

PRIZMA

MESEČNE POLITIČKE ANALIZE

Izdavač

Centar za liberalno-
-demokratske studije

Redakcija

Ilija Vujačić, Boško
Mijatović (glavni
urednik), Slobodan
Samardžić, Dragor Hiber

Sekretar redakcije

Aleksandra Stankov-
-Mijatović

Grafički dizajn

Zoran M. Blagojević

Za izdavača

Zoran Vacić

Štampa: Goragraf,

Beograd, decembar 2002.

Izlazi jednom mesečno

Sva prava zadržava CLDS.

Prenošenje teksta u
celini ili delovima
dozvoljeno je samo uz
navođenje izvora

Adresa izdavača

Beograd,
29. novembra 10/V

Tel/fax: 3225- 024,
tel. 322-55-17

Web sajt

www.clds.org.yu

E-mail

office@clds.org.yu

Sadržaj:

Boško Mijatović **3**

Pregled meseca

Dragor Hiber **8**

**Pred usvajanjem
Ustavne povelje**

Ljubomir Madžar **13**

Lustracija pameti

Vukašin Pavlović **24**

**Politička i civilna strategija
demokratskih promena**

Božidar Raičević **31**

**Promene u poreskom
sistemu i politici Srbije**



Pregled meseca

1. novembar

U toku je žestoka **prepirka između Ministarstva za privatizaciju i rukovodstva fabrike šećera Crvenka** o njejoj privatizaciji.

Inače, proces privatizacije je ubrzan i svakih nekoliko dana aukcijski se prodaje po 5-6 manjih firmi. Rezultati su šareni: neke aukcije ne uspevaju, dok kod onih koje uspeju cena je obično vrlo niska (početna, knjigovodstvena); tek povremeno se kupci zaista nadmeću i cena dostigne razuman nivo. I kod tenderskih privatizacija postižu se relativno niske cene, a Ministarstvo je zadovoljno obećanim investicijama i socijalnim programima; doduše, novo ulaganje kapitala ostaje novom vlasniku, dok široki socijalni programi direktno obaraju cenu koju je kupac spreman da plati za preduzeće.

Sa uže ekonomskog stanovišta, tj. iz ugla ekonomske efikasnosti, postignuta prodajna cena firmi nije presudna, već je samo važno to što preduzeća prelaze u privatne ruke i počinju da posluju efikasnije, odnosno da uopšte posluju (ona koja ne rade godinama). Tek sa stanovišta pravde i budžetskih prihoda pitanje prodajne cene postaje značajno, a neprijatna je mogućnost da nekoliko domaćih bogataša za male pare kupi veći broj vrednih firmi i proširi svoje imperije. Niske prodajne cene posledica su kako velike ponude firmi u kratkom roku (ubrzana privatizacija), tako i manje od očekivane zainteresovanosti stranog kapitala, a što je rezultat nepovoljnih okolnosti u zemlji i oko nje.

2. novembar

Nazire se **smirivanje strasti na srpskoj političkoj sceni**, a posebno po pitanju mandata DSS-a. Naime, Predsedništvo DOS-a predložilo je DSS-u sporazum po kome će mandati biti ostavljeni poslanicima DSS-a, s tim da DSS podržava reformske zakone u Skupštini i da u narednom periodu ne pokreće pitanje poverenja vladi.

Odakle ovaj zaokret, kada je Đinđić bio rešen da ide do kraja? Odgovor se nalazi u daljem raslojavanju DOS-a minus, konkretnije u odbijanju sve većeg broja stranaka da na ružan način isključi iz skupštine jednu veliku stranku, posebno u svetlu realne mogućnosti da Savezni ustavni sud reši pravni spor u korist DSS-a. Kada je video da gubi na ovom pitanju, Đinđić je rešio da izvadi štetu koliko može i pokušao je, prvo, da obezbedi ustupke od



1 Predsednik Programskog saveta CLDS.

DSS-a i, drugo, da pojača koheziju DOS-a minus, čiji su lideri lično zainteresovani za opstanak vlade Srbije. Videćemo koliko će uspeti.

Interesantna je jedna formulacija iz sporazuma koga je Predsedništvo DOS-a uputilo DSS-u. Tu stoji da tokom pripreme „zakona DSS ima pravo učešća i predlaganja kao i svaka druga stranka DOS-a”. Iz ovoga – „kao i svaka druga stranka DOS-a” – proizilazi da Predsedništvo smatra Demokratsku stranku Srbije članicom DOS-a, što je suprotno skorašnjoj odluci tog istog Predsedništva o isključenju DSS-a iz koalicije.

4. novembar

Glavni odbor DPS-a predložio je **Mila Đukanovića za premijera Crne Gore**. Znajući da je za mnoge u međunarodnoj zajednici vrlo sporna ličnost, ovim potezom se Đukanović sklanja sa vetrometine i olakšava diplomatski položaj svojoj vlasti i Crnoj Gori.

5. novembar

DOS i DSS sklopili sporazum o primirju, po kome DSS zadržava mandate u skupštini Srbije, a prioritetima se smatraju rad na ustavnoj povelji, novom ustavu Srbije, zakonu o izboru predsednika i drugim reformskim zakonima, a na kojima će DOS minus i DSS saradivati. Kako je ko shvatio sporazum – videće se.

5. novembar

Skupština Srbije usvojila je izmene zakona o izboru predsednika Srbije, kojim je ukinut cenzus u drugom krugu izbora, ali je ostavljen u prvom. Time je ostavljena neizvesnost uspeha prvog kruga, pošto je i dalje potrebno da na birališta izađe 50% glasača. Poslanici DSS-a bili su uzdržani prilikom glasanja.

7. novembar

Jedan od direktora u Svetskoj banci **Kristijan Portman izjavio je da je Jugoslavija dužna da vraća dugove sa Kosova**. Radi se o sumi od oko 400 miliona dolara. Time su potvrđene bojazni da Srbija neće uspeti da se izvuče od ove prihvaćene (potpisane) obaveze, iako su predstavnici domaćih ekonomskih vlasti sugerisali da postoji realna šansa da se postigne povoljan dogovor. Ovaj teret je jasno nepravedan, jer niti je Srbija vlasnik imovine podignute starim kreditima Svetske banke na Kosovu, niti ima formalnih mogućnosti da ubira poreske i carinske prihode sa Kosova kojim bi njima otplaćivala te kredite. Ostaje pitanje da li se morala prihvatiti ova teška obaveza onda kada je potpisivan ugovor o konsolidaciji naših dugova prema Svetskoj banci.

Vojislav Koštunica saopštio je da će se kandidovati za predsednika Srbije. Time smo došli do broja tri, sa Šešeljem i Pelevićem, pošto je Labus odustao od nove trke, a SPS je ovoga puta poslušao Miloševića i dao podršku Šešelju. Interesantno je i žalosno da levica, uključujući i vrlo umereni levi centar, nema svoga kandidata.

Osnovno pitanje ovih izbora je da li će u prvom krugu izaći više od 50% glasača, dok je pitanje pobjednika jasno, pošto Košunicu ni Šešelj, a ni Pelević ne mogu da ugroze. Naime, hoće li milion Labusovih glasača iz prve runde izaći na birališta 8. decembra ili ne? Košunici bi najviše odgovarao proletošnji francuski sistem, kada je pred drugi krug cela levica, inače poražena u prvom, stala na Širakovu stranu, a protiv ekstremiste Le Pena. Širak čak nije morao ni da zatraži njihovu podršku, akamoli da se o tome cenjka. Međutim, Srbija nije Francuska i Đinđić i Labus nisu Žospen, pa će Košunica imati težak posao da pridobije bar deo ovih birača. Jedan put je promena težišta (medijske) kampanje: napad na Šešelja i smanjenje baražne vatre protiv vlade Srbije, ne zato da bi pridobio Đinđića, već neposredno glasače koji veruju da vlada radi korisne stvari i na koje odbojno deluju stalni napadi DSS-a na vladu.

Drugi put je politička pogodba sa Đinđićem i Labusom. Iako između Đinđića i Košunice vlada iskreno neprijateljstvo, Đinđić je racionalan političar i spreman na nagodbu ukoliko Košunica plati pravu cenu, tj. da svečano obeća da će podržavati vladu Srbije. Za mogućnost njihovog dogovora presudno je pitanje kako Košunica vrednuje ove izbore, tj. da li veruje da su oni presudni za njegovu političku budućnost ili ih doživljava kao manje važne, pa da može da podnese i eventualni neuspeh. Pošto verujem da stoji druga opcija, to mislim da je dogovor malo verovatan. Sa druge strane, na prvi pogled izgleda da bi Labus mogao, čak i morao da podrži Košunicu, kako iz načelnih razloga, tako i radi osvajanja političkog prostora na kome mu Košunica nije konkurent. Saradnja DSS-a i G-17, tj. umerenog desnog i umerenog levog centra, mogla bi da bude korisna za obe strane, ali je verovatnije da će Labus i njegovi proceniti da bi trgovina bila jednostrana, odnosno da bi njihova podrška donela Košunici veliku korist, a da bi, zauzvrat, oni sami malo profitirali od načelnog poštenja.

Treći put je najverovatniji: oslonac na sopstvene snage i pridobijanje onih glasača i manjih stranaka koji veruju da je Srbiji potreban predsednik i koji su spremni da neslaganja sa Košunicom trenutno stave u drugi plan. Bojim se da će ovaj put doneti Košunici više podrške kod malih stranaka, a manje kod glasača, tako da postoji realna opasnost da izbori ne uspeju. Biće, ipak, koristi za DSS u definitivnom raspadanju DOS-a i suženju manevarskog prostora za Đinđića. Poslednji argument je poznat: vlada Srbije može biti oborena u skupštini Srbije.

18. novembar

Potvrđeno je da se američki vojni, finansijski i pravni stručnjaci nalaze u Srbiji i da ispituju poslove izvoza vojne robe i usluga Iraku. Vrlo neprijatno.

20. novembar

Skupština Srbije smanjila je neke poreze, a posebno atraktivno izgleda ukidanje poreza na promet ulja, šećera, masti, butana, udžbenika... Ne mogu a da se ne prisetim jedne svoje prošlogodišnje diskusije sa Božidarom Delićem, kada je on tvrdio da je potrebno uvesti porez na promet na sve proizvode, dok sam ja dokazivao da ne treba na hranu i druge nužne potrepštine.

21. novembar

U Ustavnoj potkomisiji načinjen je proboj: dogovoreno je da se poslanici buduće zajedničke skupštine biraju neposredno, osim prvi put, kada će biti delegirani iz republičkih skupština. To je, formalno posmatrano, bio predlog DS-a, ali ga je prvi izneo Milo Đukanović u razgovoru sa Vojislavom Koštunicom još oktobra. Ostala su još pitanja tzv. hijerarhije pravnih akata i uloge suda državne zajednice. Interesantno je da je jedno manje važno pitanje – tipa izbora – natkrililo mnoga realno važnija, kao što su nadležnosti te državne zajednice i način odlučivanja.

22. novembar

Izvršni odbor G 17 plus pozvao je simpatizere da na predstojećim predsedničkim izborima glasaju „prema sopstvenoj savesti”. Time su izneverena očekivanja Vojislava Koštunice, koji je vrlo lepo govorio o ovoj organizaciji.

25. novembar

Na nalog UNMIK-a, **službenici srpske vlasti u Kosovskoj Mitrovici napustili su zgradu opštine**, pošto UNMIK preuzima lokalnu vlast. Nebojša Čović rekao je da je to u skladu sa Rezolucijom 1244 UN. Izgleda da se time okončava period izvesne samostalnosti koju su područja Kosova sa srpskom većinom uživala u poslednje tri godine i da je Štajnerov plan potpune integracije Kosova definitivno prevagnuo. Solana je pozdravio promenu, a 200 mladih Albanaca odmah je pokušalo da upadne u severnu Mitrovicu. Politička Srbija, zabavljena pitanjem ko će kome podmetnuti nogu, ne primećuje šta se na Kosovu zbiva, da o valjanoj reakciji ne govorimo.

28. novembar

Solana je bio u Beogradu. Svi kažu da je sve dogovoreno glede Ustavne povelje, pa on opet nezasluženo nosi šnjur. A način izbora usaglašen

je pre njegovog dolaska, dok ostala sporna pitanja (hijerarhija pravnih akata i nadležnost suda zajednice) valjda spadaju u ona tehnička pitanja koja će, navodno, biti lako rešena sledećih dana. Jedino se SNP ne slaže i neuvijeno preći da će oboriti kombinaciju u Saveznoj skupštini uz pomoć glasova SPS-a, SRS-a i JUL-a.

Đukanović je odmah kandidovao Marovića za predsednika buduće zajednice, što je Đinđić u trenutku podržao, a čime bi trebalo da bude minirana alternativna Koštuničina kombinacija sa Mićunovićem.

28. novembar

Mladan Dinkić izjavio da se G 17 plus pretvara u političku stranku, što je moglo iznenaditi samo naivne. Interesantno je pitanje kako će reagovati Đinđić i njegovi ministri iz G 17, posebno Đelić. Premijeru svakako ne odgovara da gaji „guju u nedrima”, odnosno da pruža priliku za popularisanje političkim protivnicima, mada mu je Đelić veoma potreban.

29. novembar

Na sastanku Predsedništva DOS-a odlučeno je da svaka stranka sama reši da li će podržati Koštunicu ili ne. Većina to već čini, ali je prevagula odbojnost nekoliko malih i jedne velike – Demokratske stranke.

Povodom odnosa Koštunica – Đinđić potežu se velike reči (demokratija, programi, izvorni DOS itd), a njihovo uklanjanje daje jasnu sliku: Đinđić podršku, trgovački, uslovljava „minimalnim uslovima”, dok Koštunica, koji za podršku i nije previše zainteresovan, preventivno optužuje Đinđića kao krivca za eventualni neuspeh izbora i pominje mogućnost obaranja vlade u skupštini.

30. novembar

Kako je izjavio Goran Svilanović, **Savezna vlada je rešila da Jugoslavija ne odustane od tužbe protiv članica NATO pakta** pred Međunarodnim sudom pravde u Hagu, a zbog bombardovanja 1999. godine. Iako je ovaj potez usmeren protiv novih saveznika, on poseduje izvesnu logiku: skinite nam s vrata tužbe BiH i Hrvatske za ratnu odštetu, pa ćemo i mi povući ovu tužbu. Teško je verovati da Jugoslavija može da ucenjuje velike sile, ali u nedostatku boljega – ni ovaj argument nije na odmet.

