u zemlje u tranziciji koje su se nalazile pred članstvom u EU.

25 Videti: UNCTAD, *World Investment Report 2005: Transitional Corporations and the Internalization of R & D*.

26 Navedeno prema: Easson (1999). Knjiga predstavlja nezaobilaznu studiju za sve koji se ambicioznije bave pitanjima oporezivanja i stranih direktnih investicija.

tivni jer retko odlučujuće utiču na ponašanje investitora. Poreski podsticaji stranim ulaganjima mogu biti različiti: smanjenje poreza na dohodak korporacije (za posebne delatnosti ili posebne tipove preduzeća); „poreski odmor“ (izuzimanje od oporezivanja ili smanjenje poreskog opterećenja za određeni vremenski period); stvaranje posebnih ekonomskih zona i slično.²⁷ Kritičari privlačenja SDI posredstvom poreske konkurenциje, posebno oni iz EU, tvrde da se na ovaj način smanjuje nivo prikupljenih poreza i tako dovodi u pitanje finansiranje standardnih aktivnosti države blagostanja. S druge strane, iznosi se i teza da specijalni poreski podsticaji narušavaju „normalne“ investicione odluke i dovode do neefikasne alokacije resursa. Drugi tvrde da se zapravo vrši prebacivanje poreskog opterećenja sa kapitala na rad, odnosno da raste efektivno poresko opterećenje rada.²⁸

Da bi se omogućilo poređenje rezultata između zemalja u pogledu privlačenja SDI utvrđen je indeks priliva stranih direktnih investicija (vrednost ovog indeksa prvi put objavljena je 2001. godine) koji se dobije kao prosek tri pokazatelja: deo zemlje u svetskom prilivu SDI podeljen sa udelom zemlje u svetskom GDP; deo zemlje u ukupnom svetskom prilivu SDI podeljen sa udelom zemlje u svetskoj zaposlenosti; deo zemlje u ukupnom svetskom prilivu SDI podeljen sa udelom zemlje u svetskom izvozu.²⁹ Dakle, zemlja koja ima veće učešće u ovim agregatima (uz pretpostavku da je sve drugo isto) ima i srazmerno veće učešće u ukupnom prilivu SDI. Ako je indeks veći od jedan znači da zemlja ostvaruje veći priliv SDI nego što se može očekivati prema udelima u pomenutim agregatima, odnosno da poseduje neke druge prednosti koje podstiču priliv stranih investicija. Vrednosti indeksa manje od jedan znače da u zemlji postoji destimulativna klima za SDI.

Empirijska istraživanja o tome šta utiče na nivo SDI došla su do različitih rezultata. Na primer, pojedine studije su utvrdile povezanost troškova rada i nivoa SDI (njihovu negativnu korelaciju), ali neke su opet došle do zaključka da nadnice nemaju uticaja na strana ulaganja, odnosno ako uopšte i postoji, taj uticaj je zanemarljiv. Studije koje su imale za cilj da utvrde šta je sve uticalo na strane investicije u Kini došle su do zaključka da veličina nacionalnog i regionalnih tržišta deluje pozitivno, a troškovi nadnica deluju negativno na nivo SDI. Utvrđeno je, takođe na osnovu podataka za Kinu, da postoji pozitivan uticaj kvaliteta infrastrukture, kao i veličine regionalnog tržišta na opseg SDI, ali da je uticaj nivoa obrazovanja radnika zanemarljiv. U istoj studiji utvrđeno je pozitivno dejstvo „efekta gomilanja“, odnosno „samo-

27 U Evropi se kao zemlje koje koriste poreske podsticaje stranim ulaganjima navode Irska, Holandija, Luksemburg i Švajcarska. Ove zemlje učestvuju sa 9 procenata u evropskom GDP, ali su u periodu između 1996. i 2000. godine privukle 38 procenata SDI koje su SAD uložile u Evropu.

28 Postoje i drugačija tumačenja, ali šira analiza ove teme prevazilaze opseg našeg priloga. Za detaljniji pregled argumenata koji se iznose u diskusijama videti: Genschel (2004).

29 Vidi: Đurić (2004).

podsticanja“ SDI.³⁰ Studija OECD utvrdila je da porezi na zarade čine dominantan deo uticaja na SDI, a znatno manje regulativa o zaštiti zaposlenih.³¹ Iz toga sledi da bi liberalizacija tržišta rada delovala podsticajno na priliv SDI. Na osnovu toga ipak ne bi trebalo brzopleto izvesti zaključak da su troškovi rada ključni faktor privlačenja SDI. Primećena je (neočekivana) pozitivna korelacija SDI i poreza na dohodak korporacija kod zemalja u tranziciji. Naime, Češka Republika i Estonija imale su najviše stope poreza na dohodak korporacija, a istovremeno i najbolje rezultate u privlačenju stranih direktnih investicija. S druge strane, Letonija i Litvanija imale su najniže stope poreza na dohodak korporacija ali i najniži priliv SDI. Iz toga je usledio zaključak da na SDI ne utiče u odlučujućoj meri porez na dohodak korporacija, odnosno da se poreskim podsticajima ne mogu nadoknaditi neki drugi propusti koji obeshrabruju strane investitore.³²

4.2. Kako privući strana ulaganja u Srbiju?

Da li su Srbiji uopšte potrebna masovna strana ulaganja? Postavljamo ovo pitanje zbog toga što i dalje postoje mišljenja da su strana ulaganja nepotrebna i zapravo štetna. Srbija spada u zemlje gde postoji nedostatak sredstava za investiranje, to jest gde strana ulaganja treba da uvećaju postojeću stopu investicija. Podsetimo se da Srbija predstavlja zemlju sa izuzetno niskim nivoom štednje. Štednja je sa 10,3 procenata BDP u 2000. godini opala na svega 6,8 procenata BDP u 2003. godini. Poređenja radi, prosečna stopa štednje u svetu se kreće oko 23 procenata BDP.³³ Ovakva stopa štednje u Srbiji upola je niža od proseka za Afriku, a nekoliko puta niža od štednje u zemlji Azije. Udovički primećuje da ovako niske stope štednje nisu bile prisutne u višegodišnjem nizu ni u jednoj od zemalja u tranziciji. S druge strane, jedan od teških problema s kojim se suočava privreda Srbije jeste visoka otvorena i prikrivena nezaposlenost. Uprkos stopi privrednog rasta od oko 5 procenata stopa nezaposlenosti se nije smanjila, već raste iz godine u godinu (vredi podsetiti da je u Indiji tek stopa privrednog rasta od oko 8 procenata omogućila smanjenje zaposlenosti za jedan procenat.). Ni podaci o konkurentnosti privrede Srbije nisu ohrabrujući. Srbija spada u zemlje koje su tehnološki zaostale. U istraživanjima iz 2003. godine Srbija je prema indeksu tehnologije među zemljama u tranziciji bila na poslednjem mestu.³⁴ Prema podacima Svetskog ekonomskog foruma u izveštaju o konkurentnosti u svetu 2004.

30 Vidi: Cheng & Kwan (2000). Oni su analizirali šta je bilo odlučujuće za privlačenje SDI u 29 regiona u Kini u periodu između 1985. i 1995. godine.

31 Detaljnije videti: Kovačević (2004).

32 Navedeno prema: Tiusanen, Kinnunen & Kallela (2004).

33 Navedeno prema: Udovički (2004). U faktore koji su doveli do ovako niske štednje u Srbiji Udovički ubraja i demografsku strukturu. Starenju stanovništva potrebno je pridodati efekat migracija koji je doveo do toga da se veliki broj ljudi u aktivnoj dobi iselio.

34 Za detaljan uvid u probleme konkurentnosti domaće privrede videti: *Ekonomsko-finansijski odnosi sa inostranstvom: konkurenčnost privrede i izvoza* (2004) gde je data makroekonomска analiza ekonomskih odnosa sa inostranstvom, analiza institucija koje

godine stanje u Srbiji je ocenjeno kao pogoršanje u odnosu na 2003. godinu. Reč je o takozvanom indeksu rasta konkurentnosti koji se dobija na osnovu tri indeksa: indeksa javnog sektora, indeksa makroekonomskog okruženja i tehnološkog indeksa.

Dakle, centralno pitanje je sledeće: odakle finansirati privredni rast i kako unaprediti konkurentsku sposobnost domaće privrede? Očigledno, kao jedna od mera jeste i privlačenje stranih investicija. U Srbiji investicije trenutno čine oko 14 odsto BDP i taj bi iznos, tvrde analitičari, trebalo duplirati. Privatizacija javnih preduzeća razultiraće nesumnjivo snažnijim prilivom stranih investicija, ali kada se taj proces okonča (a to će se dogoditi i bliskoj budućnosti) biće veoma složen zadatak održati visok nivo stranih ulaganja. U procesu privatizacije strani ulagač se rukovodi drugačijim kriterijumima nego kada su u pitanju grifild investicije. U prvom slučaju razlozi investiranja mogu biti monopolска pozicija domaćeg preduzeća, zatvorenost tržišta i slično (sve to se dešavalo u drugim zemljama kao i kod nas). Kod grifild investicija pažnja investitora je usmerena na kvalitet poslovног okruženja. Investitori procenjuju ne samo postojeće stanje poslovног okruženja i upoređuju ga sa drugim destinacijama, već imaju u vidu i očekivani pravac njegove promene.

Naglašavanje potrebe podsticanja SDI kao jedne od važnih mera u paketima reformskih programa nije novo. Podsetimo se da čuveni, i u javnosti često pominjani, „Vašingtonski konsenzus“ čine sledeći elementi: fiskalna disciplina; preusmeravanje javnih izdataka na zdravstvo, obrazovanje i infrastrukturu; reforma poreskog sistema (smanjenje poreskog opterećenja i širenje poreske baze); jedinstveni i konkurentni devizni kursevi; zaštita svojinskih prava; deregulacija; liberalizacija trgovine; privatizacija; eliminisanje prepreka SDI, finansijska liberalizacija.³⁵ Kada se u širim krugovima govori o „Vašingtonskom konsenzusu“ uglavnom se pominju samo tri mere (deregulacija, liberalizacija i privatizacija), a ostali elementi se previđaju. Uočeno je da ovo nije dovoljno u slučaju zemalja u tranziciji, pa su tom skupu mera pridružene sledeće: poboljšanje korporativnog upravljanja; borba protiv korupcije; fleksibilnost tržišta rada; pridržavanje principa Svetske trgovinske organizacije; poštovanje međunarodnih oznaka i standarda; liberalizacija režima deviznih kurseva; nezavisnost centralne banke; socijalna pomoć za ugroženo stanovništvo i smanjenje nivoa siromaštva. Dakle, u tom globalnom kontekstu reformskih zahvata nalazi se i podsticanje stranih ulaganja. Tu činjenicu ne bi trebalo ni jednog trenutka izgubiti iz vida.

Stanje SDI u Srbiji, kao što smo videli, nije ni po obimu ni po strukturi zadovoljavajuće. Šta se pojavljuje kao problem, odnosno gde su osnovne prepreke stranim ulaganjima? Nećemo trošiti reči da bismo objašnjavali posledice političke nestabilnosti na investicioni rizik (neka se čitalac priseti šta se sve dogodilo u političkom životu Srbije od 2000. godine). Kakvo je stanje gledano iz ugla kvaliteta poslovног ambijenta? Čest prigovor kako domaćih

regulišu ovu oblast, kao i sektorski aspekti razmene sa inostranstvom. Pored toga, videti: *Konkurentnost privrede Srbije 2003*, takođe: *Konkurentnost privrede Srbije 2006*.

³⁵ Vidi: Rodrik (1996).

tako i stranih preduzetnika u proteklom periodu odnosio se na kvalitet pravnog sistema, odnosno ukazivano je na probleme u funkcionisanju pravosudnog sistema u celini. Investitori su često izjavljivali da im je manji problem nedostatak u nekom zakonu od toga da se zakon ne primenjuje, odnosno da se selektivno primenjuje. Drugi prigovori bili su konkretniji. Na primer, često se ističe komplikovanost procedure kojoj je strani ulagač podvrgnut. Jedan od dodatnih faktora koji destimulativno deluju na SDI jeste nedovoljno razvijen sektor malih i srednjih preduzeća, a to je opet bez ikakve sumnje posledica neodgovarajućeg privrednog ambijenta. *Strategija podsticanja i razvoja stranih ulaganja* poziva se na nalaz da ulaganja u kojima je angažовано manje od 200 ljudi čine približno polovinu svih projekata stranih ulaganja u Evropi.³⁶

Potrebno je skrenuti pažnju i na nekoliko posebnih problema koje su uočili strani akteri.³⁷ Pre svega, ukazali su na probleme u politici konkurenčije koja rečito govori o kvalitetu poslovnog okruženja. Evropska banka za obnovu i razvoj Srbiji je za 2004. i 2005. godinu dala najnižu ocenu za politiku konkurenčije. Poređenja radi, takvu ocenu doobile su još samo Bosna i Hercegovina i Turkmenistan. Komentar je nepotreban. S druge strane, Savet stranih investitora smatra da su velike prepreke stranim ulaganjima u Srbiji nemogućnost vlasništva nad gradskim građevinskim zemljištem, promene u radnom zakonodavstvu iz marta 2005. godine, kao i politika konkurenčije (oni imaju u vidu *Zakon o zaštiti konkurenčije* koji je stupio na snagu u septembru 2005. godine).³⁸

Prirodno je da se postavi pitanje šta je potrebno preuzeti, odnosno kako privući viši nivo SDI? Kako na ovo pitanje odgovaraju nadležne istitucije? Neophodnost podsticanja stranih ulaganja predstavlja jedno od opštih mesta i sastavni je deo mera različitih strategija (na primer, *Nacionalna strategija zapošljavanja do 2010. godine* smernicama Evropske komisije daje dva prioriteta: podršku SDI i smanjenje razlike između regionalnih tržišta rada). Dakle, moglo bi se zaključiti da su nosioci političke moći svesni potrebe podsticanja stranih ulaganja. Šta se konkretno preuzima? Početkom 2005. godine proces registracije preduzeća je pojednostavljen, a i troškovi registrovanja su smanjeni. Takve aktivnosti nesumnjivo predstavljaju korak u dobrom pravcu. U martu 2006. godine usvojena je *Strategija podsticanja i razvoja stranih ulaganja* (u daljem tekstu Strategija). Strategija predstavlja dokument sa ambicioznim ciljevima. Kao cilj Strategije postavljeno je sledeće: ukoliko se sprovedu dublje reforme zemlja će zauzeti do desetog, a ako se sprovedu slabije reforme zauzeće neko do sedamdeset petog mesta na lestvici zemalja rangiranih prema ekonomskoj slobodi i spiskovima investitora. U zavisnosti od izabrane varijante reformi, priliv stranih ulaganja bi se kretao do 2 do 6 milijardi evra godišnje. U Strategiji se navode razlozi zašto su SDI

36 U periodu između 2001. i 2004. godine u Srbiji je stopa osnivanja novih preduzeća bila ispod 10%. U 2005. godini osnovano je preko 10.000 novih preduzeća.

37 Za koncizan uvid u primedbe stranih investitora na investicionu klimu u Srbiji videti: Kovačević (2006).

38 O preprekama stranim ulaganjima u domaće akcije i obveznice videti: Kovačević (2005).

potrebne Srbiji, ukazuje se na prednosti domaće privrede u odnosu na druge lokacije, navode se ključne aktivnosti i preciziraju njihovi nosioci. Koje su koristi od stranih ulaganja? Prema Strategiji reč je o doprinosu privrednom razvoju porastom izvoza; rastu zaposlenosti; pozitivnom uticaju na izmene propisa, ljudskih resursa i unapređenju upravljanja preduzećima; povoljnom uticaju na razvoj infrastrukture; podizanju tehnološkog nivoa; porastu fiskalnih prihoda za olakšavanje razvoja infrastrukture. Dakle, od stranih ulaganja očekuje se ono što se očekivalo i u drugim zemljama u tranziciji.

