

Fokus

Marko Paunović

▶ **Pregled kvartala**

Boško Mijatović

▶ **Evropski pogled na Srbiju**

Nada Lazarević Bajec

▶ **Prostorni plan Republike Srbije
2010. godine**

Miloš Živković

▶ **Katastar nepokretnosti kao
registar prava na nepokre-
tnostima u Srbiji**

Boris Begović

▶ **Rado ide Srbin u vojnike**



CLDS

Fokus

Januar 2011.

KVARTALNI IZVEŠTAJ O INSTITUCIONALNIM REFORMAMA

IZDAVAČ
Centar za liberalno-
demokratske studije

REDAKCIJA
Boris Begović, Gordana Matković,
Boško Mijatović (glavni urednik),
Marko Paunović

SEKRETAR REDAKCIJE
Olivera Maksimović

GRAFIČKI DIZAJN
Miloš Majstorović

ZA IZDAVAČA
Boris Begović

Izlazi tromesečno

Sva prava zadržava CLDS.

Prenošenje tekstova u
celini ili delovima
dozvoljeno je samo uz
navođenje izvora.

ADRESA IZDAVAČA
Kralja Milana 7/1
Beograd

TEL-FAX: 324-6666

WEB SAJT
www.clds.rs

E-MAIL
office@clds.rs

Marko Paunović

► **Pregled kvartala | 3**

Boško Mijatović

► **Evropski pogled na Srbiju | 8**

Nada Lazarević Bajec

► **Prostorni plan Republike Srbije
2010. godine | 14**

Miloš Živković

► **Katastar nepokretnosti kao
registar prava na nepokre-
tnostima u Srbiji | 20**

Boris Begović

► **Rado ide Srbin u vojnike | 26**

Izdavanje Fokusa finansijski je podržao:

Think Tank Fund of the Open Society Institute

Stavovi izneti u ovoj publikaciji isključivo su stavovi autora
i oni ne moraju da budu i stavovi Think Tank Funda ili
Centra za liberalno–demokratske studije.

Pregled kvartala

Početak kvartala je obeležio **štrajk sudske administracije**, zbog malih plata. Iz raznih izvjava smo mogli da saznamo da pojedini zaposleni u sudskoj administraciji zarađuju između 16.000 i 20.000 dinara, što je nesumnjivo malo. Krajem godine (29.12.2010), donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o platama državnih službenika i nameštenika, čime je omogućeno da plate zaposlenih u sudskoj administraciji (između ostalih) budu povećane. Navedenim Zakonom smanjen je raspon plata u državnoj upravi sa 1:9 na oko 1:6, tako što su povećani koeficijenti za najniže plate.

Takođe, početkom oktobra obeležena je **desetogodišnjica 5. oktobra**. Još jednom smo mogli da čujemo priču o izneverenim očekivanjima. Akcenat je, kao i uvek, bio na "izneverenim". Previsoka očekivanja i tadašnja nerealna obećanja niko nije kritikovao.

Odnosi sa EU bili su vrlo dinamični tokom poslednjeg kvartala 2010. godine. Prvo je, krajem oktobra, Savet ministara Evropske unije doneo jednoglasnu odluku da se kandidatura Srbije prosledi Evropskoj komisiji, uz ogradu da hapšenje Ratka Mladića ostaje uslov za kandidaturu. Nakon toga, komesar EU za proširenje dostavio je Upitnik Evropske komisije, a koji je upućen radi pripreme mišljenja o zahtevu Srbije za članstvo u EU. Upitnik, inače, ima 2.483 pitanja i potpitanja, razvrstanih u šest aneksa i 33 poglavlja. Pitanja se odnose na funkcionisanje političkog sistema, zaštitu ljudskih prava i sloboda, funkcionisanje ekonomije, statističke podatke itd.

U izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2010. godinu (a koji je prezentovan sredinom oktobra) identifikovane su sledeće osnovne prepreke daljem napretku Srbije: reforma pravosuđa; reforma državne uprave i borba protiv organizovanog kriminala i korupcije; odnosi sa Kosovom; nastavak restrukturiranja ekonomije; strukturne reforme i privatizacija; komplikovani administrativni postupci i slaba vladavina prava; nastavak usklađivanja zakonodavstva sa EU i puna primena usvojenih zakona koji se odnose na EU.

Kao reakcija na izveštaj, vlada Srbije je u decembru usvojila i *Akcionni plan za ispunjavanje preporuka iz Godišnjeg izveštaja Evropske komisije za 2010. godinu radi ubrzanja sticanja statusa kandidata* sa 96 aktivnosti, vezano za konkretne probleme identifikovane u Godišnjem izveštaju. Neke aktivnosti deluju realno (usvajanje nekih zakonskih i podzakonskih akata), neki deluju nerealno u kratkom roku (puna primena pojedinih zakona), a neki su par excellence politička pitanja (poput vlasništva nad poslaničkim mandatima). Više o samom izveštaju možete pročitati u tekstu Boška Mijatovića u ovom broju Fokusa.

Tokom ovog kvartala i naš **obrazovni sistem** doživeo je dva teška udarca. Prvi je bilo PISA istraživanje koje je pokazalo da naši đaci daleko zaostaju za prosekom u sve tri oblasti – matematici, čitanju i nauci. Naime, prosečni skorovi su 493, 496 i 501, a naši đaci su zabeležili 442, 442 i 443 poena. Dakle, 10-ak posto zaostatka iza proseka. Drugi udarac je bila Šangajska lista 500 najboljih univerziteta u svetu, na kojoj nije uopšte bilo Beogradskog univerziteta. I dok se stiče utisak da je Ministarstvo prosvete svesno stanja, takođe se stiče utisak da odgovorni na Beogradskom univerzitetu i dalje žive u zabludi da je stanje u suštini dobro. Izjava rektora je u tom pogledu veoma ilustrativna „ Pali smo na marketingu. Imamo loš internet portal, slab informacioni sistem i javnost podataka. Ne ažuriramo redovno podatke, nemamo identitet, a ni novac da to popravimo.” Jeste, problem je marketing, inače je sve u redu. Činjenica je da Beogradski univerzitet skoro da ne postoji kao univerzitet – postoje pojedinačni fakulteti koji međusobno nisu ni na koji način povezani, ni finansijski, ni kadrovski, ni administrativno.

Sa druge strane, ministar obrazovanja je u novembru izjavio da će od 2014. godine biti uvedena posebna stimulacija za dobre nastavnike, čime je priznao da je postojeća uravnilovka jedan od osnovnih problema postojećeg sistema. Takođe, rekao je da će se reformisati sistem finansiranja obrazovanja, čime će se preći sa sadašnjeg finansiranja inputa (plata i komunalija) na finansiranje outputa. Videćemo šta će od svega toga biti, lako je obećavati reforme za nakon izbora.

Krajem oktobra vođeni su **pregovori sa MMF-om**, pre svega vezano za budžet za sledeću godinu. U skladu sa nedavno usvojenim fiskalnim pravilima, konsolidovani deficit svih nivoa države za 2011. godinu projektovan je na 4,1% BDP-a. Budžet je usvojen tek par dana pred kraj godine, što reflektuje teškoću sa kojom se do budžeta došlo. Naime, bilo je potrebno smanjiti deficit koji je ove godine bio skoro 5% BDP, paralelno uz ukidanje poreza na mobilnu telefoniju i uz, već ranije dogovoreno, odmrzavanje penzija i plata u javnom sektoru, kao i visoka izdvajanja za ulaganje u projekat sa FIAT-om. Konačni dogovor predviđa zamrzavanje subvencija na nivou iz 2010. godine, što je dobro.

Pored budžeta, u javnosti je trajala i intenzivna rasprava vezana za poreski sistem, pre svega za **porez na imovinu**. Osnovna ideja predloga koji je pripremila Ministarstvo finansija bila je da se propiše jedinstvena maksimalna poreska stopa od 0,4%, kao i da se proporcionalna poreska oslobođanja zamene apsolutnim. Predlog je u javnosti žestoko kritikovan jer, navodno, dovodi do povećanja poreskog opterećenja, mada su svi ignorisali činjenicu da zakon predviđa samo maksimalnu poresku stopu i da svaka opština može, ako to želi, da umanjí poresko opterećenje svojih građana. Na kraju, Zakon je toliko izmenjen amandmanima u skupštini da je cela ideja sa kojom se krenulo u izmene poreza na imovinu prilično iskompromitovana.

Jedan od argumenata koji su korišćeni u raspravi je da građani plaćaju porez na imovinu mnogo više nego firme, što „nije fer“. To je verovatno tačno, ali ignoriše činjenicu da firme plaćaju mnogo višu naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta, a koja nije ništa drugo do porez na zemljište. A, kada bi se porez i naknada sabrali, situacija bi bila znatno drugačija, odnosno videlo bi se da firme itekako plaćaju porez na svoju imovinu. Dodatni problem je što poslednji Zakon o planiranju i izgradnji

predviđa ukidanje naknade za korišćenje čime se ona integriše u porez na imovinu, ali Ministarstvo finansija nije svojim predlogom predvidelo ovu integraciju, tako da ostajemo sa sistemom u kojem postoje i porez i naknada, i to porez čije izmene Ministarstvo finansija verovatno ne bi ni predložilo da je znalo šta će na kraju da bude usvojeno.

Slično se desilo i sa Zakonom o porezu na dodatu vrednost. Iako je vlada postigla dogovor sa MMF-om o povećanju stope PDV na tri grupe proizvoda (hotelske usluge, računari, južno voće), poslanici vladajućih stranaka su prvo predložili, a zatim i usvojili amandmane kojima se PDV ne povećava na hotelske usluge i računare. Istina je da projektovani prihod nije značajan, ali se na ovakvim stvarima gubi kredibilitet – kada se vodeći donosioci odluka predomisle u roku od par nedelja. Dodatni obrt je nastao kada je predsednik odbio da potpiše zakon i vratio ga na raspravu jer je, izgleda, usvojen pogrešan tekst zakona.

Nažalost, sličan „haos“ je nastao i oko Zakona o penzijsko – invalidskom osiguranju, koji je u pripremi već punih godinu dana. Nakon što je tekst koji je usaglašen sa MMF-om prosleđen Narodnoj skupštini, vlada je sredinom oktobra, pod pritiskom sindikata, odlučila da povuče zakon iz procedure. Na kraju (u decembru) usvojene su odredbe koje nisu usaglašene sa MMF-om, pa je pitanje da li ćemo i kako ćemo „proći“ poslednju, sedmu reviziju u februaru. Naime, jedan član vlade je pregovarao sa MMF-om, drugi je pregovarao sa sindikatima, pa je, na kraju, bilo nemoguće zadovoljiti obe strane. Očigledno je procenjeno da su sindikati važniji, a zakon je izglasan i pored toga što su PUPS i G17 glasali protiv u parlamentu.

Srednom decembra konačno je ukinuta vojna obaveza, svakako jedan od najvažnijih i najdalekosežnijih poteza u ovom kvartalu. Više o tom procesu možete čitati u tekstu Borisa Begovića u ovom broju Fokusa.

U prethodnom kvartalu nekoliko puta je u javnost izlazila **loša situacija u javnim preduzećima**, a dominirali su JAT i Srbijagas. U JAT-u je promenjen generalni direktor, mada je teško verovati da će nešto bitno da se promeni. Država je izdala garancije JAT-u da se dodatno zaduži za oko 50 miliona evra, valjda u želji da firma preživi pre nego što se nađe neko ko bi bio strateški partner. Pedeset miliona je mnogo para, veliko je pitanje da li će se ovakva svojevrсна kupovina vremena isplatiti.

Što se Srbijagasa tiče, on je nastavio da kupuje preduzeća po Srbiji i da se zadužuje. Naime, država Srbija je ove godine već garantovala dva kredita – jedan od 150 miliona evra za zajam kod Evropske banke za obnovu i razvoj, a onda i dodatnih 170 miliona evra za zajam kod Banke Intesa. Budžetom za 2011. godinu predviđeno je izdavanje dodatnih garancija u iznosu od 210 miliona evra Srbijagasu za održavanje tekuće likvidnosti. Dakle, dok preduzeće ima problema sa tekućom likvidnošću, kupilo je Agroživ za 11 miliona evra. Time je javno preduzeće za distribuciju gasa, svojoj delatnosti, pored staklarstva i proizvodnje đubriva, dodalo i piličarstvo. Ništa nije skupo kada država garantuje.

Ovaj kvartal obeležili su i **zahtevi za promenom Ustava**, s tim što su različite političke stranke koristile različitu argumentaciju. Srpska napredna stranka je pokrenula prikupljanje potpisa za promenu Ustava kojima bi se broj poslanika smanjio sa sadašnjih 250 na 125. U novogodišnjem intervjuu Blicu, lider naprednjaka Tomislav

Nikolić je rekao da, pored toga, promena Ustava treba da omogući i da mandat pripadne poslaniku, kao i da se reši pitanje kada je osoba i u zakonodavnoj i u izvršnoj vlasti.