Pred usvajanjem Ustavne povelje



U vreme nastanka ovoga teksta (kraj novembra 2002. godine) čini se da je osnovni dokument ustavnog preuređenja odnosa između Srbije i Crne Gore – Ustavna povelja – pred usvajanjem. Nakon još jedne posete predstavnika EU i usaglašavanja političkih lidera, izgleda da svi učesnici u njenom nastanku, odnosno politički činioци koji su se angažovali, izuzev Koalicije za Jugoslaviju, imaju dogovor o tekstu. Sam tekst upućuje da je potrebno pripremiti i Povelju o ljudskim pravima i ustavni zakon, koji se usvajaju istovremeno sa Poveljom, i normativni deo postupka nastanka državne zajednice Srbija i Crna Gora biće okončan.

Ako bude tako, moći će da se kaže da je, nakon više od 6 meseci rada, Ustavna komisija završila svoj posao. Naravno, nastanku dokumenta koji je pred usvajanjem (?) doprineli su i mnogi van Komisije – ili su Komisiji odmogli, po mišljenju jednog broja njenih članova. Ipak je ovo prilika da se još jednom ukaže na neke osnovne dileme koje su svih 6 meseci opterećivale rad Komisije; to može biti korisno ne radi „istorije”, već zbog činjenice da one mogu i dalje delovati u primeni Povelje, izgradnji institucija, tumačenju njenog teksta.

Po mnogo čemu, izvorne dileme su vezane za dokument koji nosi naziv *Polazne osnove za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore*, nastao 14. marta 2002, i koji gotovo svi skraćeno nazivaju *Beogradski sporazum*, neki da bi skraćivanjem naziva ukazali na potencijalni istorijski značaj ovog dokumenta (pod tim imenom ulazi u istoriju), drugi da bi, možda, asociirali na slične paraustavne sporazume nastale u procesu razgradnje bivše SFRJ, na primer za Dejtonski sporazum. Šta je, uopšte, Beogradski sporazum?

Beogradski sporazum: politički ili (i) pravni dokument

Ova (poslednja?) faza u preuređenju odnosa između Srbije i Crne Gore započela je dakle potpisivanjem Beogradskog sporazuma. U toku rada *ad hoc* Ustavne komisije on je često spominjan, uz davanje tom dokumentu različitog značaja, pa i značenja. Značaj je nesumnjiv:

- Proces reforme odnosa između Srbije i Crne Gore potencijalno je iz faze razgradnje, negiranja SR Jugoslavije kao federacije, ušao u suprotnu fazu traganja za formulom nove, drugačije, državne zajednice. Stavljanje potpisa na ovaj dokument verovatno za ovakvo njegovo dejstvo ne bi bilo dovoljno, da nije usledilo „usvajanje” odnosno prihvatanje sporazuma u tri skupštine.

1 Član Ustavne komisije; CLDS.

- Izjašnjavanje Narodne skupštine Srbije, Skupštine Crne Gore i Savezne skupštine o Beogradskom sporazumu nesumnjivo mu je dalo, ne samo dodatni, politički legitimitet.
- Na pitanje da li je sporazum ovim usvajanjem dobio nov ili dodatni pravni kvalitet i pravnu snagu, potvrđan odgovor nije, međutim, moguće dati bez ostatka. Pokušaj traganja za preciznijim odgovorom na ovo pitanje komplikuje, naime, činjenica da su dve skupštine sporazum usvojile uslovno, uz izvesne ograde. Najprostije bi bilo reći da činjenica uslovnog usvajanja, ako postavljeni uslovi ne budu usvojeni, a izvesno da ne mogu biti jer se u određenoj meri međusobno isključuju, znači da sporazum nije prihvaćen u istovetnom tekstu. Dalje, to bi moglo da znači da svaku skupštinu usvajanje obavezuje u meri i na način, odnosno sa sadržinom u kojoj je ona sporazum usvojila, da imamo pred sobom, tako posmatrano, tri unilateralna akta, pa će sudbina svakog od njih zavisiti od procene da li su uslovi ostvareni, ili je pak moguće konstatovati da postoje saglasni akti o jednom broju pitanja, nesaglasnost o drugim. U svakom slučaju, pitanje će dobiti mogući odgovor kada se, i ako se, predlog Povelje nađe pred skupštinama.
- Potpisivanjem i usvajanjem Beogradskog sporazuma od strane skupština utvrđeni su kompozicija i zadatak („nadležnost”) Ustavne komisije za pripremu teksta Ustavne povelje, specifičnog *ad hoc* tela, koje je na osnovu ovog donelo sopstvena unutrašnja akta (Poslovnik) koji određuje, pored ostalog, kako se usvaja predlog povelje.
- Sporazum sadrži (ne baš sasvim jasne) odredbe o tome kako se usvaja Ustavna povelja. Najmanje šta se može reći za te odredbe je da se razlikuju od pravila o načinu promene ustava sadržana u važećem(?) Ustavu SRJ. Ta pravila, na jednom dubljem planu, učestvuju i u određivanju mere (dis)kontinuiteta SRJ i buduće državne zajednice koja će se zvati Srbija i Crna Gora. Ako je taj formalni i unutrašnji kontinuitet narušen neustavnom promenom ustava, u izvesnom smislu je sačuvan činjenicom da su u procesu učestvovali svi, pa i federalni organi.
- Značaj Beogradskog sporazuma oličavao se i u činjenici da su se članovi Ustavne komisije, prihvatajući ili ne prihvatajući neko predloženo rešenje u Povelji, pozivali na tekst i smisao sporazuma, na usklađenost predloženog rešenja sa sporazumom.
- Ustavna komisija je i upućivala poziv potpisnicima sporazuma da reaguju kada se u odnosu na sporna pitanja zapadalo u ćorsokak. Kako se istovremeno isticalo da je sporazum nepromenljiv (jer su ga usvojile i skupštine) ovo je u mnogome podsećalo na traženje autentičnog tumačenja.

Puno značenje ovde konstatovanih kontraverzi koje se odnose na smisao Beogradskog sporazuma, dobiće se u procesu usvajanja Povelje, ako do njega dođe. Ipak bi se sintezom svih ovih pitanja moglo postaviti jedno: nije li, u svemu što se pravno i politički dešavalo nakon njegovog potpisivanja i potvrđivanja u skupštinama, Beogradski sporazum postao neka vrsta (para)ustavnog akta i/ili (pra)ustavne norme, koju Povelja treba da razradi.

Mada je sporazum nesumnjivo politički akt velike važnosti, tragati za njegovom ovakvom pravnom snagom, pravnom analizom, bilo bi preterano.

Pitanje je, naime, koliko je Sporazum uopšte pravni akt, *stricto sensu*, ili bar potpuni pravni akt. Ne radi se, naime, o aktu koji je pravnim sredstvi- ma izvršiv. Nezamislivo je da iko pravno utvrđuje saglasnost (buduće) pove- lje sa sporazumom. Sankcije za njegovo nepoštovanje (izuzev u sporazumu nagoveštenih međunarodnih, tj. evropskih, za slučaj da ga ne poštuje Srbija ili Crna Gora) takođe nisu zamislive.

Ako se u postupku usvajanja Povelje pojavi (nova) kriza, a to je sasvim moguće, i o tome će biti reči na kraju ovog teksta, politički značaj sporazuma biće na probi. Pre toga, biće iznete neke opaske na ključne dileme ili nespora- zume koji su se u radu Ustavne komisije pojavili. Opaske će biti učinjene načelnom analizom, a ne demistifikacijom političkih interesnih pozicija zastup- nika ovog ili onog stava, što bi takođe bilo moguće.

Stvarno i simbolično u suprostavljenim pozicijama u Ustavnoj komisiji

Rasprava o „kritičnim tačkama” u Komisiji, koja je, kako se pretposta- vlja u trenutku pisanja ovog teksta, završena kompromisima koje su prihvatili svi izuzev Koalicije za Jugoslaviju, vođena je, po mišljenju autora ovog teksta, sve vreme i praktično oko svake tačke na tri nivoa: (a) sasvim načel- nom ili koncepcijskom, ispoljavanjem suštinskih razlika u poimanju tvorevine koja poveljom treba da nastane, (b) simboličnom, prepoznavanjem u ovom ili onom rešenju, često formulaciji, načinu verbalizacije manje-više usvojenog rešenja, „dokaze” o (ne)prihvatanju koncepcijskog polazišta, i (c) praktičnom, *realnom*, tako što su se razmatrale realne implikacije predloženo- g odnosno usvojenog rešenja. (Redosled navođenja prati redosled zastu- pljenosti u raspravi).

a. Prva tačka razmatranja i manje-više otvorenog razilaženja odnosi se, naravno, na karakter tvorevine koja iz povelje treba da proistekne. Da li je u pitanju *ugovorni savez država*, da li je ne samo sama povelja, i po svom „iz- voru”, Beogradskom sporazumu, već i načinu donošenja, svojevrsam ugo- vorni akt, pa i ono šta stvara zavisi samo od konsenzusa stranaka, ili je, pak, u pitanju oblik *složene države, bez obzira koji* (ovakva ili onakva federacija, konfederacija), pitanje je koje je dominiralo.

Sledstveno i povezano je pitanje mesta građanina, pojedinca, u budu- ćoj državnoj zajednici: ima li ga uopšte, postoji li bilo kakva direktna veza između građanina i državne zajednice, ili se, pak, radi samo o obliku poveziva- nja dve države članice, pa i njihovom odnosu, u kome je građanin reprezentovan preko „svoje” države.

Najzad, ako je u pitanju odnos (savez) dve države, u čemu je smisao i svrha tog saveza, naročito u svetlu njegovog svojevrsno ili navodno omeđe- nog roka trajanja (3 godine je rok nakon koga je moguće bez međunarodno- pravnih posledica u svakoj od država članica tražiti referendum, ali ne obave- za; državna zajednica nastavlja da traje istekom tog roka, izuzev ako se ne

održi uspešan referendum). Da li se, najkraće, radi o tački novog sporazumevanja Srbije i Crne Gore, preuređenju odnosa, ili pak o formi razdvajanja?

b. Ova suštinska pitanja simbolizovana su, najpre, kod pitanja državljanstva (negiranjem potrebe postojanja bilo državljanstva državne zajednice, bilo državljanstva države članice), zatim nivoa na kome će biti šticećena ljudska i manjinska prava, ali je simboličnost bila najočiglednija kod pitanja budžeta (finansiranja državne zajednice), izbornog sistema, hijerarhije pravnih akata i ustavno-sudske funkcije. Duga rasprava je, naime, vođena, nakon što je postignuta saglasnost oko mehanizma finansiranja, da li će u povelji biti upotrebljen naziv budžet ili neka druga reč. Reč budžet trebalo je da potvrdi državnost nove zajednice (bez obzira što joj nisu ostavljeni stvarni izvorni prihodi), a odsustvo te reči da potvrdi da su sve ingerencije u državama članicama (bez obzira na važnu ulogu organa državne zajednice u kreiranju tog budžeta). Pobedilo je da se reč budžet ne pominje, mada sam uveren da će i glavni pobornici ovog stava, ako se Povelja ikada bude primenjivala, kolo-kvijalno upotrebljavati baš tu reč.

Posmatrano iz ugla bazičnih pozicija, suštinski karakter imala je i dilema neposredni – posredni izbori. Ali je, kada je izvestan sporazum već bio postignut, sasvim prenet na simbolični nivo. Da li će se, na kom mestu i kojim redom navesti oznaka jednog ili drugog sistema postalo je podjednako bitno kao i izbor sistema. (O samoj raspravi i kompromisu bilo je dovoljno reći. Neka ovde bude spomenuto da je, po mišljenju autora, za proces kreiranja institucija nove državne zajednice možda bolje što je za početak osigurana ista struktura političkog predstavništva na nivou državne zajednice i na nivou država članica).

c. Praktičan ili realan nivo, funkcionalnost, pa i prepoznatljivost rešenja, za one koji u njihovom kreiranju nisu učestvovali, retko su bili presudni. Ipak, ponekad je prihvatana i argumentacija ove vrste, na primer kod određivanja broja poslanika u budućoj skupštini (da ih bude dovoljno za različite njene funkcije), odnosno mogućnost da u posrednom sistemu poslanici budu birani i iz sastava poslanika Savezne skupštine. Žrtvovanje praktičnosti zarad „principa” ili simbola neuporedivo je češće. Kako drugačije objasniti ideju da Sud državne zajednice bude proširen sudijama ustavnih sudova država članica u odlučivanju o sukobu nadležnosti ili ustavnosti? Sud je sastavljen na paritetnoj osnovi, a učešće „dodatnih sudija” će biti komplikovano urediti i zakonom.

Šta dalje?

Dan nakon predaje ovog teksta, Ustavna komisija treba da utvrdi (iz glasa) predlog Povelje.

Ukoliko to ne uspe, teško da će biti uslova da nastavi da radi, bar ne u ovom sastavu. U najmanju ruku, bilo bi neophodno da parlamenti ovoj ili nekoj drugoj komisiji produže mandat. Rok predviđen Beogradskim sporazumom za završetak posla davno je istekao, parlamenti su usvajajući Sporazum usvojili i ovaj rok.

Tada je moguće, o tome je bilo nagoveštaja u političkoj javnosti, da predlog Povelje skupštinama upute republičke vlade. Najmanje šta se može reći je da bi ovakav postupak oduzeo i onu poslednju kopču između namera vanog i ustavnog načina promene ustava.

Ukoliko, pak, Komisija usvoji predlog, glavno političko pitanje će biti ima li taj predlog većinu u Saveznoj skupštini. I tada bi bilo opasno zadovoljiti se samo usvajanjem Povelje u republičkim skupštinama. Načelno, jer bi to bio prejak argument konceptu o ugovornom savezu dve države. Praktično, jer šta bi, naime, bilo da Savezna skupština tada usvoji Povelju u drugačijem tekstu? Verovatno bi, za slučaj da se očekuje izostanak većine u saveznoj skupštini, tada jedino moguće bilo „razmatrati” značenje „pravila” iz Sporazuma po kome republičke skupštine usvajaju Povelju, a savezna je proglašava.

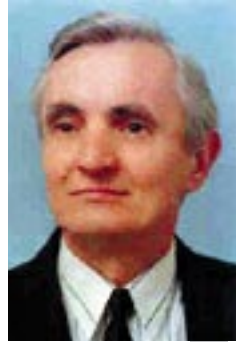
Ako povelja ne bude usvojena, ne verujem u *status quo* sadašnje „asimetrične” federacije, federacije koja za jednu članicu postoji, a za preostalu ne. Verovatnije da bi se ubrzao proces raspada takve federacije. Mislim da bi ovakav raspad SRJ doneo brojne i unutrašnje i spoljašnje probleme.