Koje su konkurentske prednosti Srbije u odnosu na ostale regione, to jest šta je to što bi trebalo da privuče strane investitore baš na ovu lokaciju i da ih tu zadrži? U Strategiji se navodi sledeće: regionalni položaj Srbije i povlašćeni pristup tržištima Istoka i Zapada; ljudski resursi (kvalitetan obrazovni sistem)³⁹; industrijsko-istraživačka tradicija i iskustvo u inženjeringu i proizvodnji; prirodni i ljudski potencijali za proizvodnju poljoprivrednih i šumarskih proizvoda; niža cena rada zanatlija i kvalifikovanih radnika kao i lica na rukovodećim položajima; poboljšana investiciona klima koja se dalje unapređuje. Navodi se, između ostalog, da Srbija ima najnižu poresku stopu na dobit preduzeća (porez na dobit preduzeća je sa 14% u septembru 2004. godine smanjen na 10%), a zajedno sa Estonijom ima najnižu standardnu stopu poreza na dodatnu vrednost (18%).⁴⁰ Strategija nudi i listu delatnosti koje smatra poželjnim za strana ulaganja. Reč je o poljoprivredi i prehrambenoj industriji, autodelovima, bankarstvu i finansijskim uslugama, inženjeringu, drvnoj industriji, informacionim tehnologijama, farmaciji, tehnološkoj industriji i turizmu.

Kojim merama se nameravaju podstaći SDI u Srbiji? Pre nego što predemo na mere koje predlaže Strategija, skrenućemo pažnju na mere koje se pominju u nekim drugim strategijama i analizama. Zanimljivo je da su u različitim dokumentima (i u različitim periodima) predložene slične mere podsticanja SDI. Tako *Nacionalna strategija zapošljavanja* navodi sledeće mere u cilju podsticanja SDI: definisanje programa i mera za promociju investiranja u regionu; priprema za predstavljanje mogućnosti i prednosti za SDI; olakšavanje administrativnih procedura za nove investicije; obezbeđivanje pomoći investitorima da ostvare veze sa odgovarajućim institucijama; obezbeđivanje informacija; saveti i brze administrativne usluge; pružanje pomoći da se ostvari potrebna infrastruktura; usvajanje dugoročne politike o korišćenju kupoprodaje zemljišta za komercijalne svrhe. U studiji o konkurentnosti privrede Srbije iz 2003. godine u delu koji se odnosi na strane investicije stoji da je neophodno osigurati nediskriminatorski

-
- 39 Postoje i mišljenja da je kvalitet ljudskog kapitala u Srbiji nizak. Na primer, videti: *Konkurenčnost privrede Srbije 2006*. Autori ove studije skreću pažnju na činjenicu da kada se sabere broj lica bez školske spreme i onih koji su praktično nepismeni (sa samo tri razreda osnovne škole), njihov broj prevaziđa broj fakultetski obrazovanih za 17 procenata.
- 40 *Nacionalna strategija zapošljavanja* kao razloge moguće zainteresovanosti stranih ulagača za Srbiju naglašava sledeće: značajno širenje tržišta i ekonomije obima; raspoloživost prirodnih resursa; postizanje veće efikasnosti; ekspanzija poslovanja inostranog ulagača.

tretman stranih investitora; pojednostaviti pravno-administrativni postupak; ponuditi kvalifikovanu pravnu i ostalu pomoć nosiocima SDI; pripremiti transparentan sistem pravne zaštite za inostrane ulagače; formirati posebne izvozne zone.⁴¹

Strategija predlaže širok skup mera kojima se nameravaju podstaći strana ulaganja, ali skrenućemo pažnju na nekoliko. Pre svega, predviđa se drugačiji ustavni tretman svojine, to jest predviđa se utvrđivanje jednakosti svih oblika svojine nad građevinskim zemljištem, kao i pravo prometa svim vlasnicima na ovoj kategoriji zemljišta. Preciznije, predviđa se privatizacija gradskog građevinskog zemljišta. Pored toga, predviđeno je donošenje *zakona o povraćaju imovine, zakona o imovini lokalne samouprave, zakona o državnom premeru i katastru nepokretnosti*, kao i novog *zakona o planiranju i izgradnji*.

Posebno mesto u Strategiji zauzima insistiranje na razvoju industrijskih i tehnoloških parkova. Industrijski parkovi predstavljaju skupove preduzeća koncentrisanih na određenoj teritoriji, koja dele istu infrastrukturu, a tehnološki parkovi razlikuju se od industrijskih po tome što je aktivnost preduzeća u datom parku usmerena na tehnološki razvoj. Industrijske i tehnološke parkove može osnovati država, ali mogu i privatna lica. Ovom merom, pored podsticanja stranih ulaganja, nastoji se podstaći razvoj pojedinih nedovoljno razvijenih regija. U vreme pripreme ovog priloga u proceduri usvajanja nalazili su se *Zakon o investicionim fondovima*, kao i izmene i dopune *Zakona o planiranju i izgradnji*. Najavljen je uključivanje u proceduru usvajanja i *Zakona o slobodnim zonama*, kao i izmene i dopune *Zakona o privrednim društvima* i *Zakona o zaštiti konkurenциje* (to je posledica primedbi stranih investitora).

U proceduri je i usvajanje novog *Zakona o stranim ulaganjima* (u daljem tekstu Zakon). Prvobitna namera bila je izmena i dopuna postojećeg zakona, ali se nadležno ministarstvo odlučilo da doneše potpuno novi zakon. Jedna od novina koja se nalazi u Predlogu novog zakona jeste osnivanje takozvanog „jedinstvenog šaltera“. Na nivou opštine „jedinstveni šalter“ osniva predsednik opštine, a za velike investitore „jedinstveni šalter“ će biti pri Ministrastvu za ekonomski odnose sa inostranstvom. Reč je zapravo o službi koja treba da obavlja poslove efikasnog pribavljanja javnih isprava potrebnih za realizaciju ulaganja. Za efikasnost i zakonitost rada ove službe na nivou opštine odgovoran je predsednik opštine (inače, da dodamo i to, da su predsedniku opštine data izuzetno velika ovlašćenja u ovom procesu).⁴²

-
- 41 Vidi: *Konkurentnost privrede Srbije 2003*, str. 13. Širi skup mera neophodnih za podsticanje SDI u Srbiji može se naći u: Prokopijević (2005).
- 42 Predviđeni su i uslovi kada ulagač može da koristi usluge „jedinstvenog šaltera“. Oni se razlikuju u zavisnosti od toga da li je reč o opštini, gradu ili gradu Beogradu. Ako je reč o opštini potrebno je da ulagač obezbeđuje stalno zaposlenje najmanje deset lica u prvoj godini poslovanja ili da obezbeđuje ulaganje od najmanje 500.000 evra u dinarskoj protivvrednosti u prvoj godini poslovanja. Ukoliko je reč o gradu, neophodno je da ulaganje obezbeđuje stalno zaposlenje najmanje 20 lica u prvoj godini poslovanja ili da je u visini od najmanje milion evra u dinarskoj protivvrednosti u prvoj godini

Uvodi se i kategorija „ulaganja od opštег interesa“ i za ova ulaganja odgovorno je Ministarstvo za ekonomski odnose sa inostranstvom. Ulaganja u opštem interesu jesu ona koja zadovoljavaju najmanje jedan od sledećih kriterijuma: ulaganje je u visini od najmanje 10 miliona evra u prvi godinu dana od dana registracije; obezbediti otvaranje najmanje 50 stalnih radnih mesta u prvi godinu dana od dana registracije; ulaganje u visoke tehnologije ili u istraživanje i razvoj je u vrednosti od najmanje 3 miliona evra u dinarskoj protivvrednosti u prvi godinu dana od dana registracije; ulagač je na međunarodno priznatoj listi vodećih kompanija u zemlji u kojoj ima sedište ili težište poslovnih aktivnosti. Uslovi su manje zahtevni ukoliko se radi o investiranju u manje razvijena područja.

Zakon predviđa i posebne podsticaje za ulaganja u opštem interesu: niže cene, naknade i druge uslove pod kojima se stiču prava na nepokretnosti; izgradnja infrastrukture od strane države; smanjenje iznosa drugih naknada i slično (poreske olakšice i poreska oslobođenja ne smatraju se posebnim podsticajima). Ovi posebni podsticaji imaju za cilj da pospeši razvoj proizvodnih i uslužnih delatnosti u Srbiji, kao i da podstaknu ulaganja koja će rezultirati nabavkom sirovina i repromaterijala koji se proizvodi ili će se proizvoditi u Srbiji.

Čule su se i neke primedbe na ovaj Predlog zakona. Svetska banka (njene predstavnici u Srbiji) je ocenila da tekst zakona nije u celosti usklađen sa zahtevima Evropske unije. Posebno su primedbe upućene na ključnu novinu zakona – mehanizam „jedinstvenog šaltera“. Smatra se da su data prevelika diskreciona prava predsedniku opštine prilikom obezbeđivanja usluga „jedinstvenog šaltera“, to jest tvrdi se da su tako široko otvorena vrata korupciji.⁴³ Postavljeno je i pitanje zašto se investicije dele na one od opšteg interesa i druge koje to nisu (na osnovu čega će se odlučivati da li je nešto od opšteg interesa ili nije). Neki kritičari su skrenuli pažnju na nepotrebno složenu proceduru kojoj je investor izložen u komunikaciji sa „jedinstvenim šalterom“. Jednom rečju, globalna primedba na Predlog zakona svodi se na stav da se umesto na smanjenje procedura, ide na njihovo usložnjavanje uz stvaranje prostora za arbitriranje i zloupotrebe.

5. Zaključna razmatranja

Samo doslednim podsticanjem i održavanjem visokog nivoa domaćeg i stranog preduzetništva biće moguće, na dugi rok, ostvariti stabilan privredni rast i smanjiti nezaposlenost u Srbiji. Rečju, strane investicije bi trebalo posmatrati kao dodatak domaćem privatnom preduzetništvu. Strani

poslovanja. Za grad Beograd uslovi su tvrdi: potrebno je da ulaganje obezbedi stalno zaposlenje najmanje 30 lica u prvoj godini poslovanja ili da bude najmanje 1.500.000 evra u dinarskoj protivvrednosti u prvoj godini poslovanja.

43 Za jezgrovit kritički osrvt na ideju o decentralizaciji „jedinstvenog šaltera“ videti: Popović (2006).

investitori, sasvim prirodno, ulažu u neku zemlju s ciljem da ostvare profit i to je jedino što ih zanima. Od kvaliteta poslovnog okruženja zavisi kakve će investicije i u kojem obimu doći u neku zemlju, kao i kakve će biti njihove posledice. Na zemlji domaćinu je da stvori preduslove koji će dovesti do toga da privuče ona strana ulaganja koja će pozitivno delovati na privredni rast. SDI će pozitivno uticati na privredni rast zemlje domaćina ukoliko postoji dovoljan broj dobro obučenih radnika, razvijena finansijska tržišta, dovoljno visok nivo tehnologije u domaćim preduzećima, otvoreno tržište. Pozitivni „efekti prelivanja“ tehnologije, znanja i veština na domaće firme takođe zavise od konteksta u kojem se SDI odvijaju. Da bi se oni postigli potrebno je podići nivo ljudskog kapitala, ali i konkurentnost domaćih preduzeća. Ukoliko se to ne desi, a takve aktivnosti zahtevaju vreme i sistematično delovanje, stvaraju se uslovi za paralelno funkcionisanje domaćih i stranih firmi, ali bez čvrćih poslovnih odnosa jednih sa drugima. U tom kontekstu posebno je važno da postoji i deluje dovoljan broj malih i srednjih preduzeća koja su u stanju da opslužuju velike firme. Nivo stranih investicija u Srbiji nakon 2000. godine bio je daleko ispod očekivanja. Najveći deo SDI u ovom periodu posledica je procesa privatizacije, što je bio trend i u drugim zemljama u tranziciji. Budući da se proces privatizacije privodi kraju, dotok stranih ulaganja u ovoj formi ubrzo će presušiti. Biće potrebno uključiti se u oštru borbu za druge forme stranih ulaganja, pre svega grifild investicije. Grifild investicije su do sada bile zanemarljive i uglavnom su usmerene na sektor usluga. Pored toga, dosadašnja strana ulaganja nisu bitnije uticala na promenu strukture privrede, a posebno nisu bitnije uticala na promenu strukture izvoza.

U literaturi se smatra (a i uporedna iskustva su to potvrdila) da je najbolja politika privlačenja SDI sadržana u unapređenju kvaliteta globalnog privrednog ambijenta i povećanju kvaliteta i pokretljivosti proizvodnih faktora. Unapređenje ukupnog privrednog ambijenta, a posebno pojednostavljenje administrativnih procedura ulaska na tržište predstavlja korak u dobrom pravcu. U Strategiji je naglašeno: „Ništa ne može više doprineti poboljšanju poslovnog okruženja od povećanja ekonomске slobode i vladavine zakona. ... Cilj Stretegije je unapređenje poslovnog okruženja i vladavine prava u ovoj oblasti. Razvijanje poslovnog okruženja u negativnom smislu znači uklanjanje prepreka i prekomerne državne intervencije u privredi, a u pozitivnom smislu – obezbeđenje šireg polja za poslovanje (uključujući i niže administrativne troškove). Zadatak povećane vladavine zakona jeste i smanjenje propisa, njihova transparentnost i mogućnost predviđanja ponašanja učesnika“⁴⁴. Od toga da li će i u kojoj meri pomenuti ciljevi biti realizovani, zavisiće i nivo ulaganja (ne samo stranih nego i domaćih). Budući da je borba za strane investicije postala globalna igra, sve je teže učiniti određenu lokaciju aktrativnom i održati je takvom u dugom roku. Vlade, kako je primetio jedan pažljivi analitičar, mogu odigrati značajnu ulogu u podsticanju stranih ulaganja, ali investitori su stvarne pogonske snage ovog procesa. Njihovo ponašanje je

44 Vidi: *Strategija podsticanja i razvoja stranih ulaganja*, str. 3.

teško predvideti, a posebno ih je teško dugo zadržati na jednom mestu. Pogotovo u vremenu stalnih promena i prilagođavanja.

Apstrakt

Strana ulaganja, posebno strane direktnе investicije, pokazale su se kao važan faktor podsticanja privrednog rasta i privrednog prestrukturiranja u zemljama u tranziciji. Uticaj stranih investicija na privredni rast zemlje domaćina nije bezuslovan. Da bi se ostvarili pozitivni efekti na privredni rast, a posebno da bi delovao pozitivan „efekat prelivanja“ (prenos tehnologije, znanja i veština upravljanja na domaće firme) neophodno je da se obezbede uslovi za poboljšanje efikasnosti investicija, da je privreda izvozno orijentisana, da postoji kvalitetan ljudski kapital i u dovoljnem opsegu, da funkcionišu razvijena finansijska tržišta, da su domaća preduzeća dosegla određeni tehnološki nivo, da je tržiste konkurentno (otvoreno). Strana ulaganja u Srbiji su do sada najviše bila u formi privatizacije, a grifild investicije su bile skromne. S obzirom na to da se proces privatizacije bliži kraju, biće potrebno uložiti napore ka podsticanju grifild ulaganja. Najbolju strategiju privlačenja SDI predstavlja unapređenje stepena ekonomskih sloboda, to jest poboljšanje kvaliteta ukupnog privrednog ambijenta. To su zapravo oni uslovi koji su neophodni i za podsticanje domaćeg preduzetništva. Strane investicije treba posmatrati kao dopunu domaćim ulaganjima.

Literatura

- Aitken, B. J., Harrison, A., & R. Lipsey, „Wages and Foreign Ownership: A Comparative Study of Mexico, Venezuela, and the United States“, *Journal of International Economics*, Vol. 40, 1996, pp. 345–371.
- Aitken, B. J., & A. E. Harrison, „Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela“, *American Economic Review*, Vol. 89, No. 3, 1999, pp. 605–618.
- Aitken, B. J., Hanson, G. H., & A. E. Harrison, „Spillovers, Foreign Investment and Export Behavior“, *Journal of International Economics*, Vol. 43, 1997, pp. 103–132.
- Alfaro, L., Chandra, S. Kalemli-Ozcan & S. Sayek, „FDI and Economic Growth: The Role of Local Financial Markets“, *Harvard Business School Working Paper* 01-083, 2001.
- Bellak, C., „The Impact of Enlargement on the Race of FDI“, *Working Paper No. 86*, Vienna University of Economics, Department of Economics Working Paper Series, January 2004.
- Borensztein, E., De Gregorio, J., & J. W. Lee, „How does foreign direct investment affect economic growth?“, *Journal of International Economics*, Vol. 45, 1998, pp. 115–135.

