

# 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, oktobar 2003.

Izlazi jednom mesečno

Sva prava zadržava CLDS.  
Prenošenje tekstova u  
celini ili delovima  
dozvoljeno je samo uz  
navođenje izvora

*Adresa izdavača*

Beograd,  
29. novembra 10/V

*Tel-fax:* 3225- 024

*Web sajt*

www.clds.org.yu

*E-mail*

office@clds.org.yu

*Sadržaj:*

Boško Mijatović **3**

**Pregled meseca**

Nebojša Vladislavljević **9**

**Sistemi sa neposredno  
izabranim predsednikom,  
nasleđe starog režima  
i novi ustav**

Milovan M. Mitrović **19**

**Politika i seljaci i(li)  
seljačko u politici**

Danijel Cvjetičanin **25**

**Ekonomski izgledi za  
2004. godinu**

Zoran Vacić **33**

**Glasanje iz dijaspore**



## Pregled meseca

### 3. septembar

**Miroljub Labus izneo je tvrdnju da guverner Kori Udovički nije legalno izabrana** na sednici Skupštine održanoj pre više od mesec dana, jer nije bilo kvoruma. Neda Arnerić, čiji je glas obezbeđivao kvorum za sednicu (126 prisutnih), bila je na letovanju u Turskoj. Dokumentovao je tvrdnju listingom putnika i potpisanim izjavama dvojice turista koji su bili sa Arnerićevom u Turskoj i koji tvrde da nije prekidala letovanje i da nije na dan sednice otputovala za Beograd. Poslanica Arnerić samo je izrazila „zgražanje”, ali ništa nije rekla o samom slučaju, čime je pojačala sumnju. Novi portparol DS-a nije našao ništa bolje do da ispali salvu uvreda na Labusov račun.



Ukoliko je istina ono što Labus kaže, a verujem mu jer je previše solidan da bi bez jakih argumenata pravio afere, odmah se postavljaju dva pitanja. Prvo, ko je guverner, tj. kako rešiti pitanje guvernera? Sudska odluka, skupštinska odluka, novo glasanje? I drugo, da li važe akti koje je guverner donela u međuvremenu? Pravnici će se lepo zabavljati sledećih dana i nedelja. Još jedno pitanje: ko je sve umešan?

Politički aspekt stvari sasvim je jasan. DOS se i dalje služi nečasnim sredstvima da obezbedi izglasavanje predloga i onda kada nema većinu. I nije prvi put da se poslaničke kartice koriste na nedozvoljen način. Tehnike su poznate – od šetnji po sali onih koji imaju u džepu više originalnih kartica do korišćenja rezervnih kartica odsutnih poslanika. Nema te elektronike kojoj dovrtljivi Srbi ne mogu da doskoče, posebno onda kada su procedure (namerno?) loše smišljene.

Javio se i poslanik DHSS-a Dragan Rafailović i rekao da nije glasao prilikom izbora guvernera, jer je prethodno otišao kući. A njegovo ime se nalazi na listingu glasalih, što znači da je neko zloupotrebio njegovu (rezervnu?) karticu.

### 5. septembar

**Miroljub Labus pozvao je stranke demokratske orijentacije na razgovore** o vanrednim skupštinskim izborima i eventualnim posleizbornim koalicijama. Ovim G17 plus želi da pokaže svoje konstruktivno lice posle serije afere, sa jedne strane, i da dodatno razlabavi vladajuću koaliciju, sa dru-

1 Centar za liberalno-demokratske studije

ge. Ipak, efekti akcije ne mogu biti značajni i sve će se uglavnom svesti na slikanje za televiziju.

## 7. septembar

**Premijer Živković opet je izneo program za unapređenje Srbije u deset tačaka.** Neću ga komentarisati, jer bih, uz svu blagonaklonost, morao da budem sarkastičan.

## 9. septembar

**Svilanović najavio početak razgovora Beograda i Prištine,** a Čović izneo rezerve. Ti mali nesporazumi među vodećim državnim funkcionerima na početku dugog i mučnog posla samo svedoče o krizi vlasti u Srbiji/SCG i navode na pitanje da li je dobro sa ovakvom vlašću uopšte ulaziti u pregovore od najvišeg državnog interesa. Jer, oponentima, a to nisu samo, možda ni prvenstveno, Albanci, već i međunarodni faktori, veoma odgovara nesloga na srpskoj strani. Ona im pruža mogućnost da igraju na ovdašnje razlike u stavovima, ali, još više, da koriste političku slabost vlasti i da minornim ustupcima na drugoj strani obezbeđuju znatne koncesije u pregovorima. Prisetimo se samo Beogradskog sporazuma i nesloge koja je vladala među srbijanskim političarima i lošeg koncepta uređenja odnosa između Srbije i Crne Gore koji je iz toga proistekao. Hoću reći – kada imate slabu vladu, onda vam kapu kroje drugi, kao Vašington, Brisel, IMF, OEBS, razne inostrane komisije i nevladine organizacije. Tada je vaša, tj. naša, otpornost na pritiske daleko manja nego što je potrebno. Tada može biti dovoljno da neka međunarodna finansijska organizacija nagovesti prestanak finansiranja pa da ovde dodatno opadne ljubav prema Kosovu.

Sa druge strane, ni Albancima sada ne odgovaraju pregovori o definitivnom rešenju. Njihovu poziciju bitno slabi stanje stvari na Kosovu, tj. kombinacija šovinizma i nasilja prema Srbima. Stoga im konvenira izvesno odlaganje krajnjeg rešenja, a u skladu sa zapadnom parolom da se prvo moraju stvoriti dobri uslovi za život na Kosovu, pa da se onda može razgovarati o definitivnom rešenju. To *stvaranje uslova* nekako dosta dugo traje, a izgleda da će trajati i dalje. Naravno, i Albanci na Kosovu su međusobno podeljeni u proceni najbolje strategije, gotovo kao Srbi.

Paradoksalno, ali ni jednoj ni drugoj strani ne odgovara ni odlaganje konačnog rešenja. Srbiji ne odgovara odlaganje za nekoliko godina, pošto će do tada možda „proraditi” kosovsko/albanske institucije, pa će tako otpasti taj važan razlog sprečavanja nezavisnosti Kosova. Ni Albancima ne odgovara prolongiranje stoga što sa protekom vremena bleđi medijska slika paćeničkog naroda, koja im je toliko dobro služila prethodnih godina.

Za Srbiju bi, verujem, najbolje bilo da brzo dođe do jače, daleko homogenije vlade i da se odmah zatim povedu odlučujući pregovori. Potrebno je, znači, da uklonimo svoju glavnu slabost. Osnovni cilj bi trebalo da bude podela Kosova i Metohije. Naravno, to ne treba javno govoriti.

Najvažnije je kakav rasplet odgovara Zapadu. To, verujem, ni oni sami ne znaju. Evropljani bi, izgleda, da počnu da razrešavaju kosovski čvor, makar to trajalo dugo, dok Amerikancima, izgleda, sadašnje stanje neizvesnosti sasvim odgovara. Da sam zapadni političar, i ja bih strpljivo čekao da stvari sazru, makar i kroz nekoliko decenija, kao oko Izraela ili na Kipru.

Naravno, svi govore da se samo radi o pregovorima o svakodnevnim životnim pitanjima, ali je sigurno da će to biti samo zagrevanje i uigravanje za one prave pregovore.

## 9. septembar

Na inicijativu G17 plus o međupartijskim razgovorima – danas je održan sastanak ove stranke i DSS-a – reagovao je premijer Živković sopstvenim pozivom šefovima stranaka na razgovore. To, valjda, zbog drugog dnevnika. Inače, DSS i G17 plus su se snažno založili za vanredne skupštinske izbore. A šta bi drugo. Doduše, podržavam i ja. Živković nam je odmah odgovorio da „nema uslova” za iste. Valjda će se uslovi steći onda kada ponestane rezervnih poslaničkih kartica. Da podsetim na dva istorijska slučaja: prvi, Margaret Tačer podnela je ostavku na mesto premijera posle glasanja na kome je imala većinu, ali, po njenom mišljenju, nedovoljnu; drugi, Pašić je početkom XX veka raspisao skupštinske izbore iako je njegova Radikalna stranka (ne koalicija 17 stranaka!) imala jednog poslanika više od opozicije. Da li su manje voleli vlast ili se nisu setili rezervnih kartica?

## 10. septembar

**Marović i Mesić izvinili su se za zlodela** koja su građani država čiji su predsednici naneli onim drugima. Na nas starije, koji se sećamo izvinjenja Vilija Branta Poljacima, ovo bi moglo da deluje kao važan gest, ali mlađima sve to izgleda kao još jedno politikantstvo balkanskih političara. Ako ništa drugo, obojica su bili važni političari i u vremenu u kojem su se zločini događali, a ne sećam se da su tada podigli svoj pravednički glas.

## 17. septembar

**Nataša Mičić raspisala je predsedničke izbore.** Taj potez je odavno nagovešten, ali je ostala konfuzija oko pitanja zašto tek sada i zašto baš sada.

Odgovor na pravni aspekt pitanja možda će dati Ustavni sud, čija se odluka o neraspisivanju izbora u februaru očekuje mesecima.

Politički posmatrano, DOS-u odgovaraju predsednički izbori kako bi pažnja javnosti bila skrenuta sa brojnih afera i kako bi se ponudom predsedničkih izbegli parlamentarni izbori. Medijska huka oko predsedničkih izbora (mada ne verujem da će biti velika) trebalo bi ipak da baci u zasenak zahteve mnogih za skupštinskim izborima. Nadam se da određenu težinu ima i pravno mutna situacija sa neraspisivanjem predsedničkih izbora početkom ove godine, kao i već pripremljena odluka Ustavnog suda o tome. Neki misle da

će neizbežni izborni neuspeh sopstvenog kandidata predstavljati udarac za DOS; međutim, ukoliko bi Mićunović nekako stigao do milion glasova ili nešto manje, tada bi se lepo moglo reći da je dostigao Labusa, a to se ne bi moglo smatrati velikim neuspehom.

Pitanje je zašto je Mićunović prihvatio siguran sopstveni neuspeh, jer on nema šanse na pobeđu ukoliko na teren istrče Koštunica i Labus, a bez njih izbori sigurno propadaju.<sup>2</sup> Moje glavno objašnjenje je sledeće: on želi da svetlosti reflektora budu skoncentrisane na njega bar dva meseca kako bi se izdvojio od ostalih tzv. lidera DOS-a, toliko željnih popularnosti, a tako nepopularnih. Teorija o Mićunovićevom žrtvovanju zarad interesa DOS-a i demokratije nije mi bliska. Možda ima smisla sledeća: izbori propadaju, ali Mićun dobija više glasova od Tome Nikolića i može da tvrdi da je pobeđnik isto koliko i Koštunica prošle godine, a da ih je obojicu upropastio izborni cenzus.

## 18. septembar

**Saopšteno je da se Vojislav Koštunica neće kandidovati za predsednika Srbije.** To je garancija da će ovi izbori biti neuspešni, jer je i Miroljub Labus pre neki dan izjavio da se sigurno neće kandidovati. Bez njih dvojice nema šanse da se u prvom krugu na biralištima pojavi potrebnih 50%+1 glas. To je, dakle, odgovor opozicije na taktiku DOS-a. Da će opozicija odgovoriti faktičkim bojkotom, bilo je lako pretpostaviti.

Tehnički posmatrano, očigledno da je odluka o (ne)uspehu izbora bila u rukama Miroljuba Labusa: ukoliko on učestvuje, onda Koštunica zna da je cenzus relativno lako dostižan i imalo bi smisla da se uključi. Međutim, izvesno je da njih dvojica nisu želela da se kandiduju ni iz načelnih, ni iz političkih razloga i da su se lako složili oko bojkota. Formalno posmatrano, njima se može zameriti što ne učestvuju na izborima, jer političari, jel' tako, moraju biti spremni za birališta i onda kada im to ne odgovara. Sa druge strane, i bitno, DOS im je (p)ostavio visoku cenzusnu prepreku koju, sa sadašnjim rejtingom, možda ni zajedno ne bi preskočili, pa Koštunica i Labus ne žele da rizikuju kada bi eventualni dobitak bio samo nekoliko meseci predsednikovanja – do novog ustava – a bez realne vlasti.

Postoji, doduše, jedna kombinacija koja bi ih mogla podstaći da se ipak obojica kandiduju: ukoliko procene da bi cenzus bio sigurno dostignut i da novi ustav neće biti donet. Tada bi novi predsednik Srbije, verovatno Koštunica, dobio petogodišnji mandat i sa tog mesta mogao ozbiljno da utiče na političke događaje. Jedini problem sa ovom alternativom je što podrazumeva Labusovu žrtvu, a on na nju svakako nije spreman, niti je savezništvo DSS i G17 plus toliko jako.

Bojim se, dakle, da će se predsednički izbori završiti neuspehom i da će ta farsa opet koštati puno Srbiju, ne samo u imidžu u inostranstvu, već i u

---

2 Nadam se da niko ozbiljan ne razmišlja ni o krađi milion glasova, ni o promeni izbornog zakona i ukidanju cenzusa tokom izbora.

daljem kvarenju domaćih političkih prilika i institucija. Odgovornost za to prvenstveno će snositi DOS, koji je nastupio isključivo taktički.

A već je vreme da se razmišlja o ukidanju izbornog cenzusa po neuspehu predstojeće runde predsedničkih izbora. Ili DOS baš hoće seriju neuspehlih izbora ne bi li se ljudi opredelili za izbor predsednika u Skupštini?