Najzad, ako Povelja bude usvojena, što se nadam, neposredno predstoji dve vrste problema: (1) izgradnja institucija nove državne zajednice, čiji je pravni okvir postavljen u jednom, ne baš besprekornom, pravnom tekstu kakav je buduća Ustavna povelja, dakle mukotrpana izgradnja novog pravnog sistema ne samo Srbije i Crne Gore (državne zajednice), već i Srbije i Crne Gore (država članica). Biće potrebno usvojiti ili preuzeti, ili „razdeliti” na stotine zakona, tumačeći fluidan tekst nove Povelje; (2) susret sa dva suprotna tumačenja odredbi buduće povelje, naslonjena na koncepcijske pozicije ovde opisane.

Ja se nadam da će to biti čeličenje za izgradnju budućeg jasnog pravno-institucionalnog okvira naših života.

Lustracija pameti

Prošle su dve godine otkako se dogodio demokratski preporod u Srbiji i mnogi su bili u situaciji da razmatraju i odmeravaju učinke nove vlasti. Među tim ocenama bilo je i kritičkih i afirmativnih, kao što je i među učincima bilo onih ne baš impresivnih, ali i onih veoma dopadljivih. Čini se da su prevladavale, i to sa dobrim razlogom, afirmativne ocene. Trudeći se da ne izgubi iz vida niti greške niti vredne domete nove vlasti, i pisac ovog teksta je u nekoliko navrata o njenim rezultatima formulisao deciderano pozitivne ocene. Među stvarima koje su, uprkos povoljnoj sumarnoj oceni, morale opet da se ističu kao nedostatak i nepotrebno, a opasno, skretanje nove vlasti, bio je njen odnos prema sudovima. Odnos prema sudovima je toliko važna komponenta i pretpostavka slobodnog društva i demokratski uređene zajednice, da zahteva nešto celovitiji osvrt.



Nezavisni sudovi kao pretpostavka demokratije

Bez vlasti i države nema uređenog i bezbednog života, ali se, nažalost, i sama vlast neretko pretvara u pretnju i bezbednosti i poretku koji je društvu neka vrsta okosnice. Da se vlast ne bi osamostalila i, tako podivljala, zavlada nad društvom, prihvaćeno je načelo podele vlasti. Njegov smisao sastoji se u tome da pojedini segmenti vlasti, obavljajući svoje društvene funkcije, u isto vreme deluju i kao protivteža i kontrola u odnosu na druge delove vlasti. Kod podele vlasti najviše se ističe njena horizontalna segmentacija – dekomponovanje na zakonodavnu, sudsku i izvršnu – ali je važna i vertikalna podele vlasti. Ova potonja se odnosi na podelu po nivoima: od lokalne vlasti, preko srezova, gradova i regiona, pa zatim preko eventualnih federalnih jedinica, sve do vlasti na nivou sistema kao celine.

Vlast i država najopasniji su kad su monolitni i centralizovani. Vlast po samoj svojoj prirodi pokazuje stalne tendencije širenja, neograničenog uvećavanja moći i centralizacije. Podela vlasti je jedini poznati delotvorni lek protiv ove opasne, društveno štetne i, u osnovi, antisocijalne tendencije. Već sama činjenica da vlast nije institucionalno objedinjena javlja se kao moćna odbrana društva od pretnji koje predvidivo i zakonito izviru iz vlasti. Čak i kad se delovi vlasti ne upuštaju u aktivnosti nekakve ciljno usmerene kontrole drugih delova, sama činjenica da naporedo sa jednom postoje i neke druge grane vlasti i da naporedo sa jednom postoje i vlasti na drugim nivoima – bitno utiče na pošaňanje svake zasebne grane. Kad zna da je tu negde i neka druga vlast, svaka

1 Univerzitet BK, Beograd

institucionalno oformljena koncentracija moći ponaša se benignije nego ako je sama i monopolski konstituisana, delujući u nekom funkcionalnom i socijalnom vakuumu. Vlast vlasti u principu ne veruje, a od toga subjekti izvan vlasti imaju mnogovrsne i značajne koristi.

Pored podele vlasti, kao moćno sredstvo njene kontrole deluje (eventualna) prinuda da se ponaša u skladu sa ustavom i zakonima. *Non sub hominem, sed sub legem*, rekao je Ciceron: Pod vlašću, ne čoveka, nego zakona. Isto duboko značenje ima njegov izraz *Sub legem libertas*: slobode ne može biti u predcivilizacijskom hobsijanskom ambijentu u kome je neograničena agresija pojedinaca usmerena prema drugim članovima vrste, ako ni zbog čega drugoga a ono iz preventivnih razloga. Sopstvena sigurnost se uvećava eliminiranjem drugih. Još manje se čoveka dostojan život i sloboda mogu očekivati u poretku koji je oblikovan u znaku principa *sub hominem*: u tom poretku javlja se ista ona nesigurnost koju u odsustvu univerzalno obavezujućih pravila predvidivo generiše pošast hobsijanskog nasilja i sveopštih sukoba. Osim toga, poredak oblikovan shodno nalogu *sub hominem* najneposrednije, i po definiciji, implicira vlast čoveka nad čovekom; ljudi mogu da budu izjednačeni i tako dovedeni u isti položaj jedino ako budu podvrgnuti istim, neutralno koncipiranim, jednako primenjivanim i bezizuzetno obavezujućim pravilima.

Pravila su nezaobilazan instrument pomoću koga se u jednom mnogostruko međuzavisnom i neizvesnom svetu usklađuju ljudske aktivnosti, koordiniraju pojedinačne odluke i formira spontani poredak – jedan uređeni sistem materijalnih elemenata i obrazaca ponašanja koji niko ne mora da planira. U naglašeno međuzavisnom svetu svaka odluka i svaki poduhvat zavisi od svih ostalih nastojanja i akcija, pa je koordinacija nezaobilazni imperativ uređenog sistema i civilizacijski osmišljenog poretka. Ni uz najmoćniju tehnologiju nijedan sistem neće moći da prikupi i preradi toliku količinu informacija da bi svaki subjekt, radi koordinacije, mogao da bude obavešten o odlukama i akcijama svih drugih relevantnih subjekata. Jedini dostupan način koordinacije jeste onaj posredstvom pravila. Ako su svi stavljeni u situaciju da bezizuzetno moraju da se pridržavaju istih i jednako tumačenih pravila, njihove odluke i ponašanja biće u visokom stepenu spontano i automatski koordinirani. I obrnuto, ako se omogući odstupanje od obavezujućih pravila, pojaviće se neusaglašenost između odluka, sukobi između pojedinaca, opšta disharmonija i haos. Jer, ako su pravila već formulisana i kroz zakone formalizovana, u načelu postoji samo jedan način – ili tek vrlo ograničen broj – postupanja u skladu sa njima, a s druge strane postoji beskrajno mnogo načina delanja i ponašanja mimo pravila. Nesagledivo mnoštvo obrazaca postupanja mimo pravila izvor je ogromne neizvesnosti, erozije poretka i sveopšteg nereda. I obrnuto, postojanje jasnih pravila formalizovanih zakonima i delotvorna jedinstvenost u njihovoj obavezujućoj primeni moćna su sredstva usklađivanja odluka i ponašanja, te nezaobilazan činilac civilizacijskog reda i društvenog poretka.

Iz svega ovoga proističe ogromna važnost – a pre svega stalnost, ugled i nezavisnost – sudova i pratećih institucija koje omogućavaju njihov efikasan rad. Najopštije uzev, zadatak sudova je da osiguraju da se svi ostali činioци u društvu – pojedinci, organizacije i činioци vlasti – ponašaju u skladu sa

pravilima. U meri u kojoj sudovi doprinose poštivanju zakona i njihovom istinskom oživljavanju, oni su nezaobilazni činilac civilizacijskog reda i sveopšteg sistemskog poretka. Važnost sudova jednostavno ne može odveć da se prenaglasiti. No, da bi sudovi mogli da ostvare svoju civilizacijsku misiju i koordinativnu funkciju, oni moraju da budu istinski nezavisni: nezavisnost sudova podrazumeva da treba da budu van domašaja uticaja onih činilaca čije ponašanje treba da uredi, tj. čije akcije i obrasce delovanja treba da održe u skladu sa opštevažećim propisima. Stoga je svaki napad ili pritisak na sud nastaj na same temelje civilizacijskog reda bez koga nema uljuđenog individualnog i društvenog života.

Sudovi su jednako važni i za očuvanje demokratskog poretka. Dobro je poznato da različiti demokratski mehanizmi, shodno pravilima posredstvom kojih su formalizovani, veoma različito funkcionišu. No, još je važnije da se u tom funkcionisanju strogo poštuju pravila čak i kad se ima u vidu da ona mogu znatno da variraju od jednog do drugog institucionalnog aranžamana. Jednako je važno održavanje finansijske discipline, poštovanje ugovora i strogo pridržavanje pravila kad je u pitanju tržišna privreda. Bez jasnih i univerzalno obavezujućih pravila tržišna privreda ne može da funkcioniše. To je razlog zbog koga je neosporiva, iako za mnoge na prvi pogled ekstravagantna, tvrdnja da bez efikasnog i neutralno pozicioniranog *sudskog sistema* ne može biti delotvorne tržišne privrede. Rezimirajući, zbog činjenice da osigurava odluke i ponašanja u skladu sa pravilima, sudski sistem je okosnica i oslonac i tržišne privrede i demokratskog poretka. Iako može da zazvuči neobično, neprijatelji demokratije i tržišta mogu se lako prepoznati po svom omalovažavajućem odnosu prema zakonu i po odsustvu dužnog poštovanja prema sudovima.

Ovo je tačka u kojoj se mogu uputiti žestoke kritike i dalekosežne zamereke novoj, kako se to kaže, demokratskoj vlasti. Za poslednje dve godine, otkako je za državnim i društvenim kormilom, ova vlast je lansirala više otvorenih, i to snažno orkestriranih i razornih, napada na sudstvo nego ona prethodna za deset godina, ili ona pre nje za četrdeset. Broj i žestina napada na sudove nisu precizno izmereni, niti je to lak i rizika lišen posao, ali se bar takav utisak stiže iz ponašanja najistaknutijih protagonista nove vlasti u pomenute najnovije dve godine. Time nova vlast otkriva jedno od svojih ružnih, istinski nedemokratskih lica. Prema broju novinskih izveštaja koje je uspeo da prikupi i broju izveštaja elektronskih medija koje je uspeo da zapamti autor ovog teksta, najžešći su i najaktivniji u nesmiljenim i zapravo brutalnim napadima na sudove bili guverner NBJ Mlađan Dinkić i ministar ekonomije i finansija Božidar Đelić. Bog će im oprostiti jer, po svemu sudeći, nisu svesni šta zapravo rade – kod obojice se iz reči i ponašanja vidi da nisu proučili minimalnu kolekciju tekstova iz elementarne političke filozofije, a za jednog pouzdano znam da se u toj važnoj disciplini nije obrazovao – ali ja, posle njihovih najnovijih ispada opisanih u navedenom odeljku, moram nešto da kažem. Kao nagoveštaj onoga što sledi mora već ovde da se kaže da je napad na sudove samorazumljiv i očigledan oblik *nedozvoljenog* pritiska, da je to diverzija upravljena, makar i nesvesno, i protiv tržišne privrede i protiv političke

demokratije, da je to pretnja temeljima na kojima počiva naša krhka civilizacijska građevina i da je to jednostavno akt nekulture, kako političke tako i opšte. To je i segment na kome se novoj vlasti više ne može gledati kroz prste i na kome se najzad mora demaskirati jedno od njenih nedemokratskih lica.

Sudske odluke i političke reakcije

Slučaj je hteo da je nova vlast najviše i najčešće bivala iritirana presudama različitih sudova povodom odluka NBJ o likvidaciji banaka. Dešavalo se da i po tri puta odluka NBJ bude oborena na sudu, posle čega je po pravilu sledila baražna vatra sa najgorim diskvalifikacijama i ponekom pretnjom. Zvaničnici često pri takvim neobuzdanim izlivima agresije ističu kako to tobože nije pritisak na sudove. Valjda veruju da je svet dovoljno naivan da bi u tu fantastičnu priču mogao da poveruje. Što se autora ovog teksta tiče, ipak se može složiti da se u ovom slučaju *ne radi* o pritisku. Reč pritisak je, naime, odveć slaba da bi okarakterisala ovo neprimereno ponašanje. Neuporedivo su prikladnije reči *pretnja, agresija, diskvalifikacija, kleveta...*

Tih napada je u proteklom periodu bilo tako mnogo da jedva da je moguće da se njihovim nabranjem u potpunosti dokumentuje njihova nedopadljiva izvedba. Tako je u listu *Dnevnik* od 21. XI 2002. saopšteno da je M. Dinkić, čim je saznao za najnoviju presudu Vrhovnog suda Srbije kojom se poništava rešenje o porezu na ekstraprofit Astra banke, izjavio da „...je sudstvo možda nezavisno od političara, ali nije u odnosu na one koji imaju novca”, a potom – još gore – da ovdašnji sudovi „na neki način čudno sude” te je zato definitivno rešenje u lustraciji, i to „hitnoj i nemilosrdnoj”. Dinkić takođe izjavljuje, kako prenose *Večernje novosti* od 21. XI 2002, da bi bilo „skandalozno” da se novac vrati i da je „gotovo siguran” da neće biti vraćen. „Siguran sam da neće biti ništa od vraćanja para” – tako Dinkićeve reči prenosi *Nacional* od 21. XI 2002. On dalje kaže kako je „poražavajuće... stanje u našem sudstvu”. *Politika* od 21. XI izveštava da je Mlađan Dinkić „bio vrlo ogorčen zbog odluke Vrhovnog suda”. *Borba* od 21. XI 2002. saopštava da je prema njegovim rečima presuda Vrhovnog suda „van svake logike i pameti”. Ništa delikatniji nije bio ni Božidar Đelić, kad je, prema *Dnevniku* od 21. XI 2002. izjavio „ovo je ujdurma, a ne pravo”. Đelić je prema istom izvoru još i „zgranut time što Vrhovni sud Srbije rekordnom brzinom donosi ovakve odluke”, iako se u prethodnom pasusu istog teksta saopštava da je odluka donešena „još” 12. septembra t.g. (nije baš jasno da li je to brzo ili sporo jer nema informacije o vremenu početka sudskog postupka), a da je uručena tek „pre nekoliko dana”; potpuno je jasno da Sud nije bio u nekoj naročitoj žurbi, pa je ovoga puta pravda – kao što i treba – bila pre spora nego pre nagljena.

