

Fokus

Marko Paunović

▶ **Pregled tromesečja**

Ilija Vujačić

▶ **Dokle smo stigli
u konsolidaciji demokratije?**

Boško Mijatović

▶ **O novom položaju Vojvodine**

Milica Bisić

▶ **Javne finansije Srbije ili kako
se stvorio manjak
od 100 milijardi u budžetu**

Boris Begović

▶ **U osnovi svega su... političke
institucije**



CLDS

Fokus

April 2009.

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 tromesečja | 5

Ilija Vujačić

► Dokle smo stigli u konsolidaciji demokratije? | 10

Boško Mijatović

► O novom položaju Vojvodine | 15

Milica Bisić

► Javne finansije Srbije ili kako se stvorio manjak od 100 milijardi u budžetu | 20

Boris Begović

► U osnovi svega su... političke institucije | 26

Izdavanje Fokusa finansijski su podržali:

Think Tank Fund of the Open Society Institute

i

Hypo Alpe-Adria-Bank a.d. Beograd

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

▶▶▶ Nekoliko uvodnih reči

Na početku života ovog glasila želimo da iznesemo svoje namere i puteve do njihovog ostvarenja. Naš cilj je objavljivanje dobrih analiza institucija i zbivanja oko njih, kako bismo podstakli dalje institucionalne reforme u Srbiji. Stoga ćemo se u vremenu pred nama okrenuti analizi postojećih institucionalnih mehanizama, dosadašnjim aktivnostima vlade i skupštine na tom polju, predložima daljih reformi koji kolaju u političkoj i stručnoj javnosti, ali i predložima institucionalnih reformi autorskog tima CLDS-a.

Trudićemo se da pratimo reformu kako političkih, tako i ekonomskih i socijalnih institucija. Verovatno će ekonomske institucije uzeti najviše mesta, zbog njihove nezaokruženosti tokom ove decenije, ali ćemo i svim ostalim posvetiti dužnu pažnju.

Naš pristup će svakako biti isključivo stručan: trudićemo se maksimalno da izbegnemo partijsku politiku u ovom glasilu. Nećemo napadati vladu kao deo opozicije, niti je braniti kao deo vladajućih struktura. Desetogodišnji rad CLDS-a najbolja je garancija nepristrasnosti.

Redakcija

Pregled tromesečja

U 2009. godinu smo ušli sa nadom da nam se neće ponoviti izuzetno zanimljiva 2008. godina, u kojoj smo imali i predsedničke i parlamentarne izbore i proglašenje nezavisnosti Kosova, praćeno povlačenjem ambasadora iz brojnih bitnih zemalja, kao i proterivanjem nekih stranih ambasadora iz Srbije.

Takođe, nadali smo se da svetska ekonomska kriza ipak neće ostaviti velike posledice na Srbiju. Ta nada se brzo pokazala kao nerealna, pa je izvršena revizija projekcije rasta, prvo sa 3,5% na 0%, a zatim i sa 0% na -2%. Već krajem januara je bilo jasno da od predviđenog rasta neće biti ništa, a to se potvrdilo u februaru i martu.

Januar mesec je u velikoj meri obeležila **gasna kriza**. Neposredno nakon novogodišnjih praznika, brojni radijatori u Srbiji su ostali hladni, kao posledica neslaganja Rusa i Ukrajinaca oko uslova za distribuciju gasa. Iako je gasna kriza zahvatila dobar deo Evrope, ona se posebno pokazala u Srbiji, jer ne postoje adekvatna postrojenja za skladištenje prirodnog gasa koji bi mogao da se koristi u slučajevima nestašice. U akciji obezbeđivanja gasa učestvovali su praktično svi, s tim što je, čini se, najviše zasluga za obezbeđivanje kakvih-takvih isporuka imao predsednik Tadić. U gestu koji je prilično redak za balkanske zemlje, velikodušno je čak ustupio deo gasa Bosni i Hercegovini. Takođe, kriza je povećala šanse za realizaciju projekta „Južni tok“, što je bio glavni argument za prodaju NIS-a bez tendera.

Nakon **raskidanja ugovora o koncesiji za izgradnju autoputa Horgoš–Požega**, vlada i koncesionar su ušli u postupak medijacije, a krajem januara vlada je dala nalog da se naplati garancija koju je dao koncesionar. Međutim, iako rezultat medijacije nije nebitan, mnogo bitnija posledica raskida ovog ugovora je kompromitovanje same ideje koncesije u Srbiji. Naime, mehanizam koncesije, ukoliko se postupak valjano sprovede, može biti rešenje za mnoge infrastrukturne probleme sa kojima se Srbija suočava. Biće loše ukoliko negativno iskustvo u ovom konkretnom poslu okrene javnost protiv same ideje koncesija.

Narodna skupština je 21. januara usvojila novi **Zakon o izmenama i dopunama Zakona o akcizama**, što je, prilično iznenađujuće, dovelo do relativno ozbiljne krize u vladajućoj koaliciji. Naime, koalicija oko Socijalističke partije Srbije je, zajedno sa opozicionim partijama, glasala za amandman koji je vlada prethodno odbila. Vrlo brzo se ispostavilo da je suština u tome što je vladin predlog podrazumevao viši specifični iznos akcize, uz niži ad valorem deo, dok je usvojeni predlog podrazumevao nižu specifičnu akcizu i višu ad valorem akcizu. To znači da je vladin predlog bio u korist proizvođača skupljih, a usvojeni predlog u korist proizvođača jeftinijih cigareta. Mediji su vrlo brzo otkrili činjenicu (i bili skandalizovani istom) da je predstavnik firme Monus, koja pretežno proizvodi jeftine cigarete, obilazio poslaničke klubove po Narodnoj skupštini, ali, u isto vreme, nisu videli ništa sporno

u tome što je Ministarstvo finansija svoj predlog usaglasilo sa proizvođačima skupljih cigareta. Nakon svega je ostao zaključak da „lobiranje treba zakonski urediti“, ali se od toga, do sledećeg skandala verovatno, odustalo.

Kao reakciju na svetsku ekonomsku krizu, vlada je 29. januara usvojila **paket mera protiv krize**. Nakon paketa iz poslednjeg kvartala 2008. godine, koji je prevashodno bio usmeren na finansijsko tržište, novi paket je, pre svega, bio usmeren na realni sektor. Naime, privatni sektor je postajao sve bučniji u svojim zahtevima za pomoći, a i u javnosti su dominirali zahtevi da „vlada mora nešto da uradi“, tako da je vlada pripremila relativno jeftin paket (koji čak nije zahtevao ni izmenu budžeta), koji je pre svega predviđao subvencionisanje otplate kamate kod kredita za likvidnost. Privrednici su, uglavnom, bili zadovoljni ovom merom (mada je, naravno, bilo i onih koji su očekivali značajnije subvencije), tako da se mera može oceniti kao dobra. Pored subvencionisanja kamate kod kredita za likvidnost, Vlada je započela i sa nešto kontroverznijim programom subvencionisanja potrošačkih kredita za trajna potrošna dobra proizvedena u Srbiji.

Jedan od događaja koji je obeležio prvi kvartal je i **početak primene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju** sa Evropskom unijom, od 1. februara 2009. godine. U javnosti se podiglo prilično prašine oko jednostranosti primene, međutim mnogi su zaboravili da napomenu da najbitniji deo sporazuma u ekonomskom smislu, a to je bescarinski izvoz u EU, Evropska unija praktično jednostrano primenjuje još od kraja 2000. godine.

5. februara je konačno **izjednačen iznos drumarine za domaća i strana vozila**, čime se Srbija priključila grupi civilizovanih zemalja. Nažalost, bilo je potrebno da Grčka blokira par stotina srpskih kamiona kako bi primorala Vladu Srbije da ispoštuje obećanje po kojem je trebalo da se drumarine izjednače još 2005. godine.

Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji je 6. februara objavila **Izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa integracije Republike Srbije u Evropsku uniju**, za period jul–decembar 2008. godine. U Izveštaju se naglašava da je Narodna skupština usvojila 35% predloga zakona predviđenih Programom, a da je Vlada utvrdila, odnosno usvojila, 66% predviđenih predloga zakona i podzakonskih akata. Za nizak procenat usvojenih zakona je nađeno obrazloženje u lošem poslovniku Narodne skupštine, koji omogućava opoziciji da vrši opstrukciju. Za nizak procenat propisa usvojenih od strane vlade nije ponuđeno obrazloženje.

Tokom februara se ispostavilo da su članovi Republičke izborne komisije naplatili u nekim slučajevima i milionske iznose za članstvo i rad u tom telu. Problem je bio posebno ozbiljan jer su se među ovim ljudima nalazile ministarka pravde i predsednica Vrhovnog suda, koje su, čini se, bile u sukobu interesa.

Gaspromnjeft je preuzeo kontrolu nad Naftnom industrijom Srbije 10. februara. Time je završena sporna „privatizacija“ NIS-a (pod znacima navoda zato što je i Gaspromnjeft državna firma). Nakon nekoliko nedelja zatišja, NIS je ponovo dospeo u žižu javnosti nakon što je obnarodovan gubitak od oko 40 miliona evra u 2008. godini, što znači da država Srbija neće imati pravo na dividende za 2008. godinu u kojoj je bila jedini vlasnik NIS-a. Imajući u vidu činjenicu da se menadžment NIS-a hvalio sredinom 2008. godine da je NIS u prvih šest meseci ostvario dobit od 150

miliona evra, postavilo se pitanje kako je uopšte moguće da za poslednjih šest meseci NIS napravi gubitak od 190 miliona evra. Za sada smo ostali uskraćeni za odgovor, odnosno moraćemo da sačekamo mišljenje revizora. Deo odgovora se verovatno krije u znatnom padu cena nafte u drugoj polovini 2008. godine.

Izmene Poslovnika o radu Narodne skupštine su usvojene 17. februara. Vladajuća većina je, sasvim očekivano, tvrdila da se izmenama poboljšava efikasnost i brzina rada. To je nesumnjivo tačno, budući da su Poslovníkom rasprave u načelu i o pojedinostima zakona limitirane na po 5 sati, kao i obrazlaganje amandmana na po dva minuta. Ni jedan jedini poslanik opozicije nije glasao za ove izmene. Potpredsednica Narodne skupštine Gordana Čomić je izjavila da se radi samo o privremenom rešenju, jer će se sasvim novi poslovnik doneti nakon usvajanja novog Zakona o Narodnoj skupštini, koji treba da se donese po novom Ustavu.

Jedna od burnijih afera je pokrenuta 19. februara, kada je u javnost dospela vest da vlada pregovara sa Amerikancima, kako bi se, uz pomoć jednog miliona dolara, „rešio **problem**“ **Miladina Kovačevića**. U javnosti se stekao utisak da se ne zna šta je gore – da li činjenica da je neko uopšte spreman da isplati milion dolara kako bi zataškao problem, ili činjenica da je vlada tako nešto proglasila tajnom, ili činjenica da je (očigledno) neki član vlade to dojavio Borbi, ili reakcija policije nakon što je Borba to objavila. U svakom slučaju, ako išta dobro bude rezultat cele ove ujdurme, to je što se ponovo pokrenulo pitanje državnih tajni – šta treba da bude državna tajna i kakvu reakciju zahteva odavanje državne tajne. Mesec dana kasnije, izgleda da se odustalo od sistemskog rešenja ovog problema, odnosno da će, manje-više, i dalje svako moći da proglašava državnom tajnom šta god želi.