Sa druge strane, vladajuće stranke su ovu inicijativu proglasile demagoškom, budući da se ne bi ostvarile značajne uštede. Neke od vladajućih partija podržavaju ideju o izmeni Ustava, ali sa idejom omogućavanja dalje decentralizacije i regionalizacije. Tako su Ujedinjeni regioni Srbije izašli sa svojim konceptom regionalizacije i decentralizacije, za koji se nadaju da će podstaći javnu raspravu. Sa druge strane, DSS i SRS se zalažu protiv izmene postojećeg Ustava, jer tvrde da se iza želje za promenom radi samo o želji vladajućih stranaka da iz Ustava izbace čuvenu preambulu o Kosovu.

Kraj godine je obeležio i strateški **dokument Srbija 2020**, napravljen po uzoru na dokument Evropske unije, Evropa 2020. Dokument postavlja ciljeve u pet, po autorima, ključnih oblasti: povećanje zaposlenosti, unapređenje ljudskog kapitala, investiranje u znanje i tehnologiju, rast zasnovan na izvozu i racionalnom korišćenju tehnologije, kao i socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.

Strategija postavlja dva preduslova za ispunjavanje ovih ciljeva – institucionalne reforme i izgradnju fizičke infrastrukture. Što se tiče institucionalnih reformi, identifikovano je sedam osnovnih pravaca delovanja. Prvi je reafirmacija parlamenta i parlamentarizma, gde se predlaže ukidanje blanko ostavki uz prelazak na personalizovani proporcionalni izborni sistem. Drugi je jačanje efikasnosti i odgovornosti izvršne vlasti, gde se uglavnom predlaže profesionalizacija i depolitizacija organa državne uprave, ali i javnih preduzeća. Treći je izgradnja modernog i efikasnog pravosuđa, konkretne mere se ne navode. Četvrti je regionalizacija i decentralizacija, gde nema čak ni načelnih ideja o tome šta treba uraditi, koje nadležnosti treba preneti na niže nivoe vlasti i kako to finansirati. Peto, strategija navodi kodifikaciju pravnog sistema, čime bi se navodno „prevazišla sadašnja praksa prečestih izmena i dopuna zakona i drugih propisa, pa i njihova neusklađenost, što unosi veliku neizvesnost i nestabilnost u pravni poredak, položaj, prava i obaveze građana i pravnih lica.“ Kako bi kodifikacija postigla sve ove ciljeve nije jasno, iako nema spora da se radi o zaista važnom i ozbiljnom problemu. Šesto, govori se o afirmaciji regulatornih i kontrolnih organa, putem povećanja nezavisnosti od izvršne vlasti, ali i garantovanjem bolje materijalne i kadrovske osposobljenosti. Iako u nekim slučajevima ovo jeste realan problem, ipak se mora priznati da mnoga regulatorna tela imaju manje-više punu nezavisnost u radu i dobro su materijalno obezbeđena, ali su rezultati izostali. Jednostavno, treba se napraviti dobar balans između nadležnosti i odgovornosti, a tu ravnotežu je teško postići. Sedmo, strategija govori o borbi protiv korupcije, organizovanog kriminala i reformi službi bezbednosti. Možda je ovaj deo (dva pasusa, doduše) i najslabiji, jer ne prepoznaje korupciju kao prirodnu posledicu loše regulative i velikih diskrecionih ovlašćenja, već se isključivo insistira na ex post represivnim merama.

Sve u svemu, ovaj deo strategije nije loš, ali je dalja razrada nužna. Kao ni ostatak strategije, uostalom, ni deo koji se bavi institucionalnim aspektima praktično ne sadrži nikakve konkretne mere. A, upravo tu su najveći problemi. Lako će se „posti-

ći društveni konsenzus“ da treba smanjiti nezaposlenost, unaprediti ljudski kapital i smanjiti siromaštvo, ali zanimljivo pitanje - „A kako?“ je skoro u potpunosti zane-
mareno. Samim tim, upotrebna vrednost ovog dokumenta je relativno mala.

Tokom celog kvartala je, s vremena na vreme, iskrsavalo **pitanje rekonstrukcije vlade**. U javnosti je praktično samo ministar Mrkonjić bio odlučno protiv, svi ostali su načelno podržavali tu ideju, ali od toga nije bilo ništa. Ali, možda i zanimljivije pitanje nije nikada otvoreno – šta nama od državnih organa uopšte treba?

Naime, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka od ličnosti je, za svoje potrebe, izradio i na svoj veb sajt postavio Katalog organa javne vlasti, gde su identifikovali 10.811 organa javne vlasti u Srbiji. Tu se nalazi bukvalno sve, od škola, mesnih zajednica, domova zdravlja, pa do ministarstava. Tako saznajemo da postoji 20 samostalnih republičkih organa i nezavisnih tela (poput samog Poverenika, Narodne banke, Komisije za zaštitu konkurencije...), zatim 110 republičkih agencija, zavoda i drugih organizacija (Zavod za statistiku, Agencija za privatizaciju, Agencija za hemikalije, Geomagnetski zavod...) i 83 javna preduzeća i drugih pravnih lica sa većinskim državnim kapitalom ili sa javnim ovlašćenjima. Između ostalog, na spisku se nalazi Feršped (špediterska firma) zatim Beogradturs (turistička agencija), ali i Želturist (preduzeće za železničko ugostiteljstvo i turizam).

Sve ukupno, dakle, na spisku se nalazi preko 200 različitih republičkih organa i preduzeća sa javnim ovlašćenjima. Detaljna analiza bi verovatno pokazala da jedan deo ovih institucija i preduzeća treba ukinuti (prodati), ali i da postoji veliki prostor za objedinjavanje i konsolidaciju pojedinih institucija.

Evropski pogled na Srbiju

Uvod

Domaći pogled na Evropsku uniju dobro je poznat. Političari su veliki optimisti da će približavanje, pa učlanjenje, ako Bog da, doneti velike dobitke i preobraziti zemlju. Bar tako kažu, a izgleda imaju na umu evropske fondove. Jedina prepreka je, po njima, stav Holandije, eventualno kosovsko pitanje, dok je sve ostalo ili rešeno na zadovoljavajući način ili od drugorazredne važnosti. Izgleda da je narod znatno skeptičniji, ili bar oprezniji, ali i da uglavnom ima pozitivan stav prema učlanjenju, možda zbog novca iz tih fondova koji će nam unaprediti život.

Ipak, da pogledamo kako Evropska unija gleda na Srbiju i njeno sazrevanje. Na početku da podsetimo na postojanje tzv. kopenhagenskih kriterijuma koje kandidat za članstvo mora da zadovolji kako bi mogao biti primljen u fino evropsko društvo. Oni podrazumevaju političke uslove (dostizanje stabilne, zrele demokratije i poštovanje ljudskih prava), ekonomske uslove (dostizanje normalne tržišne ekonomije, sa funkcionalnim institucijama) i sposobnost zemlje da implementira zakonodavstvo i politike u skladu sa onima u Evropskoj uniji (*acquis communautaire* i ostalo).

Svrha ovih standarda je očigledna: EU ne želi da u svoje redove primi zemlju koja nije zrela za prijem, odnosno zemlju koja bi, po učlanjenju, Uniji donela teškoće u smislu nedemokratskih politika (blanko ostavke poslanika, manipulacije sa izborima), nepoštovanja ljudskih (i manjinskih) prava, slabe ekonomije koja bi zapala u krizu, raširene korupcije i pranja novca, nefunkcionišućeg sudstva i slično. Ne može se, na primer, zamisliti zemlja Evropske unije u kojoj bi se tzv. reforma pravosuđa, odnosno izbor sudija izveo na ovako bedan način.

Evropska unija je svojevremeno pogrešila i unapred najavila prijem Rumunije i Bugarske, zajedno sa ostalim istočnoevropskim zemljama, ali se pokazalo da te dve zemlje nisu spremne. Briselu je uspelo da prijem prolongira za tri godine (od 2004. na 2007. godinu) da bi se, makar na antikorupcijskom frontu, usvojile zakonodavne promene, ali više nije mogao svog obraza radi. Obećao je, pa je morao da ispuni. Ta greška samo je uverila Brisel da ne treba previše obećavati i biti popustljiv, već da treba insistirati na ispunjenju propisanih standarda...

U Srbiji mnogi vide samo političke prepreke učlanjenju u EU i veruju da će preskakanje tih prepreka biti dovoljno. Te prepreke jesu prve na redu, pošto se bez njihovog uklanjanja ne može pristupiti sledećim koracima, ali ne i najteže. One jesu politički vrlo osetljive i nije ih lako preskočiti, ali se radi o problemima koji mogu biti rešeni jednim potezom, u kratkom roku. Sa druge strane, zadovoljenje kopenhagenskih kriterijuma daleko je teži zadatak, jer izgradnja valjanih institucija podrazumeva mnogo više od pojedinih političkih poteza - ona zahteva puno mukotrpnog rada cele državne uprave tokom dužeg vremenskog razdoblja.

Izjave evropskih političara daju izvesnu indikaciju o putu koji treba preći, ali ni izdaleka ne ukazuju jasno i detaljno o svim teškoćama. Ali, postoje dokumenti koji sadrže jasna uputstva šta sve treba uraditi i u kom stepenu je Srbija napredovala na tom putu. Valja ih samo pročitati.

U nastavku ćemo izneti osnovne nalaze dokumenta čiji je naslov *Izveštaj o napretku Srbije 2010. godine* (Serbia 2010 Progress Report). Njega izdaje Evropska komisija i predstavlja njen zvaničan dokument, koga dostavlja Evropskom parlamentu i Savetu ministara, tom najvišem telu Evropske unije. Naime, posle donošenja načelne odluke o želji Evropske unije da se proširi na zemlje zapadnog Balkana, Komisija od 2002. godine detaljno prati razvoj političkih i ekonomskih institucija i politika ovih zemalja u godišnjim izveštajima kakav je ovaj, što predstavlja osnovu za politiku Unije izraženu kroz dokument *Strategija proširenja i osnovni izazovi*.

U ovom dokumentu detaljno se predstavljaju, analiziraju i ocenjuju pojedine oblasti institucionalnog razvoja i politike u Srbiji, što je, svakako, važno pošto predstavlja zvaničan Brisel. Mi ćemo u ovom tekstu predstaviti deo Izveštaja koji je posvećen uže ekonomskim temama, što obuhvata odeljke *Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije* i *Sposobnost da se nosi sa konkurentskim pritiskom i tržišnim silama unutar Unije*. Analiza ostatka Izveštaja biće data u knjizi CLDS-a *Institucionalne reforme 2010*, koja je u pripremi.

Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije u Srbiji

U ovom odeljku ispituju se karakter ekonomije Srbije i njena funkcionalnost. Prate se kako tekuća makroekonomska kretanja, tako i strukturne odlike.

Makroekonomska kretanja i politika. Konstatuje se da je u 2009. godini BDP smanjen za 3%, da je početkom 2010. godine ostvaren izvestan napredak, ali da je slabiji nego što se očekivalo i da su stoga MMF i vlada Srbije revidirali prognozu daljih kretanja naniže, na 1,5%. Pozitivno se ocenjuje rast industrijske proizvodnje, posle velikog pada u 2009. godini. Ocena je da je srpska privreda i dalje pod uticajem svetske krize i da je „oporavak spor i nesiguran“.

Na spoljnotrgovinskom planu zabeleženi su povoljni pomaci. Još u 2009. godini platnobilansni deficit je smanjen, prvenstveno zbog znatnog pada uvoza, ali je i tada bio na visokih 15,5% BDP-a. U 2010. godini izvoz je povećan, zahvaljujući rastu industrijske proizvodnje u evropskim zemljama, mada je i uvoz počeo da raste.

Priliv kapitala, uključujući i strane direktne investicije veoma je smanjen u 2008. i 2009. godini. Ipak, devizne rezerve su gotovo nepromenjene, dok je spoljni dug povećan. Dostigao je 23,3 milijarde evra, što je blizu 80% projektovanog BDP-a u 2010. godini. Ocenjuje se da je spoljni dug „visok i da rastuća zaduženost ostaje predmet zabrinutosti“.

Na tržištu rada odvijaju se nepovoljni trendovi: zarade stagniraju u realnom izrazu, dok nezaposlenost raste i dostiže u prvoj polovini 2010. godine čak 19,2%. Zaposlenost je, istovremeno, smanjena na 1,85 miliona, što je istorijski minimum. U skladu s tim je ocena da su „uslovi na tržištu rada dalje pogoršani“.

Pri opisu monetarne sfere konstatuje se da su kretanja u 2009. godini bila u skladu sa očekivanjima, ali da povećani inflacioni pritisci u 2010. godini navode NBS da prekine relaksaciju monetarne politike. Ocenjuje se da „kretanje cena treba pažljivo pratiti zbog mogućih daljih inflacionih pritisaka generisanih iz povećanja cena energije, nafte i derivata i depresijacije dinara“.

Kurs dinara je, konstatuje se, na trendu depresijacije od decembra 2009. godine, s tim da je NBS prodala na međubankarskom tržištu oko 2 milijarde evra, čime su smanjene preterane fluktuacije kursa.