## 22. septembar

**Opet rasprava između predsednika Ustavnog suda i predsednika Administrativnog odbora** Skupštine povodom dvostrukih mandata iz 2002. godine. Rasprava je možda zabavna, ali ne i produktivna. Ristić tvrdi da je slučaj pravno složen, a Slobodan Vučetić i dalje traži da Skupština sprovede sudsku odluku o vraćanju mandata, da ne bi sud morao da preuzme stvari u svoje ruke.

Jedna me stvar muči, verovatno zato što nisam pravnik (mada se ni pravnici nisu proslavili na ovom pitanju). U redovnim prilikama, odluke sudova protiv građana i njihovih organizacija sprovodi država koristeći silu. U našem slučaju to nije moguće, jer, prvo, sud nije izričito naveo ko gubi i ko dobija mandat pa da policija izbaci gubitnike i ustoliči dobitnike, i, drugo i važnije, tako nešto se ne radi sa zakonodavnim telom jedne zemlje, pa makar i ovakve kakva je Srbija. Sudija Vučetić traži da odluku Ustavnog suda sprovede Skupština. Ostale komplikacije sa ovim zahtevom na stranu, meni je bitna sledeća: pošto predsednik Skupštine nema nikakvu vlast nad njom, to se svaka odluka mora doneti glasanjem, bilo cele Skupštine, bilo nekog odbora; a glasanje po definiciji podrazumeva slobodu pojedinca da glasa po savesti, onako kako on misli da treba da glasa, a ne po nalogu bilo koga, pa ni Ustavnog suda; drugim rečima, mene sud može oterati u zatvor, ali mi ne može narediti kako da glasam; a ako ishod glasanja može biti i ovakav i onakav, onda ne može biti reči o **sprovedenju** odluke suda. Zaključak: treba naći drugi način.

Sudija Vučetić tvrdi da Ustavni sud ima mehanizme da sam sprovede svoju odluku. Pošto je očigledno da Skupština ne može, a i neće iz političkih razloga, da sprovede odluku suda, onda se samo može zaključiti da je vreme da sud iskoristi mehanizme i odbrani pravdu.

## 23. septembar

Pregovori Srbije i Kosova (a ne Albanaca, a zbog učešća Srba u delegaciji) počele sredinom oktobra u Beču, odlučila je Kontakt grupa. Nadam se da je Srbija bar konsultovana pre odluke, a ne da, kao protektorat, saznaje iz medija gde će se i kada odlučivati o njenoj sudbini.

## 24. septembar

**Premijer Živković organizovao je sastanak sa najznatnijim poslovnim ljudima.** Prisutni: Bogoljub Karić, Miroslav Mišković, Miodrag Krstić, Slobodan Radulović, Dragan Tomić, Ljubomir Mihajlović itd. Znam da

je svako nevin dok se drugo ne dokaže, znam da nije nenormalno da Vlada održava kontakte sa vodećim privrednicima, ali mi ipak nije srcu drag ovaj znak formalne amnestije svih tzv. biznismena iz Miloševićeve epohe. Tek će sada, kroz učlanjenja, ojačati tzv. privredni lobi u Demokratskoj stranci.

Izgleda da su se biznismeni najviše založili za odlaganje primene poreza na dodatu vrednost. Znam i zašto – jer će taj porez bitno redukovati sivu ekonomiju, u kojoj mnogi od njih zarađuju velike pare.

### **29. septembar**

**Guverner Kori Udovički tvrdi da se uverila da je njen izbor legalan.** Možda je legalan, a zbog slabosti pravnog sistema, zbog kojih niko nema prava da ospori „falš” odluku Skupštine, ali bi neko drugi na njenom mestu možda stavio svoj položaj Skupštini na raspolaganje i tražio novo glasanje.

### **30. septembar**

**Ceo septembar priča se o slanju naših vojno-policijskih snaga,** jačine jednog bataljona od 250 ljudi, u Avganistan. Razlog: pomoć prijateljskoj Americi. Slabosti: rizik pogibija, slabljenje na jugu Srbije (Čović), ko snosi troškove (izgleda naša država)? Paradoks: izgleda da bi taj bataljon bio rapoređen oko Kandahara, gde bi čuvao mir, a i ratovao ako treba, zajedno sa bratskim jedinicama iz Hrvatske; da ne dođu kandaharci na pomisao, ne daj bože, da organizuju fudbalski meč između saveznika sa Balkana.

### **30. septembar**

**Potpredsednik Vlade Čeda Jovanović putuje po Srbiji** i drži sastanke političko-privrednog aktiva (poznatog iz starih vremena), na kojima im drži predavanja iz ekonomije.

## Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom, nasleđe starog režima i novi ustav

Jedno od ključnih pitanja u raspravi o novom ustavu je uređenje odnosa izvršne i zakonodavne vlasti. U našoj stručnoj i političkoj javnosti preovlađuje opredeljenje za parlamentarni sistem, što se vidi i iz površnog pregleda relevantnih napisa u domaćoj štampi. Mada je ovaj stav delom posledica prenošenja sukoba ključnih političkih snaga na ustavni teren, očigledno je da većina naših stručnjaka smatra da je parlamentarni sistem kvalitetniji od predsedničkog, kao i da postoji neraskidiva veza između starog režima i oblika odnosa izvršne i zakonodavne vlasti predviđenog sadašnjim ustavom. Ističe se da je upravo predsednički položaj, ojačan neposrednim izborom i širokim nadležnostima, omogućio Miloševiću da spreči demokratizaciju zemlje tokom prethodne decenije i da treba preoblikovati organizaciju vlasti kako se istorija ne bi ponovila.

Ove ocene se delom poklapaju sa kritikama predsedničkog sistema iz dela novije literature u oblasti uporednih političkih studija. Nažalost, ove kritike se uglavnom zasnivaju na karikaturalnom predstavljanju predsedničkog i drugih sistema sa neposredno izabranim predsednikom i idealizovanju parlamentarizma, kao i selektivnom izboru primera iz političkog života. Gube se iz vida, kako nedostaci parlamentarnog sistema i prednosti pojedinih sistema sa neposredno izabranim predsednikom, tako i pozitivna iskustva potonjih oblika odnosa izvršne i zakonodavne vlasti na učvršćivanje demokratije u zemljama koje su tek izašle iz dužeg perioda nedemokratske vladavine.

Uzroke uspostavljanja i opstanka Miloševićevog režima treba tražiti u drugim institucionalnim rešenjima i širem nedemokratskom političkom okviru u kojem su nastali sadašnji ustav i ključni prateći zakoni, a ne u neposrednom izboru predsednika i njegovim nadležnostima. Stoga ovaj deo ustava ne treba menjati. Osnovni cilj promena institucionalnog okvira treba da bude uklanjanje dela institucionalnog nasleđa starog režima koje sprečava uspostavljanje minimalnih demokratskih standarda, kao i stvaranje uslova za učvršćivanje demokratije, što se može učiniti i u redovnoj zakonodavnoj proceduri.



<sup>1</sup> Predavač na London School of Economics and Politics

## Predsednički sistem i politička nestabilnost

Osnovne razlike između predsedničkog i parlamentarnog sistema sadržane su u različitim odgovorima na dva pitanja: da li šef izvršne vlasti i njegov kabinet zavise od poverenja zakonodavnog tela i da li je šef izvršne vlasti neposredno izabran. U parlamentarnom sistemu, premijer i vlada zavise od poverenja poslaničke većine. Predsednički sistem, s druge strane, karakteriše međusobna nezavisnost izvršne i zakonodavne vlasti. Šef izvršne vlasti, predsednik, dobija mandat na neposrednim izborima i, kao i njegov kabinet, ne zavisi od poverenja zakonodavnog tela, osim u slučaju optužbe za krivičnu, ne političku, odgovornost. Pristalice parlamentarizma, uključujući uticajne autore poput Linca, Lajpharta, Valencuele i Stepana, smatraju da je ovaj oblik pogodniji za učvršćivanje demokratije u zemljama koje su nedavno odbacile jedan od oblika nedemokratskih sistema i dodaju da to posebno važi za zemlje sa dubokim političkim podelama.

Prigovori predsedničkom sistemu su brojni. Prvi je da ustavom određena dužina mandata predsednika sprečava promene na čelu izvršne vlasti pre isteka ovog perioda, čak i u slučaju da političke okolnosti nalažu smenjivanje neuspešnog, nepopularnog ili slabog predsednika. Štaviše, i uspešan i u javnosti omiljen predsednik mora da napusti položaj nakon isteka ustavom određenog broja mandata. Tako se veštački izaziva potreba da se svakih nekoliko godina stvara uspešan politički vođa što nije realno očekivati u normalnim okolnostima. S druge strane, parlamentarni sistem, smatraju ovi pisci, omogućava neprestano prilagođavanje personalnog sastava vrha izvršne vlasti volji parlamentarne većine. Nepopularan ili slab premijer može biti smenjen jednostavnim postupkom, bez izbora, dok uspešan može ostati na položaju dokle god većina birača i poslanika smatra da dobro obavlja svoj posao.

Sledeća mana predsedničkog sistema je, kažu, dvostruka demokratska legitimnost. I predsednik i poslanici dobijaju mandat na neposrednim izborima tako da nedostaje institucionalni podsticaj za njihovu saradnju. Saradnja ove dve grane vlasti je, inače, uslov efikasnog zakonodavnog rada, imajući u vidu njihova ograničena ovlašćenja. Pošto predsednički položaj i poslaničku većinu često kontrolišu pojedinci iz međusobno suprotstavljenih političkih grupacija, predsednik najčešće neće moći da pretoči svoj politički program u zakone, ali će verovatno uspeti da spreči ostvarenje zakonodavnog programa poslaničke većine. Rezultat je najčešće blokada političkog procesa i nepotrebno odlaganje rešavanja aktuelnih problema. U slučaju sukoba, nema ustavom utvrđenog postupka za njegovo prevazilaženje a, pošto obe grane vlasti dobijaju mandat na neposrednim izborima, nema demokratskog principa koji bi to omogućio. Tako dvostruka demokratska legitimnost može u nestabilnim političkim i ekonomskim okolnostima, koje često karakterišu nove demokratije, provocirati državni udar ili puč, dakle neustavni način razrešenja sukoba ove dve grane vlasti.

Nasuprot parlamentarnom sistemu, koji omogućava predstavljanje većeg broja različitih interesa u zakonodavnom telu, a samim tim i u izvršnoj vlasti koja iz njega proističe, priroda ustanove predsednika u predsedničkom

sistemu vodi ka izrazitoj neproporcionalnosti u personalnom sastavu izvršne vlasti. Iako izbor predsednika podrazumeva široku podršku u biračkom telu, najčešće više od polovine onih koji su izašli na birališta, veliki broj birača ostaje bez predstavnika u izvršnoj vlasti. Kako predsednik može da formira kabinet bez podrške poslaničke većine, izrazita neproporcionalnost se najčešće samo potvrđuje izborom njegovih članova. Čak i uključivanje predstavnika različitih grupa, npr. nacionalnih manjina i interesnih grupa, u izvršnu vlast, pored političkih snaga koje su podržale predsednika na izborima, obično ostaje u okvirima tzv. deskriptivnog, a ne stvarnog predstavnništva.

Umanjena reprezentativnost izvršne vlasti i odsustvo institucionalnih podsticaja za stvaranje koalicija otežavaju kompromis koji je neophodan novim demokratijama radi prevazilaženja nasleđa starog režima. Mandat dobijen na neposrednim izborima i visok simbolički značaj predsedničkog položaja stvaraju visoka očekivanja u javnosti koja se, usled ograničenih ovlašćenja ovog položaja, teško mogu zadovoljiti. Predsednik, iako izabran na osnovu podrške tek nešto više od polovine izašlih na birališta, može sebe smatrati jedinim autentičnim predstavnikom narodne volje i proglasiti svoje protivnike u zakonodavnom telu zastupnicima uskih interesa. Tako stil rukovođenja koji izvire iz predsedničkog sistema može ugroziti određeni nivo tolerancije neophodan za funkcionisanje demokratskog sistema. Položaj premijera u parlamentarnom sistemu nije preterano istaknut i ne proizvodi tako visoka očekivanja u javnosti a samim tim ni duboko nezadovoljstvo izazvano njihovim izneveravanjem.

Pristalice parlamentarizma smatraju da primeri iz uporedne analize potvrđuju ove teorijske prigovore. Tako navode da je predsednički sistem bitan uzrok višedecenijskog tavorjenja većine zemalja Latinske Amerike pod različitim oblicima nedemokratskih režima. Povratak autoritarizmu u decenijama nakon Drugog svetskog rata ne samo da je bio najočitiji upravo na ovom kontinentu, karakterističnom po širokoj rasprostranjenosti predsedničkog sistema, već je predsednički položaj označavao glavno uporište autoritarne vlasti. I u novije vreme, nakon talasa demokratizacije, ovaj sistem, kažu, stvara političku nestabilnost i onemogućava učvršćivanje demokratije u Latinskoj Americi.

Na žalost, parlamentarizam nije bio uspešniji. Upravo je ovaj oblik organizacije vlasti dominirao u Evropi između dva svetska rata, u vreme rastakanja demokratskih ustanova i uspona fašizma i drugih nedemokratskih režima. Nakon rata i talasa dekolonizacije, veliki broj novooslobođenih zemalja u Africi i Aziji nasledio je parlamentarni sistem od bivših evropskih metropola, uglavnom Velike Britanije, Francuske i Holandije. Rezultati su bili porazni, jer se veoma mali broj zemalja uspešno odupreo iskušenjima nedemokratske vlasti.

