

ZBORNIK RADOVA

Javne politike Srbije

Nebojša Vladisavljević Demokracija i polupredsednički sistem u Srbiji danas **Dejan Milenković** Stanje političkih institucija u Srbiji i njihov uticaj na kreiranje i vođenje javnih politika **Dušan Pavlović, Ivan Stanojević** Političke institucije i ekonomska politika: analiza zakonskih rešenja **Vladimir Pavićević, Dragan Živojinović** Analiza procesa odlučivanja u spoljnoj politici Republike Srbije **Miroslav Brkić, Jelena Vidojević** Socijalna sigurnost u Srbiji – izazovi reformi **Jana Baćević, Sanja Petkovska** Analiza javnih politika u Srbiji: obrazovanje **Darko Nadić, Dragana Repak** Ekološka politika Srbije **Đorđe Pavićević, Nikola Beljinac** Multikulturne politike u Srbiji



JAVNE POLITIKE SRBIJE

Javne politike Srbije



U saradnji sa:



Izdavač: Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu u Beogradu

© Autori i Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu u Beogradu
Sva prava zadržana.

Za izdavača: Wolfgang Klotz

Priredio: Milan Podunavac

Recenzija:

Žarko Paunović, upravnik- menadžer, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu,
Snežana Đorđević, redovna profesorka, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Lektura i korektura: Marijana Kukić

Koordinacija: Paola Petrić

Grafička obrada: Dušan Šević

Štampa: Art print, Novi Sad

Tiraž: 300

Stavovi i mišljenja iznesena u ovom tekstu su autorska i ne predstavljaju izričite stavove
i mišljenja izdavača.

ISBN 978-86-86793-09-6

Publikacija se može naručiti na:

Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu,

Dobračina 43, 11000 Beograd, Srbija

T +381 11 3033833 **F** +381 11 2180049 **E** hbs-bgd@hbs.rs **W** www.boell.rs

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
JUGOISTOČNA EVROPA

ZBORNIK RADOVA

Javne politike Srbije

SADRŽAJ

Predgovor	7
Biografije autora	9
Nebojša Vladislavljević Demokratija i polupredsednički sistem u Srbiji danas	13
Dejan Milenković Stanje političkih institucija u Srbiji i njihov uticaj na kreiranje i vođenje javnih politika	21
Dušan Pavlović, Ivan Stanojević Političke institucije i ekonomska politika: analiza zakonskih rešenja	41
Vladimir Pavićević, Dragan Živojinović Analiza procesa odlučivanja u spoljnoj politici Republike Srbije	57
Miroslav Brkić, Jelena Vidojević Socijalna sigurnost u Srbiji – izazovi reformi	69
Jana Baćević, Sanja Petkovska Analiza javnih politika u Srbiji: obrazovanje	85
Darko Nadić, Dragana Repak Ekološka politika Srbije	107
Đorđe Pavićević, Nikola Beljinac Multikulturalne politike u Srbiji	135
Indeks pojmova i imena	151

PREDGOVOR

Zbornik radova *Javne politike Srbije* rezultat je istraživačkog projekta koji je grupa istraživača uz podršku Fondacije „Heinrich Böll“ realizirala u okviru Udruženja za političke nauke Srbije.

Osnovna polja istraživanja „pokrila“ su međunarodne odnose, političke institucije, ekonomiju, socijalnu politiku, obrazovanje, ekologiju i multikulturalizam. Ambicija projekta bila je da analizuje stanje postojećih („starih“) javnih politika koje su još uvek podjednako opterećene dominantno etatiziranom matricom redistributivne pravde i neoliberalnim konstruktom ničim korigovanog tržišnog racionaliteta, preteranim poverenjem u snagu postojećih institucionalnih aranžmana i osobitim nepoverenjem u snagu i vrednosti građanskih inicijativa i novih socijalnih pokreta u kojima se izražava osobiti senzibilitet za novu tablicu političkih vrednosti i traži odgovor na nove socijalne i političke imperATIVE (kvalitet života, održivost razvoja, klimatske promene, siromaštvo, kulturalna složenost društava itd). U knjizi se traga za alternativnim tipovima javnih politika koji bi odgovorili na nove imperATIVE savremenih političkih društava i omogućili Srbiji i njezinim političkim akterima da s više sigurnosti i samopouzdanja mobiliziraju socijalni kapital društva i one njegove modernizacijske i demokratske potencijale koji Srbiju „vide“ kao otvorenu i tolerantnu političku zajednicu, sposobnu da prihvati promene u sistemskom okruženju i transformiše kulturalne i etničke različitosti u formu demokratske i građanske političke kulture oslobođene negativnog nasleđa belicizma, autoritarnosti i ekstremnog nacionalizma.