Večernje novosti istog dana prenose vest da je ministar finansija Đelić izrazio „razočaranje i revolt povodom te odluke”. U *Glasu javnosti* od 21. XI 2002. saopšteno je da je ministar Đelić izjavio da je Astra banka protivzakonito prebacivala novac u inostranstvo i da „uprkos tome što neki pokušavaju da povampire ovu banku, to se ne može dogoditi”, te da će se Vlada boriti do poslednjeg atoma snage kako bi sprečila, malverzacije i metastaze starog režima”.

Mora se podvući da se ono „neki” iz Đelićeve rečenice odnosi na Vrhovni sud Srbije, a da nagoveštena „borba Vlade” znači najavu okršaja za koji se izvršna vlast sprema u planiranju ničim prikrivenog ataka na sudsku vlast. Dinkićeva kvalifikacija da „sudovi čudno sude” je nedozvoljena u demokratskom i uljudenom društvu. Još gora je njegova tvrdnja da su sudovi možda nezavisni u odnosu na političare, ali ne i na one koji imaju novac. Time je Dinkić, zasad bez ijednog dokaza, ustvrdio da su sudije podmićene. On nije učio latinski i ne zna za drevnu izreku *Omnis indemnatus pro innocens legibus habetur*, ili onu *Insons habetur nisi iure crimen probetur*, ili, najzad, onu *Quisque presumitur bonus donec probetur contrarium*. Sve tri imaju u osnovi isto značenje: svako je nevin dok se na propisani način ne dokaže suprotno. Njegova izjava o „hitnoj i nemilosrdnoj lustraciji” ne zahteva i ne trpi komentar, ali traži kvalifikaciju: ona je prosto neodmerena, impregnirana (za ovakav kontekst) retko sretanom agresijom, politički nedomišljena i u širem društvenofilozofskom smislu jednostavno nekulturna. Obrazloženje: odašiljanje ovakvih poruka sudovima neprikladno je i nedozvoljeno. Pogotovo je nedozvoljeno sa pozicije vlasti kakva je njegova. Dinkić je takođe „gotovo siguran” da novac Astra banci neće biti vraćen iako izgleda da mu je jasno da to neće zavisiti od izvršne ili monetarne vlasti nego će biti stvar sudske odluke. To što se desilo može se i ponoviti: šta ako sudovi ponovo budu „čudno sudili”?

Dinkića i Đelića bi trebalo podsetiti da je odnos prema sudovima i uvažavanje njihovih stavova i odluka strateška i dugoročna stvar svakog društva. Društvo ne može normalno da funkcioniše ako nema jake i, naravno, nezavisne sudove. Makoliko to Đeliću i Dinkiću bilo daleko od poimanja, sudovi treba da su jaki i treba da jačaju čak i kad – i ako – vuku teret baštine starog režima. Jedno je pitanje kakvi su sudovi – a na njega sigurno ne treba na takav način da odgovaraju činioци izvršne i monetarne vlasti – a potpuno drugo, i važnije, da li su sudovi dovoljno jaki i, ako ne, imaju li šanse to da postanu. Jer, ako krenemo u diskreditaciju i potkopavanje sadašnjih „čudnih” sudova, možemo nepovratno i nepopravivo da oštetimo i oslabimo *sudsku vlast kao takvu*. Kad rasklimamo ove sadašnje sudove, ni oni budući, „dobri sudovi” neće moći da nam budu valjani. Kad se jednom ošteti sudska vlast, makar i napadima na „čudne” sudove, veliki je rizik budućeg bezvlašća i mala verovatnoća da će i neka „dobra” buduća sudska vlast na pravi način moći da stane na noge. Oprezan i kultivisan odnos prema sadašnjoj, makar i posve nedopadljivoj, sudskoj vlasti investicija je u neku buduću sudsku vlast sa kojom ćemo biti zadovoljni i ponosni. Malo je stvari koje se mogu menjati preko noći, a to je ponajmanje sudska vlast. Sudovi nam verovatno nisu idealni, kao što nam nisu idelani ni profesori univerziteta ni službenici centralne banke, ali od loših sudova postoji jedna gora alternativa: ignorisanje sudova, njihovo maltretiranje sa pozicija vlasti i njihovo institucionalno degradiranje koje nas može sprečiti da do valjanih sudova dođemo i u dovoljno dalekoj budućnosti. Udar na sudove je istovremeno i udar na demokratiju i tržišnu privredu. Zbog upravo naznačenih – nenameravanih i najčešće nepredviđenih – dugoročnih posledica slabljenja sudstva, a posebno zbog rizika da sudovi kao institucije mogu da budu dovedeni u situaciju da od tih udara ne mogu da se oporave,

pretnju demokratiji ne predstavljaju samo napadi na dobre sudove, nego i napadni na loše sudove!

Besomučno i nekontrolisano atakovanje na sudove ili je znak izravne antidemokratske političke orijentacije – što nije slučaj ni kod Đelića ni kod Dinčića, i pored toga što pokazuju upadljivu i na svakom koraku vidljivu sklonost ka vlasti i moći – ili je odraz nerazumevanja elementarne ali u isto vreme i fundamentalne ciceronovske postavke o važnosti pravila i neophodnosti da se zakoni, kao pravna formalizacija pravila nađu *iznad ljudi*, što je očito problem i za jednog i za drugog. Jer, pravila ne mogu očuvati svoju snagu i zadržati svoju visoku lokaciju iznad svih, nezavisno od toga kako definisanih, subjektivnih činilaca, ako ne postoje jake i nezavisne institucije čiji će zadatak biti da sve pojedince i organizacije prinudi da pravila poštuju, pa čak i organe vlasti da privedu „poznajući prava”. Lanac logičkih implikacija jednostavan je i kratak: demokratija podrazumeva pravila, pravila su delotvorna samo ako su univerzalno obavezujuća i ako se poštuju, za osiguranje sveopšteg poštivanja pravila potrebni su sudovi kao specijalizovane institucije, a nepoštivanje sudova ekvivalentno je bagatelisanju pravila, pri čemu je i jedno i drugo antidemokratski oblik ponašanja i potkopavanje elemenata koji predstavljaju oslonac savremene demokratski institucionalizovane i liberalno orijentisane civilizacije.

Proceduralni i materijalni aspekti odlučivanja

Odluke koje regulišu odnose između države i poreskih obveznika imaju, razume se, svoje, nikad zanemarljive, materijalne odnosno finansijske učinke. Zbog toga je način njihovog donošenja strogo formalizovan. Proceduralne aspekte odlučivanja mogu da ignorišu ili obezvređuju samo oni koji ne razumeju važnost procedura u iznalaženju i tačnom karakterisanju relevantnih činjenica, pa samim tim i u donošenju ispravnih odluka. Zaprepašujuća je i šokantna izjava Marije Drče-Ugren da se Vrhovni sud Srbije „nije... bavio suštinom naplate ekstraprofita”, nego se okrenuo „samo” načinu na koji je on odrezan (*Ekspres politika* 21. XI 2002). Ispostavlja se dalje, prema istom izvoru, da je taj „način” obuhvatio i okolnost da „poreskim organima nije bila dostupna verodostojna dokumentacija” te da (su) „naši ljudi u RUJP... svojevremeno procenili da su dokazi i dokumentacija koju je Astra banka dostavila uz žalbu dovoljni”. Iz ovoga se jasno vidi zašto je važan postupak i zašto se porez mora utvrđivati uz *striktno poštovanje postupaka*. Prvo, RUJP je odluku doneo ne pribavivši verodostojnu dokumentaciju, što će reći na osnovu *podloge koja nije verodostojna*. Ta činjenica je najpreciznije formulisana u *Blicu* od 25. XI 2002. kad je rečeno da je RUJP „nepotpuno utvrdila činjenično stanje i pogrešno primenila materijalno pravo”. Drugo, o tome šta je zadovoljavajuća dokumentacija i kolekcija dokaza odlučila je samo *jedna strana*, tj. RUJP, ignorišući zakon i prenebregavajući potrebu da se čuje i druga strana. Uz pre nagljeno i površno odlučivanje bez prave dokumentacione i informacione osnove – a odluka je samo onoliko dobra koliko su dobre informacije iz kojih je izvedena – RUJP je zanemario i pod tepih gurnuo elementarno načelo *Audiatur et altera pars*.

Iz izjave koju je dala g-đa Marija Drča-Ugren izbija zaprepašujuće nerazumevanje važnosti postupka u odlučivanju iz domena upravnog, ali i svakog drugog prava. Procedure u pravu nisu slučajno propisane. One su važno, a u sudskim i upravnim postupcima i nezaobilazno, sredstvo utvrđivanja *istine*. Odluke mogu da budu dobre samo ako imaju oslonac u tačno ustanovljenim činjenicama, a bez valjanih procedura i njihovog gotovo dogmatskog respektovanja mala je verovatnoća da će se doći do istine. Onaj ko bagateliše funkcionalno i logički međuzavisne elemente postupka, neporecivo pokazuje ili da mu nije stalo do istine ili da nije razumeo koliko je put do istine složen i koliko su neke radnje i postupci važni za utvrđivanje istine. Jedan od oblika ignorantskog odnosa prema procedurama jeste i stav nekakvog otmenog prezrenja prema formi. Za onoga ko insistira na pojedinim elementima nekog postupka često se sa neodobravanjem kaže da je formalista. Latini su sve to nesravnjeno bolje razumeli kad su u formi videli zapravo suštinu stvari i kad su taj duboki uvid efektno artikulisali sentencijom *Forma dat esse rei*.

U mnogim novinama (*Glas javnosti*, *Ekspres polika*, *Blic*, sve od 21. XI 2002) preneseno je apsurdno tumačenje prema kome zakon tobože ne traži veštačenje podnesenog materijala – a ovde se, izgleda, radi o pristajanju da se pogleda deo dokumentacije koju nudi oporezovana strana i da se prouči prateća argumentacija – a to, eto, traži sud, pa će mu biti udovoljeno. Druga varijanta ovog tumačenja jeste da veštak nije morao da bude angažovan po zakonu, ali jeste po odluci suda. U većini novinskih izveštaja veštačenje i sticanje uvida u odgovarajuće informacije karakterišu se kao neobavezujuća odredba neke verovatno indikativne norme. Novine prenose ono što im se saopšti, pa odgovornost za ovu verbalnu i pojmovnu zbrku pada na one koji su novinare obaveštavali, a to znači na vlast. Sigurno je da sud ne bi mogao da poništi rešenje o porezu na ekstra dohodak uz oslonac na neku indikativnu normu. Da je to slučaj, ne bi RUJP i ostali u vlasti smesta obećali da će otkloniti uočenu proceduralnu manjkavost i načiniti novo rešenje. Deo nove vlasti upustio se u smešne manipulacije, koje, nažalost, u delu javnosti ipak ostavljaju izvesnog traga.

Jednako su apsurdne, a sigurno i pravno neprihvatljive, izjave zvaničnika da će proceduralne manjkavosti otkloniti, a da će porez ostati isti (*Danas*, *Glas javnosti*, *Večernje novosti*, *Nacional*, sve od 21. XI 2002). Npr. *Danas* prenosi izjavu ministra Đelića gde „je izrazio uverenje da će to rešenje ipak ostati nepromenjeno”. Prema izveštaju novosadskog *Dnevnika*, ministar Đelić je čak rekao da će biti izdato „istovetno poresko rešenje”, a još je i dodao „garantujem da će ovo poresko rešenje opstati”. Opet je u pitanju drastično nerazumevanje važnosti postupka. Onaj ko je zanemario neke proceduralne odredbe izložio se riziku da donese *pogrešnu odluku*, a verovatnoća donošenja naopake odluke može, u zavisnosti od oblika i težine proceduralnih propusta, da bude i veoma visoka. Postavlja se pitanje otkud Đelić, Drča-Ugren i ostali iz te očigledno narogušene vlasti mogu da znaju da će odluka ostati neizmenjena kad je donesena na pogrešan način i uz propuštanje radnji (npr. pribavljanje verodostojne dokumentacije) bez kojih se ispravna odluka ne može niti doneti, a čije je ignorisanje verovatno dovelo baš do takve potencijalno pogrešne

odluke. Kako se onda može znati da će popravljen – i, nadajmo se, ovoga puta ispravan – postupak dati kao rezultat istovetnu odluku? I ovo je tvrdnja iz koje izbija nerazumevanje važnosti postupka za tačno utvrđivanje činjenica i uobličavanje ispravne odluke. Izbija, drugim rečima, grubo i primitivno neznanje, i to iz krugova vlasti koja je nekakvu ekspertizu – specijalističku auru za koju ja nikad nisam uspeo da vidim bilo kakvo opravdanje – istakla kao jednu od nosećih komponenti svoje percepcije u javnosti!

Nivo ekspertize u delovanju aktuelne vlasti

Pitanje (ne)stručnosti nove upravljačke elite kompleksno je i ovde se ne može u celosti raspraviti. Ono se može tek dotaći tako što će se ukazati samo na neke relevantne elemente. Na relativno visok nivo ekspertize kao da ukazuju krupne promene u fiskalnom sistemu, uključujući i rashodnu stranu u računima javne potrošnje. Međutim, detaljnija analiza sugerise da ove promene nisu prvenstveno rezultat nekog superiornog znanja nego pre jednog radikalnog preokreta u političkoj volji. Stara vlast je verovatno imala dovoljno znanja da u (veći) red dovede i prihodnu i rashodnu stranu budžeta, ali za to nije imala interesa. Politički preokret iz oktobra 2000. upadljivo je i dalekosežno izmenio strukturu i celu konfiguraciju upravljačkog direktorijuma, a posebno je – u odnosu na staru autoritarnu vlast – uvećao i zapravo proizveo disperziju političke moći. U isto vreme, zemlja se otvorila prema inostranstvu i izložila se snažnim uticajima međunarodnih organizacija i pojedinačnih država. I jedan i drugi momenat mogli bi da znače da je dobrodošla i dragocena transformacija u sferi javne potrošnje – a tu treba dodati i pozitivne promene u drugim domenima, npr. regulativi spoljnotrgovinskih i drugih odnosa sa inostranstvom – pretežno posledica bitno promenjene konfiguracije interesa i uticaja, a ne superiorne ekspertize za koju nova vlast istrajno podvlači da joj je neka posebna uporedna prednost.