Zakon o zapleni imovine stečene kriminalom je stupio na snagu 1. marta. Zakon uvodi mnogo novina u domaći pravni sistem, ali se može postaviti pitanje njegovog sprovođenja. Naime, zakon predviđa mogućnost da javni tužilac, ukoliko proceni da postoji mogućnost da imovina bude otuđena, može da donese naredbu o zabrani raspolaganja imovinom i o privremenom oduzimanju imovine. Za upravljanje ovako oduzetom imovinom formira se Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom, kao organ u okviru Ministarstva pravde. Na kraju, ukoliko se ustanovi da imovina nije stečena krivičnim delom, ona se vraća vlasniku. Kao što se može videti, javnom tužiocu i Direkciji se daju velika ovlašćenja. Iako ne sumnjamo u dobru nameru vlasti, veliko je pitanje da li je ovakva mera primerena uslovima u kojima se Srbija nalazi i u kojoj je veliki broj poslovnih ljudi tokom devedesetih praktično bio primoran da radi na ivici zakona, a veoma mali deo javnosti veruje u nekorpumpiranost državnih organa. Zakonom predviđeni mehanizam omogućava korumpiranim policajcima, tužiocima i državnim službenicima da ucenjuju poslovne ljude. Na kraju krajeva, čak i ako se ispostavi da imovina nije stečena nezakonito pa treba da se vrati vlasniku, da li iko u Srbiji veruje da će se državni organ starati sa dužnom pažnjom o nečijoj privatnoj svojini, dok se vodi postupak?

Početkom marta je definitivno potvrđeno da će prihodi budžeta biti znatno niži nego što je to bilo predviđeno, odnosno da će nominalno biti na nivou prošlogodišnjih i da je **rebalans budžeta neophodan**. Imajući u vidu da je celokupno povećanje budžeta Republike (sa 639 na 698 mlrd dinara) planirano da se potroši na penzije

(transfer fondu PIO povećan sa 127 na 189 mlrd dinara), postalo je jasno da su znatne uštede na drugim mestima, ili povećanje poreza, nužne. Takođe, usled znatnog smanjenja priliva iz inostranstva po osnovu stranih direktnih investicija i „cross border“ kreditiranja, što je dovelo do znatne depresijacije kursa još u poslednjem kvartalu 2008, postalo je očigledno da će biti nužan **novi sporazum sa MMF-om**. Nakon dvonedeljnih pregovora, 23. marta je saopšteno da je postignut dvogodišnji sporazum koji predviđa zaduživanje kod Fonda od 3 milijarde evra, povećanje deficita konsolidovanog sektora države na 3% BDP, uz smanjenje rashoda od oko 65 milijardi dinara u odnosu na usvojeni budžet i povećanje prihoda za oko 35 milijardi dinara.

Mere koje su predviđene sporazumom obuhvataju potpuno zamrzavanje bruto nominalnih plata u celom javnom sektoru, kao i penzija, do kraja 2010. godine, kao i zabranu povećavanja broja zaposlenih u javnom sektoru po bilo kom osnovu. Ovo je, verovatno, jedna od najdrastičnijih mera od 5. oktobra 2000. godine i, ukoliko vlada uspe da je sprovede, predstavlja veoma bitan korak u pravom smeru. Osim toga, mere štednje obuhvataju značajno smanjenje transfera lokalnim samoupravama i Fondu zdravstvenog osiguranja, kao i smanjenje diskrecionih troškova za 12%.

Mere na strani povećanja prihoda obuhvataju uvođenje privremenog povećanja poreza na dohodak za 6%, kao i dodatno oporezivanje korišćenja mobilnih telefona i držanja velikih automobila i poboljšanje naplate poreza na imovinu. Takođe, značajna mera je i „preusmeravanje“ 40% sopstvenih prihoda državnih organa i institucija u republički budžet.

Sve u svemu, sporazum sa MMF-om podrazumeva znatne uštede, ali i relativno značajno povećanje oporezivanja, a obe ove mere mogu imati velike strukturne i institucionalne efekte. Pre svega, smanjenje transfera jedinicama lokalne samouprave će značajno poremetiti njihove planove. Da li su ti planovi bili dobri ili ne, drugo je pitanje, ali će smanjenje transfera svakako ostaviti posledice.

Što se uvođenja „zahvatanja“ 40% sopstvenih prihoda tiče, stiče se utisak da je mera više motivisana potrebom zatvaranja deficita, nego potrebom štednje u ovim institucijama. Kako god, sopstveni prihodi često veoma značajno učestvuju u ukupnim приходima mnogih državnih institucija (na primer, državnih fakulteta), tako da će smanjenje od 40% svakako značajno uticati na, pre svega, plate koje ove institucije isplaćuju. Takođe, otvara se pitanje visine naknada i taksi koje predstavljaju sopstvene prihode, odnosno da li će Vlada davati saglasnost na korekciju cenovnika. Ukoliko Vlada to dozvoli, možemo očekivati povećanje cena ovih usluga, kako bi se nadomestilo „zahvatanje“.

Možemo zaključiti da sporazum sa MMF-om predviđa veoma značajne mere, ali se takođe stiče utisak da su mere određene veoma grubo, što je donekle i razumljivo imajući u vidu da je misija MMF u Beogradu boravila samo 10-ak dana.

Međutim, neposredno pošto je misija MMF napustila Beograd, nakon veoma jasnog negodovanja javnosti usled povećanja poreza, iz Vlade su se javili glasovi da se ozbiljno razmišlja o tome da se nađu dodatne uštede umesto povećanja poreza. Takođe, moguće je da će se porez odnositi samo na zaposlene u javnom sektoru.

Zakon o zabrani diskriminacije je izglasan u Narodnoj skupštini 26. marta, nakon duge i, na trenutke, mučne rasprave u javnosti. Iako se o ovom zakonu

razgovara već godinama, njegovo donošenje je „pogurano“ sumnjivim vezivanjem za belu šengensku listu. Naime, u javnosti se mnogo puta tokom rasprave čulo da je „donošenje Zakona o zabrani diskriminacije uslov za ukidanje viza“. Nije sasvim jasno na šta se misli, pošto „Mapa puta za liberalizaciju viznog režima“ uopšte ne spominje donošenje ovog zakona. U „Mapi puta“ se, doduše, pominje zabrana diskriminacije, ali samo u kontekstu izdavanja putnih isprava i slobode kretanja, kao i u kontekstu zaštite manjinskih etničkih zajednica od diskriminacije. Zaštita od diskriminacije transseksualaca, na primer, u obrazovanju, se ne pominje (a i zašto bi, odnosno kakve veze to može da ima sa vizama?).

Druga strana u raspravi je na izvestan način osokoljena kada je vlada 5. marta povukla predlog Zakona o zabrani diskriminacije nakon primedaba koje su dostavile verske zajednice. Iako i dalje nije sasvim jasno koje su konkretne primedbe bile, u javnosti se rasprava svela na prava homoseksualaca.

Bez obzira na to kakav je nečiji stav po ovom pitanju, ukoliko se ovaj zakon bude dosledno primenjivao, imaće veoma velike posledice po Srbiju. Osnovni problem zakona je što se, što bi rekao jedan naš uvaženi pravnik, radi o supermarket zakonu – ima ponešto za svakoga. Svako je zaštićen od svačega, ali zakon ne daje odgovor na ključno pitanje – šta se dešava kada se prava i slobode međusobno sukobe? Na primer, članom 13. se teškim oblikom diskriminacije smatra izazivanje mržnje i netrpeljivosti po osnovu političkog opredeljenja. To znači, ako fašizam smatramo političkim opredeljenjem (a kako bi ga smatrali?), da je zabranjeno diskriminisati nekoga ko se javno deklarise kao fašista. Problem je što je istim članom zabranjeno i podsticanje mržnje po osnovu rasne pripadnosti. Dakle, šta kada je nečije političko opredeljenje upravo da postoje inferiorne rase? Ko je tu zaštićen? Ovaj zakon ne daje jednoznačan odgovor na to pitanje.

Možda je i ekstremniji primer konflikta zabrane diskriminacije po osnovu veroispovesti i zabrane diskriminacije po osnovu pola, ili čak „javnog zagovaranja u skladu sa običajima koji su zasnovani na ideji podređenosti i nadređenosti polova, odnosno stereotipnih uloga polova“. Naime, sve ovo je zabranjeno. Ali, šta ako je (a to je slučaj skoro uvek) jedan od temelja religija prisutnih u Srbiji upravo da žene i muškarci imaju različite uloge? Da li je javno zagovaranje stereotipnih uloga polova zabranjeno, ako se to dešava u verskom kontekstu?

Pored ovih konceptualnih manjkavosti, odnosno izbegavanja davanja konkretnih odgovora na konkretna pitanja, zakon uvodi i neke nove mehanizme, poput „kriv si dok ne dokažeš suprotno“. Naime, član 45. predviđa da „ukoliko tužilac učini verovatnim da je tuženi izvršio akt diskriminacije, teret dokazivanja da usled tog akta nije došlo do povrede načela jednakosti, odnosno načela jednakih prava i obaveza snosi tuženi“. Koliko je autoru ovog teksta poznato, slična odredba postoji samo još kod klevete, gde tuženi treba da dokaže da je ono što je izrekao tačno.

Čak i da zanemarimo narušavanje prava privatne svojine članom 18, kojim se preduzetnicima zabranjuje da zapošljavaju, unapređuju i nagrađuju koga god žele, ostaje pitanje dokazivanja svih kadrovskih odluka. Suštinski, svaki privatni preduzetnik će, da bi se zaštitio od moguće tužbe i imao šanse da bude oslobođen na sudu, morati da znatno birokratizuje i dokumentuje svaku svoju kadrovsku odluku, što će koštati i vremena i novca.

Dokle smo stigli u konsolidaciji demokratije?

Tranzicija se okončava onda kada je učvršćena demokratija i kada slom demokratskih ustanova i povratak u nedemokratski tip režima ne predstavljaju pretnju, jer je prag konsolidovanosti institucija pređen. Stoga konsolidacija demokratije znači konsolidaciju ustanova, a način njihovog funkcionisanja je određujući za odgovor na pitanje da li je uspostavljena tržišna, konstitucionalna, ograničena liberalna demokratija.

Liberalna demokratija kao politički oblik zavisi koliko od socijalnih i ekonomskih uslova, toliko i od načina na koji su organizovane političke institucije. Promene i prilagođavanja institucija, nova značenja koja dobijaju i mesto koje imaju u društvu predstavljaju važan elemenat tranzicionog procesa i konsolidacionog „posla“. Zato su institucije i tzv. institucionalni okvir najvažniji segment političkih procesa. One nisu samo arene u kojima se odvijaju određena politička ponašanja i u kojima vibrira politički život, poput neke ljuštore sa instrumentalnim značenjem. Od institucija se očekuje da obezbede sigurnost i na taj način zadovolje jednu od primarnih ljudskih potreba, potrebu za izvesnošću. Pravilnošću koju uspostavljaju i ustaljenošću ponašanja koje proizvode, institucije obezbeđuju funkcionalnost u postizanju svrha i rešavanju problema, a time i stabilizaciju individualnih očekivanja i društvenih normi. Vezivno tkivo u tom delovanju institucija jeste poverenje, jer se institucije i poštuju zato što ispunjavaju očekivanja za izvesnošću.

Činjenica da je od pada berlinskog zida prošlo već 20 godina, a u Srbiji još nije konsolidovana demokratija. Srbija se još uvek nalazi u kategoriji *izbornih demokratija*, kao najnižeg „stepena“ uspostavljenosti demokratskog poretka. Taj tip demokratije karakteriše održavanje poštenih i slobodnih izbora i činjenica da politički akteri prihvataju izborni proces i njegove neizvesne rezultate. Očigledno da se Srbija sporo kreće ka konsolidovanoj (konstitucionalnoj) demokratiji, koju, pored postojanja političkih sloboda, sloboda političkog organizovanja i aktivnog građanstva, pa tako i slobodnih i poštenih izbora, odlikuje i vladavina prava, uzajamna kontrola i ravnoteža vlasti, nezavisnost sudstva, konsolidovana moć u izabranim institucijama, vertikalna i horizontalna politička odgovornost i kontrola vlasti od strane građana.

Koliko su se institucije učvrstile i koliko je Srbija odmakla u konsolidaciji demokratije i tržišne privrede moguće je ustanoviti sagledavanjem učinaka tranzicije. Ali je za procenu pravog učinka tranzicije - s obzirom na mukotrpan put osvajanja odložene tranzicije u Srbiji - primerenije i istraživački delotvornije posmatrati proces u dužem vremenskom intervalu od 2000. godine do danas. Time se dobija ukupna slika procesa i realnije sagledavanje stanja u kontinuitetu izgradnje države i demo-

kratskog poretka. A to se opet može relativno objektivno sagledati analiziranjem i upoređivanjem podataka sakupljenih u različitim istraživanjima rezultata tranzicije i demokratije.