Činjenica da najveći broj stabilnih demokratija u Evropi poseduje parlamentarni a ne predsednički sistem ne treba da zavora, jer većinu ovih zemalja karakteriše visok nivo ekonomske razvijenosti, koji sam po sebi olakšava razvoj demokratije. Ove zemlje, inače nosioci industrijalizacije i demokratizacije u svetu, razvile su parlamentarni sistem prevashodno kroz evoluciju ustavnih monarhija u demokratski sistem.

## Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom i iskustvo novih demokratija

Uprkos savetima ovih političkih pisaca i upornim nastojanjima uticajnih političkih grupa, ustavotvorci velikog broja novih demokratija u poslednje dve decenije opredelili su se za neposredan izbor predsednika. Pritom, rešenja u oblasti kruga nadležnosti predsednika i odnosa izvršne i zakonodavne vlasti značajno se razlikuju od slučaja do slučaja. Ova raznovrsnost ukazuje da kritičari predsedničkog sistema značajno pojednostavljaju pitanje uređenja odnosa izvršne i zakonodavne vlasti, sužavajući ga na izbor između predsedničkog i parlamentarnog sistema.

Čist predsednički sistem i čist parlamentarizam, kažu Šugart i Keri, predstavljaju samo krajnje tačke na širokom spektru odnosa izvršne i zakonodavne vlasti. Pored ova dva oblika postoje i sledeći sistemi sa neposredno izabranim predsednikom: premijersko-predsednički, predsedničko-parlamentarni i parlamentarni sistem sa neposredno izabranim predsednikom. Čist predsednički sistem odlikuje međusobna nezavisnost izvršne i zakonodavne vlasti: predsednik i njegov kabinet ne zavise od poverenja zakonodavnog tela, a šef izvršne vlasti ne može da raspusti skupštinu. Nasuprot tome, u premijersko-predsedničkom i predsedničko-parlamentarnom sistemu predsednik ne kontroliše u potpunosti izvršnu vlast i obično raspolaže pravom raspuštanja zakonodavnog tela.

Premijersko-predsednički sistem karakteriše postojanje predsednika, izabranog na neposrednim izborima, i premijera, čija vlada zavisi od podrške poslaničke većine. Predsednik ima pravo da predlaže zakone ili vraća izglasane zakonske tekstove parlamentu na ponovno razmatranje, da predlaže ministre i, obično, raspusti parlament. Osnovna odlika ovog oblika organizacije vlasti, kažu Diverže i Sartori, mada ga pogrešno nazivaju polupredsedničkim, nije puka sinteza predsedničkog i parlamentarnog sistema, već, u neku ruku, osciliranje između jednog i drugog. Ako predsednik i poslanička većina dolaze iz iste političke stranke ili koalicije, sistem će nalikovati predsedničkom jer će predsednik, kao vođa dominantne političke grupacije, realno ostvarivati veći uticaj nego što to njegove nadležnosti dozvoljavaju. U suprotnom, predsednik će biti primoran da ostane u okviru svojih nadležnosti, jer će premijer i vlada, podržani većinom u zakonodavnom telu, biti u prilici da ostvaruju svoj politički program.

Predsedničko-parlamentarni sistem, nasuprot tome, odlikuje pravo i predsednika i zakonodavnog tela da postavljaju i smenjuju vladu ili ministre. Tako se ovaj sistem razlikuje od čistog prezidencijalizma u tome da skupština može izglasati nepoverenje vladi, a od premijersko-predsedničkog sistema ga odvaja pravo predsednika da smenjuje ministre ili vladu u celini. Predsednik raspolaže i određenim nadležnostima u procesu donošenja zakona, a može i raspustiti skupštinu i raspisati nove izbore za poslanike. Pošto vlada mora da uživa poverenje i predsednika i zakonodavnog tela sukob izvršne i zakonodavne vlasti nije daleko, a samim tim i politička nestabilnost. Ovaj sistem zato i ne treba ozbiljno razmatrati pri izboru oblika odnosa izvršne i

zakonodavne vlasti. Konačno, parlamentarni sistem sa neposredno izabranim predsednikom funkcionise kao čist parlamentarni sistem jer predsednik, i pored neposrednog izbora, ne poseduje autonomna ovlašćenja u određivanju sastava vlade i zakonodavnom procesu, i ne može da raspusti parlament.

Nijansirana klasifikacija i brojni primeri novih demokratija omogućavaju jasniju analizu prednosti i mana pojedinih elemenata predsedničkog i drugih sistema sa neposrednim izborom predsednika. Neki prigovori jednostavno ne stoje, kao što ukazuju Horovic, Šugart, Keri i Mejnving. Koalicije u čistom predsedničkom sistemu su česte, naročito u procesu donošenja zakona, upravo zbog potrebe da se za zakonski predlog obezbedi podrška predsednika i većine poslanika. Članovi predsedničkog kabineta najčešće su predstavnici uticajnih interesnih grupa tako da predsednik ipak ne kontroliše njihov izbor u potpunosti; nasuprot tome, pojedini premijeri u parlamentarnom sistemu dominiraju političkim procesom, danas i više nego u prethodnim decenijama.

Krutost mandata šefa izvršne vlasti se takođe preneglašava i nije samo odlika predsedničkog sistema. Mogućnost smenjivanja vlade u parlamentu u parlamentarnim sistemima je često samo formalna jer se u vrhu izvršne vlasti najčešće nalazi vođstvo političke partije ili partijske koalicije koja kontroliše poslaničku većinu. Dalje, ako se govori o mogućnosti sukoba izvršne i zakonodavne vlasti u predsedničkom sistemu usled dvostruke demokratske legitimnosti, onda sledi da je umanjena opasnost od dominacije predsednika nad ostalim učesnicima političkog procesa. Štaviše, dvostruka demokratska legitimnost se u pojedinim parlamentarnim sistemima ispoljava kroz sukob gornjeg i donjeg doma zakonodavnog tela. Ovaj aranžman može biti stalan izvor nestabilnosti ako vlada zavisi od poverenja oba doma parlamenta u kojima većinu poslanika kontrolišu suprotstavljene političke stranke ili koalicije.

Politička nestabilnost u pojedinim sistemima sa neposredno izabranim predsednikom je najčešće posledica prevelikih ovlašćenja šefa izvršne vlasti. U zakonodavnom procesu ovaj nedostatak se ispoljava u pravu predsednika da uređuje pojedine oblasti putem ukaza i tako dominira nad zakonodavnim procesom. S druge strane, ako su ovlašćenja predsednika u ovoj oblasti ograničena na suspenzivni veto, zakonodavno telo će imati ključnu reč u zakonodavnom procesu, a samim tim i jači položaj u političkom procesu u celini. Prevelika ovlašćenja predsednika su, obično, deo autoritarnog nasleđa pojedinih zemalja i njih svakako treba izbeći pri oblikovanju ustava novih demokratija. Treba dakle razlikovati one sisteme sa neposredno izabranim predsednikom koji su nastali u autoritarnom okruženju od drugih u kojima politička moć nije u potpunosti koncentrisana u izvršnoj vlasti.

Pristalice parlamentarnog sistema previđaju značajne prednosti sistema sa neposredno izabranim predsednikom. Ovi sistemi pružaju biračima širi izbor, jer se biraju ne samo poslanici već i šef izvršne vlasti. Tako birači mogu podržati jednu stranku na izborima za zakonodavno telo, a kandidata druge stranke ili koalicije na predsedničkim izborima. Pored toga, neposredan izbor predsednika uspostavlja direktnu vezu između birača i predsednika, a samim tim i jasnu političku odgovornost nosioca najvišeg političkog položaja u zemlji. Birači mogu biti sigurni da će se kandidat koji dobije većinu

glasova naći na ovom položaju, što često nije slučaj u parlamentarnim sistemima, u kojima sastav izvršne vlasti nakon izbora zavisi prevashodno od zakulisnih pregovora i stranačke trgovine. Podela vlasti, kao i demokratska legitimnost nosilaca izvršne i zakonodavne vlasti, predstavlja snažnu branu koncentrisanju vlasti u rukama malog broja ljudi. Nasuprot tome, u parlamentarnim sistemima koje karakteriše postojanje disciplinovanih stranaka i partije koja kontroliše apsolutnu većinu poslaničkih mandata gotovo da i nema značajnih ograničenja izvršnoj vlasti, što može ugroziti i same temelje demokratije u zemljama koje su nedavno uspostavile demokratski sistem.

Premijersko-predsednički sistem zaslužuje posebnu pažnju ustavotvoraca jer poseduje kvalitete drugih sistema sa neposredno izabranim predsednikom, a istovremeno ublažava njihove nedostatke. Ovaj sistem uklanja povod za sukobe nosilaca izvršne i zakonodavne vlasti tako što daje jasnu prednost parlamentu u određivanju sastava vlade i u zakonodavnom procesu. Umanjuje i nivo neproporcionalnosti izvršne vlasti koji se javlja u čistom predsedničkom sistemu. Pošto vlada zavisi od poverenja parlamenta, institucije koja omogućava predstavljanje širokog spektra interesa, može se očekivati da će ovi biti zastupljeni, bar delimično, i u izvršnoj vlasti. Pored toga, kako uticaj predsednika zavisi od podrške poslaničke većine, čak i u slučaju kada potiču iz iste političke stranke ili koalicije, nema podsticaja za konfliktan stil rukovođenja. Ukoliko se nalaze na čelu suprotstavljenih političkih grupacija, predsednik i premijer se mogu uzajamno kontrolisati, što je naročito važno u političkom miljeu novih demokratija u kojima se često javljaju tendencije dominacije političkog procesa od strane izvršne vlasti.

Ovaj sistem ublažava političke sukobe i uklanja smetnje u zakonodavnom procesu i tako što omogućava da jedan od nosilaca izvršne vlasti posreduje između ostalih učesnika u političkom procesu. U periodima u kojima sistem nalikuje predsedničkom, jer se predsednik nalazi na čelu političke stranke ili koalicije koja dominira zakonodavnim telom, premijer se može koncentrisati na održavanje kontakata sa ključnim činionicima u zakonodavnom procesu i tako omogućiti njegovo nesmetano funkcionisanje. Ako predsednik ne zauzima čelnu poziciju u grupaciji koja kontroliše poslaničku većinu, ili se suočava sa vladom i poslaničkom većinom iz suprotstavljene koalicije, onda će najverovatnije stajati po strani tekućih stranačkih sukoba i tako moći da deluje kao neutralan posrednik.

U poslednje dve decenije ustavotvorci velikog broja novih demokratija su se opredelili za jedan od sistema sa neposrednim izborom predsednika. Sve latinoameričke države zadržale su direktni izbor šefa izvršne vlasti, u nekim slučajevima zahvaljujući neposrednom izjašnjanju građana. Ustavotvorci Južne Koreje, Filipina i većine bivših socijalističkih zemalja takođe su se opredelili za neposredni izbor predsednika. Čist parlamentarni sistem je uveden jedino u Češkoj, Slovačkoj, Mađarskoj i Albaniji. Sistemi u Sloveniji, Bugarskoj i Estoniji funkcionišu kao parlamentarni mada predsednike biraju građani. Čist predsednički sistem postoji u Belorusiji i Gruziji a sve ostale zemlje su izabrale premijersko-predsednički ili predsedničko-parlamentarni sistem. U više zemalja članica Evropske unije predsednik se bira

na neposrednim izborima, mada dominira parlamentarni sistem, sa ili bez neposredno izabranog predsednika. Verovatno je da bi ozbiljnije istraživanje javnog mnjenja pokazalo da i u Srbiji postoji široka podrška za neposredan izbor predsednika.

Široku popularnost neposrednog izbora predsednika ne treba tumačiti delom nasleđa nedemokratskog režima ili posledicom slepe žudnje masa za vođom. Naprotiv, u vreme raspada nedemokratskih režima širom sveta i sveopšte zasićenosti tajnovitošću političke vlasti prevladalo je uverenje da po jedinac na najistaknutijem političkom položaju mora imati neposredan mandat od birača. Upravo je odsustvo ove vrste političke odgovornosti bitan nedostatak svih oblika parlamentarnog sistema. Kako bi inače, nakon pada Miloševića, naši premijeri, sa malom ličnom popularnošću i tankom podrškom vladajuće koalicije u biračkom telu, mogli dominirati političkom scenom osim u odsustvu predsednika izabranog na slobodnim i poštenim izborima?

### **Premijersko-predsednički sistem, nasleđe starog režima i uspostavljanje demokratije**

Ustav Srbije uspostavlja premijersko-predsednički sistem. Tako naš ustavni okvir u ovom delu nalikuje rešenjima iz ustava Francuske, Finske, Portugala i Poljske. Manje razlike postoje u oblasti ovlašćenja predsednika u zakonodavnom procesu, predlaganju ministara i raspuštanju parlamenta ali, generalno posmatrano, naš ustav ne daje predsedniku veća ovlašćenja nego što je to slučaj u ovim zemljama. Za razliku od njih, na žalost, do sada nismo bili u mogućnosti da uživamo prednosti premijersko-predsedničkog sistema, pre svega zbog šireg političkog okruženja u kojem je institucionalni okvir funkcionisao.

Teško je poverovati da se Milošević početkom devedesetih odlučio za premijersko-predsednički sistem zbog njegovih kvaliteta. Verovatnije je da je želeo da iskoristi prednosti predsedničkog položaja, a da istovremeno prenese odgovornost za donošenje ključnih političkih odluka na premijera i vladu, u skladu sa svojim stilom rukovođenja. I pored toga, razloge uspostavljanja i održavanja nedemokratskog režima ne treba tražiti u ovom sistemu, već u vaninstitucionalnoj oblasti i drugim institucionalnim rešenjima. Koreni starog režima se nalaze u velikoj ličnoj popularnosti Miloševića krajem osamdesetih, stečenoj u vreme kolapsa samoupravnog socijalizma i raspada Jugoslavije, i njegovoj rešenosti da spreči, ili bar odloži, demokratizaciju Srbije.