- Campas, N., & Y. Kinogita, „Foreign Direct Investment as Technology Transferred: Some Panel Evidence from Transition Economies“, *CEPR Discussion Paper No. 3417*, 2002.
- Cheng, L. K., & Y. K. Kwan, „What are determinants of the location of foreign direct investment? The Chinese experience“, *Journal of International Economics*, Vol. 51, 2000, pp. 379–400.
- De Melo, L. R. Jr., „Foreign Direct Investment-Led Growth: Evidence from Time Series and Panel Data“, *Oxford Economic Papers*, Vol. 51, No. 1, 1999, pp. 133–151.
- *Doing Business with Serbia*, Consultant Editor Marat Terterow, Global Market Briefings Publishing, 2006.
- Đurić, D., „Rezultati reformi u svetlu stranog privatnog ulaganja“, u: *Strategija i efekti reformi u Srbiji*, Naučno društvo ekonomista i Ekonomski fakultet u Beogradu, 2004, str. 393–401.
- Easson, A., *Taxation of Foreign Direct Investment*, Kluwer Law International LTD, 1999.
- *Ekonomski pregled*, Narodna banka Srbije, Centar za istraživanja, april 2006.
- *Ekonomsko-finansijski odnosi sa inostranstvom – konkurentnost privrede i izvoza*, Ekonomski anali, tematski broj, Ekonomski fakultet Beograd, septembar 2004.
- *Ekonomsko-finansijski odnosi sa inostranstvom: institucije, politika, perspektive*, Ekonomski anali, tematski broj, Ekonomski fakultet Beograd, april 2005.
- Genschel, P., „Globalization and the welfare state: a retrospective“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, August 2004, pp. 613–636.
- Jovanović, N., „Šta nismo naučili iz iskustva Republike Srbije u privlačenju i optimizaciji stranih direktnih investicija“, *Investiciona klima u Srbiji*, Srpska pravna revija: časopis za pravno-sociološka istraživanja, Pravni forum, Izdanje 1, broj 2, 2005, str. 53–72.
- Konings, J., „The effects of foreign direct investment on domestic firms: evidence from firm-panel data in emerging economies“, *Economics of Transition*, Vol. 9, No. 2, 2001, pp. 619–633.
- *Konkurenčnost privrede Srbije*, Jefferson Institute, EastWest Institute, Beograd, 2003.
- *Konkurenčnost privrede Srbije: dijagnoza rasta*, Jefferson Institute, Beograd, 2006.
- Kovačević, I., „Foreign Investment in Serbia“, *Survey Serbia & Montenegro*, Vol. XLVII, No. 1, 2006, pp. 6–183.
- Kovačević, M. R., „Prepone stranom ulaganju“, *Investiciona klima u Srbiji*, Srpska pravna revija: časopis za pravno-sociološka istraživanja, Pravni forum, Izdanje 1, broj 2, 2005, str. 72–91.

- Kovačević, R., „Inostrane direktnе investicije i vlasnička transformacija – iskustva zemalja u tranziciji“, u: *Vlasnička transformacija preduzeća i banaka: jugoslovenska i međunarodna iskustva i perespektive*, Naučno društvo ekonomista Jugoslavije, Beograd, 2000, str. 159–173.
- Kovačević, R., „Strane direktnе investicije u evro zoni i njihov uticaj na privredni rast“, *Ekonomski misao*, Godina XXXVII, Broj 1-2, Brograd 2004, str. 28–56.
- Mencinger, J., „Does Foreign Direct Investment Always Enhance Economic Growth?“, *Kyklos*, Vol. 56, No. 4, 2003.
- Mencinger, J., „Nominalna in realna konvergencija“, *Ekonomski gibanja*, September 2002, pp. 25–41.
- Morisser, J., & O. L. Neso, „Administrative Barriers to Foreign Investment in Developing Countries“, *The Policy Research Working Paper Series*, May 2002.
- *Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2005-2010. godine*, Vlada Republike Srbije, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Beograd, april 2005.
- Popović, D., „Privredna aktivnost i makroekonomska politika u tranziciji“, *Četiri godine tranzicije u Srbiji*, redaktori Boris Begović i Boško Mijatović, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, septembar 2005, str. 35–117.
- Popović, D., „Strane investicije u Srbiji – Zakon o crvenom tepihu“, *Politika*, 6. septembar 2006, str. 6.
- Prokopijević, M., „Poslovno okruženje i prilike za ulaganja u Srbiji“ *Investiciona klima u Srbiji*, Srpska pravna revija: časopis za pravno-sociološka istraživanja, Pravni forum, Izdanje 1, broj 2, 2005, str. 38–53.
- Ristić, Z., „Privatization and foreign direct investment in Serbia“, *South-East Europe Review*, 2/2004, pp. 121–136.
- Rodrik, D., „Understanding Economic Policy Reform“, *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, No. 1, March 1996, pp. 9–41.
- Sinn, H. W., & A. J. Weichenrieder, „Foreign Direct Investment, Political Resentment and the Privatization Process in Eastern Europe“, *Economic Policy*, Vol. 24, April 1997, pp. 179–210.
- Stojanović, B., *Tranzicija u Srbiji – privredno lutanje*, Institut za evropske studije, Beograd, 2005.
- *Strategija i efekti reformi u Srbiji*, Ekonomski anali, tematski broj, Ekonomski fakultet Beograd, April 2004.
- *Strategija podsticanja i razvoja stranih ulaganja*, Službeni glasnik Republike Srbije, Godina LXII, broj 22, Beograd, 16. mart 2006.
- Tiusanen, T., Kinnunen, J., & S. Kallela, *EU's Enlargement Process: Investment Climate in 10 Transitional Economies*, Lappeenranta University of Technology, Northern Dimension Research Centre, Publication 7, 2004.

- *Transition: The First Ten Years – Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, The World Bank, Washington D. C. 2002.
- Udovički, K., „Štednja kao uslov privrednog oporavka Srbije“, u: *Strategija i efekti reformi u Srbiji*, Naučno društvo ekonomista i Ekonomski fakultet u Beogradu, 2004, str. 67–87.
- UNCTAD, *World Investment Report 2005: Transitional Corporations and the Internalization of R & D*.
- *Zakon o stranim ulaganjima*, Službeni list SRJ, broj 3/2002; 5/2003.
- Znang, H. K., „How does foreign direct investment affect economic growth in China?“, *Economics of Transition*, Vol. 9, No. 3, 2001, pp. 679–693.

STATISTIČKI DODATAK

*Tabela 1:
Osnovni makronomski indikatori u Republici Srbiji*

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
Realni rast GDP-a (u %)	5,1	4,5	2,4	9,3	6,3
Cene na malo (u % u odnosu na kraj prethodne godine)	40,7	14,8	7,8	13,7	17,7
Bazna inflacija (u % u odnosu na kraj prethodne godine)	18,1	5,1	6,2	11,5	14,5
Devizne rezerve (u milionima USD)	1.1169,1	2.280,1	3.550,1	4.224,5	5.842,2
Izvoz (u milionima USD)	2.435	2.961	3.958	5.181	6.244
Uvoz (u milionima USD)	-4.499	-6.059	-8.054	-11.637	-11.804
Tekući račun (u % GDP-a)	-3,0	-8,9	-8,1	-12,6	-8,5
Nezaposlenost (u %) zvanični podaci	21,8	24,5	26,1	26,1	27,0
Nezaposlenost (u %) po Anketi	12,2	13,3	14,6	18,5	20,8
Zarade u EUR (prosečne za period)	89,9	151,7	176,7	194,4	210,4
Budžetski deficit (suficit) u % GDP-a	-0,2	-4,3	-1,4	-0,1	1,5
Javni dug (u % GDP-a) Unutrašnji + spoljašnji	106,5	80,6	71,6	56,6	46,2

Izvor: Ekonomski pregled – april 2006, NBS: str. 75.

*Tabela 2:
Prilivi neto stranih ulaganja po regionima (u milionima USD)*

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.
Svet	1.387.953	817.574	716.128	632.599	648.146
Razvijene države	1.107.987	571.483	547.778	442.157	380.022
Zapadna Evropa	697.436	368.828	427.560	359.369	223.400
Evropska unija	671.417	357.441	420.443	338.678	216.440
Srednja i Istočna Evropa	27.508	26.371	31.232	26.503	42.892
Srbija i Crna Gora	50	165	475	1360	966

Izvor: Strategija podsticanja i razvoja stranih ulaganja, str. 53.

Tabela 3:
Najveće strane investicije u Srbiji (2002-2004)

	Vrednost investicije (milioni evra)	Tip investicije	Zemlja porekla
„Ball Packaging Europe“	75	<i>Greenfiled</i>	Nemačka
„Tarkett Sommer“	67	<i>Joint Ventures</i>	Nemačka
„Holzin“	52*	Privatizacija	Švajcarska
„Lafarge“	51*	Privatizacija	Francuska
„US Steel“	40*	Akvizicija	SAD
„Titan“	35*	Privatizacija	Grčka
„Mercator“	33	<i>Greenfiled</i>	Slovenija
„Henkel“	14	Privatizacija	Nemačka
„Philip Morris“	387*	Privatizacija	SAD
„BAT“	50*	Privatizacija	SAD
„Lukoil“	117*	Privatizacija	Rusija
„Tondah“	28	Privatizacija	Austrija
„Farmacu“	3,5	Privatizacija	Velika Britanija
„Interbrew“	430	Akvizicija	Belgija
„Carlsberg“	72	Akvizicija	Danska
„Banca Intesa“	277	Akvizicija	Italija
„Alpha Bank“	152	Privatizacija	Grčka

Izvor: Doing Business with Serbia, 2006, str. 24-25.

*Vrednost investicije je izražena u američkim dolarima.

Tabela 4:
*Novčani priliv neto stranih ulaganja po zemljama plaćanja
 (u hiljadama SAD dolara)*

Zemlja	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.*	Ukupno
Holandija	0	102	2.248	598.963	102.008	9.1121	794.442
Austrija	183	1.421	33.876	93.747	146.104	149.706	425.037
Nemačka	6.152	9.788	82.801	75.708	51.985	181.874	408.308
Grčka	334	1.280	12.496	62.268	52.968	236.185	365.531
Slovenija	33	11.254	9.561	29.036	15.706	173.200	238.790
V. Britanija	0	1.225	6.618	20.631	79.620	61.926	170.020
Kipar	762	2.045	41.717	31.581	16.310	69.122	161.537
Francuska	0	81	87.489	7.858	24.022	34.730	154.180
Švajcarska	35	86	2.913	12.559	29.401	55.196	100.190
Luksemburg	0	128	3.619	4.108	2.387	68.994	79.236
SAD	343	1.906	18.099	15.068	18.187	23.268	76.871
Hrvatska	0	1.096	5.243	34.446	10.806	23.257	74.848
Italija	2.006	594	7.553	21.325	10.149	19.555	61.182
Mađarska	0	275	1.167	4.224	16.567	24.526	46.759
Letonija	0	0	5	15.330	17.082	6.393	38.810
Ruska Fed.	736	3.581	2.556	3.359	538	14.642	25.412
Slovačka	3	10	10	18.342	0	292	18.657
Izrael	0	0	260	207	3.052	14.435	17.954
Belgija	0	0	344	1.925	2.523	11.773	16.565
BiH	189	169	2.951	5.056	2.104	2.181	12.650
Bugarska	0	0	133	129	9.910	540	10.712
Lihtenštajn	0	216	57	2.162	2.974	2.148	7.557
Ostale zemlje	476	131	4.738	13.378	182.000	42.496	233.542
UKUPNO	11.252	35.388	326.454	1071410	796.403	1.297.883	3.538.790

Izvor: Strategija podsticanja i razvoja stranih ulaganja, str. 54.

** Podaci su za period januar-novembar 2005. godine*

Napomena: novčani prilivi po osnovu ulaganja nerezidenata u Srbiju

Tabela 5:
Priliv SDI u zemljama u tranziciji (u milionima evra)

	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.
Češka	3.317	5.933	5.404	6.296	9.887	4.000
Poljska	5.676	6.824	10.334	6.372	4.371	3.500
Rumunija	1.805	980	1.147	1.294	1.212	1.300
Bugarska	478	775	1.103	903	980	1.270
Estonija	511	284	425	603	307	800
Slovačka	609	366	2.089	1.763	4.260	600
Litvanija	824	457	412	499	772	600
Letonija	317	325	445	182	407	350
Slovenija	194	99	149	412	1.707	150
Mađarska	1.857	1.913	1.834	2.889	908	– 85

Izvor: Tiisanen, Kinnunen & Kallela (2004)

TRŽIŠTE KAPITALA

Uvod

Ukupan iznos novca u nekoj zemlji nije kapital. Da bi bio kapital, novac mora da se investira ili koristi na produktivan način (radi sticanja dobiti), obično putem ulaganja radi stvaranja dobara ili usluga, dakle, na komercijalni, poslovni način.¹ Ako neko koristi svoja kola samo kao sredstvo ličnog transporta, kola predstavljaju njegovo vlasništvo, ali ne i njegov kapital. Ali ako koristi kola kao taksi, kola postaju njegov kapital. Finansijska ili tržišta kapitala su tržišta poput ostalih, sa jedinom razlikom – što se ne radi o robama, uslugama ili radnoj snazi, već o kapitalu u užem, finansijskom smislu. Ujedno, to su četiri osnovna tržišta koja postoje u skoro svim tržišnim privredama. Sredstva tržišta kapitala, hartije od vrednosti, u papirnom su obliku i njima se trguje elektronski. Pošto je predmet trgovine danas uglavnom dematerijalizovan, izraz „hartije od vrednosti“ nije odgovarajući, ali će ga ovde zadržati zbog ustaljene navike pri korišćenju tog termina u naučnim, poslovnim i generalno javnim krugovima. Većina današnje trgovine na kapitalnim tržištima se obavlja putem razmene dematerijalizovanih vlasničkih prava. Naravno, osnovna svrha te razmene ili trgovine je zarada.

Tržišta su potrebna da bi se utvrdila glavna odlika kapitala – cena. Cena obezbeđuje podsticaj pojedincima da u datim okolnostima usmeravaju kapital u najproduktivniju upotrebu obzirom na lične preferencije, pre svega stav prema riziku, potom dostupne informacije, sklonosti, itd. Kapitalna ili finansijska tržišta mogu da budu zvanična, zakonska i nezvanična, siva, crna.² Nezvanična tržišta, uključujući nezvanična tržišta kapitala, postoje u svakoj zemlji, uprkos zvaničnim naporima da se sprovedu zakonska pravila i elminiše ili smanji sivo tržište. Zvanična tržišta kapitala mogu da funkcionišu unutar ili izvan berzi. Najveća razlika između razvijenih i tržišta u razvoju jeste ta što prva uključuju većinu operacija kapitalom na berzi, dok druga karakteriše veći ili bar značajan deo kapitala koji posluje izvan berze. Operacije izvan berze nisu nužno operacije na sivom tržištu. Mogu

-
- 1 Prva verzija ovog članka je objavljena u *Biltenu beogradske berze* (god. 11, br. 123/2006, s. 6-9), a u njegovoj pripremi koristili su mi komentari gospodina Svetozara Pejovića, profesora na *Texas A & M University*, Dragoslava Veličkovića, *Societe General*, i Milana Markovića, *Ashmore Group*. Odgovornost za ovaj članak je, naravno, u potpunosti moja.
 - 2 Sivo tržište je jednostavno sivo zato što je izvan legalnog tržišta, sa zajedničkim nepodobnostima: a) nije statistički zabeleženo, b) ne ulazi u BDP, c) izbegava poreze (ne plaćaju se neki ili svi regularni porezi). Crno tržište implicira uključenost u aktivnosti, zabranjene klasičnim kriminalnim krivičnim zakonom..

se odvijati na međubankarskom tržištu³ ili u procesima preuzimanja.⁴ Naravno, moguće su i operacije izvan berze ili jednostavno na sivom tržištu. Preuzimanja u Srbiji se odvijaju izvan berzi, ali ne pripadaju sivom tržištu, zato što ih nadgleda *Komisija za hartije od vrednosti*. Na kapitalnim tržištima u raznim zemljama postoje velike razlike u pravilima igre, ceni trgovanja, tržišnoj kapitalizaciji, likvidnosti, hronološkoj stabilnosti trgovanja određenim hartijama, itd.