Od 1990. godine se uvećao broj različitih „merenja“ demokratije od strane više svetskih organizacija koje koriste različite metodologije i tehnike prikupljanja, obrade i prezentiranja podataka, kao i kvalitativne ocene postignutog stepena i kvaliteta demokratskog poretka. Danas je moguće već nabrojati na desetine „barometara“, „indeksa“, „obračuna“ (audit), „ocena“ (assessment), „izveštaja“ i drugih vrsta kvantitativnih i kvalitativnih analiza i rangiranja. Od više razmatranih ovakvih ocenjivača dometa demokratske transformacije relevantnih za procenu stanja demokratskih ustanova u Srbiji, ovde ćemo navesti rezultate samo nekoliko najpoznatijih iz čijih podataka možemo jasno da sagledamo trendove demokratske konsolidacije u Srbiji.

Jedan od najstarijih takvih merenja predstavlja „Indeks političkih i građanskih sloboda“ američkog think tank-a *Freedom House* u njegovom istraživanju *Freedom in the World*. U njemu je Srbija nakon 2002. godine, kada je bila rangirana kao *delimično slobodna*, već od 2003. godine navedena kao *slobodna zemlja* i to sve do poslednjeg izveštaja za 2009. godinu. Za razliku od ovakvog statusa u Indeksu političkih i građanskih sloboda, Srbija je u njihovom „Indeksu slobode medija“ (*Freedom of the Press*) rangirana kao *delimično slobodna zemlja*.

Razrađeniji, složeniji i zahtevniji je indeks koji daje rezultat demokratije u okviru projekta *Nations in Transit*, a koji se odnosi na postkomunističke evropske zemlje. U ovom indeksu se daju rezultati za izborni proces, civilno društvo, nezavisnost medija, demokratsko upravljanje, lokalnu samoupravu, pravni okvir i korupciju. Kumulativni skor demokratije se dobija kao prosek ocena za svaku od ovih kategoriju pojedinačno. Rangiranje se vrši na skali od 1 do 7 pri čemu 1 predstavlja najviši nivo demokratskog napredovanja, a 7 najniži. Ovde su zemlje kategorisane kao konsolidovane demokratije, polu-konsolidovane demokratije, tranzicioni ili hibridni režimi, polu-konsolidovani autoritarni režimi i konsolidovani autoritarni režimi. Srbija se od 2006. godine smešta u red *polu-konsolidovanih demokratija* zajedno sa Rumunijom, Hrvatskom, Makedonijom, Crnom Gorom i Albanijom.

Nas ovde ipak, pre svega, interesuje trend konsolidacije, pa ćemo zato obratiti pažnju na to kako je iz godine u godinu Srbija ovde ocenjivana po svakoj od ovih kategorija, kao i posebno prema agregatnom skor demokratije. Na ovoj skali je Srbija lagano napredovala, pri čemu je od 2001. do 2002. godine napredak bio za ceo jedan indeksni poen, da bi od 2003. godine napredak bio umereniji, a u nekim kategorijama i sa stagnacijom:

Kategorija	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Demokratija	n/p	n/p	n/p	3.83	3.75	3.71	3.68	3.79
Demokratsko upravljanje	n/p	n/p	n/p	4.00	4.00	4.00	3.75	4.00
Izborni proces	4.75	3.75	3.75	3.50	3.25	3.25	3.25	3.25
Civilno društvo	4.00	3.00	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75
Nezavisnost medija	4.50	3.50	3.25	3.50	3.25	3.25	3.50	3.75
Lokalna demokratija	n/p	n/p	n/p	4.00	3.75	3.75	3.75	3.75
Pravni okvir i nezavisnost	n/p	n/p	n/p	4.25	4.25	4.25	4.25	4.50
Korupcija	6.25	5.25	5.00	5.00	5.00	4.75	4.50	4.50

Prema ovom istraživanju u Srbiji se najdalje otišlo u razvoju civilnog društva i izbornog procesa, pa potom nezavisnosti medija i lokalne demokratije, dok su relativno loši ostali, i to u dužem periodu, izgradnja pravnog okvira, borba protiv korupcije i demokratsko upravljanje.

Nešto složeniju metodologiju, pa i rezultat, daje *Bertelsmann Transformation Index*. U njemu su ocene od najniže 1 do najviše 10. Prema njemu Srbija spada među *defektne demokratije* sa BiH, Albanijom, Crnom Gorom i Makedonijom. Defektne demokratije su one u kojima, uprkos slobodnim izborima, nisu adekvatno osigurana politička i građanska prava ili nije izvršena efektivna podela vlasti. S obzirom da defektne demokratije odlikuje nedovoljna vladavina prava i slabe strukture reprezentacije, one mogu održavati političku stabilnost, ali su ipak otvorene za političke krize. Bertelsmanov indeks ipak pokazuje istrajno napredovanje Srbije od 2003. do 2008. godine.

On se deli na statusni indeks i indeks upravljanja. Statusni indeks predstavlja prosečni indeks demokratskih i tržišnih ustanova. Dobra okolnost je da se indeks demokratskih ustanova može razmatrati nezavisno od indeksa tržišnih ustanova koji je daleko ispod nivoa sigurno najkuratnijeg Indeksa ekonomskih sloboda (*Index of Economic Freedom*) Heritage organizacije i Wall Street Journala. Zato ćemo ovde navesti samo rezultate indeksa demokratskih ustanova, a ne ceo statusni indeks.

<i>kategorija</i>	2003	2006	2008
državnost	4	8,8	8,8
pol. participacija	4	8,5	8,8
vladavina prava	3	6,8	7
stabilnost demokratskih ustanova	3	7	7,5
politička i kulturna integracija	4	6	8,8
rezultat političke transformacije	3,6	7,4	7,75

Kao što vidimo i ovde imamo jasan trend napredovanja Srbije u izgradnji demokratskih ustanova od 2003. do 2008. godine, s tim što je napredak najmanji u području vladavine prava i stabilnosti demokratskih ustanova.

Što se tiče Bertelsmanovog „Indeksa upravljanja“ on rangira 119 zemalja prema tome kakvo imaju upravljanje promenom i to na „uspešno upravljanje“, „uspešno sa slabostima“, „upravljanje sa umerenim uspehom“, „upravljanje sa slabim uspehom“ i „loše upravljanje“, a meri kategorije kao što su: nivo poteškoća, međunarodna saradnja, izgradnja konsenzusa, efektivno korišćenje resursa i sleđenje ciljeva (tržišne demokratije). Državna zajednica Srbije i Crne Gore je 2003. godine u ovom indeksu sa skorom od 6,6, imala „uspešno upravljanje sa slabostima“ i nalazila se na solidnom 14. mestu, da bi 2006. godine pala na 48. mesto sa skorom od 5,31 i bila među onim zemljama koje imaju „upravljanje sa umerenim uspehom“, što će zadržati i 2008. godine, sa neznatno većim skorom od 5,41.

Nešto obuhvatniji indeks je indeks u okviru projekta *Governance Matter* Svetske banke, koja od 1996. godine daje kumulativne rezultate agregatnih indikatora dobi-

jenih na osnovu 35 podataka iz različitih istraživanja i indeksiranja drugih organizacija za 212 zemalja u šest kategorija: sloboda izražavanja i odgovornost, politička stabilnost i odsustvo nasilja, efikasnost vlade, kvalitet regulacije, vladavina prava i kontrola korupcije. To je jednako složen indeks kao i Bertelsmanov, a kreće u rasponu od 0 do 100 pri čemu zonu konsolidovanosti predstavljaju poeni od 50 do 100. U ovu pozitivnu zonu Srbija je ušla 2006. godine samo u kategoriji slobode izražavanja i odgovornosti, a u svim ostalim kategorijama je ispod praga liberalne demokratije.

<i>kategorija</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
sloboda izražavanja i odgovornost	42	45	47	46	42	52	56
politička stabilnost	7	23	23	23	22	24	21
efikasnost vlade	18	31	35	48	42	47	46
kvalitet regulacije	21	28	27	36	31	41	42
vladavina prava	10	20	19	29	23	36	35
kontrola korupcije	8	30	37	41	42	47	46

Ali, kao što se vidi iz tabele u svim ostalim kategorijama osim političke stabilnosti (gde postoji relativna stagnantnost od 2002. godine) i vladavine prava, ipak postoji konstantno mada sporo napredovanje, koje se približava pragu liberalne demokratije od 50 procentnih poena. Ukoliko bi se dosadašnji trend u ovim kategorijama nastavio moglo bi da se očekuje da u području efikasnosti vlade, kvaliteta regulacije i kontrole korupcije Srbija već sledeće godine pređe u pozitivnu zonu. Ostaju, međutim, problem političke (ne)stabilnosti i nedovoljno ostvarene vladavine prava. To su za srpsku tranziciju kritične oblasti i prema drugim istraživanjima. Možemo, dakle, zaključiti da su politička stabilnost i efikasna vladavina prava ključ učvršćenja demokratskih institucija u Srbiji i ostvarivanja konsolidovane demokratije.

Srbija kao „polu-konsolidovana demokratija“, „defektna demokratija“, „demokratija sa nedostacima“, „izborna demokratija“, „delimično slobodna zemlja“, država čije je upravljanje „umereno uspešno“, kako je imenovana i kategorizovana u različitim istraživanjima, još nije prešla prag onoga što bi značilo da nema povratka na staro. Kada se pogledaju pokazatelji različitih istraživanja i indeksa vidimo da su pomaci bili spori i neujednačeni i da su se uglavnom ticali poboljšanja i učvršćenja izborne demokratije. Izbori i izborna demokratija, sami po sebi, međutim, ne mogu da dovedu do višeg nivoa demokratije. Izbori, sami po sebi, ne mogu da pokrenu proces konstitucionalizacije vlasti. Njihovi konstitucionalni potencijali su niski. Oni mogu samo da obnove demokratsku legitimnost. Potrebno je da se uspostavi takav poredak u kome je ostvaren spoj demokratije (slobodni i poštenu izbori) sa konstitucionalnim liberalizmom (vladavina prava i ograničena vlast). Ona podrazumeva trajno uspostavljanje ustanova kojima se institucionalizuje i ograničava vlast njenim podvođenjem pod pravila i zakone, čime se sprečava arbitrarno vladanje, vladavina političke volje i odlučivanje van institucija i mimo uspostavljenih demokratskih procedura. Drugim rečima, to podrazumeva institucionalizaciju vlasti na principu vladavine prava, što znači da se izvrši dosledna podela vlasti, depolitizuju javne službe i obezbedi nezavisnost sudstva. Time će se ostvariti, za sada nesumnjivo neadekvatna

vertikalna odgovornost koja znači da, u hijerarhiji organa, vlada mora da izvršava naloge ustavnog suda, kao i da skupština treba da vrši stvarnu kontrolu vlade i poseduje zakonodavnu inicijativu, a ne samo da služi kao prostor za usvajanje reformskih zakona.

Za to je važan preduslov izgradnja autonomije države u odnosu na političko vođstvo, što, s jedne strane, ohrabruje pravilima rukovođeno ponašanje u javnoj sferi i minimalizuje arbitrarnost u administraciji, služeći kao suprotnost neograničenoj vladavini, a s druge strane utiče na efikasnost državnog aparata i tako njegovu sposobnost da podržava demokratske ustanove. Dakle, radi se o problemu relativno efikasnog državnog aparata, koji može ostvariti svoju zaštitnu i upravnu ulogu i tako održati celi paket tranzicionog institucionalizovanja, što podrazumeva i tržišne institucije i vladavinu prava i političku demokratiju. U tom smislu, na sam tok tranzicije uveliko utiču i naponi ka reformi javne uprave. Ova vrsta efikasnosti državnog aparata ne sme se mešati sa visokim nivoom državnog posredovanja i delovanja, na primer, u privredi. Ovde se radi upravo o postojanju onog minimuma nivoa efikasnosti koji je neophodan za održavanje i podupiranje institucija tržišta, konstitucionalne države i političke demokratije. Naime, značaj državne autonomije od arbitrarnog naturanja političkog vodstva je takav da relativna autonomija državnog aparata u ovom smislu neformalnog ograničenja vlasti vodi bržem uspostavljanju demokratskog poretka i daljeg i bržeg kretanja u pravcu konsolidacije liberalne demokratije.