Najveće slabosti Izveštaj nalazi u fiskalnom sistemu. Budžetski deficit je visok, ali ne zbog anticikličnog povećanja budžetskih rashoda, već smanjenja prihoda (PDV-a i drugih), što je posledica smanjenih dohodaka stanovništva. Fiskalno prilagođavanje u 2010. godini izvedeno je kroz zamrzavanje plata i penzija i obustavljanje daljeg zapošljavanja, kao i dalje smanjenje kapitalnih rashoda budžeta. Javni dug brzo raste i dostigao je 36% BDP-a u avgustu 2010. godine.

Sve u svemu, ekonomska politika je, ocenjuje se, imala „ograničene“ pozitivne efekte u suočavanju sa krizom. Ipak, makroekonomska politika, dogovorena sa MMF-om, otklonila je potencijalno najnegativnije makroekonomske efekte.

Postojanje tržišne ekonomije. Proces liberalizacije cena je zaustavljen u 2009. godini, a udeo administrativnih je oko jedne četvrtine indeksa potrošačkih cena. U 2010. godini intervencija je proširena na mlečne proizvode i zejtin, zbog nestašica.

Učešće privatnog sektora u BDP-u se i dalje smatra niskim, 55-60% po proizvodnji i oko 60% po zaposlenosti. Stoga se privatizacija i/ili likvidacija društvenog i državnog sektora smatra jednim od osnovnih prioriteta. Do sada je prodato 2.300 preduzeća, uz prihod od 2,6 milijardi evra, znači tek nešto preko 1 milion evra po preduzeću. Preostala su najmanje atraktivna preduzeća. Sa druge strane, brzo se povećava broj poništenih privatizacija. Ni kod prodaje većih državnih preduzeća nije bilo uspeha: pokušaj sa Galenikom je propao, kao i sa JAT-om. Napredak u privatizaciji ocenjen je kao „ograničen“, mada bi tačnije bilo reći da je otišao u suprotnom pravcu, pravcu podržavljenja.

Kod lakoće ulaska u posao i izlaska iz njega konstatuje se pozitivan pomak kod registracije firmi: bitno je ubrzana posle početka rada Agencije za pivredne registre maja 2009. godine. Po stupanju na snagu novog Zakona o stečaju (januar 2010. godine) očekivalo se njegovo pozitivno dejstvo, ali je ono izostalo i kod stečaja ostaje „dug red čekanja“. Pominje se i „veoma spora“ primena Zakona o planiranju i izgradnji. Zaključak je: „postoji izvestan napredak, posebno kod registracije novih kompanija i podnošenja finansijskih izveštaja kod već postojećih. Ipak, izuzetni redovi čekanja i kompleksna legislativa ostaju na snazi i otežavaju poslovno okruženje“.

U delu pravnog sistema povezanog sa tržištem primećuje se „izvestan napredak“ u usvajanju novih zakona u skladu sa *acquis*. Ipak, konstatuje se da su i priprema i implementacija „ponekad spore i neujednačene“, kao i da je „izvršenje prava slabo zbog tehničkih i personalnih slabosti u sudovima i izvršnim telima“. Pominje se i „nekonzistentna primena zakona“ i „duge procedure“ koje često prekoračuju rokove propisane zakonima, što „ugrožava investicije“. U zaključku stoji da „slabosti u vladavini prava i preovlađujuća korupcija nastavljaju da ograničavaju pravnu predvidljivi-

vost i potkopavaju poverenje u pravni sistem među ekonomskim akterima, posebno u pogledu efektivne zaštite svojinskih prava“.

Finansijski sektor. Stanje u bankarstvu se ocenjuje dosta povoljno i primećuje smanjenje broja banaka, uz dominaciju stranih i visoka kapitalizacija. Važan uzrok povoljnom stanju nalazi se u tzv. Bečkoj inicijativi, kada su strane banke obećale da neće povlačiti kapital iz Srbije. Stres test banaka pokazao je njihovu otpornost na spoljne udare. NBS, zbog visokih obaveznih rezervi i kapitalne adekvatnosti, može lako ubaciti visoke iznose dodatne likvidnosti. U zaključku se primećuje usporavanje intermedijacije od strane banaka, konstatuje njihovo zdravlje i profitabilnost, ali i upozorava na rizik mogućeg opadanja sposobnosti dužnika da servisiraju dugove usled relativno visokog udela loših zajmova i znatne izloženosti kursnom riziku.

Sektor osiguranja nije dovoljno razvijen u Srbiji, a kriza je ne samo usporila rast već i smanjila obim poslovanja u realnom iznosu. Ocena je da napredak zaostaje, o čemu svedoči smanjenje njegovog udela u kapitalu finansijskog sektora. U celini uzev, napredak celog nebankarskog dela finansijskog sektora je usporen i njegova uloga u finansijskoj intermedijaciji „ograničena“.

* * *

Sve u svemu, ocenjuje se da su „u izazovnijem okruženju ranije identifikovane slabosti sada akutnije. Tržišni mehanizmi ostaju ugroženi distorzijama, pravnom nesigurnošću, velikom umešanošću države u proizvodnju i nedovoljnom konkurencijom“.

Sposobnost Srbije da se nosi sa konkurentskim pritiskom unutar Unije

Izveštaj konstatuje da se ekonomska klima pogoršala zbog krize, ali da su vlasti uspele da održe makroekonomsku stabilnost radi dalje tranzicije ka tržišnoj privredi. Ipak, „slabosti korporativnog upravljanja i defekti u konkurenciji i dalje predstavljaju barijere poslovanju“.

Ljudski i fizički kapital. Izveštaj navodi „izvestan napredak“ u reformi obrazovnog sistema, ali konstatuje da „jaz između tražnje i ponude kvalifikovane radne snage identifikovan u prethodnim izveštajima nastavlja da bude kočnica stranim direktnim investicijama i razvoju novih ekonomskih sektora“, jer „privreda i dalje pati od nestašice kvalifikovane radne snage“, dok se „stav prema učenju celog života i mobilnost popravljaju, ali sporo“.

Investicije brzo opadaju tokom 2009. i 2010. godine. Tako su strane direktne investicije smanjene u 2009. godini za jednu četvrtinu (na 1,37 mrd evra). Sredstva NIP-a smanjena su na jednu trećinu iznosa iz 2008. godine, a još više u 2010. godini. Problem je i struktura investicija: previše ide u sektore koji ne trguju sa inostranstvom, što doprinosi spoljnim neravnotežama. Ocena: „domaće investicije opadaju pošto su domaći izvori oskudni i strane direktne investicije takođe gube zamah zbog globalno nepovoljnih ekonomskih uslova“.

Sektorske strukture. „Proces restrukturiranja napreduje sporo“. Kostatuje se da se 60% BDP-a stvara u servisnom sektoru i da javna preduzeća i dalje ostvaruju

visok procenat proizvoda, ali da im je efikasnost niska i da su ostvarili kumulativni gubitak od 3 milijarde evra, što je trećina njihovog kapitala. Oko $\frac{3}{4}$ izvoza ostvaruju firme u stranom vlasništvu, dok mala i srednja preduzeća učestvuju samo sa 51% u dodatoj vrednosti i 57% u zaposlenosti. Siva ekonomija je značajna i posledica je slabosti poreske politike i lošeg sprovođenja zakona generalno. Sveukupna ocena je da „strukturno prilagođavanje ekonomije kasni zbog sporog reformskog procesa, koji je otežan zbog ekonomske krize“.

Državni uticaj na konkurentnost. Izveštaj primećuje znatan rast državnih subvencija tokom poslednjih godina, ali i konstatuje da bi one mogle biti i veće pošto se ne podnose na prethodno odobrenje. Pominje se zakon o kontroli državne pomoći iz 2009. godine, ali i navodi da „odgovarajući mehanizam nadzora još uvek nedostaje“. Zaključna ocena je da „država nastavlja da bitno utiče na konkurenciju kroz svoje pravne i finansijske mehanizme“, što je svakako nepovoljno.

Ekonomska integracija sa EU. Izveštaj konstatuje da „trgovinska integracija sa EU ostaje visoka i da izvozna konkurentnost nastavlja da se popravlja“. Naime, EU predstavlja daleko najvećeg trgovinskog partnera Srbije sa 58% izvoza i 57% uvoza. Konkurentnost izvoza se popravlja zbog rasta produktivnosti, stagnacije realnih zarada i depresijacije dinara.

Zaključak

Izveštaj o napretku Srbije 2010. godine kombinacija je diplomatskog i analitičkog teksta. Da je diplomatski vidi se po pažljivo biranim rečima i po uravnoteženosti ocena: praktično za svaku oblast data je kombinacija „mali napredak, ali“, odnosno umerena ili vrlo skromna pohvala o izvesnom napretku, praćena nepovoljnim ocenama o stanju ili kretanju u datoj oblasti. Analitički deo je bogat i svedoči o odličnom poznavanju situacije u Srbiji od strane Brisela.

Diplomatska uravnoteženost ima za svrhu da sugeriše da Srbija postepeno napreduje u zadovoljenju kriterijuma, ali i da postoje objektivne prepreke koje kočé prijem. Konkretnije rečeno, verujem da EU želi da politički podrži sadašnju vladu Srbije i da je, stoga, donekle hvali i otvara evopsku perspektivu, ali i da manje-više jasno kritikuje loše stvari u Srbiji kako bi sugerisala da je perspektiva udaljena i da ne treba gajiti iluzije o brzom prijemu.

I, zaista, privreda Srbije je daleko od zadovoljenja kopenhagenskih kriterijuma: slaba je, opterećena brojnim makroekonomskim neravnotežama, strukturno nedovoljno prilagođena i reformisana, opterećena slabo uređenim institucionalnim ambijentom, sa državom koja više odmaže nego što pomaže... Stvarno stanje verovatno je nepovoljnije nego što bi se dalo zaključiti po Izveštaju, ali su i tamošnje ocene dovoljno nepovoljne da se, bez rizika greške, izvuče zaključak o udaljenosti učlanjenja, odnosno o vrlo dugom putu koji Srbiju čeka do ispunjenja kopenhagenskih uslova za članstvo u Evropskoj uniji.

Kao reakciju na ovaj Izveštaj, Vlada Srbije je 29. decembra 2010. godine usvojila *Akcioni plan za ispunjavanje preporuka iz Godišnjeg izveštaja Evropske komisije za 2010. godinu*. Tu je nabrojano šta će sve Srbija preduzeti u dogleđno vreme, ali se akcije najvećim delom svode na normativne, zakonske promene, kao da je osnovni

problem tu, a ne u lošem funkcionisanju institucija. Tako se, na primer, hvali Komisija za kontrolu državne pomoći kao novi organ koji lepo funkcioniše, ali se ne primećuje protivrečnost te konstatacije i navoda iz Izveštaja o previsokom nivou subvencija u Srbiji (što je simptom kršenja Zakona o kontroli državne pomoći)²

² Inače, Komisija je u dosadašnjem radu gotovo isključivo razmatrala nevažne programe (dodela pomoći manjinskim pozorištima, radionicama za invalide, malim izdavačkim kućama i slično). Nije se pozabavila većim projektima, kao što su pomoć Fijatu ili Železnici, pa ne čudi da ni u jednom slučaju nije pronašla državnu pomoć koja ne bi bila u skladu sa Zakonom.

Prostorni plan Republike Srbije 2010. godine - između ambicija i realnosti

Da li novi Prostorni plan Republike Srbije predstavlja „civilizacijski iskorak“ „osnovu za novi optimizam“, „otvoren put ka razvoju uređenog prostora naše zemlje“ ili je to samo još jedan dokument koji će podeliti (neslavnu) sudbinu prethodnog? Razmotrićemo osnovne karakteristike plana i novine koje donosi, kao i realnost okruženja u kome se plasira, da bismo procenili kako stvari stoje i da li se naslućuju problemi.

Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine (PPRS) usvojen je na sednici Narodne skupštine 23. novembra 2010. godine u obliku zakona i stupio je na snagu 1. decembra 2010. godine. Plan je napravljen u definisanom zakonskom okruženju, u svemu formulisan u skladu sa načelima za uređenje i korišćenje prostora koja su navedena u Zakonu o planiranju i izgradnji iz 2009. godine. Po tom zakonu (zapravo po Ustavu iz 2006. godine), prostorni plan je ponovo postao glavni nacionalni prostorni dokument umesto Strategije prostornog razvoja, predviđene Zakonom iz 2003. godine. U smislu važećeg zakona, to je osnovni planski dokument prostornog planiranja i razvoja u Republici. Nivo značaja plana se u Zakonu o PPRS još pojačava pa se kaže da „Prostorni plan predstavlja osnov za definisanje strategija na državnom, regionalnom i lokalnom nivou u meri u kojoj imaju uticaj na prostorni razvoj Republike Srbije, njenih regiona i jedinica lokalne samouprave“ (član 3).

Ambicija

PPRS je impresivan dokument, strateški, razvojni, prostorni i predstavlja evoluciju u planiranju na nacionalnom nivou, nadgrađuje do sada važeći prostorni plan (iz 1996. godine, koji je prestao da važi danom stupanja na snagu novog plana), uspostavljajući relaciju sa svim, u međuvremenu, donesenim nacionalnim i evropskim dokumentima relevantnim za prostorno planiranje, održiv razvoj, prilagođavanje klimatskim promenama i slično.