Srbija je tržište u razvoju i u tom smislu ne razlikuje sa značajno od drugih tržišta u razvoju. Preciznije, Srbija je kao tržište u razvoju početnik. Mnogi opisuju takvu fazu kao trgovinu malog obima, male dubine, sa malo likvidnih hartija i nestabilnu. Kasnije ćemo videti da je trgovanje u Srbiji i skupo, znatno skuplje od drugih, posebno razvijenih tržišta. Prisustvo pomenutih karakteristika ne znači da tržišta u razvoju nisu privlačna za biznis. Ali pre nego što se pozabavim ovim problemom, prokomentarisaću neke osobine tržišta u razvoju.

Nasuprot razvijenim tržištima, gde su cene stabilnije i rizici po pravilu niži, tržišta u razvoju obiluju cenovnom nestabilnošću i visokim rizicima. Tomas Dvoržak (Dvorak) i Ričard Padpjera (Richard Podpiera), procenjuju da je nestabilnost svetskih tržišta akcija između 2001. i sredine 2004. godine bila devet puta niža nego na prosečnim tržištima akcija novih zemalja članica Evropske unije. Pomenuto omogućava investitorima, koji posluju na više ili manje rizičnim tržištima, da diversifikuju svoja ulaganja, tj. portfolija. Različita je osetljivost investitora na politički rizik, pravila igre, efikasnost sudova, likvidnost, korupciju, metode korporativnog upravljanja i druge stvari.

Nestabilnost cena uobičajena je u situacijama gde su tržišne operacije na početku i gde resursi u nekoj zemlji dobijaju početnu cenu. Početna cena je predmet glavnih promena, pošto tržišne sile tek počinju da deluju, pa se okolnosti značajno menjaju. Tržišne informacije i cene se tek formiraju, pravila igre nedostaju ili su nepotpuna, tržišni akteri se tek navikavaju na poslovanje, itd. Naravno, informacije su jedan od najvećih problema. To je naročito slučaj kada dostavljene informacije firmi čijim se akcijama trguje na tržištima u razvoju nisu potpune ili pouzdane, tako da promena kvalitetata informacija može da ima veliki uticaj na kretanje cene akcija. Kasnije ćemo videti da ni dobro poslovanje firme nije nikakva garancija više vrednosti ili likvidnosti njenih hartija. Pošto je tako i pošto se cene na tržištima koja nastaju tek formiraju, nema smisla uvoditi ograničenja za trgovanje, zato što informacija nije na vreme diskontovana i kada jeste, može da utiče na cene hartija od vrednosti na dramatičan način, koji eksponencijalno povećava rizike za one koji drže akcije, ako je informacija koja se odnosi na kupljene akcije negativna. Kada je informacija pozitivna, može da predstavlja iznenadni dobitak (u engleskom se to zove *windfall*) za one koji drže te akcije i da

3 Inostrani investitori ne učestvuju na međubankarskom tržištu, ali su spremni da učestvuju na tržištu kapitala, kupujući kratkoročne i dugoročne hartije od vrednosti.

4 Preuzimanja su počela u Srbiji u oktobru 2003. godine i do sredine 2006. je bilo 70 slučaja preuzimanja.

pokrene cene akcija naviše. U oba slučaja, nedostatak informacija šteti ili pomaže onima koji drže akcije.

Da li cene akcija na berzi reflektuju prave cene? One su prave u smislu da neke druge ne postoje i zato se kaže da je sud tržišta ujedno i konačni sud. Tržište, međutim, može da vrednuje hartije od vrednosti samo na osnovu dostupnih informacija. Najveći deo poslovnih informacija je javno dostupan. Ali, postoji i izvestan broj informacija kojima raspolažu samo određeni pojedinci, recimo zato što imaju specifičan položaj na tržištu. To ne moraju biti samo menadžeri firmi. Poslovoda prodavnice može konstatovati na osnovu prodaje da neki proizvod „ide“ odlično i kupiti akcije firme koja ga proizvodi. Računovođa može videti da li firma dobro ili loše stoji i odlučiti se da proda/kupi njene akcije. Lifboj može čuti razgovor onih koji su obavešteni i takođe može odlučiti da kupi/proda akcije. Dakle, ogroman je broj pojedinaca koji mogu raspolagati informacijama koje još nisu javno dostupne i koje se standardno nazivaju insajderskim. Tržišne cene se dakle uspostavljaju na osnovu javno dostupnih informacija i dela insajderskih informacija.

Velika je povika na insajdersko trgovanje i danas se mnogi zalažu za njegovu zabranu. U većini, ali ne i u svim razvijenim zemljama, insajdersko trgovanje je danas zabranjeno.⁵ U SAD je zabranjeno krajem 1960-ih. Zahtevi za zabranu insajderskog trgovanja obično potiču od lošeg poznavanja ekonomije udruženog sa interesima nadležne državne birokratije da se umeša u još jedan segment trgovanja.⁶ Stvarna analiza sugerira sasvim obrnut zaključak. Najpre, broj insajdera je ogroman i teško ih je i pobrojati. Informacije su asimetrično raspoređene u društvu i ta informaciona asimetrija ne karakteriše samo kapitalna, nego i druga tržišta, a i sve sfere života. Drugo, insajderska informacija deluje u pravcu uspostavljanja prave cene, bez obzira na to da li je korekcija nagore ili nadole. Treće, postoje zemlje u kojima insajdersko trgovanje nije zabranjeno (Hong Kong) ili gde jeste zabranjeno, ali se zakon ne primjenjuje (Indija, Japan, Singapur), a čija tržišta odlično funkcionišu. Ima i drugih razloga protiv zabrane insajderskog trgovanja, ali ovo nije mesto za raspravu o tome. Zaključimo ovaj deo time da su cene na kapitalnim tržištima prave, jer druge, bolje, ne postoje i da su one rezultat korišćenja javno dostupnih i dela insajderskih informacija.

Pri nastanku kapitalnih tržišta se obično postavlja pitanje da li smatrati knjigovdstvenu vrednost referencom u trgovaju. Knjigovodstvena vrednost je birokratski izum, ne predstavlja ništa razumno i nije čudo da je akteri u trgovini ignorišu. Pomenuto se dešava ne samo usled loše knjigovodstvene prakse, nego zato što je knjigovdstvena vrednost birokratski, a ne tržišni izum. Nema smisla uvoditi ograničenje od 300%/-20% za transakcije u prvoj

⁵ U SAD je zabrana usledila krajem 1960-ih, a potom su taj primer sledile i druge zemlje. Valja uočiti da poslovni svet nije tražio tu zabranu, već birokrate iz SEC i jedan broj intelektualaca.

⁶ Henri Men (Henry Manne) je još 1966. objavio knjigu (Manne 1966) koja se i danas smatra najboljom u zalaganju protiv zabrane insajderskog trgovanja.

aukciji, suspendujući transakcije, kad god trgovanje akcijama dobije ili izgubi više od toga.⁷ Takođe predstavlja lošu soluciju da se ograniči trgovanje na sledećim aukcijama, kada se cena promeni više od 20%/-20%. Pomenuto nije neophodno ni na stabilnom i razvijenom tržištu, a besmisleno je na tržištima u razvoju, zato što tržište preko fluktuacija traga za ravnotežnim cenama.

Vratimo se na privlačnu stranu tržišta u razvoju. Gde nema rizika, nema šanse da dođe do gubitka, ali nema ni šanse za dobitak. Viši rizik daje šansu za veće dobitke, ali i za veće gubitke. Mogućnost kreiranja većeg dobitka, privlači kapital na tržišta u razvoju. Oni koji više vole niže prihode u stabilnijim uslovima, imaju dovoljno mogućnosti da investiraju u „blue chips“ ili likvidnije hartije na razvijenim tržištima. Oni koji više vole da se „kockaju“, imaju tržišta u razvoju. I tržišta u razvoju i razvijena tržišta, imaju svoje prednosti i nedostatke, te od individualne preference investitora zavisi gde će ulagati.

Tržišta kapitala u Centralnoj i Istočnoj Evropi (CIE) nisu postojala u vreme socijalizma, osim nezvaničnih (sivih), a posle pada socijalizma – tokom tranzicije – doživela su veliku ekspanziju u poslednjih nekoliko godina. Prema MMF-u, cene akcija u osam novih istočnoevropskih članica⁸ Evropske unije iz 2004. povećale su se u proseku 90%, između novembra 2001. i sredine 2004. godine. Tokom istog perioda na svetskim tržištima ostvaren je rast od samo 8%.

Indeksi tržišta akcija povećali su se u proseku 50% godišnje u američkim dolarima u Sloveniji i Mađarskoj od 2002. do 2004. godine i preko 70% u Litvaniji, u istom periodu. U 2005. godini, trend se nastavio. Berza u Varšavi (*Warsaw Stock Exchange*) zabeležila je rast od 22% od početka godine, a u Češkoj i Mađarskoj, rast od 40% i 58%. Cene akcija, nekretnina i drugih dobara na tržištima u razvoju, uključujući Istočnu Evropu, znatno su niže od odgovarajućih cena u razvijenim zemljama i to privlači znatna ulaganja, jer obećava veliku zaradu tokom relativno kratkog perioda.

Srbija kao tržište u razvoju

Pozabavimo se posebnim odlikama Srbije kao tržišta u razvoju. Sa obnovljenom *Beogradskom berzom* 1989. godine⁹, osnivanjem *Komisije za hartije od vrednosti* (1990) i *Centralnog registra* (2002), sa donošenjem niza zakona (o preduzećima, hartijama od vrednosti, akcijskom fondu¹⁰, priva-

7 U međuvremenu je donje ograničenje promenjeno na 50%.

8 Od osam novih članica jedino Slovačka nema svoju berzu, ali se akcijama njenih firmi može trgovati na drugim berzama u svetu.

9 Osnovana oktobra 1894, prestala sa radom u aprilu 1941, obnovljena 1989, sa promenjnim imenom 1992. u Beogradska berza. Up. Štimac 1998.

10 Akcijski fond prikuplja manje delove akcijskog kapitala koji nastavljaju da budu u vlasništvu države, posle privatizacije većih udela. Akcijski fond s vremenom na vreme prodaje akcije privatnim investitorima.

tizaciji, itd.)¹¹, obezbeđen je početni institucionalni okvir za operacije na finansijskom tržištu u Srbiji. Neka institucionalna rešenja još uvek nedostaju ili su doneta u poslednjih nekoliko meseci pre pisanja ovog teksta.

Mnogi autori vide u niskom prometu i vrlo kratkoj listi hartija od vrednosti na stalnom trgovanju, glavne odlike srpskog tržišta kapitala.¹² Mogli bi se zapitati šta pomenuto znači, zato što sa početkom trgovanja ne može biti drugačije, zato što se veći priliv kapitala ne pojavljuje, pre nego što manje sume testiraju tržište. Inostrani kapital takođe čeka na domaći kapital da testira tržište. Nizak prihod i mala populacija čine prirodne prepreke tržišta kapitala. Na primer, češka, slovačka, poljska i mađarska tržišta kapitala u 2001. godini, uzeta zajedno, predstavljala su samo 0,2% svetskog tržišta, 9,2% nemačkog i 95,2% grčkog, mereno tržišnom kapitalizacijom. Tržišna kapitalizacija u novim državama Evropske unije iz Centralne i Istočne Evrope u drugoj polovini 1990-ih, u poređenju sa njihovim BDP, kretala se od 10% do 20%, dok su ekvivalentne brojke u razvijenim zemljama prelazile 50%. Na Islandu je tržišna kapitalizacija sredinom 2005. iznosila skoro 140% od BDP. Tržišna kapitalizacija u Srbiji u poređenju sa BDP kreće se oko 30%, što znači da Beogradska berza poslednjih godina igra još uvek perifernu ulogu za srpsku ekonomiju. Detaljniji podaci su u tabelama koje slede.¹³

Zemlja	Kapitalizac. / BDP		Zemlja	Promet / BDP
Island	138.69%		Island	325.67%
Crna Gora	86.02%		Irska	28.68%
Irska	66.40%		Hrvatska	12.37%
Hrvatska	42.48%		Crna Gora	8.66%
BiH	29.66%		Makedonija	3.14%
Malta	28.92%		Srbija	3.01%
Slovenija	27.25%		Bugarska	2.61%

11 Popis korišćenih zakona nalazi se ispod popisa literature.

12 Videti na primer, Živković 2005.

13 Izvori podataka za kapitalizaciju i promet akcija na berzama su sa sajtova: Srbija www.belex.co.yu; BiH www.blberza.com, www.sase.ba, www.sem-on.net; Hrvatska www.vse.hr, www.zse.hr, www.sem-on.net; Slovenija www.fese.be, www.fibv.com; Island www.fese.be, www.icex.is; Irska www.fese.be, www.fibv.com; Kipar www.fese.be, www.cse.com.cy; Malta www.fese.be, www.fibv.com; Crna Gora www.scmn.cg.yu, www.sem-on.net; Makedonija www.mse.com.mk; Bugarska www.bse-sofia.bg; Rumunija www.bvb.ro.

Izvori za podatke o BDP su sa sajtova: www.wii.ac.at, www.odci.gov. Većina podataka je za 2004, samo za neke zemlje je u pitanju procena iz 2005.

Zemlja	Kapitalizac. / BDP		Zemlja	Promet / BDP
Kipar	22.84%		BiH	2.25%
Rumunija	14.97%		Kipar	1.42%
Makedonija	11.71%		Malta	1.04%
Bugarska	-		Rumunija	1.02%

Mali obim prometa i relativno kratka lista firmi čijim se akcijama trguje na berzi su neizbežni u vreme formiranja kapitalnog tržišta u nekoj zemlji. Utoliko su ovakve tvrdnje neinformativne. Ali, ako su te stvari neizbežne, neke druge nisu. Te druge se odnose na uslove, tj. pravila igre pod kojima se transakcije obavljaju. Glavna teza ovog rada je: tržišta kapitala napreduju u većoj ili manjoj meri u zavisnosti od stepena u kome liberalizacija, deregulisanje, konkurenca, privatizacija i integracija dominiraju nad deliberalizacijom, prekomernom regulacijom, kontrolom, jakim uticajem države i izolacijom. Objašnjenje za nizak promet srpskog tržišta kapitala je da odlike iz druge grupe dominiraju nad odlikama iz prethodne grupe. Tokom 2006. na tržište kapitala u Srbiji dodatno su loše uticale loše opšte prilike, kao što je suspenzija pregovora o Stabilizaciji i pridruživanju sa EU, loša pripremljenost na raskid državne zajednice sa Crnom Gorom i loš uticaj određivanja statusa Kosova na prilike u Srbiji.

Beogradska berza registrovala je značajniji pad ukupnog prometa transakcija, od 2002. do 2005. godine, a rast od 2005. do 2006. Promet je dostigao maksimum 2002. godine i sa 1,2 milijarde evra smanjio se na 400 miliona evra u 2004. godini. U 2005. kretao se oko 600 miliona evra. I u prvoj polovini 2006. nastavile su se velike oscilacije u dnevnom promentu na berzi (kreću se između 0,5 i 22 miliona evra dnevno, najčešće 2-5 miliona, tj. 10-18 miliona sedmično). Prema trenutnom nivou trgovanja ukupni promet u 2006. godini bi mogao biti oko milijardu evra. Promet Beogradske berze je mali u odnosu na berze u Mađarskoj ili Austriji, a simboličan u poređenju sa stotinama milijardi kojima se dnevno trguje u Njujorku ili Londonu.