Usled ograničenih ovlašćenja predsednika, Miloševićeva moć nije izvirala iz predsedničkog položaja već iz kontrole poslaničke većine koja mu je omogućila kontrolu personalnog sastava političkih institucija, državne uprave i većeg dela privrede. Institucionalno rešenje koje je, u okolnostima neravnopravnih izbornih uslova 1990. godine, najviše doprinelo uspostavljanju novog oblika nedemokratskog režima je većinski izborni sistem. Ovaj aranžman je u potpunosti marginalizovao opoziciju omogućivši Socijalističkoj partiji Srbije da osvoji tročetvrtinsku većinu u parlamentu na osnovu nešto više od 40% glasova birača izašlih na izbore. Bilo koji oblik odnosa izvršne i

zakonodavne vlasti bi u ovim političkim okolnostima doveo do sličnog rezultata, tj. uspostavljanja nedemokratskog režima. Kako se vremenom podrška birača Miloševiću i SPS krunila, režim je menjao način delovanja. Poslanička većina je održavana otežavanjem delovanja opozicije, koalicionom saradnjom sa drugim strankama, kupovinom poslanika i otvorenim ucenama, a korišćeni su i brojni vaninstitucionalni načini za održavanje vlasti.

Ustavom predviđen oblik odnosa izvršne i zakonodavne vlasti, dakle, nije funkcionisao na način na koji premijersko-predsednički sistemi funkcionišu u demokratijama zbog šireg nedemokratskog okruženja. U ovakvim okolnostima, značajno različiti oblici odnosa izvršne i zakonodavne vlasti mogu proizvoditi iste ili slične posledice. Razlike između premijersko-predsedničkog sistema u Srbiji i predsedničko-parlamentarnog u Hrvatskoj nisu došle do izražaja upravo zbog uticaja autoritarnog konteksta u kojem su funkcionisali tokom devedesetih.

Više, međutim, iznenađuje činjenica da političke institucije nisu normalno funkcionisale u periodu nakon pada Miloševića. Pošto je dogovor o prenosu vlasti sa ostataka starog režima na DOS uključio i odlaganje predsedničkih izbora, u realnom političkom životu umesto premijersko-predsedničkog imali smo neku vrstu kvazi-parlamentarnog sistema. Ove okolnosti ne treba mešati sa kohabitacijom predsednika i premijera iz suprotstavljenih političkih grupacija u demokratskim sistemima, jer predsednik Srbije nakon 5. oktobra efektivno nije bio u mogućnosti da koristi svoje nadležnosti, kako zbog raspada starog režima, tako i usled optužnice Haškog tribunala. Ništa se nije promenilo ni sa izborom vršioca dužnosti predsednika. Usled nedostatka autoriteta koji se stiče neposrednim izborom i manjka ličnog autoriteta u vladajućoj koaliciji, sadašnji vršilac ove dužnosti očigledno nema više uticaja na donošenje političkih odluka od svog prethodnika. Tako se naš sistem, na neregularan način i bez izmene institucionalnog okvira, približio čistom parlamentarnom sistemu u kojem šef države nije neposredno izabran i ne igra značajnu ulogu u političkom životu.

Rezultati ovakvog, sada i neustavnog, funkcionisanja jedne od ključnih političkih institucija i političkog sistema u celini nisu sjajni. Mada su nakon odlaska Miloševića sa vlasti napravljeni početni koraci ka demokratizaciji zemlje i pokretanju ekonomskog razvoja, demokratiju ne treba poistovećivati sa održavanjem prvih, manje-više slobodnih skupštinskih izbora, promenom spoljne politike i početkom privatizacije. Delovi institucionalnog nasleđa starog režima koji održavaju naš politički sistem ispod praga demokratije nisu uklonjeni zaslugom istaknutih predstavnika vladajuće koalicije, koncentrisanih u izvršnoj vlasti.

O demokratiji se ne može govoriti dokle god je moguće menjati personalni sastav skupštine između izbora voljom vođstva vladajuće koalicije ili ignorisati odluku Ustavnog suda o vraćanju oduzetih poslaničkih mandata. Demokratski sistemi takođe ne poznaju mogućnost neuspeha izbora za predsednika ukoliko jedan od kandidata dobije nedvosmisleni podršku većine birača izašlih na izbore. Odsustvo minimalnih demokratskih standarda se ogleda i u neustavnom odlaganju raspisivanja predsedničkih izbora i nepostojanju

zakonskih uslova za održavanje slobodnih i poštenih skupštinskih izbora. Namerno se održava neregularno stanje u oblasti biračkih spiskova, finansiranja političkih stranaka i medijskoj infrastrukturi radi stvaranja neravnopravnog ambijenta za održavanje narednih izbora.

Izvršna vlast, u liku premijera i vlade, nastavila je da dominira nad zakonodavnim telom i pravosuđem, kao i političkim procesom u celini. Istaknuti predstavnici izvršne vlasti do sada su više puta ugrozili delovanje drugih institucija. Tako je došlo do narušavanja tek postavljenih zakonskih temelja nezavisnom pravosuđu, a često su omalovažavani istaknuti predstavnici drugih institucija koji su se zamerili premijeru i ministrima tako što su kvalitetno i pošteno obavljali svoj posao. Primeri uključuju poslednjeg predsednika Saveznog ustavnog suda i bivšeg predsednika i članove Saveta za borbu protiv korupcije. Štaviše, predsednik i više uglednih sudija Vrhovnog suda prosto su uklonjeni sa položaja.

Dominacija izvršne nad drugim granama vlasti nije rezultat nerazvijenosti naše političke kulture, odnosno naše potrebe za čvrstom rukom, kao što se često rezignirano navodi, već se javlja u novim demokratijama usled odsustva mehanizma međusobne kontrole političkih institucija i pojedinih kontrolnih organa. Rezultat je politička nestabilnost, a samim tim i usporavanje ekonomskog razvoja i ugrožavanje temelja demokratskog sistema. Kao što pokazuju primeri Slovačke u vreme Mečijara i Srbije nakon pada starog režima, dominacija izvršne nad drugim granama vlasti ne predstavlja ništa manju opasnost u parlamentarnom ili kvazi-parlamentarnom nego u sistemima sa neposredno izabranim predsednikom. Pristalice čistog parlamentarnog sistema, dakle, nemaju razloga za optimizam.

Glavni problem sa kojim se naš politički sistem suočava danas nisu neadekvatna ustavna rešenja u oblasti odnosa izvršne i zakonodavne vlasti. Uporedna analiza parlamentarnog i sistema sa neposrednim izborom predsednika ukazuje da premijersko-predsednički sistem nije lošiji od parlamentarnog, a poseduje niz prednosti koje mogu biti od koristi zemljama u procesu demokratizacije. Zato nije jasno zašto bi trebalo trošiti vreme i energiju u radu na izmenama ovog dela ustava. Čak i površan pregled situacije na domaćoj političkoj sceni govori da zakonodavac ima prečeg posla, a to je učvršćivanje temelja demokratskog sistema. Uklanjanjem delova institucionalnog nasleđa starog režima, onih koji su u suprotnosti sa minimalnim demokratskim standardima, i onemogućavanjem dominacije izvršne nad ostalim granama vlasti stvoriće se uslovi za regularno i kvalitetno funkcionisanje postojećeg ustavnog okvira.

Uspostavljanje minimalnih demokratskih standarda u našem slučaju znači obezbeđivanje nezavisnog položaja poslanika i stvaranje infrastrukture za održavanje slobodnih i fer izbora, kao i raspisivanje skupštinskih i predsedničkih izbora kako bi se uklonila senka nad legitimnošću nosilaca ključnih političkih institucija. Ostvarivanje ovog cilja ojačaće poziciju zakonodavnog tela prema vladi i pokrenuti mehanizam uzajamne kontrole dve glave izvršne vlasti, premijera i predsednika. Konačno, puna ravnoteža između različitih grana vlasti ostvariće se jačanjem nezavisnosti pravosuđa, profesionalizacijom

državne uprave i jačanjem uticaja različitih kontrolnih agencija, uključujući i one za borbu protiv korupcije i regulisanje medijske sfere.

Diskontinuitet u odnosu na stari režim se postiže izmenom sadržine političkog procesa, a ne pukim usvajanjem novog ustava. Neophodne izmene institucionalnog okvira je moguće ostvariti i u redovnoj zakonodavnoj proceduri. Tim pre jer ne treba žuriti ni sa izmenama drugih ustavnih rešenja, teritorijalne organizacije vlasti, na primer. Ishitrene odluke u ovoj, inače veoma osetljivoj oblasti, mogu, ne samo da otežaju funkcionisanje političkog sistema, nego i da na duži rok ugroze teritorijalno jedinstvo zemlje. Nije sporno da Srbiju treba decentralizovati, ali je sporan način na koji se ovo pitanje želi razrešiti. Odluke ove vrste se u ozbiljnim državama donose tek nakon višegodišnjeg mukotrpnog usaglašavanja interesa zainteresovanih strana i temeljnog razmatranja mogućih posledica. Pokretanje ovog pitanja u trenutku kada osnovni elementi demokratskog sistema ne funkcionišu ne samo da će umanjiti legitimnost izvršenih promena, već i skrenuti pažnju javnosti sa ključnog pitanja u ovom trenutku, a to je uspostavljanje i učvršćivanje demokratije.

Milovan M. Mitrović<sup>1</sup>

## Politika i seljaci i(li) seljačko u politici

### Marginalije o političkim marginalcima

Selo i seljaci su uvek i svuda podređeni globalnom društvu, državi i vladajućem režimu, te su kao takvi mnogo više objekt politike nego njen subjekt. Selo je tipičan primer periferne društvene sredine, a seljaci prototip političkih marginalaca. Međutim, i kao takvi, seljaci su, makar u seljačkim društvima, jedan više ili manje značajan politički činilac. U zemljama u kojima je seljaštvo brojno, seljaštvo je oduvek bilo potencijalno opasna pobunjenička masa, a danas ono predstavlja važan segment biračkog tela. Zato je svakoj vlasti oduvek bilo važno da je selo mirno, da se seljaci ne bune, da izvršavaju naloge, služe vojsku, plaćaju porez, a kad su stekli pravo glasa, da izlaze na izbore i da podržavaju one koji njima vladaju.

Istorija seljačkih društava ukazuje na mnoge mehanizme spoljnog političkog aktiviranja seljaka. Ti mehanizmi su obično imali manipulativni karakter, jer su više koristili interesima onih koji su seljake uvlačili u politiku nego seljacima samim. Oni nisu doprinosili poverenju seljaka u svoje političare, ali su kod vlastoljubivih seljaka podsticali nerealne političke ambicije kakve se obično javljaju kod primitivnih ljudi.

### Labilna ravnoteža „recipročnog straha” i uzajamnog nepoverenja

Poznati ruralisti (Anri Mandra) ističu da je odnos između vlasti i seljaka uvek nekakva labilna ravnoteža „recipročnog straha” i uzajamnog nepoverenja koju vlast nastoji da sačuva po svaku cenu, da se ne bi pokrenuo lanac odmazde i protivodmazde. Krupni veleposednik se u svom feudalnom zamku oseća kao usred opsade seljaka, od kojih može očekivati najgore, ako su zahvaćeni osvetničkim „vrenjem”. Tada je prva želja seljaka, bilo kojih i bilo gde, da opljačkaju i zapale dvorac, zajedno sa papirima koji utvrđuju vlastelinska prava – i da obese dvorjanina. Da se to ne bi desilo vlast obično koristi sva sredstva: i policijska, i pravna, i ideološka i sva druga, jer su sva sredstva „dobra” ako su „korisna” u održavanju mira među podanicima. Najlakše i najefikasnije sredstvo da se seljaci (i podanici uopšte) drže u pokornom uvažavanju autoriteta jeste mahanje zajedničkim neprijateljem – strancima, gošpodom, gradom i građanima, „crvenima” ili „crnima” – drugima uopšte.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Pravni fakultet u Beogradu

<sup>2</sup> H. Mendras – *Seljačka društva, Elementi za jednu teoriju seljaštva*, Globus, Zagreb, 1986, s. 255



Kroz našu političku istoriju (ali i kroz političku istoriju svih drugih evropskih naroda) stalno se smenjuju dva manipulativna obrasca: nacionalno-patriotski funkcionise naspram spoljnih neprijatelja, a socijalno-klasni u odnosu na unutarnje protivnike. U tom pogledu nema bitne razlike među narodima i društvenim slojevima. Seljaci samo lakše i brže od drugih društvenih slojeva postaju žrtve jedne ili druge, ili „kombinovanog dejstva” oba tipa političke manipulacije.

U najnovije vreme takva manipulacija seljacima oslanja se još i na sveprisutne elektronske medije (televiziju), s kojima dobija čudovišnu moć. Seljaci su nekad u politiku uvlačeni posredno, preko svojih **lokalnih uglednika**. Danas im se preko televizije, u njihovom domu, obraća „glavni vođa” koji ih lično i neposredno uvlači u svoju „političku mrežu”. Seljačko pristajanje na „politički nagovor” nasrtljivih političara, danas pomalo podseća na iznuđeno gostoprimstvo u odnosu na „nezvanog gosta”. Političari i političke stranke, pa i politika uopšte, dolazi u selo i stiže do seljaka u vreme i na način koji odgovaraju svakom drugom više nego selu i seljacima. A kad seljaci budu uvučeni u politiku, onda oni obično bivaju manipulisani od svojih vođa, lakše i više od svih drugih slojeva – jer su od drugih manje obrazovani, lošije organizovani i bespomoćniji u zaštiti svojih autentičnih interesa.