Prethodnih dvadesetak godina održiv razvoj postao je centralna tema u svetu. Sve razvijene i manje razvijene zemlje čine napore da principe održivog razvoja ugrade u planske dokumente. U EU je na snazi obimna legislativa, direktive, regulative i mere koje promovišu nove standarde, štite nasleđe, prirodu, biodiverzitet, podržavaju energetska efikasnost, ravnomerni regionalni razvoj, učešće javnosti, saradnju, teritorijalni kapital, urbano-ruralnu saradnju, koridore i osovine... Svi ovi dokumenti se integrišu u instrumente kontrole izgradnje u javnom interesu, ali i u različite oblike finansijskih i fiskalnih stimulacija. Tako i PPRS nema problema sa osnovnim prioritetom: „U tom sistemu, prema ideji održivog razvoja, prioritet ima očuvanje prirode, odnosno održivo korišćenje obnovljivih, i naročito, neob-

novljivih resursa kao i onih vrednosti na kojima počiva identitet Republike Srbije i njenih sastavnih delova. Efikasan sistem zaštite životne sredine podrazumeva integraciju problematike životne sredine, u okviru pojedinačnih sektorskih politika. To podrazumeva kako međusobno usaglašavanje ciljeva i mera, tako i harmonizaciju zakonodavstva i standarda sa regulativom EU, kao i njihovu doslednu primenu. U dosadašnjoj praksi politika životne sredine, uglavnom, nije bila sastavni deo drugih sektorskih politika, odnosno problemi zaštite životne sredine su pretežno sektorski tretirani u razvojnim programima i projektima.“ (PPRS, *Opšta ocena stanja*).

Plan prezentuje izazovnu viziju: „U pogledu prostornog razvoja, dugoročna vizija Republike Srbije je da bude: teritorijalno utvrđena i regionalno uravnotežena, održivog ekonomskog rasta i konkurentna, socijalno koherentna i stabilna, infrastrukturno opremljena i saobraćajno pristupačna, očuvanog i zaštićenog prirodnog i kulturnog nasleđa, kvalitetne životne sredine i funkcionalno integrisana u okruženje.“

Plan formuliše osnovne ciljeve (uravnotežen regionalni razvoj i unapređena socijalna kohezija, regionalna konkurentnost i pristupačnost, kao i održivo korišćenje resursa i zaštićena i unapređena životna sredina, zaštićeno, uređeno i održivo korišćenje prirodnog i kulturnog nasleđa, kao i prostorno funkcionalna integrisanost zemlje u okruženje) i operativne ciljeve (brojne), dva scenarija (scenario recesivnog rasta sa elementima kriznog upravljanja i scenario održivog prostornog razvoja) i dva vremenska horizonta: horizont realnih mogućnosti u odnosu na institucionalne, organizacione i finansijske mogućnosti do 2014. godine i horizont pretpostavljenih mogućnosti ukoliko RS postane članica EU pre 2020. godine. U oba vremenska horizonta ovaj prostorni plan omogućava ostvarenje ciljeva usmerenih ka dugoročnoj viziji, veće ravnoteže ekonomskog, demografskog, socijalnog i fizičko-ekološkog razvoja na državnom i regionalnom nivou. „Osnovno plansko opredeljenje jeste dugoročni uravnoteženiji i održiv prostorni razvoj države i svih njenih konstitutivnih teritorijalnih jedinica mobiliziranjem razvojnih potencijala, većim angažovanjem i razvojem teritorijalnog, socijalnog, humanog i kulturnog kapitala.“ (2. *Konceptija prostornog razvoja Republike Srbije*). Tu je i usklađen razvoj svih regionalnih celina (regiona, NSTJ 2) i podcelina (oblasti, NSTJ 3). Dokument pokriva sve oblasti, ukazuje na sistemske reforme, poziva na horizontalno i vertikalno usklađivanje mera, politika, aktivnosti, uz integrisanje svih poznatih planerskih koncepata i retorike. Takođe, razvijen je kompleksan sistem indikatora koji će služiti za ocenu razvojnih politika i procenu dostizanja strateških ciljeva prostornog razvoja Republike Srbije.

Realnost

Posmatrajući pohvale i opšti konsenzus u proceduri usvajanja PPRS (kao i u slučaju usvajanja Zakona o planiranju i izgradnji 2009. godine), neupućeni bi mogli pomisliti da se nešto bitno dešava, da je država Srbija rešila da se ozbiljno pozabavi svojim prostornim i razvojem uopšte, da je postignut konsenzus koji će voditi realizaciji plana. Međutim, može se saglasnost i optimizam tumačiti i na drugi način. Iskustvo govori da su brojni slični dokumenti usvajani u proteklom periodu, a da se

stvari nisu bitno promenile, te država, skupština, narodni predstavnici, predstavnici privrede, lokalnih samouprava, baš i nisu mnogo zainteresovani za ovaj posebni dokument, predosećajući da on ne donosi nikakve suštinske promene. To nije instrument koji će nešto radikalno menjati, nekoga ugrožavati ili davati nove zadatke, to je samo još jedan novi dokument u nizu i to u oblasti prostornog planiranja za koju ne postoji naročit interes.

Koliko god truda uloženo u PPRS, prezentaciju i usklađivanje ciljeva, detaljnu elaboraciju svih aspekata razvoja, novi plan se zapravo ne razlikuje, suštinski, od starog iz 1996 godine. Stari je imao istu ambiciju da integriše sve aspekte razvoja, da pokuša da sve uskladi i da se, zatim, ostvaruje kroz koordinaciju i složene mere na nivou države kao i kroz planove nižeg reda, regionalne i, pre svega, lokalne. Taj plan se nije ostvario, što se može pravdati i posebnim okolnostima (sankcije, ratovi). Ali nije ni temeljno analiziran, niti je iz njegove sudbine izvučena pouka.

Generalno, oba strateška državna plana samo na prvi pogled liče na planove u tržišnim privredama i parlamentarnim demokratijama. Međutim, oni u većoj meri simuliraju proces i proizvod, nagomilavaju teme i aspekte (više liče na katalog tema, oblasti, ciljeva, pretpostavki, Zakon o PPRS ima 339 strana) koje je teško pratiti, pokušavajući da objedine mnoštvo nekompatibilnih očekivanja i razvojnih modela. Očigledno je da nedostaje i adekvatan izbor instrumenata implementacije. Mere za sprovođenje PPRS 2010–2020. godine su, takođe, zakonska obaveza, međutim nisu prezentovane kao deo plana već se u Zakonu o PPRS kaže da Program implementacije Prostornog plana Vlada donosi u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona (član 9). Tako ostaje nejasno kako će se usmeravati sve predložene aktivnosti.

Utvrđivanje dugoročnih strateških ciljeva i zadataka je kompleksna aktivnost koja podrazumeva poznavanje opcija, odnosno, izbor strategija mora biti podržan argumentima: kako izabrana alternativa može rešiti probleme. Kreiranje plana i izbor strategija koje će voditi željenim rezultatima kroz posebne akcije podrazumeva poznavanje odnosa uzroka i posledica, kao i ulogu pojedinih instrumenata, sredstava u ostvarivanju strategije – plana. U procesu strateškog planiranja važno mesto ima analiza i izbor ključnih problema u razvoju. Kako su mnoge teme vezane za prostorni i ekonomski razvoj, teško je uočiti sistemske parametre koji bi omogućili lociranje problema u savremeni kontekst u Srbiji.

PPRS se zasniva na pretpostavci regionalizacije i decentralizacije kao efikasnim instrumentima za sprovođenje politika plana. Delegiranje odlučivanja na niže nivoe upravljanja može biti efikasno, ali pod pretpostavkom da su stvoreni uslovi: odgovorna uprava koja može obezbediti adekvatne resurse. Decentralizacija, svakako, nije u domenu prostornog planiranja. Isto tako nisu ni osnovni instrumenti, resursi na kojima se vodi lokalna politika.

Prebacivanje nadležnosti na lokalni nivo je sasvim u duhu evropskih i svetskih preporuka. Nacionalni plan delegira mnoge zadatke lokalnom nivou, ali u aktuelnoj situaciji nije jasno kako će se to ostvariti. U procesu decentralizacije, do koga će nužno doći u budućnosti, gradovi i opštine će sve više preuzimati regulatornu funkciju, biće i promoteri lokalne ekonomije i preduzetnici koji će obezbeđivati usluge i

upravljati imovinom opštine ili grada. Međutim, kako sada stvari stoje, lokalni nivo naviknut na hijerarhijski sistem planiranja i upravljanja koji ide odozgo na dole, najčešće nema finansijskih resursa niti kapaciteta da razmišlja integralno, intersektorski i šire, regionalno. Lokalni prihodi su nedovoljni da obezbede ekonomski razvoj i poboljšanje kvaliteta života.

U Srbiji je veliki broj siromašnih opština. Da bi složeni sistem planiranja mogao da se sprovedi bilo bi potrebno osposobiti i kadrovski opremiti lokalne uprave koje bi bile u stanju da sprovedu PPRS. Da li je to moguće? Ekonomska kriza, politike smanjenja uprave, nedostatak urbanističkog kadra sa složenim znanjima, pre svega iz oblasti prava i ekonomije, koji se u državi Srbije ne proizvodi, uslovljava negativan odgovor. Kako će male, nestručne službe u opštinama biti kreativne i inovativne i usaglašavati sve zahteve PPRS koji su im delegirani?

Problem oba prostorna plana (onog iz 1996. godine i sadašnjeg) je isti: razvijeni su u istom planskom sistemu, rigidnom, neadekvatnom, neprilagođenom situaciji pluralizma interesa. Što je još važnije, i jedan i drugi su formulisani u situaciji nerazvijenih osnovnih institucija na kojima se savremeni prostorni razvoj zasniva: uređeni svojinski odnosi, precizno regulisana prava i obaveze i pravni sistem koji obezbeđuje stabilnost i sigurnost.

U protekloj deceniji su postojali pokušaji prevazilaženja ograničenja formalnog, zakonom propisanog, prostornog planiranja, njegovih rigidnih struktura, hijerarhija i procedura, kroz proces neformalnog strateškog planiranja. Konstatovano je da "Strateško planiranje na lokalnom nivou, sprovedeno na participativan način, ima značajnu ulogu u razvoju opština, procesu evropskih integracija, smanjenju siromaštva, kao i usklađivanju finansijskih sredstava opštine, budžeta Republike Srbije i donatora koji deluju na lokalnom nivou. Ovaj proces utiče na budući pravac razvoja opština i opštinskih institucija, kao i na aktivnosti primene definisanih planova" (Vlada Republike Srbije, 21.2.2007.godine). Međutim, to iskustvo nije analizirano ni suštinski procenjeno.

Evolucija ili radikalne promene

Da Republika Srbija ozbiljno misli na svoj prostorni razvoj i izgradnju, prvo bi ustanovila osnovne institucije, pre svega privatizovala zemljište (odredila vlasnike, privatne i javne) i uredila katastar da se zna šta je čije i kakva prava i obaveze iz toga proizlaze. Zatim bi ozbiljno analizirala šta se do sada desilo, ne samo kakve su posledice, već i kakve su politike i regulative korišćene, koliko su one bile uspešne ili pogrešne, usklađene ili neusklađene. Zatim bi procenila koji načini upravljanja prostorom imaju smisla u datim uslovima i sa postojećim realnim ograničenjima i na bazi takve temeljne analize napravila novi, adekvatan zakon o planiranju i regulisanju prostornog razvoja.

Dosadašnje iskustvo posle 2000-te godine pokazuje da tu nije bilo ozbiljnih napora da se stvari sagledaju, da se istraži gde smo i kuda želimo da idemo. Takvih istraživanja nema. Zakoni se donose prema nejasnim idejama zakonodavca, uglavnom se oslanjajući na prethodni sistem. Zakonopisci nemaju adekvatne informacije

o tome šta se mora i kako se može kontrolisati, a da se ne napravi veća šteta od koristi. Iskustva iz prethodnih perioda nisu ozbiljno sistematizovana. Ne postoji ni jedno ozbiljno istraživanje dokle se stiglo sa prostornim i urbanističkim politikama i regulativom, koji su njihovi nedostaci, ali i kvaliteti i kuda želimo da idemo. Tek tada, u realnom okviru, moglo bi se debatovati o konkretnim rešenjima u pojedinim dokumentima.

Oblast usmeravanja i kontrole prostornog razvoja i izgradnje je u dosadašnjim reformama u Srbiji potpuno zanemarena. U Srbiji je iz socijalističkog perioda nasleđen vrlo rigidni sveobuhvatni, hijerarhijski sistem prostornog planiranja sa komplikovanim procedurama. Ovaj sistem konstantno pravi probleme u prelasku na tržišnu ekonomiju. Prava i obaveze vezane za nekretnine nisu sistemski postavljene te još uvek nema svesti o tome da zemljište, vlasništvo i prava i obaveze koje iz toga proističu predstavljaju osnovu tržišnog sistema. Smatra se da je oblast prostornog uređivanja tehnička delatnost (urbanizam i prostorno planiranje kod nas spadaju u tehničke nauke!) koja će se automatski prilagođavati reformama u drugim oblastima. Pokazalo se da to nije tako i da veliki problemi u investiranju i ekonomskom razvoju imaju svoje korene upravo u neuređenim prostornim odnosima.