A tome može doprineti upravo ubrzanje promena u oblasti vladavine prava što je, u krajnjoj liniji, stvar političke volje i spremnosti političke elite da ostvari konstitucionalizaciju vlasti. Relativno je lako dograditi institucije vladavine prava usvajanjem još neusvojenih zakona, izgradnjom novih, još neuspostavljenih kontrolnih ustanova i mehanizama, kao i stvaranjem uslova za efikasnije delovanje već postojećih. Oni koji „upravljaju“ tranzicijom mogu uspostaviti i principe poštovanja vertikalne i horizontalne političke odgovornosti, kao i mehanizme kontrole vlasti od strane građana.

Sa političkom (ne)stabilnošću stvar stoji malo drugačije, jer ona ne zavisi u toj meri od političke volje, već više od brojnih socijalnih, ekonomskih i političkih faktora koji nisu neposredno vezani za opredeljenost političkih aktera. Umesto ulaženja u njihovu analizu, ovde ćemo samo naznačiti jedan od odlučujućih faktora koji je uticao na ovako lošu političku stabilnost u Srbiji na duži rok. To je problem državnog identiteta koji je Srbiju opterećivao sve ovo vreme. Naime, poznato je da su zemlje sa problemom nacionalnog identiteta i nezaokruženosti državne teritorije imale sporiji proces tranzicije. Svaka spornost teritorijalnih prava ima za posledicu nedefinisiranost države i državnog statusa, nedovoljnu efikasnost vlasti i konačno teško uspostavljanje i konsolidovanje demokratskih institucija. Stoga, državno i teritorijalno pitanje može znatno da usporava proces konsolidacije. Ali, izgradnja države i sama predstavlja tranziciono područje, bez čijeg rešenja nije moguće vršiti druge institucionalne reforme. To je nesumnjivo razlog zašto je u Srbiji proces tranzicije do sada tekao sporo i neujednačeno.

O novom položaju Vojvodine

Bliže definisanje položaja autonomne pokrajine Vojvodine, a u skladu sa Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine, ušlo je, izgleda, u završnu fazu. Pošto je pokrajinska skupština još oktobra usvojila predlog novog statuta pokrajine i pošto je prekoračen rok za završetak posla koji je padao na kraj prošle godine, kabinet premijera Cvetkovića uputio je pokrajinskom predsedniku IV Pajiću nacrt Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine (nadalje NZN). Sa ta dva akta regulisao bi se pravni položaj Vojvodine u okviru pravnog sistema Republike Srbije.

Dok ustav jedne zemlje, pa svakako i Srbije, predstavlja najviši pravni akt, a time je i suveren u odnosu na sve druge, dotle statut pokrajine, iako njen najviši pravni akt, ne može biti slobodno formulisan od strane pokrajinske skupštine, već mora biti u skladu sa Ustavom Srbije i republičkim zakonodavstvom. Sa druge strane, NZN mora biti republički zakon, a njime bi trebalo da se bliže definišu nadležnosti Vojvodine, odnosno razgraniče nadležnosti pokrajine i Republike.

Statut

U ovom odeljku ćemo ukratko razmotriti predlog Statuta koji je Skupština AP Vojvodine usvojila i podnela Skupštini Republike Srbije na prethodnu saglasnost. Ukoliko saglasnost dobije, može ga samostalno usvojiti.

Na početku ću pomenuti nekoliko odredaba kojima je stavljena primedba o neustavnosti, posebno od strane pravnog tima DSS-a. Prva je ona koja kaže: 'Vojvodina predstavlja sastavni deo jedinstvenog kulturnog, civilizacijskog, ekonomskog i geografskog prostora Srednje Evrope'. Primedba je da je Vojvodina definisana Ustavom Srbije na drugačiji način i da nikakva promena te definicije ne može biti ustavna. Ja ne znam da li je to tako, ali imam drugu primedbu: ova je definicija besmislena. Nešto kao JEDINSTVEN kulturni itd prostor SREDNJE Evrope svakako ne postoji. Kultura je toliko raznolika da pominjati kulturno jedinstvo predstavlja glupost. Jedinstven ekonomski prostor srednje Evrope takođe ne postoji, već samo gotovo jedinstven ekonomski prostor Evropske unije. (Zar postoji granica između ekonomskih prostora Francuske i srednje Evrope?) Kakvo li je to geografsko jedinstvo srednje Evrope? Zar ne postoje granice nacionalnih država, ali i nadnacionalna Evropska unija? I gde su te granice srednje Evrope? Sve su to, verujem, loše floskule provincijskih nedoučenih NGO aktivista, fasciniranih velikim svetom.

Sledeće dve primedbe tiču se teritorije. Prva je da Statutu nije dozvoljeno da precizira da teritoriju Vojvodine čine Bačka Banat i Srem, pošto se to pitanje rešava

Zakonom o teritorijalnoj organizaciji. Ovaj formalni problem rešava NZN tako što, kao *Lex specialis*, sam propisuje da teritoriju Vojvodine čine Bačka, Banat i Srem. Druga primedba je da ne sme Statut da propisuje koja je referendumsko većina potrebna za promenu teritorije pokrajine, pošto to pitanje uređuje republički zakon. NZN je i ovo pitanje rešio prihvatanjem primedbe, odnosno propisujući da se referendum sprovodi po zakonu.

Sledeća primedba tiče se odredbe statuta koja kaže da u imovinu Vojvodine spadaju, između ostalog, stvari koje koriste organi AP Vojvodine i javna preduzeća i ustanove čiji je ona osnivač. Ovo se smatra neustavnom, pošto ustav predviđa da se državna imovina razgraniči republičkim zakonom. NZN i ovde prihvata formalnu primedbu i sam propisuje da Vojvodini pripadaju stvari koje koriste organi i ustanove, ali ne i javna preduzeća.

Kod međunarodne saradnje, primedba je bila da pokrajina ne sme, kao što je predviđeno predlogom Statuta, da sklapa međunarodne ugovore i da ima predstavništvo u Briselu. NZN je prihvatio obe primedbe i pomenuo međuregionalne sporazume i predstavništva u regionima.

Očigledno je da i Vladin pravni tim smatra valjanim većinu primedaba, pa ih je uzeo u obzir prilikom pisanja NZN-a i time suštinski korigovao predlog rešenja iz statuta Skupštine Vojvodine.

Po mom mišljenju, problem (ne)ustavnosti tiče se rešenja iz predloga Statuta da AP Vojvodina može da svojim aktom reguliše materiju koja pripada republičkom zakonodavstvu, a koju Republika nije regulisala. Ovo je jasno neustavno pošto bi time pokrajina ušla u sferu republičkih nadležnosti. Ovo je istovremeno i loše, jer neke stvari Republika možda nije namerno regulisala, pošto ih ni ne treba propisati. Uzmimo za primer zakon o kontroli cena koji uopšte ne treba da postoji, a, po predloženom rešenju, Vojvodina bi ga mogla usvojiti pošto ga Srbija nema.

Vidljiv je trud autora predloga Statuta da, sa jedne strane, odeljak o nadležnostima Vojvodine izgleda što bogatije i da, sa druge, ipak ne izađu mnogo iz ustavnog okvira, pa ni iz postojećeg zakonodavstva Republike Srbije.

Tako se tvrdi da je AP Vojvodina „odgovorna za sopstveni održivi ekonomski, naučni, obrazovni, kulturni i turistički razvoj, kao celine“ kao da Vojvodina nije deo Srbije i kao da i Republika Srbija nije odgovorna za razvoj Vojvodine. Ili, kaže da pokrajina „učestvuje u odlučivanju o korišćenju prirodnih bogatstava i mineralnih sirovina na svom području i stara se o njihovom unapređivanju i korišćenju“ a ovde se radi o klasičnim državnim, tj. republičkim nadležnostima. Ili, kaže da pokrajina „unapređuje stanje u penzijskom osiguranju, zapošljavanju, boračkoj i invalidskoj zaštiti, socijalnoj zaštiti porodice, dece, omladine i starih“ kao da u svim ovim oblastima republička nadležnost neće biti isključiva ili dominantna, a hoće.

Iz ovih primera se, nadam se, bar malo vidi da je predlog Statuta Vojvodine više političko-deklarativni nego pravni akt, koji nejasnim i, u osnovi, nepravnim formulacijama više skriva nego što otkriva, tj. koji ne rešava pitanja kojima se bavi

nego ih, možda, ostavlja za budućnost. Jer, očigledan je napor da se načini tekst koji bi mogao zadovoljiti i okorele autonomaše i zagovornike jedinstvene Srbije, a po cenu određenosti i kvaliteta teksta. Šta uopšte znače pojmovi „odgovornosti“ „unapređivanja“, „staranja“ „učestvovanja u odlučivanju“ i slični? Ništa. Ostaje, znači, nejasno da li se radi o zavaravanju autonomaša da će nadležnosti Vojvodine ogromno porasti ili o stvarnoj nameri da se faktičkim, nepravim putem preotmu nadležnosti republike.

Moglo bi se pomisliti da je deo o nadležnostima namerno napravljen fleksibilno kako bi mogao da bude u skladu sa NZN kada ovaj bude usvojen. Ali, to je nepotrebno pošto bi bolje bilo da se deo o nadležnostima u Statutu bitno skрати i jasno kaže da će se pitanje nadležnosti pokrajine suštinski rešiti kroz NZN.

I formalno i suštinski sporna su rešenja iz predloga Statuta o pokrajinskim prihodima. Formalno – stoga što prejudiciraju buduća rešenja iz republičkih zakona i detaljno propisuju pokrajinske prihode. Ali, ovaj se prigovor lako rešava kroz NZN ili promenu Zakona o javnim prihodima i rashodima. Ostaje, ipak, suštinsko pitanje kako finansirati pokrajinske funkcije. Nema sumnje, a takvo je i međunarodno iskustvo, da bi kombinacija sopstvenih prihoda i dotacija iz republičkog budžeta bila najbolja. A za prenete nadležnosti, kojih će biti veliki broj, Republika mora da obezbedi dodatna sredstva iz budžeta.²

Slično tome, predlog Statuta predviđa pravo pokrajine da sama naplaćuje svoje izvorne prihode. Tome se formalno nema šta zameriti kada sada i lokalne vlasti imaju pravo na naplatu sopstvenih izvornih prihoda. Ali, ovakva razgradnja republičke poreske administracije nikako nije dobra ideja. Da ne ulazim u detalje, ali je naplata poreza na imovinu veoma opala od kada je prepuštena opštinama; drugo, Italija, Francuska i skandinavske zemlje, na primer, imaju jednu i jedinstvenu poresku administraciju i niko se ne buni'.

Zabavna je priča sa Razvojnou bankom Vojvodine. Na njoj oduvek insistiraju autonomaši, verovatno povedeni rešenjima iz 1974. godine, a sa namerom da upravljaju državnim parama i onda kada u Srbiji više ne postoje državne banke. Stoga je i u predlogu Statuta predviđeno stvaranje Razvojne banka Vojvodine. I NZN predviđa pravo Vojvodine da osnuje ovu banku, ali u skladu sa zakonom, tj. Zakonom o bankama. Tu je, naravno, kvaka. Naime, Zakon o bankama bavi se isključivo komercijalnim bankarstvom, pa nikako ne predstavlja pogodan okvir za jednu državnu, tzv. razvojnu banku. Počevši od početka, odnosno od odredbe da jedna banka mora imati najmanje dva osnivača, tako da AP Vojvodina ni ne može da osnuje Razvojnu banku. Ukoliko bi se ta prepreka nekako zaobišla, čekale bi je sve ostale odredbe o akcionarskom društvu, kapitalu, upravljanju, obaveznim rezervama i adekvatnosti kapitala, nadzoru Narodne banke, likvidaciji banaka i slično. Nije lako imati banku danas. Drugim rečima, eventualna odredba o tome da Razvojna banka Vojvodine mora poslovati prema Zakonu o bankama praktično znači njenu likvidaciju i pre nego što je nastala.