U oblikovanju nekih zakona koje je sa žestoko isticanim opredeljenjima isforsirala nova vlast, pokazan je razočarajući i zapravo deprimirajući nedostatak stručnosti. Takav je Zakon o jednokratnom porezu na ekstra dohodak i ekstra imovinu. O logičkim defektima, teorijskim nekonzistentnostima i funkcionalnim manjkavostima tog Zakona napisano je i objavljeno nekoliko radova. Njegova stručna nedostatnost može se smatrati dokazanom, a jedan celovit niz dokaza sadržan je u radu ovog autora i može se na zahtev dobiti. Kao ilustraciju dovoljno je navesti evoluciju prognoziranog budžetskog priliva za koji se tvrdilo da će biti obezbeđen kao rezultat primene tog Zakona. Počelo je, čini se, sa 8,3 milijarde DEM (v. *Večernje novosti* od 21. XI 2002.), zatim se svelo na oko 4 milijarde DEM, potom na 1 milijardu i najzad na 300 miliona DEM. Dosad je naplaćeno ne mnogo više od 120 miliona DEM, od čega nekih 80% od jedne jedine poslovne grupacije iza koje stoji jedna porodica. Teško je zamisliti veći profesionalni promašaj. U izjavi za jednu televiziju to sam nazvao „profesionalnim apsurdom”, a prikladnija bi kvalifikacija bila „profesionalna bruka” ili „stručnjačka blamaža”. U nekoj sređenij zemlji ministar finansija bi posle takvog fijaska ili podneo ostavku

ili bio smenjen; kod nas se još uvek pred medijima i celom javnosti šepuri kao uzor efikasnosti i stručnosti. Ako se nekome ovo učini kao preoštira formulacija, potrebno je podsetiti da je i sam ministar Đelić vrlo oštre formulacije koristio protiv drugih (npr. na račun Vrhovnog suda Srbije uputio je, povodom ukidanja formalno defektnog rešenja RUJP, više nego neugodnu konstataciju „ovo je ujdurma, a ne pravo”). Ko se mača laća, ponekad od mača i strada; možda nije neprimereno tako ostrašćenom borcu ponekad uputiti nešto slično onome što on upućuje drugima.

Za definitivno poništavanje rešenja RUJP i vraćanje novca onome kome je – ako se tako pokaže – bio oduzet na pravno problematičan način M. Dinkić kaže da „bi bilo skandalozno” (*Blic* 21. XI 2002.). Skandalozne su, međutim, sledeće tri stvari: (1) sama Dinkićeve izjava koja se ne može drukčije protumačiti nego kao pritisak na sud ili nešto grđe od toga, (2) činjenica da je toliki novac uzet od jedne kompanije, a da se to sada pokazuje kao pravno neutemeljeno i (3) bilo bi skandalozno ako bi se ispostavilo da za taj harač i nema pravnog osnova, a da se novac ipak ne vrati. Guverner Dinkić još dodaje dramatičnim glasom da bi „to bio i kraj karijere ministra Đelića, ali bi i dovelo u pitanje kredibilitet čitave vlade”. Dramatičnost je nepotrebna i neopravdana. Kraj Đelićeve ministarske karijere je samo kraj jedne karijere i ne više od toga; valjda je jasno da niko nije nezamenljiv, a svi oni koji u svom poslu naprave tako krupne greške treba i da dožive neslavan kraj karijere. Što se Vlade tiče, njen kredibilitet je sigurno uzdrman, jer promašaj ministra, odnosno rukovodioca neke uprave u okviru Ministarstva, ne može da ne umanjiti reputaciju celog kabineta. Kredibilitet Vlade u krajnjoj liniji ne zavisi od ponašanja drugih, pa makar se u tom krugu „drugih” našli i sudovi, nego je uslovljen stilom rada i karakteristikama ponašanje same Vlade. Kad neko u Vladi ili u njenim agencijama, za nju vezanim manje ili više posredno, načini neku štetu ili *faux pas*, onda pravi uzrok ne treba valjda tražiti u sudskoj ili nekoj analognoj instanci koja to otkrije, nego u samoj Vladi.

Posebno je ekstravaganтна i zaslužuje nešto širi komentar Dinkićeve izjava o gaženju zakona „za koji su glasali svi poslanici u Narodnoj skupštini” (*Večernje novosti* 21. XI 2002) u slučaju vraćanja novca. Sud je našao da je Zakon nepotpuno i pogrešno primenjen, odnosno da nije primenjen onako kako je u njemu samom predviđeno i naloženo. Sud poništava rešenje donešeno na način kojim je povređen Zakon. Sud nalaže da se izvrše korekcije koje će postupak državne uprave dovesti u sklad sa Zakonom. A guverner Dinkić sve to kvalifikuje kao gaženje zakona. Čovek ponekad bude doveden u situaciju da posumnja u (valjda opšte poznatu) činjenicu da svi mozgovi funkcionišu po istim logičkim zakonima. Teško je takvo „rezonovanje” ne doživeti kao čeonu sudar sa zdravim razumom, kao lustraciju elementarne pameti.

Nestručno je formulisana i Dinkićeve izjava da je novac naplaćen po osnovu poreza na ekstraprotiv već potrošen, te da bi sada BK grupi bila isplaćivana sredstva namenjena isplati penzija i budžetski alimentiranih plata. Ne bi to bilo nikakvo „plaćanje” nekoj kompaniji za koju se – ako bi to bio slučaj – ispostavilo da su joj bespravno oduzeta ogromna sredstva; to bi bilo prosto vraćanje onoga što je na tako nesrećan način „pozajmljeno”, a kompanija

ne bi ništa „naplaćivala” nego jednostavno bila obeštećivana za gubitke koje joj je – eventualno – nanela jedna nasilna i propisima nedovoljno obuzdana država. Drugim rečima, Kompanija kojoj bi država na opisani način kompenzirala štetu – i to, trebalo bi, sa kamatom – ne bi zavlačila ruku ni u čiji džep, pa ni u penzionerski, kako to doduše vrlo posredno i suptilno, hoće da sugeriše, pa i insinuira guverner.

Teško je razvrstati sledeću guvernerovu konstataciju – mogla bi se okarakterisati kao pravi biser među njegovim izjavama – ali je jasno da u njoj ima i elemenata neznanja, iako oni nisu isključivi, pa možda ni dominantni. On naime, traži od Karića da „bude džentlmen” i da od ove surove naplate ne pravi pitanje. Dalje mu preporučuje da se okane „nepotrebne avanture” (*Ekspres politika* 21. XI 2002), a Kariće obaveštava da će „plativši državi porez biti ravnopravni sa ostalima” (*Politika* 21. XI 2002), što će im dati za pravo da povedu „moralni rat protiv onih koji to nisu uradili”. Da li je guverner Dinkić svestan šta govori? Da li on zna – ovde se baš upliće element *znanja* – da ravnopravnost građana nije uslovljena podmirenjem poreskih obaveza, a da pogotovo ne može da bude stavljena u zavisnot od plaćanja poreza po osnovu nekog rešenja za koje je sud ustanovio da je sa zakonske strane manjkavo. A tek pozivanje Karića da krene da upire prst u one koji porez nisu platili *ne spada u ovo vreme*; preciznije, pozivanje ljudi na potkazivanje sugrađana deo je stravičnog dekora jednog minulog vremena, pa čak i nekih zemalja koje se sa našom ne graniče.

Proceduralne greške u izdavanju rešenja za naplatu poreza na ekstra dohodak stvar su od koje boli glava „stručnjake” u RUJP, ministra Đelića i njegove saradnike, Vladu Republike Srbije i dobar deo šire shvaćenog upravljačkog direktorijuma naše Republike. Niko neće moći tačno da utvrdi šta je te greške uslovlilo, ali se među njihovim determinantama razabire, pored birokratske bahatosti koja se tako često javlja kao posledica naglo uvećane moći, sigurno i *nizak nivo ekspertize, tj. deficit znanja*. Da bi se propisani postupci ispravno primenili, treba ih dobro *poznavati*. Na mestima u državnoj upravi promenjen je, izgleda, veliki broj činovnika. Došli su neki novi položajnici koji su morali prethodno da uče zanat, ali su sticajem prilika stavljeni u položaj da delaju *vrlo brzo*, pre nego što stignu da nauče. Izgleda da su krenuli da odlučuju pre nego što su savladali potrebne elementarije. Ja sam svojevremeno upozoravao da kadrove koji su se specijalizovali za pojedine stručne poslove, a spremni su da sarađuju (i) sa novom vlašću, ne treba isterivati sa radnih mesta. I Lenjin je morao (i pristajao) da pravi kompromise sa stručnjacima iz starog carskog režima. Upozoravao sam i predlagao, ali nije vredelo; bio je to *vox clamanti in deserto*.

Zaključak

Ni politička demokratija ni tržišna privreda ne mogu funkcionisati, a verovatno ni opstati, bez jasnih, stabilnih, prospektivno a ne retroaktivno primenjivanih i za sve subjekte odlučivanja jednako važećih pravila. Kod pravila nije važno samo njihovo puko postojanje, pa ni njihova koncepcijska

racionalnost, koherencija i konzistentnost, nego i njihova delatna i opet univerzalno važeća primena. O primeni pravila – o njenoj objektivnosti i neutralnosti, o njenom jednakom nastupu prema svim subjektima – staraju se sudovi. Pravila će biti onoliko delotvorna koliko su osposobljeni i delatni sudovi kao činilac i garant njihove primene. Zato je odnos prema sudovima dobar tekst odnosa i prema demokratiji i prema tržišnoj privredi. Nemoguće je biti demokratski opredeljen, a napadati sudove. Pogotovo ako su ti napadi učestali i maltene sistematski. Odsustvo opredeljenja i osećaja za demokratiju ogleda se ne samo u napadima na „dobre” nego i u atakovanju na „loše” sudove, kakvi god da su kriteriji za razvrstavanje sudova u ove dve klase. Naime, tako razorni napadi, bilo na jedne bilo na druge, kompromituju i podrivaju sudsku vlast kao takvu, smanjujući šansu da zemlja, makar i u daljoj budućnosti, dobije delotvoran sudski sistem bez koga nema ni prave političke demokratije ni zdrave tržišne privrede.

Povod za pisanje ovog teksta jeste najnovija baražna vatra upravljena na sudove povodom poništavanja rešenja o naplati poreza na ekstra dohodak za jednu privatnu kompaniju. Da ne bude nesporazuma, ovo *nije* tekst o toj ili bilo kojoj drugoj privatnoj kompaniji. Ovo je tekst o nedozvoljeno agresivnom i arogantnom odnosu izvršne (i monetarne) vlasti prema sudovima. Takav odnos izvrgava se, pred našim očima, u pretnju demokratiji.

Sudije koje se usude da donesu – sa stanovišta izvršne (i monetarne) vlasti nepoćudne – odluke, ta vlast hitro proglašava za relikte starog režima. Bez zazora se preti lustracijom i izgonom. S obzirom na popriličan doprinos neznanja u donošenju osporenih odluka, a imajući u vidu da je otkrivanje proceduralnih manjkavosti posao koji bar u jednom segmentu pokazuje superiornu ekspertizu sudova, pretnja lustracijom donekle se doživljava i kao nagoveštaj buduće (skore?) lustracije pameti. S druge strane, zaboravlja se da je deo sudija već zamenjen, a vlast već kidiše i na nove sudije, uključujući i prvoborce u pokretu za novi demokratski poredak. Slučaj profesora Grubača je u tom pogledu paradigmatičan.

Odnos nekih grana vlasti prema sudovima uočava se, prema nekim mišljenjima, kao najveća njihova greška. Iako je ta greška teška i dalekosežna, bilo bi pogrešno na osnovu nje izvoditi generalne zaključke o nedemokratskom karakteru i slabim učincima aktuelne vlasti. Uradila je ta vlast na raznim područjima veoma mnogo i nekakva integralna ocena zahtevala bi da se *sve* uzme u obzir. Razni autori bi sigurno izveli različite ocene, ali bi, prema piscu ovog teksta, ta sumarna ocena bila pozitivna. No, svrha ovog teksta *nije* izvođenje sumarne ocene nego ukazivanje na jedno područje delovanja na kome vlast zaslužuje svaku kritiku. Postojanje oblasti u kojima je vlast uspešnija, ili čak veoma uspešna, nije razlog za zatvaranje očiju pred onim njenim postupcima putem kojih ona izaziva velike društvene štete.

Vukašin Pavlović¹

Politička i civilna strategija demokratskih promena

Uvod: neumitnost promena

Moderna društva su osuđena na promene. U naše vreme, stagnacija u promenama ne znači samo zaostajanje nego i nazadovanje. Svaka promena ima svoju društvenu cenu. Usporavanje ili odlaganje promena dovodi do toga da raste društvena cena neophodnih promena. To ne samo da otežava promene, nego može dovesti do toga da se određene promene mogu samo delimično realizovati, ili pak da ih uopšte više nije moguće izvesti. Kao i u svemu, tako i u društvu i politici pitanje najpogodnijeg vremena za promene ili pitanje tajminga (timing) je izuzetno važno. Propuštanje najpovoljnijeg vremenskog trenutka bitno utiče na porast socijalnih troškova promene, dakle, na visinu njene cene, pa i na mogućnost njenog izvođenja.

Sa druge, pak, strane, brzoplete promene, promene bez jasnog cilja i strategije, kozmetičke promene, promene radi promena – nisu ništa drugo do prividne promene, lutanja i rasipanja društvene energije i društvenog vremena; drugim rečima, pervertiran oblik stagnacije i nazadovanja.

To što važi za društvene promene uopšte, važi i za demokratske promene u tzv. postsocijalističkim društvima kao što je naše.

Sukobi oko promena

U demokratskom delu našeg političkog polja postoji oštar sukob između dve vodeće političke opcije baš oko pitanja demokratskih promena. Izvan kruga ove analize ostaje treća, nedemokratska politička opcija u formi ekstremne političke desnice, koju u ovom trenutku predvodi Srpska radikalna stranka i Šešelj kao njen lider. Jedan od razloga za izostanak tog dela analize je u činjenici da ta opcija nije zainteresovana za demokratske promene. I više od toga: ta opcija, udružena sa ostacima onoga što se u Srbiji tokom devedesetih najčešće neumesno nazivalo levicom, jasno se opredelila za pokušaj vraćanja na staro. Najjasniju potvrdu za to nalazimo u podršci iz Haga i u zajedničkom nastupu onih političkih snaga koje sebe vide kao opoziciju demokratskoj opciji u Srbiji. Snaga ekstremno desne opcije, koja se u predvečerje ponovnih predsedničkih izbora u Srbiji procenjuje na milion do milion i tri stotine hiljada birača, nije sasvim za potcenjivanje. Uz podršku ostalih snaga staroga režima, ova opcija predstavlja jaku trećinu onih za koje se predviđa da će izaći na izbore. Snaga ove opcije je delom uvećana nesporazumima i sukobima na demokratskoj strani političkog spektra. Sa druge strane, u Srbiji postoji jak trend pomeranja političkog spektra u desno, i on se jasno pokazao već nakon prvog

1 Fakultet političkih nauka, Beograd

kruga prethodnih, neuspešnih predsedničkih izbora u Srbiji. Mora se priznati da tome idu na ruku dve vrste činilaca: prvo, sporosti ekonomskog oporavka, koje povećavaju realnu težinu svakodnevnog preživljavanja; i drugo, žilavost i otpor političkih i ekonomsko-finansijskih snaga starog režima. Ostaje, međutim, otvoreno pitanje: da li umerena desna pozicija Koštunice i njegove stranke predstavlja jedinu realnu političku snagu koja može da amortizuje i pobedi krajnju političku desnicu. To pitanje, naravno, ima i svoju drugu stranu – u kojoj meri umerena desna politika hrani i podstiče ekstremnu desnicu i da je joj veću snagu nego što je realno zaslužuje.