Između zakonom definisanog sistema planiranja u Srbiji i realnosti postoji velika neusklađenost. To nije ništa novo, o tome se govori i (ređe) piše već dvadesetak godina. Ceo sistem planiranja je postavljen na pogrešnim pretpostavkama: da postoji horizontalna i vertikalna koordinacija između različitih interesa, da postoje procedure u okviru kojih će se koordinacija realizovati, da postoje stručna znanja koja će biti upotrebljena u realizaciji plana kroz planove na lokalnom nivou, da postoji efikasna i stručna administracija koja će biti u stanju da sprovodi planove i kontroliše prostorni razvoj (Postoji pravilo: obim planiranja zavisi od mogućnosti kontrole. Ko će sve to kontrolisati?). I pre svega, da postoje sredstva, finansije koje će podržati ovu izuzetno skupu aktivnost.

Prostorno planiranje u Srbiji je u začaranom krugu. Teorijski gledano, sistem planiranja koji je bio institucionalizovan u socijalizmu odgovarao je stabilnom, zatvorenom društvu u kome je jedan akter bio dominantan: država poseduje zemljište, ona pravi planove i ima resurse da ih realizuje, odnosno da gradi. Sistem planiranja u tranziciji pretpostavlja promene povezane sa promenama u ekonomiji i društvu. U demokratskom, tržišnom, pluralizovanom društvu postoje brojni akteri vlasnici zemljišta sa pravom da uživaju i profitiraju iz svog vlasništva (Ustav Srbije iz 2006. godine). Otvoreno tržište stvara situaciju neizvesnosti koja od planiranja zahteva fleksibilnost i prilagođavanje, pre svega koordinaciju učesnika. Kontrola razvoja se, pre svega, oslanja na regulativu, ne na planove.

Šta se dešava sa prostornim planiranjem u Srbiji? Država, odnosno zakonodavac pokušava (ali ne preteruje u ozbiljnom istraživanju i procenjivanju) da nađe adekvatan oblik planiranja (Zakon o planiranju i izgradnji iz 2003. godine, Zakon o planiranju i izgradnji iz 2009. godine) koji, sa jedne strane, treba da se prilagodi novim zahtevima, ali, sa druge, i da očuva privilegije države koja ih se, razumljivo, ne odriče lako. Glavni akteri u produkciji prostora, investitori, imaju podeljena osećanja. Sa jedne strane, logično bi bilo da se zalažu za tržišno uređivanje procedura planiranja,

jasnu i preciznu, za sve važeću regulativu, ali, sa druge, i arbitrarno odlučivanje i čvrsta ruka države (na raznim nivoima) sa kojom imaju bliske odnose takođe ima svojih prednosti. Građani bi trebalo da se zalažu za demokratsko uređivanje poslova u prostoru, ali još uvek nemaju osnovne pretpostavke na kojima bi zasnivali svoja prava i obaveze (zemljište i porezi) pa se angažuju samo ekscesno, izuzetno, kada smatraju da su im neki interesi ugroženi (neinformisani o usvojenim zakonima i planovima na koje nisu imali primedbi, kao u slučaju legendarnog Petog parkića na Zvezdari). Efektivni metodi participacije građana nisu razvijeni. Građani ne učestvuju u raspravama o zakonima, planovima i projektima pošto ih ne razumeju. U Srbiji ne postoje aktivne NVO koje bi bile efektivni učesnici u planiranju. Struka, u Srbiji tradicionalno arhitekti i prostorni planeri, ne poseduje dovoljna znanja o nimalo jednostavnom načinu funkcionisanja tržišnog sistema, njegovim institucijama, procedurama, mogućnostima i ograničenjima. Ukratko, u Srbiji izgleda da ne postoji ni jedan akter koji je angažovan u pravcu uvođenja modernog, ali uslovima prilagođenog sistema planiranja i kontrole prostornog razvoja.

Čini se da bi, u situaciji u kojoj se Srbija nalazi, usred kompleksnih i politički osetljivih promena, umesto ovakvih jedinstvenih, ambicioznih, sveobuhvatnih strateških poduhvata u oblasti prostornog planiranja, bilo svrsishodnije krenuti u dva pravca. Sa jedne strane, obezbediti prostorne strateške dokumente koji će biti usmereni isključivo na nesporne prioritete: infrastrukturu i privredne zone. Sa druge strane, potrebno je usmeriti pažnju na regulativu. Regulativa se može razvijati nezavisno od celovitih reformi sistema, može se kontinualno adaptirati i unapređivati, kroz podzakonska akta i različite odluke, u svim oblastima gde je to neophodno, na pr. socijalno stanovanje, rekonstrukcija, zaštite istorijskog nasleđa, prirode itd. U regulativu se mogu ugrađivati principi održivosti prema dobro istraženim i uporedivim evropskim iskustvima. Od prostornog planiranja nezavisan model regulatornog okvira može stvoriti solidnu osnovu na kojoj će se, zatim, graditi integralni planovi i kompleksnije strategije na svim nivoima upravljanja.

Tako će prostorno planiranje moći pripremljeno da sačeka izgradnju osnovnih institucija sistema u Srbiji koje će izbalansirati individualna prava i javni interes, pravnu sigurnost i očuvanje resursa. Da li će se doći do više ili manje centralizovanog sistema, fleksibilnog ili obavezujućeg, zavisice od mnogih faktora koji su izvan sistema planiranja.

Katastar nepokretnosti kao registar prava na nepokretnostima u Srbiji

Registracija nepokretnosti je u nas tradicionalno bila stvar u koju se nisu razumeli samo advokati, javni beležnici i drugi stručnjaci, već oblast u koju se razumeo svaki „domaćin“, odnosno građanin koji je imao u svojini nepokretne stvari. Deo zaduženja „dobrog domaćina“ svakako je bio staranje o pravnoj sigurnosti nepokretne imovine, što je podrazumevalo izvestan nivo poznavanja pravila o sticanju, opterećenju i raspolaganju svojinom na nepokretnostima. „Dobri domaćini“ postali su nepoželjni pre nekih 65 godina i erozija tradicije da se građani razumeju u pravila o registraciji nepokretnosti, zajedno s erozijom samih registara, postala je nezadrživa. Erozija registara nepokretnosti posle 1945. godine nipošto nije bila slučajna, naprotiv. U društvenom sistemu koji je kolektivistički, u kojem prevladuje „društvena svojina“ na nepokretnostima i postoje maksimumi u pogledu broja i veličine nepokretnosti koje pojedinac može da ima u svojini, smisao i važnost registra nepokretnosti neumitno opada. Kao ilustracija za stanje do kojeg je ovakav razvoj doveo u periodu koji se obično smatra vrhuncem razvoja socijalističke Jugoslavije odlično može poslužiti odlomak iz predgovora koji je o zemljišnoknjižnom sistemu za jednu uporednu studiju Instituta za uporedno pravo 1972. godine napisao (ugledni predratni) profesor Pravnog fakulteta i direktor tog Instituta Bora Blagojević:

„Prvo pitanje bi se ticalo opravdanosti, u našem sistemu, da država, putem svojih organa i uz trošenje društvenih sredstava, stvara, održava i garantuje jedan tako skup sistem evidencije nepokretnosti...Drugo pitanje bi se odnosilo na opravdanost da se trošenjem društvenih sredstava prikupljenih od svih građana zemlje putem javnih dažbina, održava, garantuje tačnost i efikasnost jednog sistema koji se tiče objekata prava koji pripadaju samo jednom relativno manjem delu stanovništva...Treće pitanje bi se odnosilo na korisnost i opravdanost da se nepokretnosti u društvenoj svojini i prava na tim nepokretnostima upisuju u bilo kakve opšte knjige evidencije zajedno sa nepokretnostima koje se nalaze privatnoj, odnosno ličnoj svojini (valjda da ih ne bi 'zarazile' idejama privatne svojine, prim. M.Ž.)“

Dakle, u periodu „izgradnje socijalističkog društvenog uređenja“, imajući u vidu osnovne ideološke premise takvog uređenja, celishodnost pa i samo postojanje registara nepokretnosti dovedeno je u pitanje. Čini se da stvar još gorom čini činjenica da je takva kritika došla iz pravne struke, koja je tradicionalno zadužena za registre nepokretnosti, jer se u njima, razume se, registruju prava na nepokretnostima i jer im je neposredna svrha obezbeđivanje pravne sigurnosti. Jedna druga struka, međutim, videla je u pravničkom odricanju od zemljišnih knjiga šansu da proširi delokrug svojih poslova i obezbedi sebi dugoročni opstanak – radilo se o geodetima, srpski zemljomerima, struci koja se tretira kao nahoče građevinske profesije, simpatičnim

terencima koji, naoružani žutim tronošcima, gledaju kroz durbine na njihovom vrhu uzduž i popreko po Srbiji. Njihovo stremljenje da preuzmu evidenciju prava na nepokretnostima datira u Srbiji još od 1918. godine (i već tada bi, verovatno, uspeli da nije stvorena velika država koja je obuhvatala područja bivše K&K u kojima ljudima nije padalo na pamet da se odreknu „gruntovnice“), ali inicijativa je odbačena zbog raznorodnosti evidencija koja nije omogućavala celishodno objedinjavanje.

Novi pokušaj usledio je 1945. godine i takođe nije bio uspešan, ali je doveo do toga da se u posleratnoj Jugoslaviji ne nastavi ni sa uvođenjem zemljišne knjige, tako da je „prvi ekser u kovčeg“ bio zabijen. Zemljomeri su strpljivo i taktično sabotirali zemljišnu knjigu, koja ni bez toga nije radila baš idealno. Obnova katastarskog premera nije prosleđivana zemljišnoj knjizi, koja je otud nužno postajala neažurna, da bi sedamdesetih godina, dve godine pošto je prof. Blagojević napisao citirane rečenice, a koristeći se time da je po Ustavu SFRJ iz 1974. godine registracija nepokretnosti preneti na republički nivo vlasti, beogradski geodetski zavod (ponovo) predložio je objedinjavanje faktičke i pravne evidencije o nekretninama, sada za područje Srbije. Uslovi su bili znatno zreliji za tako nešto nego 1918. ili 1945. godine, jer su, s jedne strane, pravници, koji bi trebalo da brane zemljišnoknjižni sistem, i sami dizali ruke od njega, a s druge strane političarima je bila potrebna nekakva inicijativa u pravcu „sređivanja stanja s nepokretnostima“ (mislili su pre svega na one u „društvenoj“ svojini). Tako je 1978. godine, kada se dogodilo da su predsednik skupštine SR Srbije (tad se to zvalo drugačije, ali se radilo o skupštini) i šef beogradskog katastra bili supružnici (tada: bračni drugovi), doneta prva politička odluka da se u Srbiji odustane od zemljišne knjige i da se uvede „jedinstvena evidencija“ pri katastru. Stvari su, međutim, išle polako, i prvi zakon o jedinственој евиденцији donet je u Srbiji tek 1988. godine. Ovaj zakon je dva puta bitno menjan 1990. godine, da bi 1992. godine bio donet Zakon o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnostima, koji je, s izmenama, važio sve do 2009. godine kada je donet trenutno važeći Zakon o državnom premeru i katastru.

Razume se, odluka iz 1978. godine bila je konačna onoliko koliko u Srbiji skupština uopšte donosi konačne odluke – sve dok nisu počeli da se primenjuju propisi o katastru nepokretnosti koji su predviđali arhiviranje zemljišnih knjiga, većina pravnikа nije ni shvatila da su zemljišne knjige prošlost, iako je od donošenja do sprovođenja propisa, sticajem okolnosti, prošlo više od decenije. To već spada u ovdašnji folklor – zainteresovane strane obično ignorišu zakonske predloge koji sadrže sistemsku reformu i počinju da se bune i ističu svoje mišljenje tek kad je za tako nešto u svakom smislu prekasno, odnosno kad počne primena novih propisa. Iskreno rečeno, takav pristup ponekad i urodi plodom – na pamet padaju propisi o krivičnom postupku koji su usvojeni u Skupštini, čak nekoliko puta menjani, da bi bili ukinuti, a sve to pre stupanja na snagu, odnosno početka primene tih propisa. Jasno je da Srbija nije država kojom se upravlja posredstvom zakona i prava, bar ne u onom smislu u kojem je to slučaj u razvijenim državama, ali zakoni ipak imaju izvestan značaj za usmeravanje one sfere života koju regulišu. Konkretno, bitka za katastar nepokretnosti postala je aktuelna tek posle promena iz 2000. godine, jer do tada za uređenje ove oblasti, zapravo, niti je bilo volje, niti novca, a neki kažu ni

potrebe, imajući u vidu hibridnu (socijalističko – ranokapitalističku) prirodu društvenog uređenja Srbije pod Miloševićem. Prema nekim podacima, do oktobra 2000. godine katastrom nepokretnosti bilo je pokriveno između dva i četiri odsto teritorije Srbije, i to ruralnog dela teritorije, što je značilo da sistem još uvek nije „uhvatio korena“, iako je zakonodavno postojao već 12 godina.