Predlog Statuta Vojvodine poseduje ozbiljne i formalne i suštinske slabosti. On je više deklarativno-politički nego pravni akt, i to mu je najvažnija slabost.

Zakon o nadležnostima (NZN)

U ovom odeljku pomenuću nekoliko osnovnih odlika NZN-a.

Prvo, NZN je u skladu sa ustavom, bar koliko ja mogu da ocenim. Praktično sve ono što je bilo sporno u predlogu Statuta ili je izostavljeno ili je rešio sam NZN.

Drugo, među predloženim nadležnostim Vojvodine svakako nema onih klasičnih državnih ni u spoljnim odnosima, ni u sudstvu, ni u unutrašnjim poslovima, ni u ekonomiji, ni u prosveti, ni u zdravstvu, ni u socijalnoj politici. Saradnja sa inostranstvom svedena je na međuregionalnu. Pravni akti su odluke i ništa više.

Treće, u tekstu je nabrojan ogroman broj nadležnosti pokrajine Vojvodine. Tako ih u odeljku o prostornom planiranju, regionalnom razvoju i izgradnji ima čak 19, poljoprivredi 16, zaštiti životne sredine 12 itd. Očigledno je da je osnovni tekst nacрта nastao u Novom Sadu, gde je neko priljezan pokušao da bar maksimira broj nadležnosti, ako ne i njihovu suštinu.

Četvrto, velika većina tih nadležnosti predstavlja uključenje pokrajinskih organa u administrativno-nadzorne poslove republičke administracije, a za područje Vojvodine.

Važna tačka je, tako, postavljanje direktora raznih ustanova u pokrajini od strane pokrajinske administracije – od filijala PIO fonda Srbije, preko direktora ustanova učeničkog i studentskog standarda do direktora nekih zdravstvenih ustanova i davanja saglasnosti na izbor direktora osnovnih i srednjih škola, centara za socijalni rad itd.

Sledeća tačka je prenos nadzora sa republičkih na pokrajinske institucije nad brojnim ustanovama u Vojvodini, znatan deo inspekcijских funkcija i odlučivanje o žalbama na mnoge opštinske administrativne odluke.

Ali, omiljena nadležnost je planiranje. Dok se u Srbiji planiranje svake vrste gubi, osim urbanističkog, dotle se njemu u predlogu Statuta i NZN-u daje ogromna važnost, pa se, shodno tome, detaljno razrađuje. I nema sumnje da će se u Vojvodini u narednom periodu stalno i ozbiljno planirati privredni, prostorni, regionalni, ruralni, turistički i kulturni razvoj, da će se praviti programi razvoja stočarstva, zaštite i unapređenja divljači, ribarstva, zdravstvene zaštite, javnog informisanja, tehnološkog razvoja, energetike i slično.

U pomenutim i nepomenutim nadležnostima AP Vojvodine ne bi, znači, bilo onih najvažnijih, koje svakako pripadaju državi: zakonskog uređenja ovih delatnosti, sistema njihovog finansiranja, utvrđivanja standarda funkcionisanja i slično. To ostaje Republici.

O tome da li je dobro preneti sve nadležnosti predviđene NZN-om na pokrajinu ne bih mogao da dam mišljenje, jer su za to potrebne specijalističke analize. Ipak, mislim da je nekoliko njih sporno ili loše:

- ne bih rekao da je dobro da Vojvodina vodi agrarnu politiku – i to ne zato što bi to smetalo Srbiji već zato što ne bi bilo pametno za Vojvodinu da ulaže novac u poslove koji će koristiti celoj Srbiji,

- sporno je rešenje da pokrajina izdaje dozvole za rad univerziteta,
- mislim da je neustavno to što se među pokrajinskim nadležnostima pominje i nauka, pošto to ustav ne predviđa,
- sporna je ideja da Vojvodina pružme nemagistralne pruge i preda ih svom javnom preduzeću; time bi se nepotrebno razbio jedinstven tehnološki sistem, kakav železnička mreža svakako jeste,
- sporno je rešenje da Vojvodina vrši verifikaciju stranih diploma, jer to može ugroziti prava njihovih nosilaca u ostalom delu Srbije,
- nije dobro da Vojvodina dobije Razvojnu banku, pošto bi to predstavljalo rasipanje novca u režiji političara; u tržišnoj ekonomiji nema mesta za državne banke.

Po mom mišljenju, ovakav prenos znatnih administrativnih nadležnosti na pokrajinu vodi jednoj izrazitoj opasnosti – da se stvore brojne institucije paralelne republičkim, a da zapravo nemaju važnog posla. Na primer, za zdravstvo se predviđa osnivanje Zavoda za javno zdravlje, Zavoda za transfuziju, Zdravstvenog saveta Vojvodine i Etičkog odbora, a svakako će doći do bitnog povećanja broja službenika u Sekretarijatu za zdravstvo Vojvodine. A takvo usložnjavanje institucionalne strukture bez najvažnijih poslova, koji i dalje ostaju na Republici, može puno da košta, a da ne donese željene efekte u jačanju autonomije, pa je pitanje ko će imati više koristi: građani Vojvodine ili vojvođanska birokratija.

Pitanjem finansiranja i ubiranja prihoda NZN se nije bliže bavio, već je samo prepisao ustavne odredbe i rekao da će se rešiti posebnim zakonom. Time je problem odložen za budućnost.

Zaključak

Da sumiramo:

1. predlog Statuta predviđa neka rešenja koja su neustavna, ali ih NZN ispravlja,
2. maglovitost nadležnosti iz predloga Statuta kompenzovana je jasnoćom NZN-a,
3. po NZN-u, Vojvodina ne bi imala bitne, državne nadležnosti, već pretežno administrativno-nadzorne, što je dobro,
4. neke od tih nadležnosti ipak bi trebalo zadržati na republičkom nivou,
5. uz te korekcije, NZN može dobiti pozitivnu ocenu,
6. potrebno je da predlog Statuta bude ispravljen prema NZN-u,
7. potrebno je rešiti problem finansiranja Vojvodine, odnosno doneti odgovarajući zakon; ovo je potrebno učiniti pre usvajanja Statuta, kako bi se on mogao uskladiti sa zakonom o finansiranju.

Javne finansije Srbije ili kako se stvorio manjak od 100 milijardi u budžetu

Dogovor koji je Vlada postigla sa MMF-om razotkrio je javnosti razmere budžetskih problema. Da bi odobrio kredit za očuvanje stabilnosti dinara, MMF je zahtevao uravnotežavanje primanja i izdataka budžeta. Tako je došlo do najave uvođenja, kako je rečeno, privremenog, dodatnog poreza na zarade. To je, pak, uzbunilo javnost, a političare, pa i ekonomiste podelilo na one koji se tome suprotstavljaju i one koji ovaj dogovor brane.

Jasno je da bilo koja najava povećanja poreza nailazi na otpor poreskih obveznika, pogotovo ukoliko nemaju poverenja u način na koji se njihov novac troši. To je i dobra prilika nekim političarima da izraze brigu za standard stanovništva koji „bezdušna“ i „rasipnička“ država ugrožava. Time se, u njihovim očima, brani, stiče ili ojačava politička popularnost.

S druge strane, jasno je i da se na strani branilaca dogovora nastoje naći spoljni razlozi koji opravdavaju najavljena rešenja. Drugim rečima, razlozi čiji uzrok nije dosadašnja politika javnih finansija, odnosno ekonomska politika u celini. Svetska ekonomska kriza, u narodu poznata kao SEKA, prosto se nameće kao očigledan krivac. Zbog nje nema novih investicija ili ih nema dovoljno, nema uvoza, nema potrošnje, i tako dalje... Drugim rečima, poreska osnovica opada, a time i poreski prihodi, te se moraju podići poreske stope kako bi se namirili rashodi koji se, jasno iz „objektivnih“ razloga, ne mogu dovoljno smanjiti.

Na stranu to što je ovo obrazloženje neposredno suprotno elementarnoj logici automatskih stabilizatora u poreskoj politici, odnosno da se smanjenje naplaćenog poreza u vremenima krize nikako ne sme ublažavati povećanjima poreskih stopa, jer to još više gura privredu u krizu. Postoji nešto što je, čini se, mnogo važnije. A to je odgovor na sledeće pitanje.

Otkud iznenađenje?

Kako je moguće da se u decembru 2008. godine usvoji budžet za 2009. godinu za koji se posle nepuna tri meseca iznenadno utvrdi da ima „rupu“ od oko 100 milijardi dinara?

Obrazloženje, koje se može naslutiti iz različitih izjava i objašnjenja zvaničnika, je sledeće. Budžetom je predviđen deficit od 49,9 milijardi, ali se ispostavilo (?) da će on zbog SEKE biti oko 190 milijardi. MMF dozvoljava da deficit budžeta poraste na oko 90 milijardi, a ostatak od 100 mora nestati kroz smanjenje izdataka i povećanje prihoda budžeta.

Šta govore podaci? Tačno je da su u prva tri meseca ove godine ukupni javni

prihodi, ne samo budžeta Republike, nominalno manji za 1,9%, a realno² za 10,6% u odnosu na isti period prošle godine. Nije naodmet reći ni da bi „novootkriveni“ manjak od oko 140 milijardi za svoje celokupno pokriće iz prihoda zahtevao njihov rast od 21,9% u odnosu na iznos planiran budžetom. Poređenje ove dve cifre – stvaran pad prihoda i njihov potreban rast za pokriće planiranih izdataka – jasno pokazuje razmere problema.

Šta su, međutim, njegovi uzroci? Šta govori struktura ostvarenih prihoda u prva dva meseca ove godine? Najveći pad beleže prihodi od carina, koji su nominalno opali za 22,4%, a realno za 29,3%. Slede ih prihodi od poreza na imovinu: u odnosu na isti period prethodne godine oni su nominalno manji za 21,4%, a realno za 28,5%. Prihodi od PDV prilikom uvoza su nominalno opali za 20,3% i realno za 27,4%. Listu poreskih prihoda sa nominalnim i realnim padom zaključuje porez na dobit preduzeća sa nominalnim padom od 18,1% i realnim od 25,4%.

Jedan od retkih značajnih poreskih oblika koji je u prva tri meseca ove godine zabeležio rast je prihod od PDV-a u unutrašnjem prometu, koji je nominalno porastao 24,5% u prvom kvartalu u odnosu na isti period prošle godine, što predstavlja realan rast od 13,5%. Nejasno je, međutim, kako je ovo ostvaranje moguće kada ekonomska aktivnost i domaća potrošnja opadaju. Najverovatnije je ono posledica različite dinamike povrata nego same naplate, odnosno kasnijeg povrata PDV privredi u ovoj u odnosu na prošlu godinu. Da bi se ustanovilo pravo stanje naplate PDV-a neophodno je analizirati podake o bruto naplati PDV-a i povraćajima u posmatranim periodima, koji su na žalost nisu bili dostupni.

Prihod od poreza na zarade nominalno raste 7,6%, ali je realno manji za 2,0% nego u istom periodu prethodne godine. Logično, ove prihode prate doprinosi za obavezno socijalno osiguranje sa nominalnim rastom od 6,2% i realnim padom od 3,3%. Ovu listu zaključuju akcize od kojih su prihodi nominalno veći za 4,3%, a realno manji za 5,0%. U okviru akciznih prihoda, nominalno rastu akcize na derivate 9,9% i cigarete 3,2%, dok su prihodi od akcize na kafu opali za 2,2%, kao i prihodi od akcize na alkoholna pića koji su opali i više nego carine, za 29,0%.

Da li bi ovakvo kretanje poreskih prihoda trebalo da bude iznenađenje za Vladu? Teško. Podimo od naočiglednijeg.

Prvo, jednostrana primena Prelaznog sporazuma sa EU, kao i dodatno smanjenje carine na automobile, navelo je i samu Vladu da u 2009. godini planira manje prihode od carine i to za oko 15 milijardi u odnosu na ostvarenje u 2008. godini (budžetom za 2009. godinu planirano je 50,8 milijardi, a u 2008. godini je ostvareno 65 milijardi).