Seljaci, već po tradiciji, najviše i najduže mogu da trpe i podnose pritisak vlastodržaca, ali su najmanje sposobni da sami izvrše efikasan politički pritisak na one koji su ih već zauzdali. Zato su seljaci pogodni za vladanje i zato često služe, protivno svome interesu, čak i lošoj vlasti, produžavajući njeno trajanje i štetno delovanje. Paradoksalna je istorijska i politička činjenica da se marginalni slojevi uvek najduže drže režima koji ih najviše marginalizuje zato što njih i najmanja promena labilne ravnoteže straha i uzajamnog nepoverenja egzistencijalno ugrožava, po pravilu – „gde je tanko, tu se kida”.

Ovaj politički paradoks nije nikakva osobenost našeg seljaštva u odnosu prema „svojoj” vlasti, nego je opšte pravilo političkog života tipičnog za nerazvijena poluseljačka društva, bez razvijene liberalne političke tradicije i demokratskih političkih i pravnih ustanova. Takva su sva balkanska društva, a među njima i srpsko. U njima se politička demokratija istorijski javlja u obliku **populističkih pokreta**, bilo da su ti pokreti nacionalni ili socijalni. „Populistička demokratija” je, inače, onaj oblik „narodnog” predstavnštva koji se javlja u društvima bez čvrstih pravnih pravila, onda kada u njih počnu spolja da se unose liberalne ideje. Zato populistička ideologija izražava načelne i realne kontradikcije između prozapadnih liberalnih ideja o „narodnom suverenitetu” i nerazvijenih pravnih i političkih ustanova predindustrijskih seljačkih društava. Prozapadne liberalne ideje u seljačke sredine unose intelektualci školovani na Zapadu koji se politički angažuju u svojim seljačkim društvima, što je i kod nas bio slučaj.

### Otimanje oko vlasti ili „da komšiji crkne krava”

Neke tradicionalne crte seljačkog mentaliteta, kao što je prenaplašena jagma za prirodno ograničenim dobrima, nameće obrazac političkog ponašanja

po kojem se i na vlast u državi gleda kao na ograničeno prirodno dobro oko kojeg je legitimna beskrupulozna otimačina. Sa ovim otimanjem oko vlasti, povezano je prenaglašeno i primitivno „strančarenje” u svim društvima bez dublje građansko-liberalne tradicije. Takvi polupatološki politički fenomeni manje-više su rašireni u svim seljačkim društvima i društvima sa jakim ruralnom komponentom – kao što je još uvek i naše društvo. U politici sa prenaglašenom seljačkom determinantom zato opstojava sebično priželjkivanje „da komšiji crkne krava”, ili ona neprincipijelna navika da se „u tuđem oku vidi trn, dok se u svome ne vidi ni panj”, da se politički programi neproaktivno zasnivaju na argumentima „protiv” umesto na pozitivnim prednostima u odnosu na konkurentske alternative.

Uostalom, sa ovim strukturnim osobenostima tradicionalne društvene matrice političkog života u nas, povezana je i činjenica da u aktuelnim političkim sporovima konkurentske stranačke grupacije „uspeavaju” samo onda kad njihovi protivnici naprave katastrofalne greške. Zato su umesto produktivne konkurencije pozitivnih programa, na političkoj sceni neprincipijelne koalicije „protiv gorih od nas”. To je za globalno društvo veoma štetan politički obrazac, jer se greške vladajućih elita koje jedna drugu smenjuju stalno akumuliraju. Istovremeno, takav politički obrazac je za one koji su na vlasti zgodna forma za neodgovorno vladanje, pošto im pruža priliku da se (lažno) legitimišu opravdanjem da su kao aktuelni vlastodršci uvek prinuđeni da „ispravljaju greške” svojih prethodnika. Sasvim je razumljivo da uz takav kvalitet politike ide i odgovarajući nivo javne komunikacije u kojem važi pravilo: „o prethodnicima i konkurentima – sve najgore” – makar time ugrozili vitalne interese naroda i države, pa i same sebe.

### Imati na vlasti „svoga čoveka”

Opšte je pravilo da se svaka društvena i kulturna (pa prema tome i politička) inovacija u svako poluzatvoreno, tradicionalno i seljačko društvo unosi preko nekog lokalnog uglednika kojem se veruje. Seljaci više nego drugi prihvataju apstraktne ideje samo u „personalizovanom” obliku. Zato se i u politici seljaci pre svega opredeljuju za „svoga čoveka” kojeg poznaju i kojem veruju, pa tek potom za ideologiju ili politički program koji on sa sobom donosi. Tako je i kod nas raširen onaj prepoznatljivi tip neprincipijelne politike stranačkih vođa koje njihovi „verni sledbenici” ne napuštaju ni onda kad oni naglo „okrenu ćurak naopako” i počnu danas da se zalažu za ono isto protiv čega su koliko do juče bili. Uz tako ukorenjeno neprincipijelno „strančarenje” skoro uvek ide politička demagogija koja se ne osvrće na očigledne činjenice, olako daje obećanja i još lakše ih zaboravlja.

Ono malo socioloških i politikoloških istraživanja o političkom ponašanju seljaka u uslovima najnovijeg stranačkog pluralizma u Srbiji pokazuje nam u kojoj su meri u našem selu (i ne samo u selu) još uvek na delu naznačeni tradicionalni seljački obrasci politiziranja. Prema istraživanju političkih stavova u 106 srpskih sela, na uzorku od 2.855 njihovih žitelja, utvrđeno je da se i danas relativna većina (44,1%) seljaka vezuje za političke vođe kojima

bezgranično veruje (to su „homeocentrični” politički sledbenici). Manje je (39,4%) onih koji se vezuju za ideju, ideologiju i politički program i podržavaju onog ko se za njih zalaže („ideocentrični” sledbenici). U selu je i oko 17% onih koji ne pripadaju ni jednoj od dve navedene grupe politički aktivnih, koje politika ne zanima, koji ne glasaju, niti o politici razmišljaju i govore.<sup>3</sup>

Ovo istraživanje pokazuje da je uporište „homeocentrika” na jugu i istoku Srbije, tamo gde je bila biračka baza SPS kao vladajuće partije, koja je svoj politički marketing u svim izborima (od 1990) strateški gradila na harizmi svoga lidera. S druge strane, u razvijenijim regionima, sa obrazovanijom populacijom i liberalnijom političkom tradicijom (Šumadija, Mačva, Vojvodina) bilo je nešto više političkih „ideocentrika”.

Značajan nalaz ovog i nekih drugih istraživanja je da seljaštvo još uvek predstavlja važan politički faktor u Srbiji. Seoski birači čine oko 34% „odgovornog biračkog tela” (onih koji redovno koriste svoje biračko pravo) u Srbiji. Oni većinom glasaju za vladajuću partiju koja koristi mehanizme državne vlasti za uticaj na lokalne prilike i, preko direktora zadruga i raznih preduzeća (kao lokalnih uglednika), „više silom nogo milom” vezuje seljake za svoju politiku. Te iste manipulativne obrasce dosad su koristile sve vladajuće elite: od Pašićevih radikala, preko Titovih komunista i Miloševićevih socijalista do postmiloševićevske vlasti tzv. DOS-a. Iako nema novih socioloških istraživanja koja bi pouzdano utvrdila da li su se desile suštinske promene u izbornom ponašanju seljaka u odnosu na novu vlast, postojeće sondaže javnog mnjenja i površni uvidi u statistiku izbornih rezultata kao da potvrđuju da se seljaci pridržavaju onoga što se moglo i ranije od njih čuti: „Kad dođete na vlast, glasaćemo za vas”. Analitičari bi mogli reći: „ista meta, isto odstojanje” – što se odnosi kako na seljake, tako i na novoustoličenu tzv. demokratsku vlast u Srbiji.

### **Svi smo mi pomalo seljaci**

Tradicionalne seljačke obrasce političkog ponašanja ne praktikuju samo seljaci, nego i radnici, zanatlije, službenici i mnogi drugi „građani”, dok konkurentske političke elite obilato koriste sve tradicionalne populističko-manipulativne mehanizme osvajanja, vršenja i čuvanja vlasti. To ne svedoči samo o seljačkom poreklu naših „građana” i seljačkom habitusu njihovih „omiljenih” (ili „omraženih”) političkih lidera – nego i o svojevrstnom „političkom poseljačenju” celog srpskog društva. Uostalom, svi oni koji se nađu u nepovoljnim uslovima egzistencijalnog preživljavanja i opšte društvene marginalizacije prinuđeni su da se vrate „seljačkom načinu života” – bez obzira šta radili i gde živeli. Opšte „poseljačenje” nije samo u političkom nego je i u ekonomskom i kulturnom smislu retrogradan društveni proces. Autentično seljaštvo, pored svekolike marginalizacije, krasi osobeno ljudsko dostojanstvo u

3 Videti: Vinko Đurić, „Regionalne karakteristike političkog ponašanja i opredeljenja seoske populacije u Srbiji”, *Zbornik Balkansko selo u promenama...*, Beograd, 1997, s. 245.

njihovom socijalnom siromaštvu, dok „poseljačeni građani” opstojavaju kao obeščašćeni, opljačkani, poniženi i izmanipulisani marginalci. Između seljaštva i „seljačkog” fenomenološki je uočljiva značajna strukturalna homologija, ali je od nje mnogo značajnija istorijska divergencija između procesa građanske političke emancipacije seljaka i suprotnog procesa „podjarmljivanja” politički obespravljenih i tako „poseljačenih” građana.

Ako je vlast u Srbiji danas takva kakva je, zar se treba čuditi što seljaci s vremena na vreme u njoj blokiraju puteve i pruge. Teško je pretpostaviti da danas u Srbiji seljacima na raspolaganju stoji bilo koji drugi realniji i efikasniji mehanizam (para)političkog pritiska na vlast – od povremenog blokiranja saobraćajnica. Danas u Srbiji nema toliko naivnih seljaka koji bi mogli da poveruju da njihove legitimne ekonomske i političke interese štite njihovi politički lideri, a ponajmanje veruju da bi to mogli da budu samozvani lideri nazovi seljačkih stranaka koji su se dočepali važnih političkih funkcija (D. Veselinov kao doskorašnji ministar poljoprivrede, M. Rističević, Ž. Selaković i još poneki, kao sadašnji „seljački” narodni poslanici).

Ne blokiraju seljaci puteve zato što „nemaju druga i pametnija posla”, kao što ni građani nisu šetali ulicama gradova, zviždali u pištaljke, lupali u lonce i ometali saobraćaj zato što su bili „strani plaćenici koji ruše legalne institucije”. Da su legalne institucije služile građanima oni ih ne bi rušili. Kad bi seljaci imali drugi način da na sebe skrenu pažnju šire javnosti i državne vlasti, oni ne bi blokirali puteve. Kad bi seljaci bili u prilici da svoju robu **prodaju** na uređenom domaćem ili otvorenom spoljnjem tržištu, umesto što je **predaju** kojekakvim otkupljivačima, izvozno-uvoznim monopolistima i špekulantima koji ih nemilosrdno ucenjuju – onda ne bi imali ni moralno ni političko pravo da ometaju javni saobraćaj i od države traže da ih obešteti u poslovima koje su „sami i na sopstveni rizik zaključili”. Kad bi im država bar obezbedila efikasnije sudove, pa da se na njima sami „ćeraju” sa svojim dužnicima.

Sve dok se u Srbiji ne izgrade efikasne društvene institucije koje će omogućiti da se seljaci ekonomski emancipuju kao poljoprivrednici, a politički kao građani – seljaci će biti prinuđeni da se sa režimom „ćeraju” po drumovima, sukobljavajući se po tradicionalnom inadžijskom (i epskom) obrascu: „More Marko ne ori drumove, more Turci ne gaz’te oranje”. Svakodnevnog ponižavanja kojima građane Srbije izlaže i današnja tzv. demokratska vlast goni sve nas da se više ili manje osećamo kao seljaci koje varaju, od kojih krađu i kojima manipulišu oni koje su izabrali da ih od svega rečenog zaštite. Paradigmatičan je primer mladog potpredsednika Vlade Srbije (Č. Jovanovića) koji u Valjevu (23. septembra) inadžijski i preteći izjavljuje: „Vlada neće sredstvima privatizacije kupovati socijalni mir, makar svi putevi u Srbiji bili blokirani”. Koji seljak, posle ovako rečenog i svega dosad učinjenog, može da poveruje našem mlađanom „demokratskom skojevcu” i njegovoj vladi da u Srbiji više neće biti „burazerske privatizacije” i da je socijalni mir moguće „kupiti” pretnjom da vlast neće popustiti pred „blokodom puteva”? Kakva je to vlast koja je tako brzo i toliko radikalno preobrazila jednog mladog čoveka koji je svoj politički imidž gradió upornim protestnim akcijama

protiv jednog umnogome sličnog režima? Mladani Jovanović nije jedini iz garniture današnjih DOS-političara koji su naglo i (ne)nadano „ogrnuti ćurak naopako” čim su se sami dokopali vlasti.