Dve vodeće demokratske političke opcije su, kao što je poznato, predstavljene dvema najvećim političkim partijama sa demokratskim predznakom (Demokratskom strankom i Demokratskom strankom Srbije), kao i dvema vodećim političkim figurama u demokratskom polju (srpski premijer Đinđić i savezni predsednik Koštunica). Taj sukob je započeo odmah nakon radikalnih političkih promena iz oktobra 2000-te i bio formulisan kao pitanje čemu dati prednost: legitimitetu ili, pak, legalitetu demokratskih promena. U makazama tog raskoraka ostale su mnoge legitimne (znači, društveno široko podržane), započete, ali na žalost, nedovršene promene, ali su ostali i mnogi stari legalni okviri (mnogo loših zakona i propisa, kao i mnogo ljudi iz prethodnog režima na važnim društvenim funkcijama).

U novije vreme pomenuti politički sukob je dobio novu formulu: ko je za stvarne promene, a ko protiv njih. I dok jedna strana (Demokratska stranka) tvrdi da druga strana (Demokratska stranka Srbije) koči promene, jer ne pruža neophodnu podršku u zakonodavnoj vlasti, dotle druga strana tvrdi da promene nisu ni započele i da za to najveću odgovornost snosi ona strana koja ima najveći uticaj u izvršnoj vlasti. Reći da smo u reformama dobro odmakli (uz sve uvažavanje visokih pozitivnih ocena međunarodne zajednice na tu temu) bilo bi, naravno, neuidavno preterivanje i izraz nekritičkog samozadovoljstva. Na drugoj strani, tvrdnje da se ništa nije promenilo predstavljaju ne samo demagoško podilaženje nezadovoljnim masama, već se približavaju opasnoj i politički rizičnoj zoni koketiranja sa snagama staroga poretka.

Ka razvijenjim strategijama promena

Za realizaciju demokratskih promena, njihov kvalitet, opseg, domete i brzinu, neophodno je postojanje razvijene strategije tih promena. Zbog toga je ključno pitanje svih novih demokratija, pa i naše, da li postoji jasna strategija demokratskih promena. Tek uz postojanje takve strategije moguće je izvršiti preciznu evaluaciju promena: koliko su izvršene i u kom smeru, kolika je i čija zasluga i odgovornost, odnosno pokuda i neodgovornost za realizovane ili nerealizovane demokratske promene.

Za sva postsocijalistička društva ili društva novih demokratija, pa i za naše, važi sledeće: postoje dve najvažnije strategije demokratskih promena, odnosno dva puta da se do njih dođe. Jednu strategiju možemo nazvati političkom, a drugu civilnom. Izraženo jezikom savremene društvene ekonomije, prvu strategiju možemo nazvati strategijom ponude, a drugu strategijom potražnje ili

zahteva. Ove dve strategije se razlikuju po svemu: po mestu nastanka, karakteru i smeru, društvenim akterima, kanalima akcije i oblicima predstavljanja, poljima delovanja, načinima usvajanja i komunikacije, oblastima i načinima regulacije, razvojnim mogućnostima, osnovnim resursima ili medijumima na koje se oslanjaju, kao i glavnim i najvažnijim ciljevima. I pored toga, one moraju biti komplementarne, jer ne samo što jedna drugu dopunjuju, već jedna bez druge teško mogu da budu uspešne, pa čak i da opstanu. U svojoj povezanosti politička i civilna strategija demokratskih promena omogućavaju stabilnu, samoodrživu demokratsku državu, koju kontroliše razvijeno civilno društvo.

POLITIČKA STRATEGIJA

CIVILNA STRATEGIJA

strategija ponude; <i>top-down</i> strategija	karakter i smer	strategija tražnje, zahteva; <i>bottom-up</i> strategija
politička elita	društveni akter	građani
centralna vlast	nivo nastanka	lokalni nivo
političke partije; politički lideri	kanali akcije; predstavnici	udruženja građana /(NGO) nevladine organizacije
institucije	polja delovanja	vrednosti
ustavno-pravni poredak i promene zakona	oblast i načini (sredstva)regulacije	vladavina prava i pravna kultura
izmena procedure pravila političke igre	način usvajanja i komunikacije	demokratska javnost i politička kultura
ekonomski razvoj; privatizacija svojine	razvojne mogućnosti	životni standard; slobodno tržište
politička moć	osnovni resurs (medijum)	socijalni, ljudski kapital
dobra vladavina	glavni cilj	civilno društvo
(good governance)		(građansko društvo)

Pogledajmo kratko, na primeru našeg društva, koje su bitne karakteristike jedne, odnosno druge strategije.

POLITIČKA STRATEGIJA

1. Politička strategija je ona koja ide od vrha ka dnu društva, pa se zbog toga u literaturi često naziva top-down strategija. Činjenica koja ide u prilog ovoj strategiji leži u političkom mentalitetu većine ljudi na ovim prostorima, u kome dominira po tradiciji uvreženo shvatanje da sve promene, pa čak i inicijative za promene, moraju poteći sa vrha društva. Pasivni stav čekanja i iščekivanja da se svi problemi društva mogu i moraju rešavati u njegovom vrhu, predstavlja istovremeno i jednu od limitirajućih dimenzija političke strategije promena.

2. Glavni društveni akteri političke strategije su političke elite. Od sposobnosti političke elite na bitan način zavisi i mogućnost formulisanja delotvorne političke strategije demokratskih promena. Međutim, problemi sa našom političkom elitom su mnogostruki. Identitet naše političke elite nije dovoljno jasan i oformljen. Njen sastav je hibridan i protivurečno složen, što otežava da se dođe do minimuma zajedništva oko ključnih društvenih i političkih pitanja. Najveća slabost pripadnika nove demokratske elite leži u činjenici da su se mnogi njeni pripadnici formirali u senci autoritarnog režima iz devedesetih i da su zbog toga opterećeni mnogim manama i nedostacima toga vremena. Na ograničenu sposobnost ili nesposobnost nove demokratske političke elite bitno utiče i činjenica da u našem društvu ne postoje razvijene pod-elite, koje bi mogle da igraju korektivnu ulogu kontra-balansa i da time utiču ne samo na podizanje sposobnosti političke elite, nego i na povećanje opštih kapaciteta društvene elite u celini. Pod sub-elitama pre svega mislim na menadžersku, čije je formiranje bilo započelo, ali je u devedesetim godinama presečeno i transformisano u sloj sumnjivog ili (polu)krimogenog poslovnog sveta divljeg biznisa u kome je skoro sve bilo dopušteno. Tu, takođe, mislim i na ogromne slabosti značajnog dela kulturne pod-elite, koja je takođe tokom devedesetih bila jedan od oslonaca autoritarnog režima.

3. Društveni nivo na kome se formulišu osnovni elementi političke strategije je vrh društva, pa je zbog toga postojanje efikasnog i sposobnog političkog i državnog centra jedan od važnih preduslova za nastanak i delotvornost ove strategije.

4. Najvažniji kanali akcije i delovanja političke strategije su političke partije i politički lideri. Politička vođstva su, dakle, ta koja uobličavaju i formulišu ovu vrstu strategije u najvažnijim političkim dokumentima, a politički lideri su oni koji ih predstavljaju i personifikuju u javnosti. Međutim, i u ovom pogledu situacija u Srbiji nije ružičasta. Najpre, političko polje je previše fragmentirano i preopterećeno velikim brojem političkih partija (oko 240 registrovanih), od kojih su mnoge minorne i po broju i po značaju. I u samoj koaliciji DOS ne zna se stvarna politička težina mnogih partija. Dalje, političke partije kod nas su još uvek daleko od modernih političkih partija. Većina njih od osnivanja nije doživela promene čelnih ljudi, a stepen unutarstranačke demokratije je, po pravilu, na izrazito niskom nivou. Građani donose svoj sud o partijama ne na osnovu njihovih programa i delovanja, već na osnovu utisaka koje imaju o njihovim liderima. Ako se, uz to, ima u vidu i činjenica da ne postoji jasna i čvrsta veza između pojedinih socijalnih slojeva i interesnih grupacija, s jedne, i političkih stranaka koje treba da ih predstavljaju, s druge strane, razumljivo je zašto je moguće da političke partije i njihovi lideri lako mogu da menjaju stavove i da sprovode nekonzistentnu i kontradiktornu politiku – a da to ne bude kažnjavano ni od strane članstva ni od strane građana koji ih podržavaju.

5. Osnovna polja primene političke strategije su institucije, pre svega državne, ali i druge institucije društva. Jedna od strateških stavki u politici predhodnog režima bila je uništavanje institucija. Institucije su anatomija jednoga društva. Kad upropasti institucije, politička vlast može da mesi i oblikuje društveno telo po obrascu sopstvene autoritarne političke volje.

Zbog toga je obnova institucija i podizanje nivoa njihovih kapaciteta istovremeno jedan od najvažnijih zadataka političke strategije demokratske konsolidacije, ali i izuzetno važan kanal uspostavljanja samoodržive demokratije (sustainable democracy). U tom kompleksu posebno su važne ključne institucije države (parlament, sudstvo, izvršna vlast i uprava), ali i druge društvene institucije (univerziteti, škole, zdravstvene ustanove, ustanove kulture i drugo).

6. Osnovna oblast i načini (sredstva) normativnog regulisanja političke strategije su ustavni i pravni poredak Ustav i njemu slični dokumenti (ustavne povelje, ustavni zakoni i slično) predstavljaju najviši političko-pravni akt od strateškog značaja za politiku demokratskih promena, a zakoni i drugi pravni akti najvažnije sredstvo njenog ustanovljenja i realizacije. Pravne sankcije predstavljaju štap u rukama onih koji realizuju političku strategiju demokratskih promena. Kada je reč o ustavnim promenama, svedoci smo da će za ustavnu transformaciju savezne države biti potrebno više od dve godine. Donošenje ustavne povelje o preuređenju odnosa između Srbije i Crne Gore išlo je ne samo izuzetno otežano i sporo, nego bi očigledno bilo i nemoguće bez velikog pritiska međunarodne zajednice. Rad na novom ustavu Srbije još nije ozbiljno započeo, mada je u javnost pušteno nekoliko inicijalnih tekstova na tu temu. Reforma pravnog sistema i donošenje novog zakonodavstva takođe idu izuzetno sporo, jednim delom zbog nepripremljenosti novih vlasti za taj posao, a drugim delom zbog malih propusnih moći parlamenata (opstrukcije opozicije koju predstavljaju snage starog poretka, kao i podele i sukobi unutar demokratskog bloka).

7. Bazični način usvajanja i primene ove strategije tiče se procedura političkog opštenja i komunikacije. Procedurama se utvrđuju opšta i konkretna pravila političke utakmice. Na žalost, i u ovom slučaju učinjeno je malo da se nove demokratske procedure uspostave i poštuju. Najbolji primer za to je čitav kompleks izbornog zakonodavstva, koje je, uz neke manje korekcije, zaostalo iz prethodnog perioda. Zbog toga ne čudi što u javnom prostoru prevladaju politički kodovi netolerancije, izjave netrpeljivosti i jezik mržnje, modeli političkih afera, javnih podmetanja, neosnovanih klevetanja i optužbi bez dokaza.

8. U pogledu razvojnih mogućnosti, politička strategija akcenat stavlja na unapređenje privrede. Da bi se to postiglo, važnu stavku u političkoj strategiji demokratskih promena predstavlja transformacija državne i društvene u privatnu svojinu. Osnovni ekonomski cilj političke strategije demokratskih promena je razvoj tržišne ekonomije, kako bi se uvećali razvojni kapaciteti društva.

9. Najvažniji medijum putem koga se realizuje politička strategija je, u osnovi, politička moć. Otuda je izgradnja efikasne i dobro uređene države, kao najvažnijeg nosioca političke moći, jedan od prioriteta političke strategije. Našu situaciju otežava činjenica da granice države kao političke zajednice još uvek nisu jasno omeđene, posebno u pogledu Kosova.

10. Glavni cilj političke strategije demokratskih promena trebalo bi da bude izgradnja i uspostavljanje poretka dobre vladavine (good governance). Tu

se ne misli samo na dobru vladu, već na dobro uređen celovit sistem vladavine, sa snažnim parlamentom, nezavisnim sudstvom i efikasnom izvršnom vlašću.

CIVILNA STRATEGIJA

1. Civilna strategija je ona koja ide od osnove društva ka njegovom vrhu, pa se zbog toga i naziva bottom-up strategija. Njena osnovna ideja i snaga je u širokoj participaciji ljudi u bavljenju javnim poslovima. Naša nekadašnja iskustva samoupravne participacije imaju danas ambivalentan značaj za ovu strategiju. Sa jedne strane, pozitivno pospešuju participaciju i mobilizaciju ljudi u javnom životu; sa druge strane, imaju negativan uticaj, jer se na samoupravljanje gleda kao na sistem koji je omogućio prevagu mediokriteta, zaustavio razvoj civilnog društva, sprečio uspon kompetentnih, otežao razvoj preduzetništva.

2. Osnovni akteri civilne strategije su građani. Za razliku od elitističkog pristupa karakterističnog za političku strategiju, civilna strategija demokratskih promena računa sa širokom participacijom građana, njihovim aktivnim odnosom prema pitanjima iz javnog života. Široka participacija građana nasuprot elitizmu je jedna od ključnih odlika bottom-up strategije. Problem u našim uslovima nastaje kada se suočimo sa pitanjem u kojoj meri imamo građanina koji je spreman i sposoban da se u javnom polju bori za javno dobro. U realnom životu kod velikog broja ljudi se srećemo sa stavom i ponašanjem koji su mnogo bliži podaniku nego samosvesnom građaninu.

3. Društveni nivo na kome se uspostavlja i artikuliše civilna strategija je predominantno lokalni i leži u samim osnovama društva. Za razliku od političke strategije koja podrazumeva jaku centralnu političku vlast, civilnoj strategiji odgovara razučena, decentralizovana i regionalizovana politička organizacija društva, i država sa jakom lokalnom samoupravom.