Projekat osobito upućuje na stanje zapuštenosti javnog i političkog polja i njegova je ambicija da ponudi onu vrstu javnih alternativa koja će snažnije odgovoriti i dodatno mobilizirati politizirane segmente civilnog društva, podjednako one okupljene oko tradicionalnih kategorija javnih i političkih prava, konstitucionalizacije političke vlasti i demokratske legitimnosti, ali i nove socijalne i političke pokrete i inicijative koji u formi moralne i kritičke refleksije tragaju za temeljima redefinisano kolektivnog i političkog identiteta Srbije i oblikuju polje „nove politike“ oko konstrukta nematerijalističkih i postmodernih vrednosti, zelene politike i konstrukta „zelene demokratije“.

Ova studija, mada je ostala dominantno u okvirima Srbije kao nacionalne države, upućuje osobiti normativni zahtev da je ova vrsta alternativnih javnih politika moguća tek u širim okvirima regije i Evrope.

Prof dr. Milan Podunavac
Beograd, 6. septembar 2011. godine

AUTORI

Nebojša Vladislavljević predaje na Fakultetu političkih nauka u Beogradu od 2008. godine. Doktorirao je na Londonskoj školi ekonomije i političkih nauka (LSE) gde je kasnije i predavao uporednu politiku i regulaciju etničkih sukoba na poslediplomskim studijama. Istraživao je autoritarizam i demokratizaciju, društvene pokrete i politiku suprotstavljanja (contentious politics), nacionalizam i regulaciju nacionalnih i etničkih sukoba, ustavni dizajn u novim demokratijama i podeljenim društvima, i komunizam i postkomunizam. Objavio je knjigu *Serbia's Antibureaucratic Revolution: Milošević, the Fall of Communism and Nationalist Mobilization* (Palgrave Macmillan, 2008) i više članaka u međunarodnim naučnim časopisima.

Dejan Milenković je rođen 1970. godine u Beogradu. Diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 1994. godine, a poslediplomske studije na istom Fakultetu završio je 1999. godine. Doktorirao je 2008. godine na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Bio je istraživač-stipendista na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu (1995–1998), pravni savetnik (1998–2002), a zatim i koordinator za zakonodavne inicijative (2003–2009) Komiteta pravnika za ljudska prava i viši predavač na Višoj politehničkoj školi (Beogradska akademija politehnika) u Beogradu na predmetima Pravo životne sredine i Poslovno pravo (2001–2009). Zaposlen je kao docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, na kome je angažovan na predmetima Javna uprava i Medijsko pravo i medijske politike. Oblasti interesovanja: javna uprava, lokalna samouprava, ljudska prava, medijsko pravo i politike, pristup informacijama i zaštita podataka o ličnosti i dr. Objavio je preko 40 članaka i autor je i koautor više publikacija, udžbenika, zbirki propisa i monografija među kojima su najvažnije: *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* (2010); *Priručnik za Zakon o zabrani diskriminacije* (2010); *Pristup informacijama, zaštita podataka o ličnosti i tajnost informacija* (2009); *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine* (2006), *Pravo zaštite životne sredine* (2006) i dr.

Dušan Pavlović (1969) je vanredni profesor na Fakultetu političkih nauka u Beogradu gde predaje političku ekonomiju. Oblasti interesovanja su mu politička ekonomija demokratskih ustanova i teorija racionalnog izbora. Do sada je objavio pet knjiga. Poslednje dve su *Konsolidacija demokratskih ustanova* (Službeni glasnik, 2007) i *Spisi iz političke ekonomije* (Čigoja štampa, 2010).