Drugo, ovo automatski povlači za sobom smanjenje prihoda od PDV pri uvozu (zbog smanjenja osnovica) za narednih 2,7 milijardi. Ovde se odmah postavlja sledeće pitanje. Zbog čega je, uprkos tome, budžetom planirano 236 milijardi od PDV iz uvoza, odnosno rast od 12,9% više nego što je ostvareno u 2008. godini, što, normalizovano za smanjenje osnovice zbog smanjenja carine, predstavlja rast od čak 14,5%.

2 Kada se iznosi deflacionišu odgovarajućom stopom rasta cena.

Treće, budžet za 2009. godinu usvojen je u decembru 2008. godine kada su svi znaci da će SEKA ostaviti negativni trag na privredu i budžetske prihode Srbije bili više nego očigledni. Indeks industrijske proizvodnje počeo je da pada već u oktobru, a vrednost uvoza izražena i u dinarima počela je svoj pad u novembru 2008. godine. Prosto je nemoguće poverovati da ono što neminovno sledi kao kombinovani učinak pada carinskih stopa i pada obima uvoza – dakle pad prihoda od carina i PDV pri uvozu - nije bilo moguće dokučiti prilikom sastavljanja budžeta. Stoga se nameće zaključak da se Vlada, uprkos ovom činjenicama, ipak nadala da će se nešto desiti i tako izbeći neminovno. A to, uprkos svemu, stvarno jeste iznenađenje, barem široj javnosti.

Koliko su izmenama zakona smanjeni javni prihodi?

A možda je zaista preovladalo uverenje da SEKA neće ostaviti trag u Srbiji? Za ovu mogućnost, ma koliko čudno izgledala, postoji valjana argumentacija. A ona se ogleda i u načinu na koji je pristupljeno pripremi prihodne strane budžeta.

Prvo je, vrlo neuobičajeno, sam budžet usvojen pre nego prateće izmene poreskih zakona. Budžet je usvojen u decembru a poreski zakoni u januaru, kao da njime predviđeno povećanje rashoda od 52,6 milijardi dinara u odnosu na rebalansirani budžet za 2008. godinu nije toliko značajno da bi tražilo da eventualna poreska povećanja stupe na snagu od samog početka 2009. godine.

Drugo su same izmene poreskih zakona. Povećanje akciza bilo je jedino povećanje poreskog opterećenja, ukoliko zanemarimo povećanje republičkih administrativnih taksi, koje je trebalo da omogući finansiranje rashoda uz planirani deficit od 49,9 milijardi.

Ostali zakoni koji uređuju prihodnu stranu budžeta usvojeni u januaru ove godine doneli su smanjenje carinskih stopa i trajno ili privremeno ukidanje poreza. O jednostranoj primeni Prelaznog sporazuma i smanjenju carinske stope na automobile već je bilo reči. U januaru je, međutim, izmenama i dopunama Zakona o porezu na imovinu ukinut porez na nasleđe i poklon, kao i prenos apsolutnih prava nad udelima i hartijama od vrednosti.

Iako pisac ovih redova nije zagovornik postojanja ovih poreza, kao i svih onih koji pogađaju kapitalne transakcije i tako povećavaju transakcione troškove privrede i pojedinaca i iako je prihod od ovog poreza u 2008. godini iznosio „svega“ 0,6 milijardi dinara, čudi trenutak i način na koji se pristupilo njegovom ukidanju.

Čudno je što se pristupilo izolovanoj promeni ovog zakona praktično samo radi ukidanja ovih poreza, iako postoji mnoštvo pitanja na koje bi trebalo odgovoriti kada je reč o načinu na koji se oporezuju nepokretnosti, njihov promet i promet ostalih vlasničkih prava u Srbiji.³ Možda prošla godina nije bila „dobra“ za takvu ce-

³ Pored izmena koje su usaglašavanje terminologije ili tehničko usaglašavanje zbog ukidanja poreza na nasleđe i poklon, odnosno promet apsolutnih prava nad udelima i hartijama od vrednosti, zanimljive su još dve izmene koje su prošle nezapaženo. Prva je ukidanje olakšice kod poreza na nepokretnosti za članove domaćinstva obveznika koji stanuju u nepokretnosti. Druga, pak, otvara mogućnost legalnog izbegavanja plaćanja ovog poreza od strane pravnih lica, ukoliko nepokretnosti u svojim knjigama vode kao namenjene daljoj prodaji. Iako se, načelno, ne može prigovoriti ovom novom oslobađanju, njegovo nepostojanje nije bila najveća i najvažnija nelogičnost u sistemu oporezivanja imovine u Srbiji, te je zanimljivo kako je postalo jedan od prioriteta za izmenu.

lovitu analizu, budući da je bila prva godina pune primene odredbi koje lokalne samouprave ovlašćuju da utvrđuju i naplaćuju porez na nepokretnosti. S druge strane, opravdanje da je njegovo ukidanje usred budžetske krize potrebno zbog ekonomske krize nije uverljivo.

U januaru je donesen i zakon čudnog imena: Zakon o privremenom izuzimanju od oporezivanja porezom na dohodak građana određenih vrsta prihoda. Ovim su zakonom u 2009. godini izuzeti iz oporezivanja prihodi građana od kamate i kapitalne dobiti u prometu, jasno, udela i hartija od vrednosti. Gledano sa prihodnog značaja, ni kapitalni dobiti u prometu udela i hartija od vrednosti nisu naročito značajni, procena je da su iznosili „svega“ 0,8 milijarde u 2008. godini. Prihodi od kamate, već, predstavljaju malo značajniju žrtvu prihodne strane budžeta – po ovom osnovu 2008. godine u budžet Republike ušlo je 3,4 milijarde dinara.

Ovim zakonom je propisano i da se neće utvrđivati niti naplaćivati ni porez na prihode od poljoprivrede i šumarstva na katastarski prihod i to za 2008. godinu retroaktivno, kao ni za 2009. godinu. Ali, to i nije neka novost, već praksa ustaljena 2004. godine od koje se ovaj porez niti utvrđuje niti naplaćuje. Ova praksa, istovremeno, veoma jasno svedoči o neprekidnom odlaganju otpočinjanja oporezivanja prihoda iz poljoprivrede.

Ukoliko se, pak, sabere učinak svih navedenih smanjenja, privremenih i trajnih ukidanja poreza, međutim, dobije se nezanemarljiva cifra od oko 22 milijarde dinara manjka u državnoj kasi. Dakle, gotovo onoliko koliko se predviđa da bi uvođenje privremenog poreza od 6% na zarade i ostala primanja građana moglo doneti budžetu.

A koliko su povećani rashodi?

Ali, to nije kraj. Da bi slika stanja u javnim finansijama Srbije i uzroka ovog stanja bila potpuna, potrebno je sagledati i šta čini glavne stavke rashodne strane budžeta države.

Najčešće napadana stavka u javnosti, plate zaposlenih u državnoj upravi, u budžetu 2009. godine ne predstavlja pojedinačno najveći izdatak kako je to bilo do ove godine. Od ovog rashoda za celu milijardu veći su izdaci planirani za Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje u iznosu od 189,3 milijarde dinara. Poređenja radi, u originalnom budžetu za 2008. godinu stavka za PIO bila je planirana u iznosu od 127,2 milijarde, da bi rebalansom za 2008. godinu, a kao rezultat poznatog koalicionog dogovora, bila uvećana na 137,9 milijardi. To znači da je koalicioni sporazum srpski budžet i poreske obveznike koštao 10 milijardi u 2008. godini i najmanje 50 milijardi u 2009. godini. Nije na odmet podsetiti da je to neposredna posledica povećanja penzija za 10% koje je Vlada utvrdila Uredbom (?). Bio je to primer odlučnog delovanja, doduše suprotnog osnovnim zakonskim načelima, da se uredbama ne mogu menjati prava pojedinaca, kako umanjivati, tako i povećavati.

Druga značajna cifra bez vidljivog ekonomskog obrazloženja, ali jasne političke pozadine, su sredstva namenjena Nacionalnom investicionom planu. U ovoj godini tome je bilo posvećeno 20,5 milijardi, a u 2008. godini potrošeno je 30,5 milijardi dinara. Ukoliko se tome dodaju izdaci za NIP u 2007. godini, za sprovođenje nacional-

nog investicionog plana usmereno je preko 95 milijardi dinara, što je preko milijardu evra. A da li je podignut i jedan most bilo gde u Srbiji? Koridor 10 ili bilo koji drugi nije nužno ni spominjati. Poređenja opet, dospela otpлата duga i domaćim i inostranim poveriocima iznosi 42,7 milijardi dinara. Možda nije na odmet napomenuti i da iznosi godišnjih otpлата javnog duga nisu bili nepoznati u vreme stvaranja NIP-a.

Treće, a takođe sa političkom pozadinom, jeste i usmeravanje 90% prihoda od privatizacije NIS-a, za sada jedine izgledne veće privatizacije u ovoj godini, budžetu Vojvodine, iz kojeg se, bez obzira na buduće rešenje zakona o prenosu nadležnosti, svakako neće vraćati ni unutrašnji ni spoljni dug koji „otpada“ na građane koji žive u ovom delu Srbije.

I tako, čak i bez smanjenja subvencija u privredi, poljoprivredi, za železnicu i turizam i ostalih za koje je postojećim budžetom namenjeno 40,9 milijardi dinara, a među kojima sigurno ima ekonomski beskorisnih, može se lako pokazati način za rešavanje „nedostajućih“ 100 milijardi, odnosno kako ovaj manjak nije trebalo ni da se javi, uprkos SEKI.

Šta će biti s kućom?

Ono što, međutim, posebno brine, jeste pogled na srpske javne finansije u dužoj retrospektivi.

Kada se sagleda naša poreska politika, vidljivo je da su, izuzev uvođenja PDV, sve izmene poreskih zakona donetih 2001. godine rezultat prvenstveno političkih motiva i ekonomskog voluntarizma. Sve su one pune raznih oslobađanja i podsticaja koji donose malo potencijalnom korisniku, a značajno umanjuju budžetske prihode. Da navedem samo tri primera. Neoporezivanje 5.000 dinara donosi 600 dinara mesečno svakom zaposlenom, a budžet gubi oko 12 milijardi dinara godišnje. Refakcija akcize na naftu koju imaju poljoprivrednici, inače neoporezovani bilo kojim neposrednim porezom, umanjila je samo u 2008. godini budžet za 3,1 milijardu dinara. Refakcija PDV za kupovinu prvog stana je rešenje jedinstveno u svetu, a od smanjenja stope PDV na računare potrošači nisu imali mnogo koristi. Budžet zbog ovih odredbi gubi oko 1,5 milijardi dinara godišnje. Brojna oslobađanja kod poreza na dobit i dohodak građana ostaju bez rezultata (nije zabeleženo smanjenje nezaposlenosti zbog koje su uvođeni) a budžet bez prihoda. A da se i ne spominju (loše) osobine ovakvog pristupa oporezivanju sa stanovišta načela dobre poreske politike (načela efikasnosti, jednostavnosti i pravednosti) za čiju analizu na ovom mestu i u ovom tekstu nema mesta.

Kada se, sa druge strane, pogleda politika javnih rashoda, očigledno je da su glavne odrednice njihove veličine i strukture dogovori koalicionih partnera čiji ishod zavisi od relativnog značaja pojedinačne stranke za opstanak koalicije na vlasti. Tekuća potrošnja svih ovih godina dominira budžetom, što jasno odslikava vremenski horizont koji zanima one koji ga kroje. A budžet Srbije ima strukturni deficit. Čak i kada bi ekonomija rasla i 10%, on bi postojao sve dok se ne reše ključna pitanja rashodne strane. Međutim, od strukturnih reformi, poput reformi sistema socijalnog osiguranja, nema ni naznaka. Javna je tajna da su javna preduzeća „podeljena“ izme-

đu stranaka vladajuće koalicije, pri čemu se ne čini da je osnovni razlog ove raspodele želja da se popravi upravljanje i rad ovih preduzeća učini efikasnim. Zanimljivo je i da se u završnoj fazi privatizacije javlja težnja za rešavanje problema osnivanjem novih državnih preduzeća kao u slučaju Zastave i Bora.