Ono što više zabrinjava od malog prometa su neki druga svojstva koja karakterišu srpsko kapitalno tržište, a koja su svojstvena perifernim, zaostalim tržištima. Prvo, broj akcija različitih firmi kojima se dnevno trguje je mali, oko 50. Od toga, dvadesetak akcija je na tzv. kontinuiranom trgovanju. To su srpski „blue chips” i po formulaciji „kontinuirano trgovanje” bi moglo da se shvati da se ovim akcijama trguje svaki dan. Međutim, to nije slučaj, jer se na prste jedne ruke mogu izbrojati akcije kojima se stvarno trguje svaki dan. Akcijama većine od oko 1000 firmi koje se kotiraju na *Beogradskoj berzi* se uopšte ne trguje mesecima, a ponekad i duže od godinu dana. Drugo,

vreme trgovine ne iznosi 8 sati, kao što je to na većim berzama, već samo tri sata dnevno, od 10.00-13.00 sati. Treće, za trgovinu akcijama važi porez na kapitalnu dobit sa stopom od 20% za fizička i 10% za pravna lica. Takav porez ne postoji u okolnim zemljama Jugoistočne Evrope i time što postoji i što je ovako visok država pokazuje da joj nije stalo do razvoja tržišta kapitala. Naprotiv, pošto vladajuća birokratija ne može da upravlja tržištem, ona bar nastoji da ga što više ograniči i destimuliše. Četvrti, trgovanje je sporo i skupo. Kada se akcije prodaju, novac je na računu prodavca tek posle tri puna radna dana, čime se nepotrebno usporava trgovina. Trgovina je i skupa, znatno skuplja od trgovine u regionu, a katastrofalno skupa u odnosu na veće berze poput njujorške ili londonske. Brokerska provizija je 0,5% do 1,5% od iznosa transakcije, provizija berze je 0,15%, provizija *Centralnog registra* 0,10%, porez od 0,3% na prenos apsolutnih prava. Pored toga, banke uzimaju proviziju na berzanske transakcije 0,2% do 0,5%. Kada se sve sabere, trošak transakcija je od 1,25% do 2,55%, a kada se uzmu u obzir kupovina i prodaja onda je trošak transakcija od 2,5% do 5,1%. U okolnim zemljama troškovi trgovine su 30-70% niži nego u Srbiji. U osnovi visok trošak trgovine znači nepotrebno favorizovanje interesnih grupa oko ustanova koje su pomenute. Neke interesne grupe su oko supermonopolskih ustanova, kao što su *Beogradska berza* i *Centralni registar*, koje su jedine takve ustanove u državi.

Indeks *Beogradske berze – Belex_{fm}* – nastao je u maju 2004. godine, sa vrednošću nešto ispod 1000 indeksnih poena i u oktobru 2005. se kretao oko 1600, a avgusta 2006. oko 1700. Maksimalan iznos do sredine juna 2006. je dostigao sa 1716 poena, a 7. juna je iznosio 1692 poena. Njegov trenutni istorijski maksimum je 1782 indeksna poena. U prevodu, ovaj indeks je praktično stagnirao više od godinu dana. Drugi indeks, *Belex15* (za 15 firmi u Srbiji sa najlikvidnijim hartijama), uveden početkom 2005. sa početnom vrednošću 998,24, dostigao je maksimum u aprilu 2006. od 1149 poena, u junu 2006. iznosio 1085, u avgustu 2006. oko 1240 – dakle uglavnom je stagnirao, (sem rasta sredinom 2006). U prvih sedam meseci 2006. indeks *Belex_{fm}* je porastao 9%, dok je hrvatski *Crobex* porastao 40%, poljski *Wse* 20%, bugarski *Sofex* 11,7% i slovenački *Sbi20* 14,0%. Ovakvi indeksi, odražavaju očekivanja koja se reflektuju na cenama hartija. Očekivanja u poslovnom okruženju Srbije, prilično su bila visoka od januara do aprila 2005, a u stagnaciji su posle toga, osim avgusta 2006. gde su u porastu. Visok rast je konzistentan sa visokim očekivanjima na novim tržištima. Recimo, obe crnogorske berze su beležile veliki rast do februara 2006, potom stagnaciju do perioda od par nedelja pre referendumu, a onda visok rast neposredno pre i posle referendumu o nezavisnosti od 21. maja 2006.

Vratimo se na oštar pad prometa u Srbiji posle 2002. godine. Jedan od razloga pada je privatizacija koja je bila dostigla maksimum u 2002. godini, što se odrazilo u prometu na tržištu. Država je u većoj meri bila entuzijasta u periodu od 2002. do 2003. godine, kada je iznosila pakete manjih vlasnika akcija u firmama (sakupljenih u *Akcijskom fondu*), za trgovanje. Treće, preu-

zimanja izvan berze počela su u Srbiji u oktobru 2003. godine i postala su sve popularnija. Do oktobra 2005. godine bilo je preko 70 preuzimanja većih firmi, koja su se odvijala izvan berze. U maju 2006. donet je Zakon o preuzimanju i broj preuzimanja se naglo smanjio – bilo ih je samo nekoliko i to malo značajnih firmi. To govori da tržišni akteri ne smatraju da je zakon o preuzimanju dobar i podsticajan. Konačno, valja uzeti u obzir i nekoliko ograničavajućih faktora berzanskog trgovanja koji su ranije pomenuti.

Odabrani model privatizacije na novim tržištima ima snažan uticaj na tržište kapitala. Prodaja većinskog udela jedinstvenom vlasniku, obezbeđuje budžetske prihode i poboljšava efikasnost firme u prvim godinama posle prodaje, više nego što bi se postiglo putem vaučerske privatizacije, ali ostavlja tržište kapitala manje razvijeno nego što bi bilo u okviru alternativnih šema privatizacije – na primer, sa vaučerskom privatizacijom. Srpske vlasti odabrale su prodaju kao dominantan metod privatizacije, zbog sopstvenog interesa, tj. znatnih državnih prihoda. Prodaja (putem tendera i aukcijskog procesa kod *Agencije za privatizaciju i Akcijskog fonda Republike Srbije*), obezbeđuje značajane prihode budžeta, koji jačaju moć tekuće vlade i uvećavaju mogućnosti za korupciju. Kao rezultat odabranih metoda privatizacije, samo ograničenim brojem akcija firmi trgovali su na berzi. Situacija liči na italijansku, gde je vrlo mali udio firmi od njihovog ukupnog broja emitovao akcije. Na Milanskoj berzi trguje sa akcijama samo oko 350 firmi. Drugim rečima, metod privatizacije ima posledice za korporativnu kulturu, a izbor ovog metoda u Srbiji nije posebno dobar. Firmama će upravljati većinski vlasnici koji će izvlačiti profit i prijavljivati poslovanje bez dobiti ili čak gubitke, što će izazvati veliki pad vrednosti manjinskih akcija. Čak i kada se deklariše značajna dobit a nizak prinos dividendi, vrednost akcija opada. To je razumljivo, jer vrednost akcija zavisi od očekivane zarade vlasnika akcija. U Srbiji su mnoge firme iskoristile ovu mogućnost da jeftino rade sa tuđim sredstvima, ali će to imati loše posledice za razvoj tržišta kapitala, jer će mnogi mali akcionari odlučiti da se reše akcija, pa se posle takvih prodaja akcijama tih firmi neće ni trgovati. U mnogim slučajevima dividende uopšte nije bilo, a ponekad je ona iznosila samo 1% od vrednosti akcija, što ne znači ništa u situaciji kada je inflacija u 2005. bila 17,7%. Pošto firme koje sopstveno zvanično finansijsko stanje iskazuju lošijim nego što ono jeste, nemaju dobru finansijsku situaciju prema knjigovodstvu i reviziji, ovakve firme ne mogu zaјmiti kapital od banaka. Ne mogu ni da emituju akcije da bi zajmile, zato što su njihovi zvanični knjigovodstveni izveštaji loši i emitovane akcije bile bi od male vrednosti. Ovakve firme prinudene su da koriste sopstvene finansijske resurse za investicije. Slično rade i firme koje svoje finansijsko poslovanje prikazuju kao dobro, a plaćaju zanemarljive dividende. U zaključku, takve firme teško dugoročno mogu da opstanu na finansijskim tržištima. Manjinski akcionari, po pravilu su dvostruko oštećeni u takvim firmama, zato što nema dividendi za njihove akcije (ili su one vrlo male), pa su i akcije gotovo obezvredjene.

Neko bi se mogao zapitati zašto je metod prodaje većinskog udela odabran za privatizaciju.¹⁴ Odgovor je vrlo jednostavan. Bilo je nemoguće objasniti dugoročne nepogodnosti ovog metoda nadležnim ministrima u periodu od 2001. do 2002. godine, zato što su bili jako pristrasni i skromnog ekonomskog znanja. Bili su zainteresovani da se obogate preko noći, putem korupcije, prodajući firme i uzimajući „provizije”, više nego što su mislili o institucionalnim rešenjima. Sadašnja vlada nastavlja sa lošom praksom, što podriva tržište kapitala u Srbiji.

Cene akcija u Srbiji su porasle tokom vremena, iako je promet na Beogradskoj berzi smanjen. Kao što se može videti iz berzanskih izveštaja, cene akcija su se jedno vreme uvećavale, što je u skladu sa razvojem događaja u drugim tranzicionim zemljama, naročito kada je reč o najlikvidnijim kompanijama, koje su imale većinskog vlasnika akcija, kao i dovoljno akcija u slobodnoj prodaji, da privuku investitore. Prednost kotiranja cena najlikvidnijih kompanija na berzama, dovela je do proliferacije berzanskog trgovanja putem preuzimanja, interbankarskog trgovanja¹⁵ ili na sivom tržištu.¹⁶ Kada je reč o tržištu kapitala, pomenuto se dešava kada kompanije ne kotiraju svoje akcije, tako da investitori portfolija – koji ne žele da preuzmu kompaniju, već samo da investiraju u manji procenat – nisu aktivni u većoj meri. Poznato je da bi tražnja i ponuda trebalo da se usklade. Ako je tražnja niska, zato što samo nekoliko velikih igrača učestvuje, cena akcija je niska.¹⁷ Iz činjenice da trgovanje ima tendenciju da se udaljava od berze, može se zaključiti da se pogotovo ne dešava bez razloga. Jedan od mogućih razloga je da su transakcije na berzi skupe i podležu prevelikim regulatornim zahtevima.¹⁸

Tržištem novca, kao delom tržišta kapitala, dominira vrlo restriktivna centralna banka (NBS, *Narodna banka Srbije*). Stope rezerve koje NBS propisuje su vrlo visoke i kreću se i do 60% sredinom 2006. Obavezne rezerve banaka u svetu se kreću između 3% i 10%. Visoke obavezne rezerve su glavni faktor visokih kamata u Srbiji, pošto su komercijalne banke prinuđene da zarađuju sa preostalim delom od 40% za celu sumu depozita. Usled toga su kamate na depozite enormno niske, a na uzete kredite enormno visoke. Tako firme i pojedinci koji uzimaju kredite plaćaju vrlo visoku cenu pogrešne politike NBS. Centralna banka sredstva rezervi drži na računima kod banaka

-
- 14 Prodaja je jedan od pet metoda privatizacije, druga četiri su denacionalizacija, vaučeri, likvidacija i nove firme. Krađa državne imovine može da bude šesti metod, ali je ilegalan.
 - 15 U većoj meri je regularan od sivog tržišta.
 - 16 Sivo tržište u Srbiji, bilo je posebno veliko tokom 1990-ih godina i funkcionalo je vrlo efikasno, zato što je sprovođenje pravila bilo privatno. Privatno sprovođenje efikasnije je nego državno, iako implicira konflikte sa krivičnim zakonom.
 - 17 Ponekad akcije neke firme porastu ili padnu za 20% uz prodaju samo jedne ili nekoliko akcija, što se na razvijenim tržištima ne događa.
 - 18 Berza u Srbiji uzima proviziju od 0,15% od iznosa transakcija, u Sloveniji 0,07% u Bečeju 0,03%, a u SAD 0,01%. Drugi elemenat je komplikovana i spora registracija transakcija, traje tri radna dana. Treće je nemogućnost da se kupljene akcije odmah prodaju, itd.

u Evropi i za to dobija mizernu kamatu. Da su ta sredstva ostala u rukama komercijalnih banaka one bi zaradile znatno više, zato što su spremne da prihvate veći rizik. Očito je da na ovaj način NBS propasti sredstva komercijalnih banaka koja prisilno drži u rezervi i onemogućava vlasnicima banaka i depozita da dođu do veće zarade, što za posledicu ima duže ostajanje u siroštvu.

Drugi veliki problem koji NBS ne uspeva uspešno da reši je pitanje kurса. Dinarom se ne trguje na evropskim tržištima, pa se kurs dinara koji formira NBS može smatrati administrativnim. Kurs dinara se ne usklađuje čak ni sa stopom inflacije, koja je poslednjih godina dvocifrena. Usled toga i svetske valute gube na kupovnoj vrednosti u Srbiji. Dodatni problem je neravnoteža u kretanju stranog novca. Strani novac u zemlju ulazi lako, ali iz zemlje teško izlazi, zato što monetarne i ostale vlasti još gaje primitivno verovanje da bi liberalizacija deviznih tokova dovela do odliva deviza i „isušivanja deviznog tržišta”. U maloj ekonomiji, gde strani novac ulazi lako a izlazi teško, centralna banka vrlo teško može da održava normalan kurs domaće valute. Usled toga, stalno postoji pritisak na rast vrednosti dinara, čija vrednost ne može da se uskladi sa inflacijom. Tako uz jak dinar dolazi do porasta cena (zbog povećane količine stranog novca, koji teško izlazi iz zemlje). Usled nerealno visoke cene, dinar je ključni faktor ogromnog deficitu u trgovini i na tekućem računu, a i faktor je loše procene u zaduživanju privrede i stanovništva (nagli pad vrednosti dinara bi znatno otežao otplate uzetih kredita). Povrh svega, NBS drži zatvorenim bankarsko tržište u Srbiji usled čega su usluge banaka skupe i lošeg kvaliteta, dok su ekstrarente banaka vrlo visoke. Ovi problemi se ne mogu rešiti bez potpune promene politike NBS, koja za sada izbegava bilo kakvu reformu, jer bi kroz pad vrednosti dinara i zarada a rast inflacije bila obelodanjena cena dosadašnje pogrešne politike.

Neki problemi tržišta kapitala u Srbiji

Nema jasne evidencije koja pokazuje da investicije u portfolija izazivaju dugoročni rast neke privrede. Neke evidencije pokazuju negativni odnos. Uprkos pomenutom, investitori mogu da profitiraju u velikoj meri, pošto je njihova dobit vezana za rast očekivanja, a ne BDP. Otuda je poželjno da ima više a ne manje investitora na kapitalnim tržištima.

Jedan od većih problema srpskog tržišta kapitala je da postoji mali broj vrsta hartija od vrednosti za trgovanje. Pored akcija korporacija, trguje se obveznicama „stare štednje”¹⁹ i obveznicama centralne banke. Kontinuirano, trgovalo se akcijama od 20 do 30 kompanija u 2005. godini i 800 firmi povremenno. U 2006. je smanjen broj akcija na kontinuiranom trgovaju na 15-20, a povećan broj akcija firmi kojima se uopšte trguje na oko 1000. Od tih 1000, stvarno se trguje samo akcijama manje od 200 firmi. Glavni predmet trgovine su akcije privatizovanih firmi. Akcije nekih firmi na berzi nisu predmet

19 Obveznicama „stare štednje” trguje se samo između banaka i izvan Beogradske berze.

trgovine i po više od godinu dana. Prvi vlasnici akcija su uglavnom fizička lica i država (uključujući institucije), prvi kupci su investitori i fondovi. Mali broj fizičkih lica učestvuje u kupovini akcija – prema procenama u brokerskim krugovima to je samo 5000-6000 pojedinaca. Veću brigu za tržišta hartija od vrednosti predstavlja ograničen broj vrsta hartija od vrednosti – akcije kompanija, obveznice „stare štednje”²⁰, kao i kratkoročne državne obveznice. Nema hartija od vrednosti koje se odnose na državu i dugove firmi (tj. nema obveznica, sa izuzetkom „stare štednje” i u najnovije vreme komercijalnih zapisa NBS), nema dugova (korporativne obveznice) ili derivata, kao što su fjučersi, opcije ili svopovi. Pomenuto ukazuje na ranu fazu razvoja srpskog tržišta hartija od vrednosti na jednoj strani, i restriktivne uslove trgovanja i poslovanja u Srbiji na drugoj. Potrebno je dodati da se derivatima, na primer, trguje na nekim ali ne na svim tržištima kapitala Centralne i Istočne Evrope.