Ivan Stanojević (1984) je politikolog i master evropskih integracija. Angažovan je kao saradnik u nastavi na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu na kursu Savremena politička ekonomija. Oblasti interesovanja su mu evropske studije, politička ekonomija, teorije igara i teorija javnog izbora. Objavio je nekoliko radova iz

oblasti javnog izbora u saradnji s prof. Dušanom Pavlovićem u zbornicima fondacija „Heinrich Boll“ (2011) i „Friedrich Ebert“ (2011).

Vladimir Pavićević je diplomirao na Odeljenju za međunarodne odnose Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu 2001. godine. Završio je master studije na Univerzitetu u Bonu 2003. godine. Master diploma nostrifikovana je 2004. godine na Fakultetu političkih nauka u Beogradu kao diploma magistra političkih nauka. Doktorirao je na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu 2011. godine odbranom doktorske disertacije na temu „Koncept saglasnosti u političkoj teoriji Džona Plamenca“. Zaposlen je na Fakultetu političkih nauka kao asistent za užu naučnu oblast Politička teorija, politička istorija i metodologija političkih nauka.

Mr Dragan Živojinović je asistent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu na predmetima Međunarodni odnosi i Spoljna i bezbednosna politika SAD. Uže oblasti interesovanja su mu teorije međunarodnih odnosa i spoljne politike, odnosi velikih sila te spoljna i bezbednosna politika Sjedinjenih Američkih Država. Bio je stipendista Fulbrajtovog programa o nacionalnoj bezbednosti Sjedinjenih Američkih Država na Univerzitetu Kalifornije San Dijego.

Dr Miroslav Brkić je vanredni profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Na smeru za socijalnu politiku i socijalni rad predaje Socijalnu patologiju, Socijalni rad u zajednici i Menadžment socijalnog rada. Kao autor i koautor objavio je 7 knjiga i veliki broj naučnih radova. Oblasti istraživanja su mu: zaštita dece žrtava nasilja; problemi maloletničkog prestupništva i reintegracija dece u sukobu sa zakonom; i načini i oblici povezivanja vladinog i nevladinog sektora u planiranju i realizaciji socijalnih akcija u lokalnoj zajednici.

Mr Jelena Vidojević je asistentkinja na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu na smeru za socijalnu politiku i socijalni rad. Angažovana je na predmetima Uporedna socijalna politika, Međunarodna socijalna politika i Globalizacija i socijalna politika. Objavila je nekoliko naučnih radova iz oblasti socijalne politike. Oblasti istraživanja su joj: međunarodni razvoj, smanjenje siromaštva i problemi zemalja u razvoju.

Jana Baćević je od 2010. gostujuća istraživačica na Odeljenju za javne politike Centralnoevropskog univerziteta u Budimpešti, gde se bavi istraživanjem odnosa između transnacionalnih javnih politika i koncepcije javne (društvene) uloge univerziteta. Saradnica na istraživačkom projektu Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu i docentkinja na Fakultetu za medije i komunikacije Univerziteta „Singidunum“. Od 2004. bavi se istraživanjem obrazovnih politika; radila kao nezavisna ekspertkinja u radnoj grupi Vlade Srbije za razvoj multietničkog visokog obrazovanja (2010–2011), saradnica Centra za obrazovne politike (2008–2010) i istraživačica na većem broju međunarodnih projekata vezanih za obrazovanje u multietničkim i postkonfliktnim društvima. Objavljivala je u stranim i domaćim časopisima, i trenutno piše knjigu o odnosu obrazovnih politika, etničkih identiteta i društvene transformacije u Srbiji i Jugoslaviji. Doktorirala je socijalnu antropologiju (2008); akademsku 2007/2008. provela kao OSI/FCO Chevening stipendistkinja na Univerzitetu u Oksfordu, Velika Britanija.