Sve u svemu, nije dobro. Današnji problemi nesumnjiv su rezultat prošlih pogrešnih političkih i ekonomsko-političkih odluka. To ne znači da SEKA ni na koji način ne utiče. Ona samo jasno pokazuje da je došao kraj dosadašnjem načinu rukovođenja javnim finansijama Srbije. Uostalom, i bez SEKE, pre ili kasnije došlo bi vreme u kojem se više ništa ne može prodati, a time i saznanje da se budžet države mora finansirati, pre svega, iz poreza. Možda će, stoga, njen doprinos upravo biti u tome da silovito stavi do znanja da poreska politika nije oruđe za osvajanje političke popularnosti, kao i da je važnije da rukovodioci u Poreskoj upravi znaju svoj posao nego kojoj političkoj stranci pripadaju. Videćemo.

Ko će, međutim, platiti račun u kratkom roku još se ne zna. Upravo pred završetak ovog teksta saznaje se da se od uvođenja dodatnog poreza na zarade od 6%, s njegovog početka, odustalo, zbog uznemirenja javnosti. Različite ideje za koje se u javnosti čuje da Vlada razmatra, poput povećanja poreza na imovinu ili dobrovoljnog smanjenja rashoda u svakom ministarstvu po principu odricanja zbog štednje, ne daju nadu za rešenje problema od 100 milijardi manjka u Budžetu. Da li to na kraju ipak znači povećanje PDV i/ili još veće povećanje akciza? Verovatno. Da li to znači veće smanjenje rashoda? Malo verovatno.

U svakom slučaju i svakom roku račun uvek plaćaju poreski obveznici. A oni to ne vole. O tome bi, svakako, mnogo više računa morali da povedu sadašnji i budući kreatori ekonomske politike i politike javnih finansija.

U osnovi svega su... političke institucije

Izrazi „institucionalna reforma“, odnosno „institucionalna izgradnja“ u Srbiji se upotrebljavaju gotovo isključivo u smislu ekonomskih institucija, dakle onih pravila igre koja regulišu ponašanje ljudi u ekonomskom životu. Otuda se, na primer, veoma često govori o potrebi izgradnje modernih ekonomskih institucija, koje će Srbiju približiti institucionalnom okviru zemalja EU. Ne zalazeći u razloge ovakve pristrasnosti, izgleda da se danas malo ko, bar javno, bavi temom reforme političkih institucija u Srbiji. Postoje, međutim, veoma jaki razlozi za reformu političkih institucija. Prvo, unapređenje političkih institucija može da se posmatra kao cilj sam za sebe, budući da predstavlja deo sveobuhvatnog društvenog napretka i podizanja kvaliteta (društvenog) života. Drugo, političke institucije, tj. osnovna pravila političke igre, predstavljaju okvir unutar koga nastaju ekonomske institucije, tako da određena vrsta političkih institucija vodi, mada ne neminovno, određenoj vrsti ekonomskih. Samim tim, reforma političkih institucija svakako utiče na reformu ekonomskih institucija.

Ključna promena političkih institucija u Srbiji odigrala se početkom 1990-tih godina, kada je uspostavljen višestranački politički sistem. Godinama kasnije, uz mnogo posrtnja, polako je ostvarivana demokratija, zasnovana na političkim i građanskim slobodama – Srbija je danas demokratska zemlja. To ne znači da nisu potrebni dalji pomaci na planu uvećanja političkih i građanskih sloboda, već samo da, kao i u svakoj demokratiji, postoje dva osnovna institucionalna temelja političkog sistema: izborni sistem i sistem vlasti.

Izborni sistem se može procenjivati na osnovu dve poželjne karakteristike. Jedna je odgovornost poslanika, odnosno njihovo efikasno polaganje računa biračkom telu. Efikasnost te vrste omogućava kontrolu rada zakonodavnog tela i svakog njegovog poslanika od strane onih koji su ih izabrali, odnosno omogućava da oni koji su nekog izabrali da ih predstavlja zaista kontrolišu da li ih i na koji to čini. U suprotnom, ukoliko nema takve odgovornosti, poslanici počinju da se bave stvarima koje nisu direktno vezane za zastupanje interesa birača. Druga poželjna karakteristika izbornog sistema je dobra zastupljenost različitih interesa koji postoje u društvu, odnosno zastupljenost interesa što većeg broja birača. Ovim se izbegava osnovna politička nejednakost, da su neki pojedinačni interesi zastupljeni, a drugi nisu.

Većinski izborni sistem, načelno posmatrano, omogućava efikasno polaganje računa poslanika, odnosno stvara podsticaje svakom poslaniku da efikasno radi svoj osnovni posao zastupanja, kako bi o svojim parlamentarnim delanjima i dostignućima imao šta da kaže svom biračkom telu, odnosno svojoj izbornoj jedinici koja ga, ukoliko je zadovoljna, ponovo bira u skupštinu. Nadalje, većinski

neminovno prate relativno male biračke jedinice, budući da jedna izborna jedinica obezbeđuje poslanika za jedno mesto u skupštini. Po samoj prirodi, izborne liste su otvorene, odnosno birač se opredeljuje za konkretno ime, a ne stranku, iako je, u najvećem broju slučajeva, to ime vezano za stranku. A sve to znači da su sva pravila igre jasna i unapred poznata, kako onima koji su se kandidovali, tako i biračima, pa su jasni i podsticaji ponašanju i jedne i druge strane. Birači u svakom trenutku mogu da svoje interese, svoju zabrinutost ili sugestije prenesu svom poslaniku – ukoliko ništa drugo, bar znaju ko je taj čovek. Još uvek se sećam da je moj prvi i zasad jedini predstavnik u Narodnoj skupštini bio Dragoljub Mićunović (izborna jedinica Stari Grad 2, decembar 1990. godine)

Šta većinski izborni sistem donosi u političkom pogledu? Pre svega, donosi podsticaj za jačanje, odnosno rast stranke, budući da stranka treba da bude dovoljno snažna i velika da može da na velikom broju izbornih jedinica (kako stvari stoje u Srbiji, na 250 mesta) ponudi kvalitetne ljude. Stoga postoji podsticaj da se u stranku primaju snažne ličnosti, ljudi velikog autoriteta i integriteta – takvi su potrebni na izborima. A ti kvalitetni ljudi, kada budu izabrani, poseduju veliki (sopstveni) politički kapital i njih je teško zanemarivati u unutarstranačkim razmatranjima i borbama za vlast. Oni postaju ključni ljudi stranke, a ne miljenici predsednika ili generalnog sekretara. Dakle, većinski izborni sistem zahteva velike i snažne stranke, kao i popriličnu disperziju vlasti unutar stranaka. Borba za sopstvenu promociju unutar stranke se ne svodi na ulagivanje stranačkom predsedniku i njegovoj kamarili, niti na stvaranje mnogih nestabilnih koalicija na, na primer, glavnom odboru. Ukratko, većinski sistem vodi ka ukрупnjavanju stranaka, odnosno političke scene.

Na ekonomskom planu, većinski sistem obuzdava javnu potrošnju, budući da su projekti koje, preko svojih predstavnika u skupštini, traži biračko telo, geografski usmereni na njihovu izbornu jedinicu i relativno su mali u odnosu na velike projekte na nacionalnom nivou, uključujući i velike projekte transfera, odnosno prisilne preraspodele dohotka. Nije bitno da li je sa stanovišta društva opravdan mali projekat izgradnje (nepotrebne) škole u izornoj jedinici Donja Gornja, ali će svakako poslanik iz te izborne jedinice imati svaki podsticaj da se realizuje upravo taj projekat, a ne neki drugi. Ko će drugi da preseče vrpca na otvaranju? Jednostavno, poslanici imaju podsticaj da izlaze u susret interesima svoje izborne jedinice koji su obično prilično parcijalni, pa su stoga i državni rashodi specijalizovani i manji u poređenju sa izbornom sistemom koji omogućava veću zastupljenost različitih interesa.

Nasuprot svemu tome, Srbija danas koristi proporcionalni izborni sistem i to u njegovom „ekstremnom“ obliku. U Srbiji postoji samo jedna izborna jedinica, a izborne liste su zatvorene, određuje ih stranka, koja čak ima i pravo da ih menja, odnosno da menja poslanike, praktično u svakom trenutku i bez ikakvog obrazloženja. Ustav dopušta da poslanik neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje stranci, što jasno pokazuje ko je „gazda“.

Ne bi bilo loše da se malo podsetimo kako je u Srbiji nastao proporcionalni izborni sistem. Prvi višestranački izbori u Srbiji decembra 1990. godine sprovedeni su po dvokružnom većinskom sistemu i doveli su do dominacije SPS-a u parlamentu. To

je jedan jedini put u novijoj istoriji višestranačja u Srbiji da vlada nije bila koaliciona. Ta vlada je, nesumnjivo, bila politički snažna, ali se veoma brzo pokazalo da je snaga srpske opozicije daleko veća nego što je bila njena zastupljenost u skupštini. I mart 1991. i juni 1992. godine pokazali su da su potrebni ne samo izbori, već i promena izbornog sistema. Tadašnji šef države i SPS-a odlučio se na proporcionalni sistem, što decembra 1992. godine, bez obzira na velike nade tadašnje opozicije, nije zasmetalo novoj pobedi njegove stranke. Međutim, većina SPS-a u Skupštini više nije bila apsolutna, pa se već tada kreće sa serijom koalicionih vlada, sa kojom se nije završilo ni do dana današnjeg – skoro dvadeset godina kasnije.

Šta su posledice proporcionalnog sistema i da li je on u Srbiji, izgleda, zreo za promenu? Politički posmatrano, održava se veliki broj malih stranaka i od izbora do izbora, u zavisnosti od postizborne konstelacije, pojedine male stranke stižu „veliki koalicioni potencijal“, odnosno te stranke mogu do mile volje da ucenjuju velike stranke koje su pobedile na izborima. Drugo, proporcionalni izborni sistem koga prati zatvorena lista i jedna jedina izborna jedinica doveli su do toga da poslanici polažu račune svojim strankama, a ne onima koji su ih izabrali. Ključno je da se obezbedi podrška u samoj stranci, da se bude što više na stranačkoj izornoj listi, a to se postiže tako što si što bliže vrhu stranke, njenom predsedniku (ma gde on boravio), glavnom odboru ili centralnoj otadžbinskoj upravi, svejedno. Onda i ne čudi što se svi žale da „stranke imaju preveliku moć“ – ta moć je samo posledica postojećih političkih institucija, odnosno pravila igre koja postoje. Nadalje, polaganje računa strankama, a ne biračima dovodi do postojećeg načina rada Skupštine, budući da se tamo samo izvršavaju uputstva vrha stranke na planu stranačke promocije. Skupština nije ništa drugo nego tribina na kojoj se sprovodi određena politika stranke u pogledu njenih odnosa sa javnošću. Sve političke odluke donose se unutar stranaka i ključni njihovi eventualni dogovori, što Skupštinu pretvara u mesto na kome se održavaju konferencije za štampu na kojima se saopštavaju političke odluke, a ne mesto na kome se vodi politička rasprava. Konačno, proporcionalni izborni sistem u Srbiji doveo je do toga da su u parlamentu, a i u vlasti, zastupljeni gotovo svi: i radnici i seljaci i penzioneri, i nacionalisti i mondijalisti, i nacionalna većina i nacionalne manjine, i većine i manjine drugih vrsta, svi mogu da iskažu sebe i svoje interese. Zaista, malo je onih koji u Skupštini nisu zastupljeni.