4. Najvažniji predstavnici civilne strategije su udruženja građana, dakle njihove asocijacije, ili kako se to moderno kaže, nevladine organizacije (NGO). Ulogu koju u političkoj strategiji igraju političke partije, u civilnoj strategiji imaju udruženja građana, nevladine organizacije. Mada se poslednjih nekoliko godina broj nevladinih organizacija kod nas više nego udvostručio, njihov broj je još uvek mali. Ta ocena važi, kako u upoređenju sa razvijenim zapadnim demokratskim društvima, tako i u komparaciji sa mnogim istočno-evropskim društvima (Mađarska, Poljska). Civilni sektor naših nevladinih organizacija je još uvek slab i bez većeg društvenog uticaja. On još uvek u velikoj meri zavisi od finansijske pomoći međunarodnog civilnog sektora.

5. Za razliku od političke strategije koja akcenat stavlja na učvršćivanje institucija, osnovno polje delovanja i realizovanja civilne strategije leži u sistemu vrednosti. Promena sistema vrednosti u kome dominiraju modeli tradicionalističkih, kolektivističkih, autoritarnih vrednosti jedan je od najtežih i po trajanju najdužih poslova u demokratskoj rekonstrukciji našeg društva. Usvajanje liberalno-demokratskog korpusa društvenih i individualnih vrednosti zahtevaće napore čije će se trajanje meriti generacijama.

6. Korelat funkcijama ustavno-pravne države i pravnog poretka u političkoj strategiji, u civilnoj strategiji imaju principi vladavine prava i pravne

kulture. Izlazak iz zone arbitrarnog političkog ponašanja i ulazak u svet poštovanja pravnih normi nije moguć bez promene rdavih zakona i bez podizanja opšteg nivoa pravne kulture, koja podiže nivo odgovornosti kako građana, tako i onih koji zakone donose i koji ih štite (zakonodavaca i sudija).

7. Osnovni način delovanja civilne strategije je usmeren ka demokratskoj javnosti i njenom formiranju. Otuda je slobodna i nezavisna uloga medija od životne važnosti za mogućnost formiranja i realizacije civilne strategije demokratskih promena. Funkciju koju imaju pravila političke igre u top-down strategiji, u civilnoj, ili bottom-up strategiji, ostvaruje politička kultura. Možemo formalno imati mnoge demokratske institucije i uvesti demokratske procedure, ali sve to ne može dobro da radi ako nema određenog nivoa političke kulture. Bez relativno visokog nivoa političke kulture, institucije i procedure se guše, kao ljudi bes kiseonika.

8. Kao što iz ugla političke strategije oporavak ekonomije i unapređenje privrede predstavljaju izuzetno važan cilj, tako se iz ugla civilne strategije podizanju ekonomsko-razvojnih sposobnosti društva pristupa sa stanovišta realnog nivoa životnog standarda. Izgledi za konsolidaciju demokratije u direktnoj su pozitivnoj srazmeri sa uspesima u ekonomskom oporavku i razvoju. I obrnuto, ekonomski neuspesi i pad životnog standarda su u obrnutoj, dakle negativnoj srazmeri sa mogućnostima uspostavljanja stabilne i samoobnovljive demokratije. Postojanje slobodnog tržišta, (koje, između ostalog, obezbeđuje realne društvene osnove pluralizma), nužan je, ali ne i dovoljan uslov za razvoj građanskog društva. Sa stanovišta civilne strategije, mnogi negativni socijalni efekti tržišta, posebno u pogledu ekonomskog položaja najsiromašnijih i najnemoćnijih, treba da budu korigovani i kompenzirani socijalnom politikom države.

9. Najvažniji medijum putem koga se realizuje civilna strategija nije ni politička moć, koja je bitna za političku strategiju, ni novac (koji je neophodan za ekonomiju), već ono što se u savremenom svetu naziva ljudski ili socijalni kapital. U pogledu kvaliteta ljudskog materijala sa kojim raspolaže naše društvo situacija je dvoznačna. S jedne strane, zahvaljujući otvorenosti društva od početka šezdesetih, pa do kraja osamdesetih godina, mi smo u tom pogledu imali značajne komparativne prednosti u odnosu na ostala istočnoevropska društva. S druge strane, egzodus u inostranstvo, tokom devedesetih, velikog dela obrazovanih generacija koje su bile u najproduktivnijem dobu (i u ekonomskom i u biološkom smislu), znatno je umanjio ljudske potencijale kojim raspolažemo. Erozijski i umanjenju realne vrednosti socijalnog kapitala kojim naše društvo raspolaže doprineli su i devastirajući efekti masovne pauperizacije tokom devedesetih.

10. Osnovni cilj civilne strategije je izgradnja razvijenog civilnog, odnosno građanskog društva. Bez izgrađenog civilnog društva nema ni dobro uređene države i političke zajednice.

Božidar Raičević¹

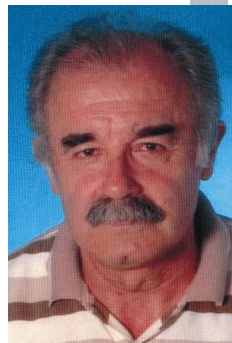
Promene u poreskom sistemu i politici Srbije – da li su (sve) bile nužne

Uvod

Jedna od prvih promena učinjenih posle oktobarskih događaja 2000. godine bila je u materiji poreskog sistema i politike. Serijom poreskih propisa usvojenih u prvoj polovini 2001. godine Srbija se vratila principima poreske reforme iz 1991/92. godine, odnosno drugi put je započela, veoma uspešno, izgradnju poreskog sistema i politike na principima koji su svojstveni zemljama tržišne orijentacije. Istovremeno su jasno, kako tematski tako i vremenski, omeđene dve naredne faze poreske reforme. U toku 2002. godine je predviđeno da se reformiše budžetski sistem, sistem finansiranja lokalne samouprave i da se sačini novi zakon o utvrđivanju i naplati javnih prihoda. Treća faza je predviđena za 2003. godinu i sastojala bi se u zaokruživanju poreskog sistema i politike usvajanjem novih rešenja u oblasti poreza na promet (Zakon o porezu na dodatu vrednost) i oporezivanja dohotka građana (Zakon o sintetičkom porezu na dohodak građana). Tek u okviru treće faze je bilo za očekivati da se **generalno** pretresu i sva rešenja usvojena u okviru prve dve faze kako bi se u punoj meri zaokružio savremeni i konzistentni sistem i politika poreza u Srbiji, kao bitna pretpostavka njenog adekvatnog i valjanog uključivanja u međunarodne, prevashodno evropske, integracione tokove.

U godini koja izmiče svedoci smo da se uspešno završava realizacija druge faze poreske reforme. Srbija je dobila veoma dobar i savremen Zakon o budžetskom sistemu, praćen dobro koncipiranim Zakonom o javnim nabavkama. Takođe, usvojen je i Zakon o lokalnoj samoupravi koji je na principima evropske povelje o lokalnoj samoupravi i srpske tradicije razrešio mnoga pitanja finansiranja lokalne samouprave. Konačno, nedavno je usvojen i Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji. Istovremeno, uveliko teku završni potezi na izradi Zakona o porezu na dodatu vrednost i Zakona o porezu na dohodak građana. Njihovo usvajanje treba očekivati u prvoj polovini 2003. godine a početak primene 1. 1. 2004. godine.

Mimo očekivanja i plana, tokom 2002. godine pristupilo se izmenama i dopunama rešenja koja su usvojena u okviru prve faze. Najavljene još krajem leta, promene skoro svih poreskih zakona su usvojene tek krajem novembra 2002. godine. *Grosso modo*, učinjene promene se polivalentno mogu oceniti. Većina je bila nepotrebna, neke je možda valjalo učiniti, a neke nisu učinjene a trebalo ih je učiniti. U tekstu koji sledi nastojaće se da se navedene



¹ Ekonomski institut; Pravni fakultet, Beograd

tvrdnje dokumentuju. Takođe, biće učinjen osvrt i na usvojeni Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji.

Promene poreskih zakona

Oporezivanje prometa proizvoda i usluga

Učinjeno je nekoliko promena u poreskom tretmanu prometa proizvoda i usluga. Može se podržati uvođenje oslobođenja za mlazno gorivo koje se koristi u međunarodnom avio saobraćaju (ukidanje akciza i poreza na promet) kako bi se poboljšao konkurentski položaj domaćih avio kompanija, kao što se može podržati i smanjivanje izuzetno visokog iznosa akcize na motorna ulja i maziva (za oko 34%) i uključivanje mazuta u red reproduktivnih materijala. Takođe, podržava se i nekoliko izmena u preciziranju poreškog oslobođenja donacija i humanitarne pomoći. Dobro je što je ukinuto oporezivanje prometa računara, računarske opreme i softvera, udžbenika i nastavnih sredstava. No, to je valjalo učiniti **mnogo ranije** i sa manje budućeg administriranja. Računare i softver je valjalo odmah osloboditi poreza na promet (država smo koja značajno zaostaje u primeni informacionih tehnologija), ili bar u trenutku kada su Srbiju posetili čelnici Microsofta, to bi bio pun pogodak! Novousvojeno rešenje traži, međutim, da se **posebnim** podzakonskim aktima nadležnih ministarstava odredi koji su to računari (i publikacije, udžbenici i nastavna sredstva) koji su od interesa za nauku, kulturu i prosvetu!

Oslobođeni su, poslednjim izmenama, promet ulja, masti i šećera kao i prirodnog gasa koji se isporučuje individualnim potrošačima preko gasne distributivne mreže. Oslobođena je i usluga davanja u zakup poslovnog i drugog prostora koje vrši fizičko lice. Teško je braniti ova oslobođenja, iako ubedljivo deluju razlozi koji govore o zaštiti životnog standarda građana. Uskoro se očekuje početak primena poreza na dodatu vrednost u Srbiji, a sistem poreza porez na dodatu vrednost ne „trpi” veliki broj oslobođenja. Čini se da se povećanje broja oslobođenih proizvoda i usluga može pojaviti kao veliki balast. Sve zemlje su, pre uvođenja poreza na dodatu vrednost, nastojale da osetno smanje vrste i broj oslobođenja. Problem visokih cena ulja i šećera u Srbiji je zato valjalo rešavati snižavanjem troškova u proizvodnji (velike neracionalnosti i prisutnog monopolskog ponašanja), a ne ukidanjem poreza na promet. Zašto su diskriminisani individualni potrošači gasa koji ga nabavljaju (za domaćinstvo!) preko gasnih pumpi? Da li se u oba slučaja (šećer, ulje, gas) išlo linijom manjeg otpora i popustilo pod pritiskom odgovarajućih lobija? Usluge izdavanja poslovnog prostora (kao i komunalne usluge, koje su u Srbiji oročeno oslobođene do kraja 2003. godine) su tradicionalno oporezovane porezom na promet usluga i ovo privremeno oslobođenje može dugoročno samo da šteti.

Još jednu izmenu koju donosi Zakon o porezu na promet valja navesti. Naime, stvaraju se pretpostavke za primenu novih rešenja u poreskom postupku, za uvođenje poreza na dodatu vrednost i suzbijanje sive ekonomije

činjenicom da se uvode (do kraja 2003. godine) poreske kase i da se uvodi obaveza kupcima da čuvaju račune ili isečke kasene trake za kupljene proizvode ili učinjene usluge.

Oporezivanje dobiti preduzeća

Učinjene su veoma ozbiljne i obimne promene u oporezivanju dobiti preduzeća. One se, *grosso modo*, odnose na snižavanje poreskih stopa i povećanje podsticaja kod ulaganja. Na prvi pogled, promene su i prihvatljive i dobre. No, nekoliko momenata relativizira kvalitet i pravovremenost učinjenih promena.

Prvo, u Srbiji je i do skoro postojeća poreska stopa (20%) bila među najnižima u Evropi. Snižavanje stope na iznos od 14% svakako neće biti poseban dodatni stimulan za privlačenje kapitala.

Drugo, dosadašnji podsticaji za ulaganja su u Srbiji bili vrlo značajni. Nova rešenja koja su posebno okrenuta većim investitorima (ulaganja veća od 600 miliona dinara i novo zapošljavanje veće od 100 lica) se relativizuju činjenicom da Vlada treba da svojim rešenjem utvrdi da su ulaganja od posebnog značaja za Republiku. Tek onda se može očekivati odgovarajuća po-vlastica. Značajna diskreciona prava izvršnih vlasti i njihovo mešanje u ekonomske odnose nije ono što je posebno atraktivno za investitore, pre bi se reklo da deluje kontraproduktivno.

Treće, pogrešna je pretpostavka da su značajnije investicije u Srbiji omanule usled nedovoljno stimulatvinih poreskih rešenja, posebno onih koja se odnose na oporezivanje dobiti preduzeća. Osnovne razloge što u proteklih godinu do dve dana u Srbiji nije bilo značajnijih investicionih ulaganja, posebno inostranih, treba tražiti u neadekvatnosti pravnog statusa investicija, pravnoj nesigurnosti i naročito u nerešenosti instituta svojine i njene zaštite.

Četvrto, efekti predloženih mera se mogu, *via facti*, osetiti tek počev od 1. marta 2003. godine, odnosno po dobijanju rešenja o visini poreza za 2002. godinu i iznosa akontacija za 2003. godinu.

Peto, učinjene promene su i preuranjene budući da se uskoro moraju menjati rešenja u oporezivanju dobiti preduzeća radi usaglašavanja sa novim Zakonom o računovodstvu.

Šesto, bilansni efekti ovih promena nisu zanemarljivi. Procene govore da se očekuje umanjjenje prihoda za preko 3 milijarde dinara (samo po osnovu smanjivanje poreske stope očekuje se manji prihod od oko 2 milijarde dinara).

Oporezivanje dohotka građana

Učinjeno je nekoliko grupa promena.

Najpre, učinjena su terminološka preciziranja nekih kategorija primanja na koja se ne plaća porez na dohodak građana (roditeljski i dečiji dodatak i otpremnina kod odlaska u penziju). Proširena je lista primanja koja se izuzimaju od oporezivanja (otpremnine zaposlenom za čijim je radom prestala

potreba, jednokratna naknada zaposlenom kome prestaje radni odnos u slučaju prestrukturiranja preduzeća i pripreme za privatizaciju, naknada za rad hranitelja i naknada za izdržavanje korisnika u hraniteljskoj porodici).