Sanja Petkovska je trenutno na trećoj godini doktorskih studija na fakultetu Političkih nauka, smer kultura i mediji. Radi na doktorskoj tezi s mentorkom prof. dr Jelenom Đorđević. Stipendistkinja Ministarstva prosvete i nauke od 2009. godine i saradnica na projektima Ministarstva prosvete i nauke na Institutu za filozofiju i društvenu teoriju („Prosvetećenost u evropskom, regionalnom i nacionalnom kontekstu: istorija i savremenost“ u toku 2010. i „Politike društvenog pamćenja i nacionalnog identiteta: regionalni i evropski kontekst“ 2011–2014). Početkom 2009. godine stekla zvanje diplomirani interdisciplinarni antropolog – master, a 2007. diplomirala na Katedri za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakuleta u Beogradu. Autorka monografije *Ideja univerziteta i bolonjski proces* u izdanju Zadružbine Andrejević i brojnih radova objavljenih na srpskom, ali i na engleskom jeziku. Saradnica na brojnim istraživačkim projektima, ali i na projektima nevladinih organizacija, i članica nekoliko vladinih timova.

Darko Nadić je profesor socijalne i političke ekologije na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu. Diplomirao je, magistrirao i doktorirao na istom fakultetu na kome je u zvanju vanrednog profesora. Osim socijalne i političke ekologije, predaje i Ekološku politiku Evropske Unije na osnovnim studijama, dok na masters programu Ekološka politika predaje sledeće predmete: Ekološka politika Srbije i Savremena ekološka politika. Teorijska interesovanja i oblasti istraživanja su mu ekološka politika, savremene ekološke teorije, zelena politička misao, politička ekologija, klimatske promene itd. Od važnijih objavljenih knjiga ističemo sledeće: *Partije Zelenih u Evropi* (Beograd: 2004), *Ekologizam i ekološke stranke* (Beograd: Službeni glasnik, 2007).

Dragana Repak je politikolog. Magistrirala je ekološku politiku na Keele Univerzitetu u Engleskoj 2008. godine. Oblasti interesovanja su joj ekološka politika centralnih, istočnoevropskih zemalja i Balkana, ekološki pokreti i politika EU u oblasti klimatskih promena. Njen poslednji objavljeni rad istražuje mogućnosti izražavanja ekoloških problema kroz tradicionalne koncepte građanstva (Godišnjak Fakulteta političkih nauka, vol.5, br.5).

Dorđe Pavićević je docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Do 2002. godine bio je zaposlen na Institutu za filozofiju i društvenu teoriju. Bavi se savremenom političkom teorijom. Objavljivao je teorijske radove o temama vezanim za pravednost, javnost, odgovornost, političko pamćenje, kao i radove o problemima demokratizacije Srbije i njenom odnosu prema prošlosti. Koautor je monografije *Politika i svakodnevni život* (2003) zajedno sa Zagorkom Golubović i Ivanom Spasić i autor je monografije *Pravda i poredak: dometi i granice političke filozofije Džona Rolsa* (2011).

Nikola Beljinac (1983) je asistent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Angažovan je na predmetima Savremena politička teorija, Teorija političkog poretka, Politike identiteta i priznanja. Završio je diplomatske i master studije na Fakultetu političkih nauka, gde je trenutno student treće godine doktorskih studija političke ekologije. Bavi se teorijama i politikama priznanja. Do sada je objavio nekoliko naučnih radova iz oblasti multikulturalizma.

Demokratija i polupredsednički sistem u Srbiji danas¹

NEBOJŠA VLADISAVLJEVIĆ

Kvalitet i efikasnost javnih politika ne zavise uvek neposredno od oblika političkog režima, npr. autoritarizma ili demokratije, niti neposredno proističu iz nekog od oblika odnosa izvršne i zakonodavne vlasti, npr. predsedničkog, parlamentarnog ili polupredsedničkog sistema. Pojedini autoritarni režimi, npr. u Singapuru i Hongkongu (pre i posle povratka u kineski politički okvir), ponekad postavljaju standarde u oblasti javnih politika starim demokratijama Zapadne Evrope i Severne Amerike. S druge strane, postoje stabilne demokratije u kojima javne politike nisu na visokom nivou. Na primer, u Indiji i Kostariki postoje od sticanja nezavisnosti, ili u više država Južne Amerike u poslednje dve decenije. Očigledno je da nivo ekonomskog razvoja snažno utiče na domete u ovoj oblasti, naročito onda kada je visok nivo ekonomske razvijenosti praćen i širokom modernizacijom društva.