Šta su ekonomske posledice svega toga? Prva posledica je ogromna javna potrošnja. Empirijska istraživanja u svetu su pokazala da su proporcionalni izborni sistemi vezani za veći iznos javne potrošnje (merene u odnosu na bruto domaći proizvod, BDP), javne rashode koji su usmereni na potrošnju, a ne na investicije, budžetske deficite, kao i na javnu potrošnju koja je usmerena na prisilnu preraspodelu dohotka, a ne na pružanje javnih dobara, što je osnovni posao državnih vlasti. I zaista, u Srbiji su konsolidovani javni rashodi veoma veliki, a dolazi i do njihovog rasta. Na primer, dok su penzije 2001. godine sa 8,3% učestvovala u BDP-u, to učešće se u 2008. godini povećalo na 12,8% BDP-a, dok je igrom slučaja jedan od potpredsednika Vlade predsednik Partije ujedinjenih penzionera. Upravo su jako veliki javni rashodi Srbije, doveli do velikog poreskog opterećenja – malo je zemalja EU koje imaju veći udeo prikupljenih poreza u BDP-u, a sve one imaju proporcionalni izborni sistem.

Nesumnjivo je da je proporcionalni izborni sistem doveo do svojevrstne stabilizacije Srbije kao demokratske zemlje. Kratkotrajni eksperiment sa većinskim sistemom u prelaznom periodu, uz fundamentalnu neodgovornost tako izabrane vlasti, doveo je do nestabilnosti i brojnih političkih kriza (doduše, uz dramatične događaje vezane za raspad druge Jugoslavije). Velike političke promene bile su vezane za formiranje širokih predizbornih koalicija, poput koalicije „Zajedno“ ili DOS-a, kako bi se, makar privremeno, ukрупnila srpska politička scena. Izvesno je da su u Srbiji 2009. godine u potpunosti iscrpljene pogodnosti koje nudi proporcionalni izborni sistem.

Da li ga treba zamenjivati čistim (dvokružnim) većinskim, ili treba tražiti neku vrstu kompromisa? Možda će za mnoge bolno iskustvo sa kraja 1990. godine biti prepreka za uvođenje čistog većinskog izbornog sistema, ali je izvesno da je neophodno da, ukoliko se ide na kombinaciju, dominira većinski izborni sistem. Izborne jedinice treba da budu daleko manje nego što su to danas (izborna jedinica Srbija), više od polovine skupštine treba da se bira direktno (većinskim) sistemom, a ukoliko i opstane proporcionalni, svakako da su otvorene liste pogodniji mehanizam izbora stranačkih kandidata nego postojeći. U svetlu toga, treba razmotriti i pitanje broja poslanika u srpskoj skupštini, mada uvođenje većinskog sistema ide u prilog zadržavanja postojećeg broja.

Šta su posledice koje se mogu očekivati? Umanjenje broja stranaka (konsolidacija politike scene) i to prirodnim putem – putem spajanja i pripajanja, odnosno nestajanja pojedinih stranaka. I zaista, za mnoge srpske stranke postoji časno mesto u muzeju novije istorije višestranačja u Srbiji. Uvođenje većinskog izbornog sistema vremenom će, verovatno, dovesti do umanjenja javne potrošnje i promene njene strukture ka investicijama, odnosno do umanjenja poreskog opterećenja. Za ovo nema nikakvih garancija, a jedino se može garantovati da med i mleko neće (odmah) poteći.

Vlada, verovatno, neće biti zasnovana na ranjivim i teško održivim koalicionim sporazumima, biće stabilnija i biće u poziciji da se usredsredi na svoje (prave) poslove i koliko-toliko dugoročne (političke) projekte. U uslovima u kojima je Srbija stalno opterećena kratkim rokom i potrebom da se stalno popravljaju vladajuća koalicija ili da se ide na prevremene izbore, ovo bi, samo po sebi, već bilo neko dostignuće. Mada, ovo predstavlja potreban, ali ne i dovoljan uslov političkog uspeha. Ostaje samo nada da će politički projekti takve vlade biti nešto trezveniji od onih koje su sprovodile jedine dve vlade formirane u skupštini na osnovu rezultata izbora po većinskom sistemu: one Dragutina Zelenovića i Radomana Božovića.

Kako stoje stvari u pogledu sistema vlasti? Kao čista rešenja nude se predsednički i parlamentarni sistem. Osnovna vrlina predsedničkog sistema je podela vlasti, naročito između izvršne (samog predsednika i njegovog kabineta) i zakonodavne (parlamenta). Naime, parlamentarni sistemi dovode do srastanja vlasti, pre svega izvršne i zakonodavne. Parlamentarna većina (koaliciona ili ne) formira i vladu, pa iste stranke vladaju i nemaju podsticaj da kontrolišu same sebe. U tom smislu, samo postojanje predsednika iz jedne i parlamentarne većine iz druge stranke dovodi do

međusobne kontrole. Nedostatak predsedničkog sistema jeste nepostojanje opoziva, odnosno njegovo svođenje na ekstremne situacije. Predsednika koji je na vlasti, koga je na direktnim izborima izabralo biračko telo, teško je smeniti. Ukoliko ne verujete, pitajte Bila Klintona. Pa upravo nedostatak te smenjivosti predsedniku ne stvara podsticaje da polaže račune, budući da nema kome da ih polaže, odnosno to čini periodično, na četiri, pet ili, kao nekada u francuskoj Petoj republici, sedam godina. To, sa druge strane posmatrano, daje političku stabilnost, preko potrebnu mnogim zemljama, pa i iz tog ugla treba gledati na sedmogodišnji mandat francuskih predsednika, sve do 2000. godine, koji je uveden upravo zbog političke nestabilnosti parlamentarnog sistema vlasti Četvrte republike.

Posmatrano sa stanovišta ekonomskih posledica, predsednički sistem dovodi do manje javne potrošnje, što se može objasniti karakterom izbora za predsednika, koji su neminovno većinski. Veoma često predsednički izborni sistem prati i većinski sistem izbora poslanika, pa se onda smanjenje javne potrošnje može objasniti i na ovaj način. Ipak, dok se predsedničkim sistemom dobija na planu podele vlasti i međusobne kontrole na toj osnovi, nemogućnost opoziva umanjuje podsticaje za polaganje računa, pa se može očekivati da će takav sistem vlasti dovesti do višeg nivoa korupcije. Pokazalo se da parlamentarni sistemi stvaraju podsticaje za usvajanje državnih politika koje pogoduju privrednom rastu, odnosno da se u takvim sistemima ostvaruje viša produktivnost rada. Iako je to empirijski potvrđeno, nije baš sasvim jasno koja je uzročno-posledična veza u pitanju – teško je dati jednoznačno teorijsko objašnjenje.

Kako stoje stvari u Srbiji? Od samog početka višestranačja, u Srbiji postoji *de facto* polupredsednički sistem, mada je položaj predsednika u mnogo čemu zavisio od ličnosti koja se nalazila na tom mestu. Dok je u vreme u kome se na tom mestu nalazio Slobodan Milošević, malo ko je sumnjao i imao iluzije da se jedna jedina politička, odnosno državna odluka ne donosi na tom mestu, treba se prisetiti da je tokom jednog dela mandata vlade Zorana Đinđića, predsednik Srbije bio Milan Milutinović, koji nije obavljao čak ni ceremonijalne dužnosti. Posle čitavog niza neuspelih predsedničkih izbora, Srbija je 2004. godine dobila jakog predsednika, čija je politička moć od tada u usponu – Boris Tadić je danas politički snažniji nego što je to bio pre pet godina. Iz čega proizlazi politička snaga današnjih predsednika Srbije? Pre svega iz činjenice da su oni nesporni lideri sopstvenih stranaka i da im to mesto omogućava da, uz dobre izborne rezultate, praktično integrišu izvršnu i zakonodavnu vlast. Današnja slika vlasti upravo to pokazuje. Predsednik države je nesporni lider vladajuće koalicije, one koja ima većinu u skupštini i koja je formirala vladu. Postojanje takve koalicije označava da praktično nema nikakve podele vlasti između izvršne (predsednika i vlade) i zakonodavne. Već pominjana neefikasnost rada parlamenta suštinski tu ništa ne menja. Ovakvom političkom konstelacijom uklanja se osnovna politička vrlina predsedničkog sistema (koja opstaje i u polupredsedničkom), a to je podela vlasti. Upravo ta podela omogućava međusobnu kontrolu i svojevrsno uravnoteženje obe grane vlasti. Vreme u kome su predsednik Srbije i premijer bili iz različitih stranaka (DS i DSS) pokazalo se kao ne toliko loše

sa stanovišta funkcionisanja države, budući da je postojala politička konstelacija koja je omogućila da se kako-tako međusobno kontrolišu dve (tada) velike političke grupacije u Srbiji.

Zanimljivo je uporedo posmatrati dejstvo proporcionalnog izbornog sistema i (polu) predsedničkog sistema. Ova dva sistema deluju u istom smeru u slučaju političkog polaganja računa, odnosno korupcije koja iz toga proizlazi. I jedan i drugi sistem umanjuju podsticaje te vrste, pa nije ni čudo da se Srbija suočava sa visokim nivoom (političke) korupcije. Koordinatori te korupcije su stranke, budući da veliki broj ljudi pristupa strankama kako bi realizovao sopstvene privatne (poslovne) interese, odnosno rešio sopstvene probleme. Visoki nivoi korupcije koji se (u različitim istraživanjima) beleže u Srbiji upravo su posledica ovakve strukture političkog sistema. Polupredsednički sistem u Srbiji nije uspeo da obuzda veliku javnu potrošnju, budžetske deficite i visoko poresko opterećenje koje generiše proporcionalni izborni sistem.

I šta dalje? Pokazalo se da u Srbiji nikada nema vremena za temeljite rasprave o ključnim pitanjima budućnosti zemlje. Cinici kažu da to i nije tako loše, budući da bi učesnici te rasprave nju zloupotrebili isključivo za sopstvenu promociju svojih parcijalnih političkih ili nekih drugih interesa i da ne bi bilo relevantnih rezultata takve rasprave. Ipak, ovo je trenutak retke relativne političke stabilnosti, u kome ovakva rasprava ima smisla. Postoji većinska koalicija koju je potrebno svakodnevno podmazivati, čistiti od rđe, dolivati gorivo, menjati ulje i filtere. Ne postoji veliki strah od gubitka vlasti, budući da je opozicija razbijena, slabo organizovana ili jednostavno lenja (nezainteresovana) da bilo šta preduzme, osim ne baš uverljivoga pozivanja na nove izbore. Ukoliko ne sada, onda kada?

Šta se može očekivati? Verovatno krupan iskorak ka većinskom izbornom sistemu. Ukoliko se ne prihvati čisti većinski izborni sistem, onda će to verovatno biti neki njegovi derivati. Mala je verovatnoća da će se uskoro nešto menjati u pogledu sistema vlasti. Vrlo je verovatno da bi se i politički i ekonomski efekti polupredsedničkog sistema promenili sa promenom političke konstelacije do koje bi dovelo uspostavljanje (dominantno) većinskog izbornog sistema.

Na čemu se zasniva ova prognoza? Ko je zainteresovan za tako nešto? Velike stranke! Jedan sasvim očigledan kandidat je DS i njegov predsednik, budući da su politički i ostali troškovi održavanja ovakvih koalicija veoma veliki. Ko je drugi kandidat? Onaj koji očekuje da će biti velika stranka. Nije bitno da li će zaista postati, bitno je da to očekuje. Odluke se u političkom i ekonomskom životu donose u uslovima neizvesnosti, pa su, upravo zbog toga, zasnovane na očekivanjima, a ne na činjenicama. U kojoj meri su očekivanja zasnovana na činjenicama, drugo je pitanje, ali ja još uvek tipujem na SNS.

Kada započne jesenja sezona slava, onih prepunih zdrave hrane, na dnevni red dolazi jedna od prigodnih pošalica-pitanja. „Kako se zove srpsko mitsko biće?“. „Pragnje!“ sledi odgovor. Po svemu sudeći, odgovarajuće srpsko političko biće se, sviđalo se to nekom ili ne, zove „Toris“. Da li se radi o mitskom biću ili ne, pokazaće vreme.


Skorašnji projekti CLDS-a

- 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



BANK

 **HYPO GROUP**
ALPE ADRIA



Ostvarite Vaše snove

Snovi ne poznaju granice. Pomažemo Vam da ih ostvarite:
stručno, jednostavno i brzo.

www.hypo-alpe-adria.rs 12 zemalja – JEDAN PARTNER.

Hypo Alpe-Adria-Bank a.d. Beograd

INFO CENTAR 0800 303 303