Primarno tržište akcija korporacija još uvek ne postoji – toliko je malo da je gotovo nepostojeće. Njegovo nepostojanje je indikativno iz nekoliko razloga. To znači da postoje drugi izvori kapitala na raspolaganju investitorima, koji su pogodniji u odnosu na izdavanje akcija. Pošto su kamatne stope visoke, kreću se između 13% i 25% na godišnjem nivou i obračunavaju se uglavnom prema evrima i drugim čvrstим valutama, pomenuto može da ukazuje na veće oslanjanje na sopstvena sredstva investitora, što omogućava da uprava emitenta kontroliše sastav akcionarske baze. Takođe, to odražava nepoverenje u hartije od vrednosti, koje je rašireno u populaciji Srbije. Prošla loša iskustva, kao što su nacionalizacija imovine posle Drugog svetskog rata (koja još nije vraćena vlasnicima), nacionalizacija „stare štednje” 1990-ih (koja se postepeno vraća, ali tokom 15 godina i sa rokom isplate do 2016. godine), manipulacije piramidalnih banaka, tunelisanje (tj. prikupljanje sredstava u zemlji i slanje u inostranstvo), itd. objašnjavaju fenomen niskog poverenja u banke, osiguranje i hartije od vrednosti.

Sledeći problem srpskog tržišta kapitala je što je izolovan od drugih tržišta kapitala u svetu. Postoji nekoliko indikatora ove izolovanosti. Prvo, srpskim hartijama od vrednosti ne trguje se izvan zemlje. Pre nego što se ovo desi, srpske hartije od vrednosti moraju da prođu test vremena, pošto samo dobre kompanije mogu da prodaju akcije na većim svetskim berzama. Drugo, srpskim investitorima i građanima još uvek je zabranjeno da učestvuju u trgovovanju inostranim hartijama od vrednosti. Restrikcije proizilaze iz socijalističke prošlosti, čineći sve transakcije novcem i kapitalom vrlo ograničenim. Zapravo, kapital lako ulazi u zemlju i odlazi iz nje uz velike teškoće. To sprečava osetljive operacije investiranja, kao i funkcionisanje penzionih, zajedničkih i drugih fondova na jednoj strani i stvara ekstra rente za domaće korporativne akcije i državne obveznice, zato što su zaštićene od konkurenčije. U prisustvu inostrane konkurenčije, država i domaće kompanije treba da ponude mnogo bolje uslove za obveznice i akcije ili će u protivnom pronaći samo retke kupce,

20 Približno samo sa 20% trguje se na Beogradskoj berzi, dok se ostatom trguje na međubankarskom tržištu, većinom preko *Nacionalne štedionice*.

ukoliko bi ih uopšte bilo. Domaće hartije od vrednosti treba da budu na raspolaganju za strance i inostrane hartije od vrednosti treba da uđu na domaće tržište bez restrikcija. Bolji pristup većim tržištima ublažava nagle i kapriciozne promene na malim tržištima. Ako država ne kaže gde da kupimo hleb ili meso, zašto bi nam rekla u koje inostrane hartije od vrednosti bi trebalo da uložimo? Restriktivni potezi države u omogućavanju cirkulisanja inostranih hartija od vrednosti u Srbiji, navodno samo onih koje su visoko kvalitetne, i slična razmatranja, vrlo su popularni među srpskim zvaničnicima, u vladama i NBS. Oni odražavaju jako prisustvo socijalističkog nasleđa, dominaciju interesa grupa nad opštim interesom i slabu edukaciju establišmenta, kao i spremnost da se rezervišu rente za srpske obveznice.²¹ Restriktivni potezi nisu u skladu ni sa ekonomskom teorijom ni sa onim što se događa danas u svetu. Mogućnošću da kupe inostrane akcije, građani Srbije biće u stanju da diversifikuju svoja portfolija. Slično, stranci mogu da istraže iste mogućnosti putem neograničenog pristupa domaćim akcijama.

Cena individualne akcije odražava procene investitora u pogledu ukupnih dividendi koje očekuju da će firma isplatiti u budućnosti, diskontovane za zahtevanu stopu prihoda. Zauzvrat, zahtevana stopa prihoda (frakcioni denominator koji određuje cenu akcija), funkcija je nekoliko faktora. Investitori u idealnom slučaju zahtevaju stopu prihoda koja je jednaka ekvivalentu bezrizične stope (na primer, švajcarski ili američki zapisi trezora), plus premija koja odražava povećan rizik imovine akcija određene firme. Ova premija je određena kombinacijom rizičnosti tržišta u okviru koje se trguje akcijama i *Beta mere*²² firme – stepena u kome akcije prate rast i padove tržišta.

Investitori koji drže velika portfolija (sa najvećim uticajem na cene akcija), imaju tendenciju kao i akcije koje se ne kreću naporedno sa celim tržištem i imaju važnu ulogu u smanjenju nestabilnosti velikih portfolija. Što je veći *Beta* faktor neke firme, dodaće više nestabilnosti portfolijima fondova i za menadžere će biti teže da ostvare stabilnu stopu prihoda za akcionare. Suprotno, nizak *Beta* faktor čini akcije atraktivnim u svrhe diversifikacije.

Dileme regulisanja

Nedostatak regulative na finansijskim tržištima Srbije u periodu od 2000. do 2004. godine proizveo je kontrareakciju legislative 2005-2006. godine. Naglim širenjem regulative birokratija pokušava da reguliše što je moguće više polja i što je moguće više detalja trgovine, pa čak i da podstakne državu

-
- 21 Prema nedavnom zakonskom predlogu, NBS odlučuje koje inostrane hartije od vrednosti treba da dobiju odobrenje za opticaj na srpskom tržištu. Ova solucija ima malo smisla. Prvo, nije posao centralne banke da interveniše na tržištu hartija od vrednosti. Drugo, prepostavka je da NBS bolje zna nego pojedinci o kojima je reč, kako da koristi novac ovih lica – očigledan slučaj paternalizma.
 - 22 Mera korelacije varijacija prihoda određene akcije sa varijacijama prihoda na tržišni indeks. U prihod od akcija se računa promena cene plus distribuirane dividende.

i njene agencije da obavljaju finansijske operacije. Država i državne agencije uzimaju ulogu investitora, umesto da ostave investitorima da procenjuju rizik. Država i državne agencije suviše deluju zaštitnički i nemaju predusetljiv odnos prema investitorima. Bilo je mnogo slučajeva gde su se ministri i druge državne birokrate nezakonito mešale u prodaju firmi, nameštajući kupovinu određenim kupcima, a sprečavajući druge da ih kupe. U najpoznatije takve slučajeve spadaju „Knjaz Miloš”, „Sartid”, Cementara u Popovcu, „Putnik”, „C-market”, „Novosti”. Glavna ideja nezakonitog mešanja birokratije u tržišne transakcije je pre svega kontrola, a ne bolja organizacija. Sticanjem kontrole nad tržištima akcija političari i birokrati mogu da biraju posrednike, banke i klijente. Neki poslovni ljudi postaju bogati, drugi se sprečavaju da učestvuju u trgovanju. Poslovni ljudi koji su profitirali uz pomoć političke pomoći, plaćaju političare i birokrate, što podstiče korupciju u velikoj meri.

Ima mnogo loših rešenja u sadašnjoj legislativi, nacrtima legislative i regulisanju u proceduri legislative. Na primer, u predloženom zakonu o preuzimanju (koji je u međuvremenu postao zakon), zahteva se da svako ko kupi ideo od 25% mora da kupi i ostatak, tj. 100%. To je način²³ da se kupci prisile da urade nešto što ne žele, pod izgovorom da se štite mali akcionari. Takvim rešenjem se preuzimanje poskupljuje, a firme prosto guraju sa finansijskog tržišta. Autori ovog zakonskog predloga nisu ništa naučili od iskustva sa Zakonom o privatizaciji, koji je pravno obavezivao investitore da investiraju delove kapitala, kada su postali vlasnici firmi. Kao što je dobro poznato, investitori su uveliko ignorisali ovu obavezu i država je bila u mogućnosti da preuzme firmu nazad uz nadoknadu vlasnicima.²⁴

U zemljama Evropske unije tržišta kapitala su uglavnom u nadležnosti zemalja-članica, a ne Brisela. Trenutno je u toku živahna debata o tekućem stanju integracije evropskih finansijskih tržišta i posebno ulozi i strukturi regulative hartija od vrednosti. Oni koji imaju tendenciju da regulišu sve, zanemaruju da će stroga regulativa pre odvratiti, nego privući investitore. Slično, navodno visoki standardi neće privući emitente. Mešanje legislative u poslovne operacije smanjuje izvesnost za igrače na tržištu kapitala i poskupljuje transakcije.

Najbolje rešenje za srpske regulatore koji rade sa tržištima kapitala, bilo bi da se drže liberalnih rešenja u SAD, zemljama Evropske unije i na drugim mestima. Rezultat bi bila manja i bolja regulativa, što bi stimulisalo rast tržišta kapitala. Verovatnoća da će se ovo desiti je mala, kao što je malo verovatno da dobra i liberalna rešenja nastupe u Srbiji. Verovatnije je da će srpske vlasti prihvatići tešku i skupu reagulativu, baziranu na najgorim primerima iz zemal-

23 Tako je sa ekonomski tačke gledišta, uprkos činjenici da je ovo pravilo u upotrebi u mnogim zemljama.

24 Država je raskinula ugovor u samo nekoliko slučajeva, uprkos nepoštovanju ugovora u mnogim slučajevima. U suprotnom, došlo bi do re-privatizacije (ponovne nacionalizacije) na širokoj skali, što bi poslalo loš signal investitorima u situaciji gde su investicije i direktnе inostrane investicije već vrlo niske.

ja Evropske unije. Pomenuto bi moglo da se odvija u sklopu nekoliko faktora. Prvo, prisutna je opšta tendencija za prekomernom regulativom u Srbiji, kao što se može videti iz ove i drugih ekonomskih oblasti. Drugo, neke institucije i interesne grupe biće pokretačka snaga prekomernog regulisanja. Institucije i birokrate preko viška regulacije mogu da zahtevaju i dobiju važniju ulogu za sebe. Dobar primer je zakonski predlog za preuzimanje, koji je napravila srpska *Komisija za hartije od vrednosti*, koji predviđa veliko mešanje Komisije u svakoj fazi transakcije. Uloga Komisije pominje se u predlogu zakona preko 60 puta. Proces će biti pomognut od strane interesnih grupa. Na slobodnom tržištu, interesne grupe mogu da profitiraju u skladu sa njihovom sposobnošću poslovanja na finansijskim tržištima. Tamo gde je regulativa prevelika, državne agencije mogu da usmeravaju kapital ka interesnim grupama koje su spremne da daju delove svojih profita političarima.²⁵ Treće, sve to će biti opravdano neophodnošću finog regulisanja, skrojenog iza birokratskih zidova, bez javne debate i često donetog u hitnoj proceduri, iako se prethodno godinama oklevalo da se ikakva regulativa doneše.

Ako se ovo predviđanje ispostavi tačnim, srpska tržišta kapitala razvijaće se sporije nego što bi trebalo i moglo. Uvećalo bi se bogatstvo nekih interesnih grupa i političara, ali bi se usporio rast i ostavilo tržište kapitala nerazvijenim, a stanovništvo u siromaštvu duže nego što je neophodno.

Zaključne primedbe

Kao što je jasno iz svega pomenutog, loše stanje na tržištu kapitala u Srbiji, na koje ukazuje nizak promet i vrlo mali broj hartija od vrednosti kojima se trguje, niska tržišna kapitalizacija, skupo i sporo obavljanje transakcija, brojna nezakonita mešanja državnih organa u transakcije, prouzrokovano je neuspесима institucionalnog dizajna pre nego drugim faktorima. Akteri reformi posle 2000. verovatno shvataju da rezultat igre zavisi od pravila igre, ali se svejedno ne zalažu za dobra pravila igre, nego za vrlo manjkava, zato što ona omogućuju veći uticaj države i interesnih grupa na tržište kapitala. Oni se orijentišu na izlazak u susret nekim grupnim interesima i na neke makro-ekonomski rezultate koji nastaju uz direktno mešanje države u privredu, a ne na izgradnju dobrog institucionalnog okvira. Tržišta kapitala u Srbiji mogu da budu veća nekoliko puta, ukoliko se obezbede pogodna institucionalna rešenja.

Najvažnija je liberalizacija tokova kapitala. To u osnovi znači, a) odsustvo prepreka na samom srpskom tržištu i b) otklanjanje barijera između srpskog i svetskog tržišta, što čini mogućim jednostavan i jeftin tok srpskih hartija od vrednosti u inostranstvo, kao i slobodan tok inostranih hartija od vrednosti u Srbiju. Da bi olakšali poslovanje tržišta kapitala, neophodno

25 Korupcija u Srbiji je velika – zemlja je rangirana od strane Transparency International oko 100. mesta među 140 nacija sveta.

je imati usaglašenost institucionalnih rešenja u Srbiji sa anglosaksonskim, pre nego sa kontinentalnim modelom. Takođe, važno je ostvariti tehničku integraciju *Beogradske berze* preko neke veće berze u svetsku mrežu.

Drugi korak bila bi privatizacija. Pomenuto uključuje ne samo privatizaciju realnog i bankarskog sektora, već i osiguranje i penzije fondove, posrednike. Znatan uticaj na srpsko tržište kapitala imala bi odluka vlade kako da se privatizuju najveće državne kompanije kao što su naftna i gasna, proizvodnja električne energije, aerodrom i telekomunikacije. Pomenuto bi izbrisalo državu iz sektora, kreiralo jasna vlasnička prava i ojačalo podsticaj razvoju finansijskih tržišta.

Treći korak bio bi davanje prednosti deregulaciji, nad prekomernom regulacijom. Srpski zakonodavci imaju tendenciju prekomernog regulisanja, a pri tom često uzimaju najgora rešenja iz različitih zemalja. Suprotno tome, regulacija bi trebalo da bude minimalna i da se oslanja na (naj)bolja rešenja iz drugih zemalja. Nadalje, u prilagođavanju legislative Evropskoj uniji, srpski legislatori imaju tendenciju da žure sa usvajanjem rešenja Evropske unije, iako Srbija može postati članica EU tek posle 2015. godine.²⁶ Umesto da se oslone na liberalna rešenja, oslanjaju se na jaku ulogu države,²⁷ jer tako osiguravaju političarima osnovu za mešanje u privredu i za bogaćenje kroz korupciju.