Posle političkih promena i otvaranja zemlje prema Zapadu, postalo je jasno da će izgradnja tržišnog sistema ići teško bez garantija koje pravnom prometu nepokretnostima, pre svega hipoteci kao sredstvu obezbeđenja, pružaju registri nepokretnosti. Novca i dalje nije bilo, ali je bilo raspoloženih zajmodavaca, koji su sa sobom doveli i svoje savetnike i eksperte za ovu oblast. Konkretan zainteresovani donator bila je Svetska banka, koja je pod uticajem anglosaksonskog sveta. Anglosaksonci, međutim, iako su izuzetno napredni u raznim oblastima, nisu baš najbolji uzor za razvoj registra nepokretnosti u zemlji koja se nalazi u jugoistočnoj Evropi, jer njihovi sistemi registracije *title*-a ili *deed*-a vrlo se teško uklapaju u građansko pravo kontinentalnoevropske zemlje. Tako se dogodilo da se odluka o razvoju sistema registracije u tranzicionoj Srbiji donosila u trouglu zemljomeri-pravnici-stručnjaci Svetske banke. Konkretno, radilo se o IDA kreditu o čijem se potpisivanju pregovaralo 2003. godine, a kojim je Svetska banka, polazeći od iskustava država koje su vrlo slične Srbiji po teritorijalno-ekonomskim kriterijumima, poput recimo Novog Zelanda ili Australije, a uz podršku lokalnih zemljomera, tražila od Srbije da se obaveže da će od potpisivanja sporazuma razvijati samo i jedino sistem jedinstvene evidencije, drugim rečima da se neće vraćati nekakvim svojim tradicijama ili, ne daj Bože, zemljišnoj knjizi. Pravništvo se, doduše, bitno izmenilo od vremena Blagojevićevog predgovora i, shvatajući značaj prometa nepokretnosti u tržišnoj privredi i pogubnost prepuštanja te oblasti zemljomerima po pravnu sigurnost, „diglo je svoj glas“. Predvodnik struke koja se predomislila bio je prof. Miodrag Orlić, poreklom iz Vojvodine, stručnjak u ovoj oblasti i zaljubljenik u zemljišnu knjigu. Neke od njegovih ideja bile su, najblaže rečeno, pucanj u sopstvenu nogu protivnicima jedinstvene evidencije, poput ideje da zemljišne knjige ne treba modernizovati i voditi elektronski već ih treba prvo uspostaviti u tradicionalnoj, „plajvaz“ formi u celoj Srbiji, što je diskreditovalo sve razumne argumente pravništva u toj, zapravo *par excellence* političkoj bici. Uglađenost i erudicija prof. Orlića, ma kako to neobično zvučalo, takođe su bile hendikep, jer je nasuprot sebe imao ne baš uglađene, a politički mnogo vičnije zemljomere i međunarodne eksperte, tako da je borba, u pravom srpskom maniru, bila osuđena na slavan, „kosovski“ poraz. Ministarstvo građevina je 2003. godine predložilo značajne izmene zakona o katastru koje su omogućile njegovo brže uvođenje, IDA kredit je potpisan 2004. godine uz obavezu Srbije da se drži sistema katastra nepokretnosti i projekat „*Real Estate Cadastre and Registration*“ počeo je s implementacijom.

„Rodilo se, treba ga ljuljati“, kaže ovdašnje stanovništvo. Tako je bilo i sa katastrom nepokretnosti – od minucioznih kritika i argumenata i dokazivanja pogubnosti ove ustanove, čime su se pravnici obično bavili u napisima o jedinstvenoj evidenciji, „nije bilo selameta“ (parafraza rečenice koju u filmu 'Lepa sela lepo gore' izgovara estradna umetnica Mica Troftraljka). Jedinstvena evidencija je, još od 1992. godine, „kuburila“ s pravilima o registraciji nepokretnosti – u glavama zemljomera

pojmovi poput „institucione zaštite prava svojine“, „pravu na mirno uživanje imovine kao ljudskom pravu“ i slični nisu nailazili ni na kakav odjek. Otud su u izvornom tekstu zakona iz 1992. godine registraciji prava bila posvećena svega dva-tri člana, što savršeno odgovara percepciji koju jedan zemljomer može imati o registraciji prava. Nešto kasnije, 1996. godine, angažovan je jedan sudija Vrhovnog suda Srbije da, ipak, preuzme iz zemljišnoknjižnog sistema neka pravila o registraciji prava na nepokretnostima, pošto se videlo da su ona dva-tri člana neprijatno nedostatna. Taj posao bio je urađen na brzinu i „bez razumevanja“, ali situacija pre ovih izmena bila je tako loša da je reč, svakako, o koraku napred, koji je omogućio da se počne sa sprovođenjem projekta Svetske banke.

Ono što je, svakako, dobro u vezi s osnivanjem katastra nepokretnosti, koji danas pokriva gotovo 90% teritorije Srbije (bez Kosova, tj. AP Kosova i Metohije), jeste činjenica da su radnici RGZ, to se ne može prećutati, obavili ogroman posao i prikupili koliko-toliko ažurne podatke o pravima na nepokretnostima. Nema sumnje da Srbija danas ima najažurnije registre nepokretnosti ikada, i to zahvaljujući radu RGZ i projektu Svetske banke, koji ne samo da je obezbedio deo potrebnog novca, već je obavezao lokalnu vlast da doda ostatak. Ova činjenica, međutim, čini da se zakon o katastru iz 2009. godine shvati kao prava propuštena šansa, jer je zahvaljujući ažuriranju podataka postojala realna šansa da Srbija dobije solidan registar nepokretnosti.

Koja su to ključna obeležja sistema katastra nepokretnosti, osim očiglednog – da objedinjava faktičku i pravnu evidenciju nepokretnosti u jedan registar? Pravni tekstovi obično ističu obaveznost upisa i poveravanje evidencije upravnom organu, po ugledu na izlaganje koje je u svom udžbeniku objavio prof. Orlić. Ovome bi se mogli dodati i elektronska obrada podataka, do 2009. godine i princip personalne folije, a u najnovijem zakonu i mogućnost upisa državine. **Obaveznost upisa** je obeležje koje je posledica rasprave o ukidanju zemljišnih knjiga, pošto je njihova neažurnost pripisivana načelu dispozicije, odnosno dobrovoljnosti upisa. Razume se, ideja da ćete imperativnom zakonskom odredbom moći da naterate nekog da radi ono što bi trebalo da bude u njegovom interesu savršeno odgovara zemljomerskoj percepciji načina kako da pravnom normom postignete određeni efekat u društvu (istini za volju, ovo važi i za druge „prirodnjake“, koji misle da društveni zakoni deluju kao prirodni). Ta ideja ne samo da nema veze s realnošću (odgovarajuća metafora bi bila 'jedenje supe viljuškom'), već predstavlja ozbiljno sistemsko odstupanje od jednog od osnovnih načela građanskog prava – načela slobodne dispozicije (samoodređenja, autonomije volje), koje je u suštini i ideološko. U praksi, razume se, ovo načelo ne funkcioniše tako što razulareni katastarski službenici podnose prekršajne prijave protiv građana koji odluče da ne registruju svoje vlastito pravo, već tako što ih uljudno pozovu da to učine, smerno ih opominjući da bi tu trebalo da se plati i nekakva taksa za upis. Pravi način da se građani motivišu da se upisuju leži u doslednom sprovođenju načela upisa i načela pouzdanja, po kojima se prava na nepokretnostima stiču registracijom, a mogu se savesno steći i od pogrešno upisanog lica. **Poveravanje evidencije organu uprave** je jedina uistinu neotklonjiva, sistemska slabost katastra nepokretnosti, jer o sticanju prava na nepokretnostima (da, u Srbiji se prava na nepokretnosti po

pravilu stiču tek registracijom, pre toga stvarnog prava nema), što registracija jeste, odlučuje upravni organ, a po Ustavu o građanskim pravima treba da odlučuje sud, imajući u vidu njegov specifičan položaj. Ovo je ubedljivo pokazao još prof. Orlić 1993. godine, jer najviše što može da bude organ uprave jeste da bude samostalan, a nezavisan može da bude samo sud. Da pitanje nije samo teorijsko svedoči nekoliko stvari – prvo, skandalozna odredba zakona iz 2009. godine da u drugom stepenu protiv odluka u katastarskim stvarima odlučuje nadležno ministarstvo, iz čega proizlazi da je izvršna vlast sebi uzela za pravo da odlučuje o sticanju građanskih prava njenih građana i pravnih lica (zli jezici kažu da je ova 'last minute' izmena zakona učinjena sa vrlo specifičnom svrhom, te da će drugostepena nadležnost, po iscrpljivanju te svrhe, biti vraćena RGZ-u, gde je po projektu Svetske banke bila predviđena, pa je za to čak nabavljen i potreban softver); drugo, da je pokušaj da se u RGZ uvede samostalan regulator prava, koji bi bio odgovoran za odluke o registraciji prava (koji bi mogao da ih donese i potpiše uprkos protivljenju zemljoмера na mestu rukovodioca područne jedinice Službe za katastar nepokretnosti), iako je takođe bio deo projekta Svetske banke, izbačen još iz radne verzije zakona i to pod pretnjom organizovanja štrajka svih zaposlenih u RGZ (što indicira da, rečima tvorca jedne uspešne reklame za sokove, *nije svejedno*, iako će zemljoмери obično ići s tim argumentom); i treće, činjenica da postoji veliki broj insinucija da je katastar podložniji nedozvoljenim uticajima nego što je to (bila) zemljišna knjiga (mada, naravno, ni ona nije imuna na to). **Elektronska obrada podataka** je jedna od pozitivnih tekovina katastra nepokretnosti – on se od samog početka vodi u elektronskoj formi, i sada predstavlja elektronsku bazu podataka, što znatno olakšava pretragu i uvid u bazu. Ova osobina, naravno, nije inherentna samo za ovaj sistem, već je tipična za novije vreme, u kojem se i zemljišne knjige u najvećem broju zemalja vode elektronski, čak uz mogućnost elektronskog komuniciranja s registrom. **Personalna folija** bila je jedna od slabosti katastra nepokretnosti do 2009. godine, jer su podaci u njemu bili vođeni prema vlasnicima nepokretnosti, a ne prema nepokretnostima. Iako je zemljoimerima, naviknutim samo na ovaj sistem, to bilo logično, tek suočeni s pitanjem „A zašto onda ne zovete svoj registar 'Katastar vlasnika nepokretnosti'?“ razumeli su da nešto nije u redu. Danas je stvar olakšana time što se list nepokretnosti iz baze može izdati i po personalnoj i po realnoj foliji. **Mogućnost upisa državine**, iako na prvi pogled deluje kao još jedna nelogičnost, zapravo je, po mom uverenju, pozitivna novina novog zakona o katastru. Državina se, naime, upisuje kad se ne može upisati svojina na objektu jer se radi o nelegalnoj gradnji, ali ta državina može za tri godine prerasti u svojinu, što su „mala vrata“ kroz koja se može, delimično, rešiti problem nedozvoljene gradnje, odnosno naterati država da ruši one nelegalne objekte koje želi, dok bi se ostali automatski „legalizovali“, bar sa svojinske tačke gledišta (pitanje dozvola stvar je upravnog, a ne građanskog prava).

Pravila o registraciji prava u novom zakonu, iako „pojačana“ delom o načelima registra (uz svojevrsne „musavosti“ koje su vrlo simptomatične, jer načela katastarskog premera „presađuju“ na slična načela upisa nepokretnosti, a to zapravo ne ide i to je glavni problem s objedinjavanjem evidencije), ostala su zakržljala i, u krajnoj liniji, neodgovarajuća potrebama sigurnog i modernog pravnog prometa nepokret-

nostima. Tim potrebama još manje odgovaraju sporost u obradi predmeta i divljačko povećanje taksi za upis u katastar nepokretnosti usvojeno u martu 2010. godine, pogotovo za hipoteku, koje deluje užasno cinično, imajući u vidu argument iz doba borbe sa zemljišnom knjigom da će katastar biti znatno jeftiniji, brži i efikasniji. Grehota je tim veća ako se uzme u obzir da je evidencija danas vrlo ažurna, po srpskim kriterijumima neverovatno ažurna, jer je propuštena šansa da se mukotrпно prikupljeni podaci o „nultom stanju“ nadograđe jasnim, pouzdanim i preciznim pravilima o upisu prava. Postoji, doduše, jedna velika izvinjujuća okolnost, koja u značajnoj meri skida sa zemljoмера odgovornost za ovu propuštenu šansu, a to je činjenica da Srbija još uvek nema stvarnopravni kodeks kojim bi se uredila oblast svojinskih prava na nepokretnostima, za šta zemljoмери nisu i ne mogu biti krivi. Stvarnopravna kodifikacija treba da uredi prava na nepokretnostima, a zakon o katastru je, ipak, sekundaran i uređuje njihovu registraciju.