Za njih bi jedni seljaci rekli „našla se vila u čem’ nije bila”, dok bi drugi rezignirano konstatovali: „Sjahao Kurta, da bi uzjahao Murta”. Da li će i dokle će u Srbiji morati „opet Jovo nanovo” da rade ne samo građanske šerpe i pištaljke nego i seljačke motke? Razne bune i ustanci, pa i političke revolucije imaju kampanjski karakter – buknu pa se ugase; kao i seljački ritmovi aktivnosti i mirovanja koji su, takođe, kampanjski (i sezonski). Kontinuitet civilizacijskih procesa u svakom društvu, a u poluseljačkom pogotovo, mogu da obezbede samo moderne građanske institucije koje danonoćno i bez „sezonskih oscilacija” vrše svoju javnu ulogu. Takvih političkih institucija Srbija još nema. Međutim, do sistema funkcionalnih institucija ne dolazi se „blokadom puteva”, ali ni „burazerskom privatizacijom” u kojoj profitiraju bahati vlastodršci i s njima povezani kriminalni klanovi. Njihova funkcionalna simbioza proizvodi kriminalizovanu političku oligarhiju koja je najteži „kamen o vratu” današnje Srbije. S takvim režimom seljaci sami nikad nisu mogli da izađu na kraj, što nimalo neće biti lako ni politički samosvesnim građanima kojih u Srbiji, nadajmo se, ima više nego što misle aktuelni politički vlastodršci.

## Ekonomski izgledi za 2004. godinu

### Uvod

Premijer Zoran Živković, podrazumevajući da je u toku *tek prvi* mandat ove reformske vlade, predočio je građanima Srbije dilemu u pogledu karaktera ekonomske politike (i budžeta) za naredne godine. Ta se dilema sastoji u pitanju: *razvojni ili socijalni budžet?* Bake i deke će, u najavljenj javnoj raspravi, morati da se dogovore sa svojim unucima da li žele da i dalje primaju penzije u punom iznosu, a da unuci besposliče po ulicama, ili su spremni na „neznatnu” žrtvu, tj. da njihove penzije (za neko vreme) budu prepolovljene,<sup>2</sup> a da vlada oslobođena sredstva budžeta ekspertski upotrebi za investiranje u nova radna mesta.

Javno mnjenje, iako je, zahvaljujući merama Vlade, u stanju apatije (rekli bismo i totalne anestezije), ipak je reagovalo na ovako snažan šok, pa je premijer, kao dopunu prvobitne vizije, nedavno izložio *operativni plan mera za napredak zemlje* u desetak tačaka.

Izloženi plan mogao bi da čini dobru građu za analizu konfuzije u konceptu ekonomske politike u tranzicionom periodu, pošto se u njemu ciljevi izgradnje tržišnog modela čudno prepliću sa davno preživelim mehanizmima dirigovane privrede. U planu se predviđaju investicije države u uspešne izvozne (ali i druge prioritetne) projekte, uz nadležnost i koordinaciju odgovarajućih ministara za svaki okrug, kao i nacionalno *takmičenje* za 100 najboljih projekata malih i srednjih preduzeća, u čijem će finansiranju učestvovati država. Kao kruna svih mera, iskoristiće se proslava 200 godina moderne srpske države za debatu oko identiteta i pripadnosti, kao i oko budućih nacionalnih prioriteta. Do kraja 2004. izgradiće se i jedno kulturno zdanje koje će simbolizovati početak trećeg veka naše države!

Osnovni problem tranzicije u Srbiji i jeste baš *ovaj i ovakav tip konfuzije*, a iza poletnih pokliča: „za Evropu!”, često stoje *operativni planovi* za povratak u dirigovani model, koji implicitno podrazumeva jedoumlje kao idejni program, a bespogovornu poslušnost vladajućoj oligarhiji, kao jedino prihvatljivu praksu.



1 Ekonomski fakultet, Beograd

2 Upravo se oko polovine fonda penzija finansira iz republičkog budžeta.

## San i java hrabrih „reformatora”

Dokle se stiglo u sprovođenju reformi, shvaćenih kao unapređenje privrednih performansi kroz proces stabilizacije, liberalizacije i strukturnog prilagođavanja ekonomskog sistema i privrednih subjekata? Neki analitičari smatraju da je stanje katastrofalno, a svi su, bez izuzetka, saglasni u oceni da su rezultati privredne aktivnosti daleko ispod očekivanih.

Statistički podaci o industrijskoj proizvodnji, izvozu i stepenu nezaposlenosti u protekle tri godine zaista deluju zastrašujuće. Treba imati u vidu da su to godine posle ukidanja stroge međunarodne ekonomske blokade, kada se, prirodno, očekivao brz ekonomski rast i dostizanje bar 70% nivoa aktivnosti iz 1990.<sup>3</sup>

Dramatično otvaranje deficita spoljnotrgovinske razmene i deficita javne potrošnje, rast spoljnog duga (pogotovo rata njegovog servisiranja), unutrašnjih dugovanja i nezaposlenosti, imaju za neizbežnu posledicu pad atraktivnosti našeg tržišta za investitore i finansijere, posebno za one koji bi aktivirali direktne investicije u nove kompanije, ili u već postojeća preduzeća. Na rang listama zemalja svrstanih prema atraktivnosti za investitore, naša zemlja je uvek negde pri dnu spiska.

Da li, pri ovakvim rezultatima, mogu da nas uteše brojne pohvale funkcionera i međunarodnih eksperata srpskoj vladi? Neretko, srećemo njihove izjave da su u Srbiji sreli „najbolji reformski tim u ovom delu sveta”, navodeći posebno Vlahovića, Đelića, Dinkića, Labusa i Jovanovića.<sup>4</sup> Iako je u *dream teamu* došlo, u poslednje vreme, do izvesnih nesporazuma, sva je prilika da će se naći zajednički jezik za nastavak „reformskog” procesa, pogotovo ako se uzme u obzir koliko je „rezultat” (čitaj: plen) veliki.

Ali i šteta, koju trpi privreda (i ogromna većina građana), verovatno je stotruko veća od pribavljene koristi za *dream-team*. Ona se procenjuje na oko 650,000 USD *dnevno*. Toliko, najmanje, iznosi izgubljeni društveni proizvod koji prouzrokuje svaki dodatni dan mandata ove i ovakve vlasti.

„Reformatori” su daleko čak i od pokušaja da stvore koliko-toliko podnošljiv ambijent za preduzetništvo i privređivanje. Štaviše, situacija se, u tom pogledu pogoršava. Ne hajući za kritike, a svesni svoje ogromne moći, oni se uzdaju, pre svega, u zakulisne manipulacije, dominaciju medijima i policijsku represiju.

„Reformisti” od javnog mnjenja *ne zahtevaju podršku*, nego *vreme da „završe posao”*. „Pustite nas da završimo posao!” uzvikuju u skoro svakom obraćanju javnosti. „Ne pitajte *šta* radimo, ni *kako*. Primite naša objašnjenja,

3 U poslednjoj dekadi XX veka, kao posledica međunarodne blokade, privredna aktivnost se svela na 40-50% nivoa iz 1990. godine.

4 Naravno da zasluge za ovakvu realizaciju reformi nesumnjivo pripadaju i manje eksponiranom delu tima: Popović, Rašeta-Vukosavljević, Vesić, Kolesar i Janjušević. Pa ipak, čak ni ovako snažne postavbe nisu bile u stanju da prevaziđu rezultat rumunskih kolega, koji su svoje građane, ako ništa drugo, oslobodili ponižavajućih redova čekanja za vize prilikom odlaska u zemlju Evropske unije.

ma koliko vam bila nelogična, i ne bunite se! Uskoro će svima biti bolje”. Ali „uskoro” je pojam koji u istorijskim razmerama može da iznosi godinu, ili pet, a možda i više od pedeset godina. A brojne afere, koje svaki čas izbijaju na površinu, pretvaraju nadu stanovništva u sumnju i strah. Javnost, ipak, pokazuje izuzetno veliko strpljenje, a „reformisti” hrabro srljaju u nove poduhvate i „završavaju posao”, o čemu stižu i informacije sa dalekih okeanskih ostrva.

Vlast u Srbiji pokazuje strah da se, i pored spretnih (ali skupih) manipulacija za održavanje većine u parlamentu (126 poslanika), ta krhka većina, ipak ne izgubi. Zaista, teško je objasniti razloge zbog kojih bi poslanici DOS-reforme podržavali Vladu besplatno, a svi ostali tu uslugu obavljali uz „neznatnu naknadu” (cena – prava sitnica)? Vlada oseća i permanentnu pretnju socijalnih nemira, koje mora da sprečava subvencijama („socijalni program”), ali i povećavanjem broja plaćenih i dobro naoružanih pripadnika snaga bezbednosti.

S druge strane, vladajuća oligarhija pokazuje neverovatnu dozu hrabrosti (među sobom, oni to izjednačavaju sa herojstvom) u gaženju zakonskih normi, cinizmu i odbacivanju etičkih obzira, kao i u izvrgavanju ruglu svega što je u tradiciji (pravnoj, političkoj, poslovnoj) vredno poštovanja. Svaka izopačenost, u interpretaciji „reformista”, smatra se vrlinom *pragmatizma*, ili *pravom na posebnost*, a poštovanje etičkog kodeksa (u bilo kojoj oblasti, a naročito u poslovanju) etiketira se kao budalaština („ako je nekome do poštenja, neka ide u manastir, a ne u politiku ili biznis”).

## Uzroci

Naši „reformisti” često ponavljaju da su loši rezultati normalna pojava u početnim fazama tranzicije. Oni, takođe s pravom, ističu da se varaju analitičari koji tvrde da je srpska privreda već preživela *tranzicioni šok* u prvoj polovini devedesetih godina, kada je privredna aktivnost pala za preko 55%.

Možda treba i prihvatiti kao tačan stav da, u tom periodu, zbog sankcija, nije bilo značajnih strukturnih prilagođavanja,<sup>5</sup> pa dramatični pad proizvodnje mora biti pripisan dejstvu blokade, a ne tranzicionim promenama. Ali kako onda objasniti da *ukidanje* sankcija 2000. nije uticalo na *rast* privredne aktivnosti, dok je *popuštanje* sankcija, posle Dejtonskog sporazuma 1995, prouzrokovalo osetan rast industrijske proizvodnje i društvenog proizvoda?

Ovo ukazuje na zaključak da ne treba tražiti brzoplete i stereotipne odgovore na pitanje o lošim performansama privrede, nego se pažljivo moraju

5 Moramo, ipak, primetiti da je baš u tom periodu došlo do dozvole neograničenog rasta privatne svojine u privredi, kao i dozvole zapošljavanja proizvoljnog broja radnika. Zakonom su ukinuti kolektivistički oblici upravljanja u preduzećima, a javile su se i prve finansijske imperije, od kojih mnoge i danas postoje. Politički sistem je, baš u tom periodu, transformisan u višepartijski parlamentarizam, rasformirana je komunistička partija, ali komandne linije partijske države (i privrede) ni tada vladajuća oligarhija nije želela da ispušta iz ruku.

ispitati okolnosti posle 5. oktobra 2000. Mnogi od uzroka prosto budu oči analitičarima: od formiranja kriznih štabova u jesen 2000, do finansijskih afera na skoro svim nivoima, pa čak i u vrhovima vlasti. Nipošto ne treba potceniti ni ulogu nasleđenih komandnih poluga dirigovane (partijske) privrede, koje je i nova vlast tako zdušno prigrllila. Ismevanje legalizma, naročito kada to ismevanje potiče sa vrhova izvršne vlasti, stvara ambijent svojinske i ugovorne nesigurnosti i takođe je značajan faktor kočenja privredne aktivnosti.

Veliki broj prepreka, koje se postavljaju osnivanju i poslovanju srednjih i malih preduzeća,<sup>6</sup> a naročito odsustvo jasnih i na sve jednako primenljivih *pravila i procedura*, predstavljaju dodatne uzroke niskih performansi privrede, naročito kada se ima u vidu da srednja i mala preduzeća moraju da postanu glavni pokretači privrednog razvoja u tranzicionom periodu.

Postoje i mišljenja da koristoljublje članova vlade, udruženo sa relativno niskim nivoom plata državnih činovnika (pa i ministara),<sup>7</sup> mnogo doprinose ambijentu nesigurnosti i stalno prisutnih korupcionaških afera. Ambijent „implicitnog poziva na korupciju” nije pogodan za zamah privredne inicijative, naročito kada koristoljublje dobije na intenzitetu i preraste u halapljivost, što se, po mnogim posmatračima prilika u Srbiji, već dogodilo.

Često se, u javnosti, postavlja i pitanje *stručnosti* aktuelne vlade, kao i njene sposobnosti da na pravi način odgovori tekućim zadacima. Brzopletost, trapavost u rešenjima, nesposobnost da administraciju organizuje na efikasan način, sve su to osobine koje se mogu uočiti u funkcionisanju Vlade Srbije. Nekompetentnost vlade, koja postoji u nekim oblastima, ipak je samo posledica neosnovane samouverenosti vladajuće koalicije, a očigledno je da ni neka drugačije komponovana koalicija ne bi mogla da obezbedi *sve* kadrove *isključivo* iz svojih redova.

Svako ko ima ozbiljne namere da organizuje modernu i efikasnu državu, mora da računa na *celokupni stručni potencijal* u republici, potiskujući partijsku pripadnost u drugi plan.

## Preporuke

Trenutna privredna situacija nalaže snažnu i hitnu aktivnost države na smanjivanju nivoa javne potrošnje, koja je dostigla zapanjujuće visok nivo u odnosu na društveni proizvod. Svaka država, sa ovako alarmantnim pokazateljima u realnom sektoru, morala bi da nađe mogućnost da prilagodi javnu potrošnju nastalim prilikama.<sup>8</sup> Naročito ako ima u vidu činjenicu da je projekcija

6 Identifikovane su prepreke u oblasti registracije, obezbeđenja poslovnog prostora i zemljišta, regulacije tržišta rada, usluga i robe, davanja koncesija, donošenja i izvršenja sudskih presuda itd.