Četvrti potez bio bi oslanjanje na konkurenčiju, umesto na kontrolu. Lekcija je jednostavna. Sve što smo štitili i kontrolisali u prošlosti, propalo je. Što je država uvećoj meri štitila i kontrolisala firme ili sektore, veći je bio neuspeh. Srbija ima najbolje proizvode i firme u sektorima gde je bilo najviše konkurenčije. Tržište kapitala se ne razlikuje od drugih tržišta. Samo su konkurentna tržišta u stanju da promovišu dobre igrače i samo su konkurentni igrači u stanju da prežive na tržištu. Umesto da izoluje, preterano reguliše i kontroliše sektore i firme na tržištima kapitala, što bi rezultiralo u slabim sektorima sa slabim firmama, što zahteva još veću intervenciju, država bi trebalo da izade iz sektora i ograniči svoju ulogu na "noćnog čuvara". Neće biti lako ostvariti pomenuto. Mešajući se u tržišta kapitala, birokrate mogu da profitiraju od uvećanja svoje moći i dobijanja novca od mita. Neki igrači mogu da profitiraju na račun drugih. Ovakva politika stvara probleme, što zahteva dodatno mešanje države, prema sloganu "situacija je teška, država bi trebalo da interveniše još više". Samo nekoliko glasača i neki stručnjaci mogu da vide da je problem stvorila državna intervencija i da će se sa još više državne intervencije situacija pogoršati. Sadašnji predlozi zakona i zakoni, kao što su predlog o penzionim i investicionim fondovima, preuzimanju, Akcijskom fondu, itd, ukazuju da navedena lekcija nije naučena.

Iz prethodno rečenog je jasno da je izbor čist i posledice predvidive. Favorizovanjem liberalizacije, privatizacije, integracije i konkurenčije,

26 Više o ovome u mojoj knjizi, up. Prokopijević 2005.

27 Srpska legislativa zapostavlja činjenicu da i u Evropskoj uniji postoje države sa više ili manje liberalnih solucija.

srpsko tržište kapitala može da postane pokretačka snaga reformi i osigura bolju budućnost za preduzetnike i stanovništvo zemlje. Neuke, socijalističke, pristrasne ili nekompetentne birokrate i političari, u sadejstvu sa interesnim grupama, mogu lako da postave i sprovedu inferiorna rešenja koja su u njihovom interesu, favorizujući deliberalizaciju, prekomernu regulativu, kontrolu, jaku ruku države, izolaciju. Nagrade za ove dobro organizovane grupe mogu da budu ogromne, na račun svih drugih normalnih investitora i svih miliona građana Srbije.

Apstrakt

Iako je Beogradska berza postojala još od 1894, tržište kapitala nije funkcionišalo u periodu 1941-1989, tako da je sada u procesu ponovnog uspostavljanja. Glavne odlike njegovog funkcionisanja jesu skupe procedure, izolacija od ostalih takvih tržišta i neliberalna zakonska regulativa. Ako se uklone ova ograničenja, srpsko tržište kapitala moglo bi unaprediti svoju efikasnost i obim trgovanja, postajući na taj način sličnije drugim naprednim tržištima u Istočnoj Evropi.

Literatura

- Brealey, R. & Myers, S. (2000) *Study guide for use with principles of corporate finance*, Irvin: McGraw-Hill.
- DeRosa, D. (2001) *In defense of free capital markets*, Bloomberg press.
- *Finansijska tržišta, finansijske institucije i tranzicija. Tematski broj*, Ekonomski anali, June 2002 (XLVII), s. 1-216.
- Friedman, M. (1998) *Kapitalizam i sloboda*, N. Sad: Global book.
- *Global emerging markets*. Outlook, Credit Suisse & First Boston, September 21, 2005, na sajtu: <http://research-and-analysis.csfb.com/>
- IMF (1997) *International capital markets*, part Developments and prospects in emerging markets, Washington: IMF, s. 27-38.
- Manne, H. G. (1966) *Insider trading and the stock market*,
- Manne, H. G. (2005) *Insider trading: Hayek, virtual markets, and the dog that did not bark*, The Journal of Corporation Law, s. 167-185.
- Marjanović, M. (2004) *Proces privatizacije i tržišta kapitala u Mađarskoj, Poljskoj, Češkoj i Sloveniji*, Beograd: Beogradska berza.
- Prokopijević, M. (Ur.) (2002) *Two years of reform in Serbia: A wasted opportunity*, Belgrade: Free market center.
- Prokopijević, M. (2005) *Evropska unija*. Uvod, Beograd: Službeni glasnik.
- Štimac, M. (1998) *Srpsko berzansko poslovanje*, Beograd: Stubovi kulture.

- Zingales, L. (2003) Financial markets and economic freedom, in: Wynne, M. A. and oth. (Eds) *The legacy of Milton and Rose Friedman's Free to choose*, Dallas: Federal Reserve Bank of Dallas.
- Živković, B. (2005) „Reforma finansijskog tržišta“, u: Begović, B. i dr. (Ur.) *Četiri godine tranzicije u Srbiji*, Beograd: CLDS, s. 279-289.

Zakoni Republike Srbije

- Zakon o finansijskom lizingu, Službeni glasnik 55/2003.
- Zakon o stečajnom postupku, Službeni glasnik 84/2004.
- Zakon o privrednim društvima, Službeni glasnik 125/2004.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o privatizaciji, Službeni glasnik 45/2005.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o akcijskom fondu, Službeni glasnik 45/2005.
- Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima, Službeni glasnik 85/2005.
- Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata, Službeni glasnik 46/2006.
- Zakon o investicionim fondovima, Službeni glasnik 46/2006.
- Zakon o preuzimanju akcionarskih društava, Službeni glasnik 46/2006.
- Zakon o deviznom poslovanju, Službeni glasnik 62/2006.
- Zakon o hartijama od vrednosti,
- Zakon o dobrovoljnim penzionim fondovima,
- Zakon o spoljnoj trgovini,
- Dva Predloga zakona o preuzimanju,
- Predlog zakona o investicionim fondovima.

FISKALNA DECENTRALIZACIJA I FINANSIRANJE LOKALNIH SAMOUPRAVA

Uvod

Proces evropskih integracija u pogledu decentralizacije karakteriše jedna kontradiktorna pojava i to podjednako i nove i stare, a gotovo izvesno i buduće članice. Sa jedne strane dolazi do sve veće centralizacije u onim oblastima u kojima postoji isključiva nadležnost unije. Zemlje članice prenose svoje nadležnosti na nivo unije, a odluke donete na taj način primenjuju se na sve članice. Sa druge strane u poslednjih 50 godina su mnoge nadležnosti koje su ranije bile rezervisane za centralnu vlast prenete subcentralnim nivoima vlasti.¹

Fiskalna decentralizacija je uslovljena političkom decentralizacijom i spuštanjem vlasti bliže građanima. Fiskalna decentralizacija međutim, nije sama sebi svrha, već treba da pomogne fiskalnu stabilnost i pospeši lokalni ekonomski razvoj. Da bi fiskalna decentralizacija bila delotvorna u jednoj zemlji, nije dovoljno samo u ustavu i zakonima propisati ovlašćenja subnacionalnim nivoima vlasti da utvrđuju poreske prihode i njima raspolažu, već je neophodno stvoriti odgovarajući institucionalni okvir i sredstva za nadzor i međusobnu kontrolu. Kao što na nacionalnom nivou nije moguće postići dobre rezultate bez izgrađenih i valjanih ustanova, tako i decentralizacija ne može da postiže rezultate ako lokalne institucije nisu dovoljno kadre da decentralizaciju sprovode. Isto tako, bez sistema kontrole i lokalna vlast može da zastrani kao i centralna.

Jedan od najvećih izazova za fiskalnu decentralizaciju predstavlja usklađivanje makroekonomске politike koju vodi centralna vlast i ponašanja lokalnih organa. Postoje primeri u Latinskoj Americi gde fiskalna decentralizacija nije dala najbolje rezultate. Stoga fiskalnu decentralizaciju moraju da prate politička odgovornost, ekomska efikasnost i transparentnost.²

-
- 1 Salmon, Pierre, *Decentralization and Supranationality: The Case of the European Union*, Paper prepared for the IMF Conference on Decentralization: Experience, Issues and Policies, Washington, DC, November 20-21, 2000, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/salmon.pdf>
 - 2 Vid.: Robert D. Ebel and Serdar Yilmaz, *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*, World Bank Institute, 2002; William Dillinger and Steven B. Webb, *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*, World Bank, 1999.

Takođe fiskalna decentralizacija ima i ograničenja u smislu poreskih oblika koji mogu biti preneti na subcentralne nivo vlasti.

Ipak, i pored svih izazova koje fiskalna decentralizacija nosi sa sobom, ona, ukoliko se sproveđe dobro, može da doprinese stabilizaciji. Lokalna vlast je u boljoj poziciji da prepozna probleme u svojoj sredini i na odgovarajući način reaguje, a troškovi njene demokratske kontrole zasigurno su manji nego što je to slučaj sa centralnom vlašću.

Da bi fiskalna decentralizacija funkcionalisala na zadovoljavajući način potrebno je da su definisani rashodi i prihodi, uređeni transferi između nivoa vlasti kao i kapacitet subcentralnih jedinica za zaduživanje.³

Javni rashodi. Delotvoran sistem fiskalne decentralizacije jasno definiše nadležnosti subnacionalnih jedinica usmeravajući na taj način izdatke. Od-luku o tome koje će nadležnosti imati subcentralne jedinice trebalo bi doneti na osnovnu saznanja o tome na kom nivou se određena javna usluga može pružiti uz najmanje troškove.

Javni prihodi. Na strani prihoda prilikom fiskalne decentralizacije treba voditi računa da lokalni porezi imaju takozvanu nepokretnu osnovicu (npr. porez na imovinu) i voditi računa da se redistributivni porezi oporezuju na centralnom nivou pošto bi se u suprotnom mogla dogoditi neracionalna alokacija resursa (npr. porezi na potrošnju poput PDV-a ili poreza na promet). Isto tako, porezi kod kojih je osnovica neravnomerno raspoređena unutar države i porezi koji su u funkciji stabilizacione ekonomskе politike takođe treba da budu na centralnom nivou.⁴

Transferi. Dobro uređen sistem transfera od centralne ka lokalnim nivoima vlasti treba da obezbedi da nadležnosti lokalnih jedinica, odnosno njihovi izdaci, budu u skladu sa prihodima, i to kako u odnosu centralna vlast-lokalna vlast, tako i između lokalnih vlasti, pošto one međusobno mogu imati različite nadležnosti. Formula po kojoj se vrši raspodela između centralne i lokalnih vlasti bi trebalo da bude unapred određena kako bi se izbegla arbitarnost i omogućila stabilnost i planiranje prihoda za lokalne nivo vlasti.

Zaduživanje. Pravo na zaduživanje lokalnih nivoa vlasti je značajan način za obezbeđivanje fiskalne decentralizacije. Zaduživanjem se omogućava subnacionalnim jedinicama da lakše i brže dođu do novca, naročito za infrastrukturne projekte. Takođe, zaduživanje može da obezbedi lokalnim jedinicama da finansiraju disbalans između svojih prihoda i rashoda. U literaturi se navode najčešće tri razloga zašto je lokalno javno zaduživanje primereno kao izvor lokalnog javnog prihoda. To su međugeneracijska jednakost (raspoređivanje tereta finansiranja određenih projekata kao što je infrastruktura na više generacija pošto se koristi od infrastrukture prenose i na druge generacije), ekonomski razvoj (zaduživanje omogućava finansiranje razvojnih projekata koji inače ne bi bili mogući) i usklađivanje lokalnih ja-

3 Vidi.: isto, str. 28-42

4 Isto, Ebel and Yilmaz, str. 34.

vnih prihoda i rashoda.⁵ Izvori lokalnog zaduživanja mogu biti ili javnopravni entiteti uključujući i međunarodne razvojne institucije ili privatno tržište kapitala. Međunarodno iskustvo govori da pozajmljivanje od međunarodnih institucija može da bude podložno političkom uticaju, dok zaduživanje na tržištu kapitala donosi više transparentnosti i političke odgovornosti lokalnih organa.⁶

Fiskalna decentralizacija se manifestuje kroz različite forme, od sopstvenih poreza kod kojih su i osnovica i stopa pod lokalnom kontrolom, poreza koji se preklapaju kod kojih lokalne jedinice određuju stopu, preko podeljenih poreza kod kojih centralna vlast određuje i osnovicu i stopu, ali gde se prihodi raspodeljuju po određenoj unapred utvrđenoj formuli, do raznih taksi, naknada i transfera od strane centralne vlasti.

Fiskalna decentralizacija u Srbiji⁷

Srbija ima najveće razlike u stepenu razvoja regiona u Evropi. Odnos najrazvijenije i najnerazvijenije opštine je 2003. godine dostigao 1:22.⁸ Kako je suština evropske regionalne politike podsticanje solidarnosti između regiona i povećavanje ekonomске i socijalne kohezije, Strategija Srbije za pristupanje EU je postavila iste ove ciljeve. Jedna od mera za povećanje kohezije i smanjivanje regionalnih razlika je i decentralizacija podsticanja lokalnog ekonomskog razvoja. U tom kontekstu fiskalna decentralizacija zauzima važno mesto.

Od 2000. godine u Srbiji su sprovedene značajne i suštinske reforme poreskog sistema. Srbija je pratila trend modernih poreskih zakonodavstava za smanjivanjem poreskih oblika i stopa i povećavanjem poreske osnovice. Značajan deo privrede koji je ranije bio u sivoj zoni je obuhvaćen, ponajviše uvođenjem fiskalnih kasa, poreza na dodatu vrednost i povećavanjem efikasnosti Poreske uprave.

Prvi korak ka fiskalnoj decentralizaciji učinjen je 2001. i 2002. godine izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi i povećavanjem raspoloživosti prihoda. Već u ovom trenutku su se pokazali znaci nejednakosti u visini raspoloživih sredstava među opštinama koji su nastali kao posledica njihove nejednakne fiskalne snage. Ovaj problem pokušava da reši novi Zakon o finansiranju lokalne samouprave, uvođenjem formule o preraspodeli prihoda između opština, o kojoj će kasnije biti više reči. Ukipanjem poreza na fond zarada u julu 2004. godine kao i zamenom poreza na promet porezom na

5 Isto, Ebel and Yilmaz, str. 39, 40.

6 World Bank. (1990). „Financial Systems and Development” Policy Research Series No. 15, Washington DC, *Ibid*, Ebel and Yilmaz, str. 40.

7 Ovaj rad se neće baviti finansiranjem Autonomne Pokrajine Vojvodina.

8 Vlada Republike Srbije: Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji.

dodatnu vrednost početkom 2005. godine, došlo je do smanjenja prihoda lokalnih samouprava, što je nadoknađeno povećanjem njihovog udela u porezu na zarade sa 5 na 40 procenata.

Jedno od poglavlja Strategije za reformu državne uprave koju je u oktobru 2004. usvojila Vlada Srbije bavi se fiskalnom decentralizacijom koja je postavljena kao jedan od najvažnijih prioriteta reforme državne uprave.⁹ Strategija ne predviđa neke dramatične promene postojećeg sistema (koji je od 2000. godine značajno promenjen) već predlaže „izmene i dopune“ postojećeg sistema. Promene bi se sastojale u sledećem:

- trebalo bi proširiti listu izvornih (sopstvenih) prihoda lokalnih zajedница;
- treba unaprediti formulu za raspodelu transfera lokalnim zajednicama (pri tome posebno imati u vidu fiskalni kapacitet svake pojedinačne lokalne zajednice u Srbiji, i naročito uvažiti lokalne napore);
- transferi koji se dodeljuju lokalnim zajednicama trebalo bi da budu zasnovani na kombinaciji podele zajedničkih prihoda republike i lokalnih zajedница i novčanih dotacija iz budžeta Srbije;
- trebalo bi ustanoviti pravila za (su)finansiranje lokalnih investicija;
- uvesti kontrolu zaduživanja lokalnih zajednica.¹⁰

Postojeći sistem finansiranja lokalne samouprave

Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji je uređeno Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (u daljem tekstu Zakon)¹¹ i ostalim poreskim propisima. Ostalo je još uvek da se posebni poreski zakoni usklade sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. U tom smislu je Vlada Srbije u septembru 2006. usvojila Predlog izmena Zakona o porezu na imovinu¹².

Po Zakonu, lokalne samouprave imaju izvorne prihode, ustupljene prihode i namenske i nenamenske transfere.¹³

Izvorni prihodi

Zakon definiše izvorne prihode kao one čiju stopu utvrđuje lokalna samouprava, pri čemu stopa može biti ograničena zakonom u pogledu maksimalne i/ili minimalne stope.