Imajući to u vidu, trebalo bi ubrzati rad na usvajanju stvarnopravne kodifikacije, a po njenom usvajanju, valjalo bi temeljno preraditi i dopuniti odredbe o registraciji prava u sistemu katastra nepokretnosti. Na duže staze, trebalo bi razmisliti i o vraćanju nadležnosti nezavisnim organima vlasti da odlučuju o upisima prava u bazu katastra nepokretnosti – evidencija bi ostala objedinjena, ali bi faktičke podatke o nepokretnostima mogli da menjaju zemljoмери, kojima je to posao, dok bi nadležni za izmenu pravnih podataka bili oni kojima je to posao: sudovi ili posebni nezavisni organi.

Rado ide Srbin u vojnike – samo ukoliko je profesionalno

Sredinom decembra prošle godine Skupština je donela Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi, kojim se ukida obaveza služenja vojnog roka (u miru). Budući da se Zakon primenjuje od 1. januara 2011. godine, u decembru prošle godine je poslednja generacija regruta otišla da služi obavezu koja postaje istorija. Kako objasniti ovu fundamentalnu promenu? Za to je potrebno, kao i uvek na Balkanu, otići malo u istoriju.

Služimo narodu!

Regrutna vojska u Srbiji ima dugu tradiciju. Opšta vojna obaveza uvedena je u doba Kneza Mihajla, još 1865. godine, da bi sve kasnije vlade, kako Srbije, tako i Jugoslavije (prve, druge i delimično treće) na različite načine tu obavezu podržavale. Možda ju je, ipak, komunistička (SFR) Jugoslavija najčvršće utemeljila. To nije bilo slučajno. Tadašnja JNA se posmatrala kao „narodna vojska“, izrasla u „narodno-oslobodilačkoj borbi i revoluciji“ i tu jednostavno nije bilo mesta za bilo kakvu dilemu u pogledu dosledne primene vojne obaveze. Na oslobađanje od vojne obaveze, odnosno služenja „redovnog vojnog roka“, tada je mogao da računa samo onaj koji je uspeo da dokaže da je teško bolestan. Pitajte Flojda iz „Nacionalne klase“, ukoliko ne verujete.

A JNA se, s jedne strane, pripremala za opštenarodni rat, ukoliko nas napadnu sve vojne sile sveta, zajedno ili odvojeno, i, s druge, imala je privilegovan status u društvu. Ta armija se sasvim ozbiljno spremala za rat sa „Rusima“ (ne ovim današnjim, tako su se nekad zvali svi oni što su imali veze sa Sovjetskim savezom), ali i protiv NATO snaga, pa je fiktivni protivnik („plavi“) tadašnje mornarice (JRM) na manevrima bila američka VI flota. Sve to je zahtevalo ogromne resurse, vojni budžet zemlje je uvek bio iznad 5% BDP, a tadašnji generali su sa ponosom govorili da sav taj novac ide isključivo za „materijalna sredstva“, budući da je „naša vojska“ narodna, pa ne moramo da plaćamo regrute – „našu vojsku“ ne služe plaćenici! Doduše, skupo smo plaćali podoficirski i oficirski kadar (oni, valjda, nisu bili plaćenici), ne samo u njihovim visokim platama i, naročito, penzijama, nego i u zdravstveno-socijalnoj infrastrukturi (te bolnice, te odmarališta, te pravosuđe, te ovo, te ono) – postojala je veoma skupa, zasebna vojna država blagostanja.

Na papiru, JNA je delovala moćno. Vojska se (u njenoj poznoj fazi) služila 15 meseci (12 meseci ko je završio fakultet), a opšta vojna obaveza se nazivala „kovačnicom bratstva i jedinstva“. Ko bi se usudio da se s njom petlja – mislili su mnogi. Oni ma koji su odlazili da provedu godinu i više dana u takvoj JNA, međutim, stvari su bile nešto jasnije – da se, na primer, odbrambena strategija zemlje zasniva na načelu

„Neće, valjda, nešto da se desi!“ A desilo se sve ono što niko u JNA nije ni primetio. Josip Broz je umro, u svakom pogledu, bez obzira na to što je JNA isticala parole tipa „I posle Tita, Tito!“ Berlinski zid se srušio, hladni rat se završio, u Moskvi komunisti više nisu vodili glavnu reč. Sve je to nezapaženo prošlo pored tadašnjih generala i admirala, dobro ušuškanih u sve privilegije koje su imali, a naročito činjenica da više nema hladnog rata, one hrane na kojoj je živela komunistička i nesvrstana Jugoslavija. Amerikancima više nije bilo bitno da postoji takva zemlja, budući da su izgubili svog glavnog neprijatelja – „Ruse“.

Kad sve to nisu mogli da primete, jasno je da nisu primetili da se raspada zemlja koju je trebalo da brane od „spoljnog“ neprijatelja. A na sve to pomislili su da će lako moći da manipulišu političarima, kao što su manipulisali brojnim političarima iz Brozove ere. Dovoljno je da se malo podvikne, smatrali su neki generali, pa će svi da se tresu od straha i sve će da se vrati na staro. No, na scenu je stupilo potpuno novo pokolenje političara u svim jugoslovenskim republikama – bistri i lukavi prevaranti i lažovi. I generalske veličine su ostale nasamarene, izigrane i osramočene. Zaslužno!

Kao posledica toga, JNA je vodila upravo onaj rat za koji se nije pripremala. Nisu je napali ni „Rusi“, ni Amerikanci, ni Marsovci, već sinovi polovine naših naroda i jedne narodnosti. U takvim uslovima, ni rezultati mobilizacije u Srbiji nisu bili očaravajući. I onda nije ni čudo što se dogodilo sve što se dogodilo – JNA je srljala iz poraza u poraz. Konfuzija generala Kukanjca u Sarajevu 1992. godine najbolja je slika stanja terminalne faze JNA.

Služimo naciji i njenoj političkoj eliti

I tako je, iznuđeno, JNA postala VJ. Gde je jedna stala, druga je produžila – opsesijom povlačenja i čuvanja svih resursa. Povlačeni su i jedinice i avioni i kamioni i brodovi i podmornice. A ono što nije moglo da se povuče, bilo je minirano, poput aerodroma kod Bihaća. Povlačen je i kadar, svi oni oficiri i vojni službenici koji su godinama živeli u paralelnom svetu, sada su se obrela u realnosti. Nikakve reforme nije bilo ni na pomolu. Ipak, VJ je bila regionalna sila, ona koja ima dovoljno oružja, dok su ostale zemlje nastale od SFR Jugoslavije svoje oružje morale da nabavljaju od različitih državnih ili privatnih švercera, a svoj vojni kadar (osim ono malo prebega, poput generala Antona Tusa) da oforme od proverenih kriminalaca i probisveta (u Srbiji su kriminalci bili više koncentrisani u paravojnim jedinicama).

Pozicija VJ i njenih pripadnika u društvu bila je krajnje neizvesna. Morala je da se privikne da civili ipak vode glavnu reč i da su se srušili ideali na kojima se zasnivala toliko decenija, uključujući i sopstvenu državu blagostanja. Štaviše, vojska se suočila sa tržišnom, kapitalističkom privredom u svom okruženju, tako da se vratio stari, tradicionalni metod sticanja bogatstva u Srbiji – pojavili su se vojni liferenti svega i svačega. A javne nabavke za vojsku su uvek pod velom (vojne) tajne. Stoga i ne čude brojne afere vezane za te nabavke i uloge oficira u tim poslovima.

I onda je, krajem veka, zbog kockarske spoljne politike zasnovane na lošim procenama, VJ dočekala ono za šta se spremala JNA – zaratila je sa celim svetom. Doduše, nije bilo Crvene armije i Marsovaca, a i Grci su nedostajali, ali je tu bila cela NATO

alijansa i, bez obzira na to što nam je onaj koji je sve to zakuvao čestitao pobjedu, izgubili smo sa nulom – toliki su bili gubici protivnika. Još jedan u nizu poraza. Iako niko nije očekivao da Srbija (u odori SR Jugoslavije) može da ima bilo kakve šanse u takvom sukobu, bez odgovora je ostalo ključno pitanje naše nacionalne bezbednosti – šta treba da bude posao naše vojske?

Služimo skraćeno i civilno

I tako je, iz poraza u poraz, konačno došla i jedna moralna pobjeda – VJ se nije urušila zajedno sa Slobodanom Miloševićem i njegovim SPS-om. Postalo je jasno da vojska mora da se menja, ali nije bilo jasno kako. A političko okruženje u kome je trebalo da se odgovori na to pitanje nije bilo pogodno. Načelnik Generalštaba, nasleđen iz Miloševićevog vremena, više se brinuo da li će, odnosno kada biti prebačen u Hag (ne kao ambasador), nego o koncepciji reforme vojske. Veliki problem je bio i to što je vojska, odnosno poslovi odbrane zemlje, ostala na tadašnjem saveznom nivou, savezne države koja nije funkcionisala (SR Jugoslavija). Prva postoktobarska vlada te države bila je koaliciona, zajedno sa crnogorskim SNP-om, kome je pripalo mesto ministra vojnog. Naravno da SNP vojska nije mnogo interesovala, daleko ih je više interesovao sopstveni politički opstanak u matičnoj republici, pa i nisu bili zainteresovani za bilo kakvu reformu. Na sve to je postojao i Vrhovni savet odbrane, koji se svodio na obaranje ruku između Koštunice i Đukanovića, budući da je Srbiju u svemu tome zastupao niko drugi nego Milan Milutinović. Formiranje skalamerije zvane Srbija i Crna Gora nije donelo ništa novo – njen čelnik Svetozar Marović daleko je više razmišljao o tome kako će da razmontira državu na čijem je čelu bio, nego o bilo čemu drugom od javnog značaja.

U takvom političkom okruženju, u kome nije ni moglo da bude uslova za bilo kakvu dobro osmišljenu dugoročnu reformu vojske, dogodile su se tri jako bitne stvari koje su predodredile kasniju sudbinu te vojske. Prva je skraćivanje služenja vojnog roka na devet meseci (decembar 2001. godine), druga je uvođenje civilnog služenja vojnog roka, tzv. prigovor savesti (avgusta 2003. godine), a treća je dalje skraćivanje vojnog roka na šest meseci (oktobar 2005. godine). Zbog čega su donesene ove odluke? Očigledno je da one nisu bile deo nekog sveobuhvatnog, dobro osmišljenog plana reforme vojske – takav plan nije ni postojao. Navedene promene su posledica dva osnovna činioca. Prvi je drastično smanjenje vojnog budžeta, koje je pre svega posledica smanjenog bruto domaćeg proizvoda zemlje do koga je došlo što smanjenjem zemlje, to i padom BDP-a Srbije, koji još uvek nije dostigao nivo iz 1989. godine. Tako se i došlo do saznanja da, jezikom znalaca rečeno, „nema para“. U uslovima u kojima treba rešavati problem likvidnosti, a da se ništa drugo ne promeni, jedino što ostaje kao izbor je smanjenja broja regruta koji su na odsluženju vojnog roka, pa će onda da se umanje izdaci za njihovu ishranu, odevanje, ličnu higijenu, grejanje itd. A smanjivanje tog broja se postiže skraćivanjem vojnog roka (12-9-6) i uvođenjem civilnog služenja vojne obaveze, za koji se opredeljuje oko 50% regruta, a tamo gde civilno služe, tamo će ih hraniti neko drugi. Efektivno, brojno stanje regruta koji služe vojsku svedeno je na 25% broja iz 2001. godine. Zaista, umanjani su izdaci. Međutim, upravo ovaj motiv pokazuje svo beznađe u kome se našla vojska. Navede-

na skraćanja i civilno služenje nije ništa drugo nego slabo osmišljena, kratkoročna reakcija na kratkoročni problem likvidnosti. A često takve reakcije imaju dugoročne posledice. Vojska je upala u klopku iz koje postoji izlaz samo na jednu stranu.

Drugi razlog za skraćenje i uvođenje civilnog služenja je sticanje i održavanje popularnosti. Prvo, kod domaćih birača, ne samo onih kojima je vojni rok skraćen, odnosno efektivno ukinut, nego i kod njihovih porodica, bližih i daljih rođaka. Ovo nikako nije beznačajan faktor pri donošenju odluka za koga glasati. Tim pre što izbori u Srbiji više ne mogu onako lepo da se nameštaju, kako je to rađeno tokom 1990-tih godina. Drugo, popularnost u međunarodnim krugovima, onima koji vode računa o ljudskim pravima i prigovoru savesti. Jedino što niko iz tih krugova nije tražio da se uspostavi civilno služenje onako besmisleno i neproduktivno kako je uspostavljano.

Pravi je problem, međutim, nešto drugo. To su dugoročne posledice navedenih odluka. Kada se vojni rok za polovinu regrutne populacije (druga polovina civilno služi) svede na šest meseci, praktično nestaje čuvene stajaće vojske. Obuka naime, traje tri meseca, za neke specijalnosti i duže, a kada obučite vojnika-regruta, onda on ostaje na službi najviše tri meseca. S obzirom na to da polovina regrutne populacije i ne služi vojsku (vojnu obavezu služi civilno), efektivno služba obučene regrutne populacije nije duža od 45 dana, a za mnoge specijalnosti i kraća. Ovakav sistem doveo je, jednostavno, do nestašice vojnika. A vojska bez vojnika, to je kao...