7 Ova kombinacija je svojevrstan, a više nego glasan, poziv na korupciju, pa zato zasluđu posebnu pažnju visoka učestalost izjava o niskom nivou plata u Vladi Srbije.

8 Pad industrijske proizvodnje za 3%, podbačaj poljoprivredne proizvodnje (zbog suše), visok deficit spoljnotrgovinske razmene (preko 4 milijarde USD), visoka stopa nezaposlenosti (27-40%).

budžeta rađena pod pretpostavkom da će stopa rasta bruto domaćeg proizvoda iznositi oko 5%, a da, u ovom trenutku, optimisti ne očekuju rast preko 3,5%, a pesimisti predviđaju nulti rast.

Čak i pod uslovom da se javni prihodi (zahvaljujući prihodima od privatizacije) u potpunosti realizuju prema planu, Vlada bi morala da smanji predviđeni nivo javne potrošnje u 2003. godini, prosto zato što država (i njeni rashodi) moraju da dele sudbinu poreskih obveznika.

Mučno je davati predloge redukcije javne potrošnje u situaciji nagomilanih socijalnih problema, kada se zna da najveći deo javnih rashoda podmiruje: penzije, koje su na alarmantno niskom nivou, plate prosvetnih i zdravstvenih radnika, koje su takođe veoma niske, socijalna davanja, koja su gotovo simbolična i obaveze prema kreditorima. Ove stavke budžeta (i fondova) **zaista nije moguće redukovati**, ali je **moguće redukovati brojne stavke** (istina u manjim pojedinačnim iznosima) prema kojima se Vlada ponaša sa pažnjom pijanog milijardera. To se odnosi na *nabavku roba i usluga, investicije, subvencije i ostale rashode*.<sup>9</sup> **Redukovani plan javne potrošnje za 2003. godinu morao bi biti osnova planiranja budžetske (i druge) potrošnje za 2004.**

Pored toga, mora se obezbediti efikasnija naplata poreskih (i drugih) prihoda. Organe budžetske inspekcije, devizne inspekcije, poreske policije i uprave za sprečavanje pranja novca treba organizovati po ugledu na moderne tržišne privrede. Očigledno je da su danas ove službe u stanju nereda, možda baš zato što jedino u takvom stanju mogu najbolje da odgovore zahtevu vlasti da se „završi posao”. Isto važi za službe koje brinu o kontroli i racionalnoj upotrebi budžetskih rashoda (trezor-upravljanje javnim dugom...)

Netransparentnost javne potrošnje takođe je jedna od krupnih mana javnih finansija u Srbiji. Izvršenje budžeta izmiče parlamentarnoj kontroli, a budžetska i devizna inspekcija, koje bi trebalo da kontrolišu i rad ministarstva finansija, ne mogu to da čine, pošto su i same podređene tom ministarstvu, opet, valjda, radi lakšeg „završavanja poslova” (za šta javnost mora da pokaže široko razumevanje). Neophodno je, zbog toga, uvesti nezavisnu parlamentarnu kontrolu budžeta (računski sud, ili nezavisnu revizorsku instituciju, finansiranu od strane skupštine).

Primena ovih i sličnih mera morala bi da dovede do osetnijeg rasterećenja obveznika, pogotovo zato što bi bolja organizacija administracije dovela do ravnomernijeg rasporeda poreskih opterećenja.

Otklanjanje ove i drugih prepreka slobodnoj privrednoj inicijativi značilo bi istinske reformske korake Vlade. Takvi koraci bi, u kratkom roku, stvorili zdraviji poslovni ambijent i daleko brže poboljšali performanse privrede i

9 Rashodi za kancelarijski materijal (uključujući računare i nameštaj), službena putovanja, telefonske usluge i gorivo iznose oko 36,7 milijardi dinara; subvencije (čiji su efekti, najblaže rečeno, sporni) iznose 53,8 milijardi dinara, dok investicije i rashodi za realizaciju posebnih programa (o kojima se parlamentu najčešće i ne podnosi izveštaj) iznose 21,6 milijardi dinara. Uzgred: obnovljen je vozni park (automobili) vlade i sada je veći nego u periodu S. Miloševića.

njenu konkurentnost, nego što će to biti moguće nameravanom distribucijom državnih para (poreskih obveznika) na mutne projekte sa „garantovanim” fantastičnim rezultatima.

**Reforme u državnom aparatu i administrativnim procedurama (na svim nivoima) spadaju u skup najvažnijih reformi koje vlast može (i treba) da sprovedi.** Značajni reformatori u istoriji ostali su zapamćeni po promenama u organizaciji države i njenih institucija, a menjanje „mentalnog sklopa” stanovništva i veliki poslovni i investicioni poduhvati došli su kao prirodna posledica uvedenih promena. Eksperiment sa obrnutim pristupom (da se zadrže stari mehanizmi *partijske komandne privrede*, a da se očekuje i zahteva *promena „mentalnog sklopa”*) unapred je osuđen na neuspeh.

## Dijaspora

Jedna od preporuka zaslužuje naročitu pažnju, pa mora biti i posebno izdvojena i naglašena. Odnosi se na stav vlasti prema jednom specifičnom stratumu naših građana – prema građanima u dijaspori, ili, kako se govorilo šezdesetih godina, građanima na privremenom radu u inostranstvu. Posle četrdesetak godina upotrebe ovog termina, on je izgubio mnogo od svog prvobitnog značenja. U to doba, zaista se verovalo da zapošljavanje u inostranstvu ima samo *privremeni* karakter (dok „reformaska kriza” – 1965 – ne prođe). Ali, pokazalo se da su naše privredne reforme, baš kao i naše privredne krize, pojave koje traju bez prestanka, pa je i zapošljavanje naših ljudi u inostranstvu stalno raslo, da bismo danas, prema nekim ocenama, imali *nekoliko miliona* naših građana u razvijenim zemljama zapadne Evrope, severne Amerike i Australije, od kojih je najmanje 1-2 miliona zaposleno.

Domaća stručna literatura bavila se veoma površno, ili nikako, uticajem ovog stratuma na domaće ekonomske prilike, ali čak i sasvim letimična analiza pokazala bi da je uloga dijaspore u našem privrednom životu izuzetno značajna. Kako objasniti, ako ne uticajem dijaspore, ekonomsko preživljavanje našeg stanovništva u mučnim godinama blokade, izolacije i dugotrajnog bombardovanja? Kako, ako ne i ulogom dijaspore, objasniti uspeh Avramovićevog programa remonetizacije i stabilizacije, pa i nedavne uspehe u reanimaciji deviznih rezervi i novčane mase? Kako objasniti rast deviznih rezervi, uz istovremeno obaranje rekorda u visini spoljnotrgovinskog deficita?

Visoke svote novca (u deviznom znaku) dolazile su, i još uvek dolaze, bilo u obliku doznaka, ili kao potrošnja „gastarbajtera”, prilikom relativno čestih poseta domovini. I danas su sredstva iz dijaspore važni amortizeri *tranzicionog šoka*. Neočekivano nizak nivo socijalnih napetosti (i pored jasnih statističkih pokazatelja o katastrofalnom stanju u ekonomskoj i socijalnoj sferi) dobrim delom dugujemo činjenici da u najrazvijenijim zemljama imamo skoro isti broj zaposlenih sunarodnika, kao i u našoj oronuloj i posrnuuloj privredi.

Ni vlast nikada nije na pravi način tretirala ovaj izuzetno značajan stratum stanovništva. Istina, povremeno su organizovani skupovi u luksuznim

hotelima, gde su se malobrojnim predstavnicima dijaspore prikazivale *sjajne* investicione mogućnosti u Srbiji. Ali taj vitalan i razborit skup naših zemljaka najčešće nije nasedao podvalama lukavih političara, pa nije srljao u značajnije investicione poduhvate u domovini, imajući u vidu iskustva svojih sunarodnika i rođaka, koji svoju ušteđevinu, u ovdašnjem privrednom ambijentu, drže „na sigurnom”, tj. u slamaricama.

Zaista, da bi se podstakle jače veze (naročito one finansijske) dijaspore i domovine, potrebno je mnogo više od sjajnih obećanja i prezentacija, koje uvek liče na mađioničarske predstave. A van ove oblasti, vlast je učinila veoma malo: nerešeno je pitanje glasačkih prava dijaspore, pitanje denacionalizacije ostalo je permanentno otvoreno, posebne poreske olakšice (prilikom investiranja) za naše građane iz dijaspore – ne postoje, vizni režim (to je za dijasporu važno pitanje) sa EU, SAD, Kanadom i Australijom je težak i ponižavajući, a privredni ambijent je podjednako loš i za strane investitore, i za investitore iz dijaspore, kao i za domaće investitore.

Vlada bi morala da učini mnogo više za uspostavljanje boljih komunikacija sa dijasporom na području ekonomije, obrazovanja, kulture... i da se ozbiljnije pozabavi problemima ovog dela naše populacije.

## Izgovori

Postoji nekoliko standardnih „odgovora” kojima se, obično, pravdaju loši privredni rezultati u toku mandata ove vlade. Tek kada se nađu na listi svi zajedno, dolazi snažnije do izražaja njihova suština, sličnost sa mentalnim modelom „balkanskog špijuna” i bliskost sa filozofijom totalitarnih režima.

Navešćemo, uz minimum komentara, neke od njih, ostavljajući čitaocima da sami procene vrednost argumentacije i, eventualno, stepen njene vremenske aktuelnosti (zalutalosti).

1. O argumentu da su „prve godine tranzicije uvek i godine privredne recesije” već je bilo reči u okviru ovoga teksta. Podsećamo, još jednom, da period 2001-2003. neposredno sledi trenutku *ukidanja* međunarodne ekonomske blokade, pa bi, zbog toga, to trebalo da bude period bržeg ekonomskog oporavka.
2. Poslednjih dana septembra, jedan ministar je za loše privredne rezultate optužio – statistiku. Otprilike, „rezultati su dobri, ali statistika ne može da ih prati”. Ovaj iskaz, bolje osvetljava razloge zbog kojih je Vlada Srbije učinila sve što je bilo u njenoj moći da razbije statistički sistem, ali je i u njegovom ostatku ostatka dovoljan broj kompetentnih stručnjaka da objasne statistički nepismenom ministru da, iako ozbiljno oštećen, statistički sistem još uvek daje najpribližniju sliku privrednog života u republici.
3. Često se kao razlog za loše rezultate navodi i „naš mentalni sklop”. Kao: „dok se mentalni sklop ne promeni, neće biti ništa od reformi, a ni od tržišne privrede”. S druge strane, svako zna da ni do najmanje promene u „mentalnom sklopu” neće doći dok se ne promeni privredni ambijent. Pa ko tu sada da se snađe?

4. Povremene hajke na „antireformiste”, tj. na „neprijatelje svih boja”, pomažu Vladi da opravda loše performanse privrede. „Pa zar se mogu sprovesti ovako duboke reforme, ako ne postoji konsenzus?”. U njihovoj interpretaciji, konsenzus znači bespogovornu poslušnost... zna se kome! A ukoliko bi broj onih koji „guraju klipove u točkove reformi” postao značajniji, a reagovanje javnosti burnije, Vlada, verovatno, ne bi prezala ni od *ozbiljnijih* mera: cenzura, vanredno stanje, vojni udar. („Kako drukčije sačuvati mladu demokratiju?”)

## Glasanje iz dijaspore

Demokratska opozicija Srbije je na izborima za republički parlament održanim 2000. godine osvojila više od dve trećine mandata, tako da se sa pravom pretpostavljalo da pitanje kvoruma za rad Narodne skupštine neće nijednog trenutka dolaziti u pitanje. Ipak, što zbog nediscipline poslanika vladajuće većine, što zbog sukoba u okviru DOS, što zbog zauzetosti poslanika drugim poslovima, Narodna skupština se vrlo rano suočila sa odsustvom kvoruma za njen rad. To je dovelo do nekoliko različitih odluka. Najpre je odlučeno da se određenom broju poslanika zbog neredovnog prisustva sednicama Narodne skupštine oduzme mandat i da se u Skupštinu uvedu poslanici koji „imaju više vremena za sedenje u skupštinskim klupama”. Potom, je jedan broj poslanika dao ostavku na poslaničku funkciju, jer zbog zauzetosti drugim poslovima nije bio u stanju da redovno ispunjava poslaničke obaveze. Pokušano je i sa oduzimanjem mandata DSS, da bi se sprečilo da poslanici ove stranke odsustvovanjem sa sednica obaraju kvorum i time dovode do paralize rada Parlamenta. Primenjivani su i selektivni aršini prilikom oduzimanja poslaničkih mandata pojedinim poslanicima na zahtev njihovih stranaka. Mandati poslanicima SD i PDS su uzeti bez ikakvih problema, ali je zato ostavljeno sedam mandata frakciji SPS koja je kasnije postala Socijalistička narodna stranka.