Ipak, oblik političkog režima i kvalitet demokratije u onim zemljama koje su prešle prag demokratije, u određenoj meri oblikuju domete javnih politika. Prvo, politička stabilnost je neophodan uslov za kvalitetnu dugoročnu ekonomsku, socijalnu i obrazovnu politiku, kao i politike u drugim oblastima. Demokratija danas pruža politički okvir koji karakteriše politička stabilnost u mnogo većoj meri nego što je to slučaj u nedemokratskim režimima. Primer Kine, tj. politički stabilnog i ekonomski uspešnog autoritarnog režima, danas je izuzetak, a ne pravilo. Ekonomski i drugi neuspesi autoritarnih režima, kao i represija protiv građana, najčešće proizvode političku nestabilnost. S druge strane, ekonomski i drugi problemi demokratskih zemalja znatno ređe izazivaju ozbiljne političke krize jer demokratske procedure omogućavaju građanima da mirnim putem smene postojeće nosioce vlasti i izaberu druge, ili da utiču na promenu određene politike preko interesnih grupa ili protesta. Drugo, kvalitet demokratije takođe je bitan. Demokratije visokog kvaliteta, npr. one u Zapadnoj Evropi i Severnoj Americi, poseduju mehanizme koji ograničavaju klijentelizam i korupciju, a samim tim olakšavaju kvalitetno ostvarivanje javnih politika.

Ovaj prilog daje kratak pregled osnovnih elemenata na osnovu kojih se može utvrditi da li se može govoriti o demokratiji u Srbiji danas, i pruža ocenu funkcionisanja

1 Tekst je nastao u okviru rada na projektu „Konstitucionalizam i vladavina prava u izgradnji nacionalne države – slučaj Srbije“ koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije (br. 47026).

polupredsedničkog sistema. U osnovnim crtama se analizira trenutno stanje u oblasti izbornog procesa i osnovnih sloboda građana, a političke ustanove i politički život u Srbiji stavljaju se u širi uporedni kontekst savremenih demokratija. Pored toga, razmatraju se kritike polupredsedničkog sistema, kao i dominacija izvršne vlasti nad parlamentom, pravosuđem i kontrolnim organima i telima. Glavni zaključci priloga su da je Srbija danas demokratska zemlja koja počiva na neformalnim ustanovama, a ne na vladavini prava, i da polupredsednički sistem nije uzrok ovog stanja niti neefikasnosti izvršne vlasti.

Demokratija i neformalne ustanove

Većina savremenih autora, koji pišu o demokratiji iz empirijskog ugla, prihvata proceduralno određenje demokratije koje počiva na Dalovom pojmu poliarhije. Prema ovom određenju, demokratiju čine: slobodni, pošteni i takmičarski izbori; univerzalno pravo glasa odraslih; i široka zaštita osnovnih sloboda građana, kao što su sloboda govora, štampe i udruživanja. Pored toga, savremeni autori navode i dodatno merilo: odsustvo „rezervisanih domena“ ili neizabranih tela koja sprečavaju izabrane funkcionere da kontrolišu ključne poluge vlasti (Dahl 1989: 221; Schmitter and Lynn Karl 1996: 55-6; O'Donnell 1996: 35; Collier and Levitsky 1997; Diamond 1999: 7-15). Ovo određenje demokratije ima prednosti nad užim i širim shvatanjima demokratije. Ona shvatanja koja izjednačavaju demokratiju s izborima, tzv. elektoralizam, isključuju iz ovog pojma one ustanove koje čine slobodne i poštene izbore mogućim. Ograničavanje stranačkog takmičenja i slobode štampe, koji karakterišu „izborne režime“, ili postojanje „rezervisanih domena“ – npr. odlučujućeg uticaja vojnog vrha ili religijskih vođa na političko odlučivanje – ne treba poistovećivati s demokratijom.