U uslovima demokratije, redovnih višestranačkih izbora, ne postoji politička mogućnost za produženje obaveznog vojnog roka – to bi naljutilo jako mnogo birača i oni bi to iskazali na sledećim izborima. Ukidati ono što neko smatra pravom, poput prava da ne služi vojsku tri godine, u demokratijama se može samo ukoliko postoji velika politička ili ekonomska kriza. A takve krize nije bilo na vidiku, pa je postalo jasno šta je jedini mogući izlaz iz situacije u kojoj je vojska dovedena političkim odlukama. Puna profesionalizacija, odnosno ukidanje opšte vojne obaveze (u miru), (p)ostala je jedina mogućnost. No, da vidimo kako je ta profesionalizacija pripremana i kako se odgovorilo na neka jako bitna strateška i operativna (ne u vojnom smislu, već u smislu svakodnevnog funkcionisanja) pitanja koja su povezana sa profesionalizacijom.

Služimo profesionalno

Regrutna vojska (ona sa prisilnom popunom) predstavlja preduzeće sa praktično neograničenom ponudom praktično besplatne radne snage. Pa onda kada je rad jeftin (njegove troškove čine samo troškovi smeštaja i ishrane, onaj džeparac koji se dobija za cigarete ne bih da pominjem), onda se svaki poduhvat tog preduzeća zasniva na masovnoj upotrebi te radne snage, a ne kapitala. Tako je i organizovana regrutna armija. Sve redovne vojne i pomoćne dužnosti (stražari, požarni, dežurni, higijeničari, kuvari, kuvarski pomoćnici, perači sudova, kerovođe, itd.) obavlja besplatna radna snaga, koja u svemu tome nema mnogo izbora budući da postoji jasna nagrada (sedam dana odsustva) i jasna kazna (sedam dana zatvora). Ovo drugo može i više od sedam dana. Samim tim, dovoljno je da starešina zaurla da bi se posao obavio. U takvim uslovima nije bitno koliko vojska ima objekata, u kakvom

su stanju i čemu služe – ima dovoljno radne snage koja sve to može da opsluži. To, jednostavno, više nije moglo, budući da se kontigent koji služi vojsku praktično sveo na 25% potencijalnog.

Profesionalna vojska je nešto sasvim drugo. Zasniva se na ugovoru o radu, što znači da za vojsku važe sva ona pravila koja važe i za sve druge poslodavce koji radnu snagu pribavljaju na tržištu tog proizvodnog faktora. Radno vreme je osam časova dnevno (od 7:00 do 15:00), prekovremeni rad se posebno plaća. Profesionalna vojska je upravo zbog toga mala vojska visokoobučениh pojedinaca, koji su po mnogo čemu ravnopravni saradnici podoficira i oficira. Odatle proizlaze značajne implikacije na strateškom i operativnom planu.

Na strateškom planu, postavlja se pitanje globalne koncepcije zemlje. Na velika vrata i uz veliku političku buku, Skupština je donela proglaš o vojnoj neutralnosti zemlje, a svaki čas se nanovo pokreće priča o tome kako se zemlja navodno približava NATO alijansi. Međutim, te političke rasprave nisu baš previše utemeljene u stvarnosti. Prvo, rat protiv NATO-a iz 1999. godine pokazao je da, bez obzira na to kolika nam je vojska, kako je popunjena ljudstvom i kako je vođena, rat protiv velikih sila i njihovih organizacija ne može da donese bilo šta osim poraza. To, jednostavno, znači da vojsku ne treba osmišljavati za takav sukob. Drugo, pokazalo se da je preduslov vojne moći ekonomska moć. Da je potrebno da zemlja bude ekonomski snažna, da stvara veliku vrednost, kako bi mogla da ima snažnu vojsku. Mala siromašna zemlja ne može da ima veliku snažnu vojsku. I to ne važi samo za tržišne, kapitalističke sisteme – Sovjetski savez nikada ne bi porazio nacističku Nemačku da nije stvorio ogroman industrijski potencijal. A zemlja koja godišnje proizvodi oko 30 milijardi evra (i to se neće drastično povećati u budućnosti koja se može sagledati) nikako nije ekonomska sila. U tom smislu, rasprave tipa „Zašto su toliko mala izdvajanja za vojsku?“, implicirajući odgovor iz domena teorije zavere, nemaju baš mnogo smisla. Da biste imali snažnu vojsku, morate prvo da imate snažnu privredu. Pa tek onda da zaratite sa snažnima. Pitajte Japance, ukoliko ne verujete!

Imajući sve to u vidu, dakle besmislenost ratovanja sa celim svetom, postavlja se pitanje koja je to najveća opasnost po nacionalnu bezbednost Srbije. Procenjuje se da Srbiji najveća bezbednosna opasnost ipak pretili sa njene teritorije i teritorije susednih zemalja. Najveća opasnost pretili od Albanaca, bez obzira na to da li se nalaze na *de iure* i *de facto* teritoriji Srbije (Bujanovac *et al.*), samo *de iure* (ustavnoj) teritoriji (Kosovo i Metohija) ili su potpuni stranci (sa one strane Prokletija). A tu nekog velikog rata i neće da bude, već se radi o teroristima, trgovcima oružjem, drogama, ljudima, a prema najnovijim izveštajima, i ljudskim organima. Lepo društvo! Doduše, treba voditi računa da oni, kao nacija, ne kao trgovci, još uvek imaju podršku jedine supersile (Džordž Buš, mlađi, pošto je skinuo ručni sat: „Ovi nas ovde vole!“). Nezavisno od buduće sudbine te podrške, zadatak vojske počinje snažno da se približava policijsko-žandarmerijskoj službi. Promenio se protivnik, Vojska Srbije praktično radi (na jugu Srbije) isto ono što radi britanska vojska u Basri, a američki vojnici pokušavaju da rade u Bagdadu. Profesionalna vojska se savršeno uklapa u ovu funkciju.

No, bez obzira na to, kao i na potrebu za civilno-vojnomo saradnjom, naročito sa suprotnom stranom, osnovna funkcija svake vojske je odvrtaanje potencijalnog agresora od njegovih namera. Da li mala, profesionalna vojska može da demonstrira svoju silu i rešenost da je nemilosrdno upotrebi – budući da se upravo takvom demonstracijom sile odvrtaaju potencijalni agresori. Naravno da može, a kako će to da se uradi prepuštam onima koje se u te stvari razumeju. Iskreno, brine me to što ljudi poput glumca Petra Božovića (u intervju „Politici“) smatraju da nam je vojska „slabija od lovačkog društva“. Verujem da svim zainteresovanima, čak i glumcima, Vojska Srbije može da verodostojno demonstrira da je nešto jača.

No, profesionalna vojska donosi i čitav niz izazova, što je moderni izraz za probleme. Prvo, osnovna prednost profesionalnih vojnika je u tome što se obučavaju samo jednokratno. Ekonomija obima, rekli bi ekonomisti. Dodatna obuka i obnavljanje gradiva je uvek poželjno, ali to ne rešava ključno pitanje: šta je posao već obučenog profesionalnog vojnika? Da čeka da se dogodi nešto za šta se spremao? Nije baš previše produktivno i zdravo sa stanovišta morala kolektiva (jako bitan faktor u vojnoj organizaciji). Velike profesionalne armije nisu našle univerzalno dobro rešenje ovog problema, naročito u slučaju kopnene vojske (one koja je nama najbitnija). Svakako da je uvođenje prakse međunarodnih mirovnih i ne samo mirovnih misija delom rezultat i razmišljanja o tome da je bolje tako upotrebiti profesionalne vojnike nego ih uopšte ne upotrebljavati u kasarnama u istočnom Midlendsu, na primer. Ne kažem da je to bio jedini razlog za tolike mirovne i druge misije po svetu, svakako da je primarni razlog u oblasti strateških međunarodnih odnosa i diplomatije koja se njima bavi, ali te misije su zgodan izgovor za rešavanje strateškog problema profesionalne vojske.

A to znači da i nas čeka „gostovanje“ naše vojske, ako ne baš u Afganistanu, onda u nekoj slobodarskoj Liberiji ili istočnom Kongu. Ni to samo po sebi nije loše. Prvo, na taj način gradite odnose sa najmoćnijim zemljama sveta, odnosno umanjujete verovatnoću da one zarate protiv vas. No, pored te vojno-diplomatske pogodnosti, rešavate već navedeni problem „besposlene“ profesionalne vojske. Naime, odlazak na takve misije zahteva detaljne pripreme i obuku, a sve to zahteva vreme. To je najbolje osetila tadašnja VJ, kada je tadašnji premijer Srbije Zoran Živković 2003. godine, velikodušno ponudio američkom državnom sekretaru Kolinu Paelu učešće VJ u međunarodnim misijama – to i nije moglo da se realizuje upravo zbog obimnih priprema. Problem sa međunarodnim misijama leži u tome što određeni kontigent vojske odlazi tamo daleko, odnosno odvaja se od osnovne bezbednosne pretnje Srbiji koja se nalazi na jugu i jugozapadu.

Na operativnom planu (ne vojno-operativnom, već na planu svakodnevnog života u vojsci), profesionalizacija donosi obilje promena, a za neke vojska ovakva kakva jeste jednostavno nije spremna. Radi se o gotovo trivijalnim stvarima. Ko će da obezbeđuje objekte? Ko će da radi sve one poslove koje su nekada obavljali regruti? Ukoliko profesionalni vojnici to čine, onda im se mora plaćati nagrada za prekovremeni rad – nema više besplatne radne snage. Ili to znači da će razni poslovi da se podugovaraju, odnosno prepuštaju drugima – da će te poslove u ime vojske obavljati privatna preduzeća (obezbeđivanje objekata, snabdevanje hranom, održavanje higi-

jene itd). A onda se postavlja novo pitanje. Bez obzira na to kako će se ova cela stvar razrešiti, očigledno je da vojska mora da se oslobodi ogromnog broja objekata koje sada ima, budući da njihovo održavanje jednostavno postaje preskupo. Potrebno je brzo i efikasno restrukturiranje, koje se u mnogim slučajevima svodi na prodaju imovine i zatvaranje kasarna. Nezavisno od toga zbog čega to dosad nije urađeno, to će sada morati da se uradi, inače vojni budžet neće biti održiv.

No, i da se sve ovo uradi u rekordno brzom roku, nema dobrog odgovora na problem negativne selekcije na tržištu radne snage. Naime, regrutna vojska dovodi do toga da se vojska popunjava prosekom jedne zemlje. Taj prosek obuhvata i visokoobrazovane i nepismene, s jedne strane posmatrano, odnosno i pametne i ne baš toliko pametne, s druge. Profesionalna popuna vojske dovodi do toga da se za vojsku prijavljuje samo onaj koji ne može da nađe bolji posao. Najpametniji i najobrazovaniji nalaze daleko bolje plaćene i daleko prijatnije poslove. U proseku, oni koji se zapošljavaju u vojsci u proseku ispod su proseka ponude na nacionalnom tržištu radne snage. Ovaj problem dosad nije uspela da reši niti jedna profesionalna vojska sveta. Današnje stanje u Srbiji u kojoj postoji masovna nezaposlenost i relativno niske plate na tržištu radne snage pogoduju dobijanju boljeg profesionalnog kadra, naročito imajući u vidu sigurnost radnog mesta (vojska Srbije ne može da ode u stečaj, kao što odlaze privatna preduzeća). Međutim, ova pogodnost nije dugoročno održiva. Sa privrednim rastom i prosperitetom, prosek vojnih profesionalaca će se udaljavati od nacionalnog proseka. Što bolje, to za vojsku gore!

Vojska Srbije, odnosno oni koji je vode, odlučila se da skoči u vrlo 'ladnu vodu, pa će onda da uči da (dobro) pliva. Muški, nema šta! Bar nešto rade, rekli bi cinici. Čini se, ipak, da je ovakav potez bio iznuđen i da je bolje ovako preseći stvari, pa će iz toga nešto dobro možda da izađe. Da se tako radi sa javnim preduzećima, javnim finansijama, izbornim sistemom, finansiranjem političkih partija, državnom upravom, naročito pravosuđem, gde bi nam bio kraj! Da je u svemu tome urađeno onoliko koliko je sa reformom vojske, Srbija bi bila daleko bolja zemlja nego što je ona to danas.

Skorašnji projekti CLDS-a

- Analiza uticaja predloženih poreskih promena na lokalne zajednice
- Analiza uticaja predloženih poreskih promena na siromaštvo i ranjive grupe
- Penzijsko osiguranje poljoprivrednika
- Uticaj finansijske krize na tržište rada i životni standard
- Socijalno stanovanje u Srbiji
- Od siromaštva ka prosperitetu: tržišna rešenja za privredni rast
- Reforme u Srbiji: dostignuća i izazovi
- Ekonomska analiza korupcije
- Korporativno upravljanje u Srbiji: pet godina kasnije
- Grinfield strane direktne investicije u Srbiji
- Kapitalizacija penzijskog sistema
- Korupcija u Srbiji: pet godina kasnije
- Škola liberalne demokratije
- Privatizacija državnog zemljišta u Srbiji
- Reforma sistema naknade za uređenje građevinskog zemljišta
- Razvoj socijalnih usluga na lokalnom nivou
- Ekonomska škola za novinare