Drugo, precizirana je zarada pod kojom se sada podrazumeva zarada koja se ostvaruje po osnovu radnog odnosa, definisana zakonom kojim se uređuje radni odnos i drugo primanje zaposlenog. Precizirano je da su oslobođeni plaćanja poreza na dohodak građana svi nerezidenti Republike, kao i sva lica koja nisu jugoslovenski državljani, a rade kao funkcioneri, stručnjaci ili administrativno osoblje u međunarodnim organizacijama.

Treće, smanjena je poreska stopa poreza na prihode od poljoprivrede i šumarstva i od samostalne delatnosti sa 20% na 14% radi podsticaja razvoju preduzetništva, ali i ujednačavanja sa stopom poreza na dobit preduzeća.

Četvrto, radi stimulisanja procesa privatizacije i učešća fizičkih lica u tom procesu, izuzet je od oporezivanja prihod od kapitala po osnovu dividende za iznos godišnje rate koju fizičko lice – kupac akcija na javnoj aukciji, u skladu sa propisima, plati pre isplate dividende, a najviše do iznosa isplaćene dividende. Slična stimulacija je predviđena i neoporezivanjem kapitalnog dobitka koji nastaje prodajom obveznica (promet obveznica izdatih u skladu sa propisima kojima se uređuje izmirenje obaveza Republike po osnovu zajma za privredni razvoj i devizne štednje građana).

Peto, značajnu novinu predstavlja definisanje poreskog tretmana prihoda koje po raznim osnovama ostvaruju sportisti i sportski stručnjaci. Svi prihodi (u zakonu je navedeno devet vrsta prihoda) koje ova lica ostvare podležu oporezivanju akontaciono i, eventualno, godišnjim porezom na dohodak. Ovim kategorijama su priznati normirani troškovi u iznosu od 50% tako da nominalna stopa od 20% efektivno iznosi 10%.

Šesto, umesto progresivnog oporezivanja godišnjeg dohotka uvedena je proporcionalna stopa od 10%.

Učinjene promene u oporezivanju dohotka građana (prvih pet grupa) su u funkciji realizacije socijalne politike i podrške politici privatizacije i morale su biti učinjene znatno ranije. Međutim, uvođenje proporcionalne stope umesto postojećih progresivnih stopa kod godišnjeg poreza na dohodak građana se teško može da brani i opravda. Srbiji predstoji uskoro uvođenje sintetičkog poreza na dohodak građana koga **karakteriše progresivno oporezivanje**, i to po izraženijoj progresiji nego što je bila dosadašnja progresija. Opstajanje progresivnog oporezivanja zato ima smisla, jer se, kako poreska administracija, tako i jedan ne mali broj obveznika, navikava na oštrije zahvatanje većih dohodaka. Progresivno oporezivanje dohotka u Srbiji koji prelazi određeni godišnji iznos (a to je po najavama za 2002. godinu iznos od 600.000 dinara) deluje ipak pravičnije budući da je neoporezovani iznos veoma visok za ekonomsku snagu prosečne porodice. Konačno, postojeća progresija nije izražena (nominalne stope nisu visoke), a u znatnoj meri se umanjuje iznosima tranši i ličnim odbicima (osetno je niža tzv. efektivna poreska stopa u odnosu na nominalne).

Navedene promene u oporezivanju dohotka građana će u znatnoj meri umanjiti prihode svim jedinicama lokalne samouprave, jer njima pripadaju

porezi na prihode od poljoprivrede i šumarstva i od samostalne delatnosti. Ocenjuje se da su efekti snižavanja poreskih stopa preko jedne milijarde dinara, što predstavlja oko 7-8% budžeta svih jedinica lokalne samouprave Srbije. Valja kazati, međutim, da će jedinice lokalne samouprave (ne sve!) ostvariti povećane prihode po osnovu oporezivanja prihoda sportista i sportskih stručnjaka. Prihodi koje ostvaruju sportisti i sportski stručnjaci su po svom karakteru dosta slični prihodima koji se ostvaruju po osnovu autorskih prava i prava industrijske svojine. Štaviše, uređivanje poreskog tretmana navedenih prihoda u zakonu je dosta slično, da se ne kaže da je jednoobrazno. Međutim, dok se na prihode od autorskih prava i prava industrijske svojine plaća i porez na fond zarada (prihod je jedinice lokalne samouprave!), nije predviđeno da se taj porez plaća na prihode koje ostvare sportisti i sportski stručnjaci. Previd ili namera, no plaćanjem ovog poreza na prihode koje ostvare sportisti i sportski stručnjaci bi se bar donekle umanjili nepovoljni učinci promena po prihode budžeta jedinica lokalnih samouprava.

Oporezivanje imovine

Učinjene su dve promene i obe su u funkciji podsticaja procesa privatizacije. Radi se o (a) potpunom ujednačavanju poreskog tretmana akcija na ime udela u društvima sa ograničenom odgovornošću stečenih u postupku privatizacije sa onima stečenim u postupku svojinske transformacije i (b) oslobođenje od poreza na prenos apsolutnih prava obveznica koje se izdaju radi izmirenja obaveza Republike po osnovu devizne štednje, odnosno zajma za privredni razvoj.

Oporezivanje upotrebe, držanja i nošenja dobara

Učinjene su dve promene. Valja kazati da nije toliko problem u učinjenim promenama koliko u činjenici da je, ako se menjao navedeni zakon, trebalo učiniti neke druge promene, a ne one koje su učinjene.

Prvo, ne plaća se više porez na upotrebu čamaca, plovećih postrojenja i jahti, na čamce bez motornog pogona, odnosno na čamce sa motornim pogonom do 7,35 kw i kuće za odmor i splav-kućice. Po mišljenju zakonodavca ova dobra „nisu manifestacija posebne ekonomske snage obveznika”.

Drugom promenom se od plaćanja poreza na registrovano oružje, oslobađaju vlasnici trofejnog oružja do dva komada, takođe sa obrazloženjem zakonodavca da „trofejno oružje nije odraz manifestacije većeg standarda građana”. Sa istim obrazloženjem je usvojeno i oslobođenje za oružje koje Vojska Jugoslavije ili Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije dodeljuje kao nagradu ili prilikom odlaska zaposlenog u penziju, a najviše za jedno registrovano oružje.

Ako se pristupilo promenama navedenog zakona, zar nije trebalo sa istim obrazloženjem osloboditi od plaćanja poreza na upotrebu motornih vozila sve putničke automobile i kombi vozila do 1.150 cm³ koji su stariji od osam godina. Ovo oslobođenje bi obuhvatilo praktično vozila prosečnih i

potprosečnih porodica u Srbiji koja ih koriste samo za izuzetne i hitne potrebe (prevoz do lekara, škole, obdaništa, posla i slično). Pre su manifestacija posebne ekonomske snage čamac dužine preko 15 metara sa motornim pogonom do 7,35 kw ili kuća za odmor i splav-kućica (posebno ako imaju površinu od više desetina m²) ili dva komada trofejnog oružja nego putnički automobil „jugo” star deset i više godina. Prvi su oslobođeni godišnjeg poreza u rasponu od najmanje 150 dinara do 900 i više dinara, a drugi i dalje plaćaju godišnji porez od 360 dinara.

Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji

Sveobuhvatna reforma javnih finansija (druga faza reforme) se u toku 2002. godine zaokružuje usvojenim Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji.

Dosadašnja praksa u Srbiji u oblasti utvrđivanja i naplate javnih prihoda je bila dvojaka. Najpre, značajne funkcije je imao Zavod za obračun i plaćanja, pored Republičke uprave javnih prihoda. Nadležnosti i odnosi između ove dve službe nisu bili do kraja niti raspravljani niti precizirani, a posledica je izraženi gubitak u naplati javnih prihoda. Nije bila retka praksa da određene kontrolne funkcije vrše i stručne službe pojedinih fondova (penzijskog, invalidskog i zdravstvenog osiguranja). Polivalentno ponašanje u materiji utvrđivanja i naplate javnih prihoda je izazivalo, pored evazije, i dodatne troškove poreskim obveznicima.

Drugo, materija poreskog postupka nije bila jedinstveno definisana niti uređena. Postupak je bio uređen Zakonom o porezu na dobit preduzeća, odnosno Zakonom o porezu na dohodak građana, uz široku primenu institutima shodne, odnosno supsidijarne, primene propisa. Teškoće u primeni dosadašnjih propisa su takve da ih ni dobri znalci materije nisu uspevali da prevaziđu.

U modernoj tržišnoj privredi polivalentna poreska administracija je bez presedana, a nedefinisana poreskog postupka nepoznata. I jedno i drugo veoma otežavaju upravljanje politikom javnih prihoda zemlje. Odsustvo dobro rešene poreske administracije i odgovarajuće definisanog poreskog postupka imaju za posledicu stvaranje prostora za značajnu poresku evaziju. Navedeni propusti se u punoj meri razrešavaju novim zakonom.

Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji ima za prvenstveni cilj da objedini celokupnu aktivnost u postupku utvrđivanja, naplate i kontrole poreza i drugih javnih prihoda pod okriljem jednog državnog organa – Republičke poreske uprave, smeštenog u okviru Ministarstva finansija i ekonomije. Predviđeno je da poreska uprava izvrši identifikaciju poreskih obveznika, dodeljujući svim potencijalnim poreskim obveznicima jedinstveni poreski identifikacioni broj (PIB). Nikakav promet niti plaćanje neće moći da se realizuje između bilo kojih učesnika ukoliko ne budu upisani, na odgovarajućim dokumentima, PIB-ovi svih učesnika u transakcijama.

Ovim zakonom poreska uprava dobija, pored dosadašnjih funkcija, novu kontrolnu funkciju, budući da mora da obezbedi efikasnu naplatu svih

javnih prihoda, a posebno onih koji se utvrđuju sistemom poreza po odbitku (nema više Zavoda za obračun i plaćanja), jer se oni sada nalaze u režimu samooporezivanja, što je dominantni način utvrđivanja poreske obaveze.

Poreska administracija je dobila sva ona ovlašćenja koja modernoj poreskoj administraciji pripadaju u uporednom zakonodavstvu. U odnosu na dosadašnju našu praksu, ta prava na prvi pogled deluju veoma represivno. No, na njih se valja što pre navići kao na nešto uobičajeno i normalno za tržišno orijentisane privrede.

Ono što posebno stvara utisak represivnosti jeste mogućnost utvrđivanja poreske obaveze na načine koji kod nas nisu do sada primenjivani. Naime, poreska uprava će imati pravo da poresku osnovicu poreza na dohodak građana unakrsno procenjuje, upoređujući obveznikovu imovinu sa prihodima koje je prijavljivao, odnosno na koje su plaćeni porezi po odbitku i da tako ustanovljava koliki su obveznikovi neprijavljeni prihodi. Ili, daje se legitimitet primeni tzv. indicijarne metode utvrđivanja osnovice poreza na dohodak građana. Kako i na koji način će indicije luksuznog životnog stila poreskog obveznika biti valorizovane znaće se tek kada se donesu odgovarajući podzakonski akti. Primena navedene dve metode treba da razreši pitanja koja su u našoj dosadašnjoj praksi rešavana, valja reći neuspešno i nepotpuno, tzv. **lex specialis**-ima (poslednji takav slučaj je Zakon o jedno-kratnom porezu na ekstra dohodak i ekstra imovinu stečene iskorišćavanjem posebnih pogodnosti).

Represivan za nas, ali ne i za praksu većine tržišnih privreda jeste postupak poreske kontrole koji je postavljen tako da odgovara najboljoj međunarodnoj praksi tzv. „poreske revizije”, pri čemu se razlikuju obrada poreske prijave, kancelarijska i terenska kontrola i otkrivanje poreskih krivičnih dela.

Da bi se smanjila evazija i suzbio postojeći kriminalitet u oblasti javnih prihoda, Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji: (a) ustanovljava Poresku policiju i daje joj ovlašćenja neophodna za otkrivanje poreskih krivičnih dela i njihovih izvršilaca, ovlašćenja koja u pogledu ostalih krivičnih dela imaju organi MUP-a i (b) propisuje devet krivičnih poreskih dela.

Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji omogućuje ustanovljavanje posebnog odeljenja za velike poreske obveznike, što treba da omogućiti da se ona pravna lica čiji je poreski potencijal od posebnog interesa za Republiku podvrgnu specijalnom tretmanu u oporezivanju i poreskoj kontroli.

Konačno, valja kazati da Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji ne samo da definiše *obaveze* poreskih obveznika, nego obveznicima garantuje, po prvi put kod nas, i *prava* i to u skladu sa najboljom međunarodnom praksom.

Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji valja posmatrati u još jednom svetlu. Osim što treba da na odgovarajući i savremen način kodifikuje proceduru utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda i da ustanovi poresku upravu, kao efikasnu poresku administraciju, ovaj zakon treba da u toku 2003. godine, pošto preuzme sve poreske funkcije od Zavoda za obračun i plaćanja i ustanovi jedinstven registar svih poreskih obveznika, stvori

odlučujuće pretpostavke za prelazak na porez na dodatu vrednost od 1. 1. 2004. godine, a zatim i na sintetičko oporezivanje dohotka građana. Praktično, implementacija ovoga zakona se pojavljuje kao *conditio sine qua non* realizacije treće faze poreske reforme, odnosno konačnog zaokruživanja poreskog sistema i poreske politike Srbije na principima savremenih tržišno orijentisanih privreda.

Centar za liberalno-demokratske studije

Beograd - Smederevska Palanka, SR Jugoslavija

Centar za liberalno-demokratske studije (CLDS) je nestranačka, nevladina i neprofitna istraživačko-obrazovna organizacija.

Ciljevi CLDS-a su:

- zaštita individualnih sloboda
- slobodna tržišna privreda i ekonomski napredak
- vladavina prava
- odgovorna i ograničena država
- liberalna demokratija

Ostvarivanje ovih ciljeva podrazumeva delovanje CLDS usmereno ka:

- reformama političkog sistema
- ekonomskoj tranziciji
- izgradnji civilnog društva
- zaštiti ljudskih i manjinskih prava
- kooperaciji među pojedincima, lokalnim zajednicama i državama
- istraživanju i publikovanju liberalne misli
- edukaciji građana

Osnovne aktivnosti CLDS-a su:

- istraživanje
- uticaj na javno mnjenje
- edukacija

Neki projekti: Korupcija na carini
Antimonopolska politika
Regionalizacija Srbije
Siromaštvo u Srbiji
Funkcionalna državna zajednica Srbije i Crne Gore
Korupcija u Srbiji
Novi model privatizacije u Srbiji
Osnove reforme tržišta rada u Srbiji
Parlamentarna kontrola Savezne vlade
Škola liberalnih ideja *Sloboda i razvoj*
Letnja škola *Demokratija i ekonomija*