S druge strane, široka određenja demokratije često izjednačavaju ovaj oblik političkog režima s posebnim institucionalnim aranžmanima ili kulturnim obeležjima i, implicitno ili eksplicitno, sa zapadnim demokratijama. Posledica ovih pristupa je da se veliki broj režima, koji već odavno nisu nedemokratski, još uvek smatra „tranzicionim“ režimima ili u najboljem slučaju „neconsolidovanim“ demokratijama. To znači da su određeni u negativnom smislu, onim obeležjima koja im nedostaju, a ne svojim pozitivnim karakteristikama, što ometa analizu politike koja se odvija u ovom miljeu (O'Donnell 1996: 37-9). Štaviše, nema jasnih merila na osnovu kojih se ovi režimi mogu razlikovati od nedemokratskih. Dakle, određenje demokratije koje je danas široko prihvaćeno u literaturi o demokratiji i demokratizaciji, usmereno je pre svega na takmičarske izbore i one slobode i uslove koji takve izbore čine mogućim, kao i na odsustvo „rezervisanih domena“.

Imajući u vidu ove kriterijume, Srbija je danas demokratska zemlja. Prvo, izbori su slobodni jer praktično nema izborne krađe i zastrašivanja birača. Izbori su pošteni pošto gotovo da nema ograničenja stranačkog takmičenja u kampanjama, nema represije, maltretiranja ili sistematskog sprečavanja pristupa medijima ili drugim resursima značajnim za stranačku utakmicu. Nezavisni domaći i strani posmatrači izbora više puta su potvrdili da su izbori bili slobodni i pošteni (CESID 2007: 137; OSCE 2007:

1; 2008a: 1; 2008b: 1-2). Još veću težinu ima činjenica da stranke koje su gubile izbore, nisu imale značajnije primedbe na izborni proces. Čak i tesna pobeda predsednika Borisa Tadića nad opozicionim kandidatom Tomislavom Nikolićem na predsedničkim izborima 2008. godine (50,31 nasuprot 47,97%) posle oštre izborne kampanje nije izazvala sukobe o prirodi izbornog procesa. Niz proceduralnih i drugih neregularnosti opstaje i danas ali one uglavnom izviru iz odsustva stručnosti na lokalnom nivou i nezainteresovanosti relevantnih državnih organa, a ne iz izborne krađe i nemaju bitan uticaj na rezultate izbora.

Drugo, zaštita sloboda građana značajno je unapređena u poslednjoj deceniji, delom i zato što se počelo od veoma niskog nivoa, tj. arbitrarne i represivne vlasti Miloševića. Izveštaji uglednih međunarodnih udruženja, koja redovno procenjuju domete demokratizacije, ukazuju da zaštita slobode govora, štampe i udruživanja zadovoljava osnovne demokratske standarde i da odgovara nivou zaštite ovih sloboda u Bugarskoj, Rumuniji i Hrvatskoj, susednim zemljama koje su članice Evropske unije ili su pred ulaskom u ovu organizaciju (Freedom House 2011). Poslednjih godina bilo je više primera kršenja sloboda građana, ali oni nisu bili sistematski i nisu ozbiljno podrli kapacitet opozicije da se suprotstavi vlastima.

Treće, državni funkcioneri izabrani na izborima u potpunosti kontrolišu glavne poluge vlasti i nema „rezervisanih domena“ koji bi ograničili delovanje demokratski izabrane vlasti. Tvrdnje i glasine o širokoj političkoj moći pojedinih pripadnika represivnog aparata, naročito Miloševićevog kadra umešanog u ekstremna kršenja ljudskih prava tokom devedesetih, koji je naknadno promenio poslodavce, sugerišu da ova oblast još uvek nije reformisana, ali ne i da se Srbija nalazi ispod praga demokratije. Uticaj ovih grupa proističe iz oslanjanja sadašnjih državnih funkcionera na stare mehanizme zloupotrebe državnih resursa u privatne i stranačke svrhe i protiv političkih protivnika, a ne iz nezavisnih izvora političke moći pojedinih članova represivnog aparata i njihovog nadzora nad demokratski izabranim funkcionerima.