Taksativno su nabrojani izvorni prihodi i to: porez na imovinu, lokalne administrativne i komunalne takse, boravišna taksa, naknada za uređivanje i

9 Vlada Republike Srbije, Strategija reforme državne uprave u Srbiji, Oktobar 2004. godine http://www.srbija.sr.gov.yu/extfile/sr/45685/strategija_reforme_drzavne_uprave.zip

10 Isto, str. 39

11 Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Sl Glasnik RS, br. 62/2006

12 http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/akta/akta_detalji.asp?Id=444&t=P#

13 Čl. 2 Zakona o finansiranju lokalne samouprave

korišćenje građevinskog zemljišta, naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine, prihodi od lokalnih koncesija, novčane kazne za lokalne prekršaje, prihodi od zakupa nepokretnosti, prihodi od prodaje pokretnih stvari, prihodi od sopstvene delatnosti, prihodi od kamata, donacija, samodoprinos, kao i ostali prihodi utvrđeni zakonom.¹⁴

Glavna novina koju je Zakon uneo jeste stavljanje poreza na imovinu na listu izvornih prihoda. Ovaj porez je u uporednoj praksi najtipičniji primer poreza u izvornoj nadležnosti lokalne samouprave. Kako je porez na imovinu, porez sa malom mobilnošću poreske osnovice, to postoji mali rizik od neefikasne alokacije resursa. Ipak ne treba izgubiti iz vida da i ovaj porez može da remeti alokaciju, kao što je to slučaj u SAD gde je poslednjih nekoliko desetleća došlo do značajnih migracija iz gradskih jezgara u okolna predgrađa sa manjim porezima na imovinu.¹⁵ Ipak, ova novina u zakonu će biti operativna tek kad se usvoje izmene Zakona o porezu na imovinu usaglašene sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Izmene Zakona o porezu na imovinu definišu maksimalnu stopu poreza na imovinu, dok se ostavlja mogućnost lokalnoj samoupravi da utvrdi i manje stope. Za slučaj da lokalna samouprava ne utvrdi stopu ili je utvrdi u većem iznosu od maksimalnog, primenjivaće se ova maksimalna stopa.

Pored ovoga, Zakon uređuje rokove i postupak u kojima se porezi, takse i naknade, koje čine izvorne prihode mogu menjati (jednom godišnje prilikom usvajanja lokalnog budžeta).¹⁶ Ovo rešenje uvodi predvidivost za poreske obveznike i ograničava arbitrerност lokalne samouprave.

Ustupljeni prihodi

Budući da izvorni prihodi ne predstavljaju značajan izvor prihoda za lokalne samouprave, ostatak sredstava za finansiranje lokalnih rashoda se obezbeđuje putem ustupljenih prihoda i transfera od viših nivoa vlasti. Iznos poreza na imovinu u prvih 6 meseci 2006. godine je predstavljao samo 0,14% transfera koji su od centralne vlasti usmereni ostalim nivoima vlasti¹⁷. Lokalne takse (administrativna, komunalna i boravišna) su 2002. predstavljale ispod 10% ukupnih javnih prihoda lokalnih samouprava.¹⁸ Zbog razloga ekonomске efikasnosti i jednakosti građana pred zakonom gotovo svi izdašniji

14 Isto, čl. 6.

15 Pojava migracija iz gradova u predgrađa u SAD je mnogo komplikovanija i na ovom mestu smo samo uzeli kao primer da i porez na imovinu u kombinaciji sa drugim faktorima može da dovede do neefikasne alokacije sa velikim društvenim posledicama. U SAD je ona u vezi i sa finansiranjem obrazovanja iz poreza na imovinu i inače većom pokretljivošću ljudi u odnosu na Evropu.

16 Čl. 7 Zakona o finansiranju lokalne samouprave

17 Izvor Ministarstvo finansija Republike Srbije, Prihodi i rashodi budžeta u prvih šest meseci 2006. godine

18 Kristić, Saša, *Izvorni prihodi u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji*, PALGO Centar i Stalna konferencija gradova i opština, Beograd 2006, str. 80

poreski oblici nalaze se na nacionalnom nivou.¹⁹ Većina lokalnih samouprava ne može da se finansira iz sopstvenih prihoda, a Srbija nije dovoljno velika da bi se uvela fiskalna federalizacija, tako da su transferi od centralne vlasti jedini način da se obezbedi finansiranje lokalne samouprave.²⁰

Na osnovu Zakona o lokalnim samoupravama, kao ustupljeni prihodi, pripadaju određeni porezi²¹ i naknade²² koji su prikupljeni na njihovoj teritoriji. Porezi koji se prepuštaju lokalnim samoupravama su porez na dohodak građana na prihode od: poljoprivrede i šumarstva, samostalne delatnosti, nepokretnosti, davanje u zakup pokretnih stvari, osiguranja lica, 40% od poreza na zarade koji se plaćaju po prebivalištu zaposlenog i na ostale prihode. Pored ovoga, prepuštaju se i porezi na nasleđe i poklon i porezi na prenos absolutnih prava prikupljenih na teritoriji lokalnih samouprava. Naknade koje se prepuštaju samoupravama su naknade za: vozila, zagađivanje životne sredine, korišćenje mineralnih sirovina, izvađeni materijal iz vodotočka, korišćenje šuma, korišćenje voda, promenu namene poljoprivrednog zemljišta, korišćenje prirodnog lekovitog faktora, turistička naknada kao i druge naknade u skladu sa zakonom.

Transferi

Transferi koje centralna vlast prebacuje lokalnoj samoupravi mogu biti nemenski i namenski.²³

Ukupan nemenski transfer čine transfer za ujednačavanje, opšti transfer, kompenzacioni i tranzicioni transfer. Transfer za ujednačavanje se raspoređuje onim lokalnim samoupravama čiji je prihod po glavi stanovnika po osnovu ustupljenih poreza ispod proseka (90%). Opšti transfer se raspodeljuje svim jedinicama lokalne samouprave, kompenzacioni transfer služi da nadomesti gubitak u prihodu koji je za lokalnu samoupravu nastao zbog promene republičkih poreskih propisa, dok tranzicioni transfer treba da pruži podršku prilagođavanju lokalnog budžeta smanjenim raspoloživim sredstvima zbog prelaska na novi sistem finansiranja lokalne samouprave.

Zakon je odredio iznos ukupnog nemenskog transfera na 1,7 % bruto društvenog proizvoda. Tranzicioni transfer može da traje najduže tri godine, pri čemu se u prvoj godini nadomesti celokupan iznos gubitka, u drugoj 50%, a u trećoj 25%. Ukupan iznos za opšti transfer se dobija kad se od ukupnog nemenskog transfera oduzmu iznosi za transfer za ujednačavanje, kompenzacioni i tranzicioni transfer. Tako dobijena suma se raspodeljuje lo-

19 Begović, Boris, Ilić-Popov, Gordana, Mijatović Boško i Popović, Dejan *Reforma poreskog sistema*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd 2003, str. 47.

20 Bisić, Milica, Politike javnih finansija u Četiri godine tranzicije u Srbiji, red. Boris Begović i Boško Mijatović, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd 2005, str. 163-164

21 Čl. 35. Zakona o finansiranju lokalne samouprave

22 Isto, čl. 36.

23 Isto, čl. 37-49.

kalnim samoupravama po unapred utvrđenoj formuli, tako što se 65% ove sume raspodeljuje na osnovu broja stanovnika u svakoj jedinici lokalne samouprave, 19,3% se deli po veličini teritorije, 4,56% se deli po broju odeljenja u osnovnom obrazovanju, 1,14% po broju objekata u osnovnom obrazovanju, 2% po broju odeljenja u srednjem obrazovanju, 0,5% po broju objekata u srednjem obrazovanju, 6,0% prema broju dece obuhvaćene neposrednom dečijom zaštitom i 1,5% prema broju objekata u dečjoj zaštiti.

Svaki od ovih transfera se umanjuje onoj jedinici lokalne samouprave čiji prosečni procenjeni iznos ustupljenih poreza po stanovniku prelazi republički prosek za više od 50%. U ovom slučaju transfer se umanjuje za 40% onoga što prelazi ovaj limit.

Namenski transferi mogu biti funkcionalni (za obavljanje delatnosti u okviru određene funkcije) i namenski u užem smislu (za precizno utvrđenu namenu).

„U cilju obezbeđenja načela pravičnosti, efikasnosti i otvorenosti sistema finansiranja lokalne samouprave i davanja preporuka za njegovo unapređenje“²⁴ Zakon ustanavljava Komisiju za finansiranje lokalne samouprave. Komisija ima 10 članova od kojih 5 imenuje vlada a 5 Stalna konferencija gradova i opština. Komisija utvrdjuje visinu nemomenskih i funkcionalnih transfera, analizira programe za dodeljivanje nemenskih transfera u užem smislu, postupak dodele i kriterijume za izbor, prati sistem finansiranja lokalnih samouprava i podnosi izveštaje o tome i predlaže unapređenje sistema lokalnih finansija.

Zaduživanje lokalnih samouprava.

Lokalno zaduživanje ne predstavlja fiskalni prihod u strogom smislu te reči pošto ne izvire iz javnopravnog odnosa, već iz privatnopravnog ugovora između lokalne samouprave i poverioca²⁵ (bilo javnog ili privatnopravnog). Lokalno zaduživanje je u Srbiji uređeno Zakonom o javnom dugu²⁶.

Ovim Zakonom lokalne samouprave se mogu zaduživati uz prethodno pribavljeni mišljenje Ministarstva finansija. Lokalne vlasti mogu da se zadužuju samo za finansiranje tekućeg deficit-a, a dug se mora vratiti do kraja budžetske godine u kojoj je nastao i ne može preći 5% ukupno ostvarenih lokalnih prihoda.²⁷ Dugoročno zaduživanje nije dozvoljeno lokalnim samoupravama osim za finansiranje kapitalnih ulaganja. Ovakvo dugoročno zaduživanje ne može biti veće od 50% lokalnih prihoda u prethodnoj godini.²⁸ Lokalne vlasti se mogu zaduživati uzimanjem kredita ili izdavanjem hartija

24 Isto, Čl. 50.

25 Kristić, Saša, op. cit. Str. 147

26 Zakon o javnom dugu „Sl. Glasnik RS“, br. 61/2005

27 Isto, čl. 35

28 Isto, čl. 36

od vrednosti koje se mogu prodavati samo Republici Srbiji i finansijskim institucijama.²⁹

Lokalno zaduživanje u Srbiji još uvek nije uzeo maha, osim u slučajevima gradova (Beograd, Kragujevac), ali se u budućnosti može očekivati značajnija aktivnost u ovom pravcu, naročito za potrebe lokalnih infrastrukturnih ulaganja.

Zaključna razmatranja

Vladina Strategija za reformu državne uprave postavila je pet pitanja o kojima se mora voditi računa u njenom sprovođenju. To su:

1. Obim izvornih lokalnih prihoda
2. Način pokrivanja razlike u potrebnom nivou prihoda i sopstvenih prihoda (vertikalna ravnoteža)
3. Pomoć ekonomski slabijim opštinama (horizontalna ravnoteža)
4. Način finansiranja lokalnih kapitalnih ulaganja
5. Uređenje lokalnog zaduživanja³⁰

Obim izvornih lokalnih prihoda umnogome će važiti od stepena decentralizacije za koji se Srbija bude odlučila u budućnosti. U tom smislu treba videti kakvo će biti rešenje u novom ustavu. Takođe određivanje obima izvornih prihoda postavlja pred tvorce fiskalne politike kontradiktorne ciljeve, pošto razlozi efikasnosti zahtevaju da mnogi porezi budu na centralnom nivou dok sa druge strane postoje razlozi koji govore u prilog povećanja lokalnih izvornih prihoda (odgovornost lokalnih vlasti, zainteresovanost za bolju naplatu poreza, smanjenje rizika od prevelikog zaduživanja lokalnih samouprava).³¹

Ostvarivanje vertikalne i horizontalne ravnoteže postiže se transferima centralne vlasti lokalnim samoupravama. U tom smislu je i detaljno uređenje formule za transferna sredstva predviđene Zakonom o finansiranju lokalnih samouprava. Kao što i Strategija kaže, ravnoteža ne bi smela da ukloni sve razlike između opština, jer se u suprotnom smanjuje motivacija za efikasnijim delovanjem.

Centralna vlast treba da podrži kapitalna ulaganja u lokalnim samoupravama, naročito u smislu smanjivanja regionalnih razlika. Ipak centralna vlast ne treba da bude jedini izvor za lokalne kapitalne izdatke. Lokalno zaduživanje i drugi izvori privatnog finansiranja (poput javno-privatnog partnerstva) treba da olakšaju lokalnim samoupravama da brže sprovedu infra-

29 Isto, čl. 37

30 *Strategija reforme državne uprave u Srbiji*, op. cit. str. 37, 38.

31 Begović, Boris, Ilić-Popov, Gordana, Mijatović Boško i Popović, Dejan *Reforma poreskog sistema*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd 2003, str. 64-65.

strukturne i druge kapitalne projekte. U ovom smislu bi bilo korisno doneti regulatorni okvir za primenu javno-privatnog partnerstva.

Lokalno zaduživanje, koje je nesporno korisno za lokalne vlasti, nosi sa sobom i rizike prezaduživanja. Pitanje moralnog hazarda kod zaduživanja lokalnih vlasti ne sme biti smetnuto s uma. Zbog svega toga u literaturi je nesporno da lokalno zaduživanje mora da podleže određenoj kontroli centralne vlasti. Zakon o javnom dugu je to pitanje uredio i ograničio mogućnosti za zaduživanje lokalne samouprave, tako da treba da se vide kakvi će biti njegovi efekti kada odredbe postanu operativne.

Apstrakt

Fiskalna decentralizacija uslovljena je političkom decentralizacijom i postavljanjem vlade u bliži dodir sa građanima. Da bi fiskalna decentralizacija bila efikasna nužno je izgraditi odgovarajući institucionalni okvir kao i sredstva nadgledanja, kontrole i balansiranja. Finasiranje lokalne samouprave u Srbiji regulisano je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave koji omogućava sopstvene prihode, ustupljene prihode i vladine transfere.

Literatura:

- Bird, R. M, (2000). „Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principals, Local Applications” *International Studies Program Working Paper 00-2*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
- Bisić, M, (2005), „Politike javnih finansiја“ u *Četiri godine tranzicije u Srbiji*, Ur. Boris Begović i Boško Mijatović, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.
- Begović, B, Ilić-Popov, G, Mijatović B, i Popović D, (2003) *Reforma poreskog sistema*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.
- Vlada Republike Srbije (2005), *Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji*.
- Vlada Republike Srbije, (2004), *Strategija reforme državne uprave u Srbiji*, oktobar http://www.srbija.sr.gov.yu/extfile/sr/45685/strategija_reforme_drzavne_uprave.zip
- World Bank. (1990). „Financial Systems and Development” *Policy Research Series No. 15*, Washington DC
- Dillinger, W, and Webb, S. B, (1999), *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*, World Bank,
- Zakon o javnom dugu, *Sl Glasnik RS*, br. 61/2005
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl Glasnik RS*, br. 62/2006

- Kristić, S, (2006), *Izvorni prihodi u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji*, PALGO Centar i Stalna konferencija gradova i opština, Beograd.
- Ebel, R. D, and Serdar Y, (2002), *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*, World Bank Institute,
- Salmon, P, (2000), *Decentralization and Supranationality: The Case of the European Union*, Paper prepared for the IMF Conference on Decentralization: Experience, Issues and Policies, Washington, DC, November 20-21, 2000, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/salmon.pdf>

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

SRBIJA 2000–2006. : država, društvo, privreda
/ urednik Miša Đurković. – Beograd : Institut za
evropske studije, 2007 (Beograd : Dosije). – 226 str.
: graf. prikazi, tabele ; 24 cm

Tiraž 400. – Napomene i bibliografske reference uz
tekst. – Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 978-86-82057-36-9

a) Србија – Транзиција – Зборници
COBISS.SR-ID 136620812