Pokušavajući da reši problem nedostatka kvoruma vladina većina u Narodnoj skupštini je u junu 2002. godine usvojila izmene Poslovnika kojima je promenjen potreban broj prisutnih poslanika za kvorum da bi Skupština mogla da radi i odlučuje. Dotadašnje važeće rešenje je predviđalo da kvorum za rad i odlučivanje iznosi 126 poslanika, sem ako Ustav drugačije ne predviđa. Izmenama poslovnika određeni su različiti kvorumi za rad i odlučivanje. Kvorum za rad Narodne skupštine postoji ako je na sednici prisutna najmanje jedna trećina poslanika, a kvorum za rad narodne skupštine u danima za glasanje, prilikom usvajanja zapisnika sa prethodne sednice i utvrđivanja dnevnog reda postoji ako je prisutno najmanje 126 narodnih poslanika.<sup>2</sup>

I pored toga što su uvedeni posebni dani za glasanje kvorum je bilo teško obezbediti ukoliko opozicione stranke nisu učestvovala u radu parlamenta, ili u glasanju. Problem je prevazilažen otvorenim pritiscima na poslanike čiji su mandati bili sporni. Naime, opozicione stranke su tražile da se nekim njihovim poslanicima oduzme mandat na osnovu tada važećih odredbi Zakona o izboru



1 Predsednik CLDS

2 Član 82 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije

narodnih poslanika. To nije učinjeno da bi se takvi poslanici ucenom prinudili da učestvuju u radu parlamenta kada je potrebno nadomestiti odsustvo poslanika vladine većine i obezbediti kvorum. Koliko je takav pritisak vršen javno najbolje govori slučaj od 13. decembra 2002. godine kada se odlučivalo o Predlogu zakona o budžetu Republike Srbije. Predsednik Skupštine je stavila na glasanje Predlog zakona, „za” je glasalo 122 poslanika, a nisu glasala 2. Konstatovano je da nema kvoruma za odlučivanje. Po poslovniku je reč tražio Čedomir Jovanović, narodni poslanik. Obraćajući se Narodnoj skupštini, ali i celokupnoj javnosti (tada su se sednice Narodne skupštine direktno prenosile) Jovanović je zatražio pauzu zbog konsultacija u okviru poslaničke grupe, „pošto je pokrenuta inicijativa od strane poslaničke grupe za zamenu poslanika koji nisu spremni da se odazovu svom poslaničkom pozivu, pa želimo da u narednih sat vremena obavimo dodatne konsultacije i zatim, eventualno, ako postoji politička saglasnost, izvršimo zamenu onih poslanika koji se ne odazivaju svom pozivu”. Po pauzi u salu je ušlo nešto poslanika SNS i dalo kvorum za odlučivanje.<sup>3</sup>

Saopštenje političke partije G17+ da prilikom izbora guvernera Narodne banke Srbije nije bilo potrebnog kvoruma nanovo je otvorilo priču o postojanju kvoruma u Narodnoj skupštini i manipulacijama prilikom glasanja. Da bi se sve manipulacije bolje razumele potrebno je u nekoliko rečenica prikazati promene poslovnika koje regulišu odlučivanje, u periodu od konstituisanja prve višestranačke skupštine do danas.

U Narodnoj skupštini se odlučuje javnim i tajnim glasanjem. Narodna skupština odlučuje većinom glasova na sednici kojoj prisustvuje većina od ukupnog broja poslanika (126), ako Ustavom nije predviđena posebna većina. Za potrebe ovog teksta obratićemo pažnju na javno glasanje. U Narodnoj skupštini se do jesenjeg zasedanja 1994. godine javno glasalo dizanjem ruke ili prozivkom. Poslovnik usvojen početkom decembra 1994. godine predviđao je i glasanje upotrebom elektronskog sistema. Glasanje upotrebom elektronskog sistema vršilo se pritiskanjem određenih tastera, uz prethodno ubacivanje identifikacione kartice koju ima svaki narodni poslanik, u uređaj ispred sedišta (poslanička jedinica). Pre prelaska na svako glasanje vršeno je resetovanje elektronskog sistema za glasanje.<sup>4</sup> To je praktično značilo da ukoliko poslanik ne sledi uputstvo predsednika Narodne skupštine i pre novog glasanja ne izvadi i ponovo vrati identifikacionu karticu u poslaničku jedinicu njegovo prisustvo elektronski sistem ne registruje. Izmenama Poslovnika 2001. godine izbačena je odredba o resetovanju elektronskog sistema, što otvara prostor za lakše manipulacije prilikom glasanja.

Narodni poslanici su dužni da koriste samo svoju identifikacionu karticu. Narodnom poslaniku koji ne donese identifikacionu karticu na sednicu ili je izgubi u toku trajanja sednice izdaje se privremena identifikaciona kartica. Privremena kartica se po završetku sednice predaje sekretaru narodne skupštine. Elektronski sistem za glasanje je podešen tako da poslanik ne može

3 Stenografske beleške Narodne skupštine Republike Srbije, sveska 20, str. 183

4 Čl. 116 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije od 8.12.1994.

istovremeno da glasa sa svoje dve (stalna i privremena) identifikacione kartice. Takođe, privremena identifikaciona kartica se izdaje lično poslaniku, i ona važi samo za taj dan. Drugim rečima, jednom izdata a nevracena privremena identifikaciona kartica se ne može koristiti u toku više dana.

Glasanje za drugog poslanika nije novina u Narodnoj skupštini. Kada je 1995. godine opozicija izašla iz skupštinske sale (zbog ukidanja TV prenosa) vladajuća većina (SPS-JUL-ND, sada Liberali Srbije) je imala ozbiljnih problema sa obezbeđenjem kvoruma. Ukupan broj njihovih poslanika je bio 126, a uz prisustvo pojedinih poslanika isključenih iz SRS i jednog poslanika DS taj broj je mogao ići najviše do 131. Opozicija je očekivala da skupština neće moći da radi zbog nedostatka kvoruma. Problem je rešen tako da su pojedini poslanici SPS glasali sa više kartica, što nije bila samo povreda poslovnika već i krivično delo, ako je verovati izjavama tada opozicionih lidera. Predsednik Skupštine Dragan Tomić je zamoljen da odgovori na pitanje novinara, koji su videli i snimili slučajeve ovakvog glasanja sa više kartica, da li je glasanje regularno kroz smeh odgovorio: „Poslanici su se šalili”.

U ovom sazivu Narodne skupštine prvi skandal vezan za glasanje upotrebom elektronskog sistema desio se kada su poslanici DSS ukazali da poslanik DS Borislav Novaković nije mogao da glasa za Zakon o radu, jer je u vreme glasanja bio u Solunu. O ovom slučaju se ćutalo, on je zataškan bez ozbiljnije istrage. Fotografije objavljene u više dnevnih i nedeljnih novina, na kojima se vide poslanici vladine većine kako glasaju u poslaničkim jedinicama koje nisu na njihovom sedištu, takođe su prošle nezapaženo. Tek je saopštenje političke partije G17+ da prilikom izbora guvernera Narodne banke Srbije nije bilo potrebnog kvoruma i da je narodni poslanik Neda Arnerić (DS) u vreme glasanja bila hiljadama kilometara daleko od skupštinske sale (Bodrum, Turska) i izjava poslanika Dragana Rafailovića (DHS) da nije glasao, iako je njegovo ime na listingu kojim se dokazuje ko je bio u skupštinskoj sali prilikom glasanja i ko je kako glasao uzburkali su javno mnjenje. DS je uporno dokazivala da je Neda Arnerić bila u sali prilikom glasanja, G17+ je prikazao snimak glasanja gde se Neda Arnerić ne vidi, ali se vide poslanici DS u neobičnim aktivnostima u toku čina glasanja.

Poslovnik Narodne skupštine nije precizno uredio šta se događa ukoliko je neka odluka doneta i pored toga što nije bilo kvoruma za odlučivanje. Sumnju u postojanje kvoruma utvrđenog primenom elektronskog sistema za glasanje može da izrazi predsednik, odnosno ovlašćeni predstavnik poslaničke grupe. U tom slučaju Predsednik stavlja na uvid računarski izvod prisutnih narodnih poslanika. Ukoliko je u Sali prisutna samo vladina većina, onda predsednik njihovog poslaničkog kluba neće izražavati sumnju u postojanje kvoruma.

Poslovnik, takođe, predviđa da ukoliko poslanik koristi identifikacionu karticu drugog poslanika ili na drugi način zloupotrebljava elektronski sistem za glasanje, na predlog Predsednika biva udaljen sa sednice, a glasanje u kojem je zloupotreba izvršena biva poništeno i odmah se pristupa identifikaciji i ponovnom glasanju.<sup>5</sup>

5 Čl. 116 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije

Zaplićući (ili rasplicući – zavisi od ugla gledanja) klupko ovog skandala, u igru su se uključili i poslanici SPS izjavom da su protiv Predsednika Narodne skupštine Nataša Mičić podneli krivičnu prijavu, jer im nije dostavila računarski izvod vezan za glasanje prilikom izbora guvernera. Predsednica Mičić im izvod nije dostavila, SPS tvrdi, sa obrazloženjem da nisu učestvovali tog dana u radu parlamenta, te da nije dužna da im izvod da. Poslovnik kaže drugačije: „Računarski izvod svakog glasanja dostavlja se poslaničkim grupama, na njihov zahtev, kao i informativnoj službi Narodne skupštine, radi stavljanja na uvid predstavnicima sredstava javnog informisanja.”<sup>6</sup>

Očito je da glasanje upotrebom elektronskog sistema može biti zloupotrebjeno. Isto kao što se i glasanje dizanjem ruku zloupotrebljava. Upravo da bi se izbegle „greške” prilikom brojanja dignutih ruku, elektronski sistem je kupljen, instaliran, testiran i pušten u upotrebu. Ne postoji nijedan elektronski sistem koji će sprečiti narodne poslanike „da se šale”, pogotovo ako je ta „šala” iz nekog razloga neophodna vladinoj većini.

Zloupotreba identifikacionih kartica je moguća. Prvo, poslanik ne nosi karticu sa sobom već je ostavlja u poslaničkom klubu na slobodno raspolaganje partijskim drugovima da glasaju njome kada je kvorum tanak (bilo za odlučivanje, bilo za izglasavanje). Drugo, poslanik ne dobija lično, u ruke, privremenu identifikacionu karticu, već neko drugi, predsednik poslaničke grupe na primer. Tako se može glasati za poslanika koji nije prisutan, ali svoju karticu nosi sa sobom.

Izgleda da je jedini način da se utvrdi kvorum prilikom glasanja glasanje prozvikom. Ipak, nije lako da jedan poslanik ustaje i glasa za više poslanika istovremeno. Oni koji efikasnost identifikuju sa brzinom i veruju da bi donošenje odluka shodno utvrđenim pravilima otežavalo i usporavalo reforme mogu se podsetiti aforizma iz vremena sedamdesetih prošlog veka i tada aktuelnih bezalternativnih privrednih reformi „Reforma tablice množenja će dati bolje rezultate”.

Priče oko prisustva ili odsustva Nede Arnerić kada je glasano da Kori Udovički postane guverner Narodne banke, stavile su na stranu više nego jasno (dva puta) datu izjavu poslanika Rafailovića da on sednici prisustvovao nije i da tako nije mogao ni da glasa. Ukoliko Dragan Rafailović nije bio na sednici kvoruma nije ni bilo. (Čak i ako je Neda Arnerić koristeći leteći ćilim stigla na vreme da glasa, u sali je bilo najviše 125 poslanika.) S tim u vezi, otvara se i pitanje valjanosti izbora guvernera i saveta Narodne banke i odluka koje su guverner i savet donosili.

Postojeća situacija se može razrešiti samo na jedan način. Konstatovanjem da Narodna skupština nije obavila izbor guvernera i članova saveta Narodne banke Srbije, jer kvoruma potrebnog za odlučivanje nije bilo, pa nije ni glasano. Predsednik Narodne skupštine na Poslovnikom utvrđen način bi zakazala novi dan za glasanje. Ukoliko bude kvoruma i poslaničke volje, Kori Udovički će mirno sestiti u guvernersku stolicu. Predsednik Narodne skupštine će pogrešiti ako bilo šta drugo odluči, pogotovo ako istraje u nameri da ono

---

6 Čl. 115 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije

što je učinjeno suprotno Ustavu i Poslovniku proglasi konačnim. Pored zaka-  
zivanja dana za glasanje, Predsednik Narodne skupštine bi morala da podne-  
se i krivičnu prijavu protiv NN lica koje je glasalo umesto poslanika Rafailo-  
vića i tako formalno obavesti nadležne državne organe o počinjenom krivič-  
nom delu. Kada se organi zabavljaju čitajući novine i gledajući televizijske  
emisije o tome na „koje sve načine se poslanici šale” umesto da se obaveste  
da u Skupštinu prilikom izbora guvernera nije uneta skrivena kamera, i da  
glasanje u ime drugog nije u skladu sa zakonom. Nadležni organ bi uvidom u  
pasoš poslanice Arnerić utvrdio da li je i ona glasala iz dijaspore, poput Bori-  
slava Novakovića.

# Centar za liberalno-demokratske studije

Beograd

**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

**Projekti u toku:** Poreska reforma u Srbiji  
Novi zakon o izvršnom postupku  
Saobraćajne ekonomske politike u Srbiji  
Prizma – mesečne političke analize  
Parlamentarna kontrola vlade

## Objavljene studije

- Siromaštvo i reforma finansijske podrške siromašnima (2003)
- Unapređenje korporativnog upravljanja (2003)
- Strategija reformi (2003)
- Regionalizacija Srbije (2003)
- Nova antimonopolska politika: predlog rešenja (2003)
- Korupcija na carini (2002)
- Antimonopolska politika u SR Jugoslaviji: analiza postojećih tržišnih struktura i antimonopolskih institucija (2002)
- Principi modernog upravljanja lokalnom zajednicom (2002)
- Prilozi za javnu raspravu o institucionalnim reformama u Srbiji (2002)
- Ustavno preuređenje Savezne Republike Jugoslavije (2002)
- Siromaštvo u Srbiji (2002)
- Korupcija u Srbiji (2001)
- Osnove reforme tržišta rada u Srbiji (2001)
- Novi model privatizacije u Srbiji (2000)
- Upravljanje lokalnom zajednicom (2000)
- Zajednica Srbije i Crne Gore – Predlog ustavne rekonstrukcije SR Jugoslavije (2000)