Srbija je, dakle, napravila odlučujući otklon od autoritarizma i prešla prag demokratije. Slična je Zapadnoj Evropi i Severnoj Americi po tome što danas postoji vertikalna odgovornost izabranih funkcionera prema građanima putem slobodnih, poštenih i takmičarskih izbora. U ovoj oblasti dostignuti su demokratski standardi, mada ostaje još prostora za napredovanje (Freedom House 2011). Ipak, bitno se razlikuje od zapadnih zemalja jer se politički život, kao i u mnogim drugim novim demokratijama u postkomunističkim zemljama i u drugim regionima, uglavnom odvija izvan okvira formalnih pravila igre, kao što su ustav i zakoni, osim kada se radi o izborima i osnovnim slobodama građana (O'Donnell 1996; O'Donnell 1998). Vladavina prava očigledno ne stanuje ovde, a neformalne ustanove – npr. klijentelizam i korupcija – dominiraju. Izvršna vlast uglavnom ignoriše ustavna ograničenja i dominira parlamentom, pravosuđem i različitim agencijama horizontalne odgovornosti, i tako proizvodi arbitrarnu i neefikasnu vlast, ugrožavajući dugoročne šanse za ekonomski rast i demokratski razvoj. Primeri takvog oblika demokratije u našem regionu su Rumunija, Bugarska, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Makedonija.

Polupredsednički sistem

Ključno obeležje institucionalnog okvira Srbije, prema ustavima iz 1990. i 2006. godine, jeste polupredsednički ili premijersko-predsednički sistem. Polupredsednički sistem karakteriše postojanje predsednika, izabranog na neposrednim izborima, i premijera, čija vlada zavisi od podrške poslaničke većine. Predsednik obično ima pravo da predlaže zakone ili vraća izglasane zakonske tekstove parlamentu na ponovno razmatranje, da predlaže ministre i, obično, raspusti parlament (vidi Duverger 1980; Sartori 1997; Shugart and Carey 1992). U našoj varijanti polupredsedničkog sistema, predsednik poseduje suspenzivni veto, nešto pojačan u novom ustavu, predlaže kandidata za premijera i može da raspusti Narodnu skupštinu na predlog predsednika Vlade (Ustav Republike Srbije, čl. 109, 112, 113). Tek od predsedničkih izbora 2004. godine, polupredsednički sistem u Srbiji funkcioniše na način predviđen u demokratskim sistemima. U vreme Miloševićeve vladavine, ceo ustavni okvir je funkcionisao u nedemokratskom okruženju. Posle 5. oktobra Srbija je imala neku vrstu kvaziparlamentarnog sistema jer predsednik nije mogao efektivno da vrši svoje dužnosti usled promene režima i optužnice Haškog tribunala, a zatim je u dužem razdoblju predsednika, kojem je istekao mandat, neregularno zamenjivao predsednik Narodne skupštine (Vladislavjević 2003).

Osnovna odlika polupredsedničkog sistema nije puka sinteza predsedničkog i parlamentarnog sistema već osciliranje između jednog i drugog (Sartori 1997: 124-5). Ako predsednik i poslanička većina dolaze iz različitih političkih stranaka ili koalicija, odnosi izvršne i zakonodavne vlasti liče na one u parlamentarnom sistemu jer su premijer i vlada, podržani većinom u zakonodavnom telu, u prilici da ostvaruju svoj politički program, dok je predsednik primoran da ostane u okviru svojih, uglavnom uskih nadležnosti. Ova situacija je postojala u Srbiji između 2004. i 2007. jer je nasuprot manjinske vlade Demokratske stranke Srbije, G17 plus i SPO-Nove Srbije, s čvrstom podrškom Socijalističke partije Srbije u parlamentu, tzv. prerusene većinske vlade, stajao predsednik Tadić, vođa Demokratske stranke koja se tada nalazila u opoziciji. S druge strane, u onim slučajevima kada predsednik i poslanička većina dolaze iz iste političke stranke ili koalicije, polupredsednički sistem liči na predsednički jer predsednik, kao vođa dominantne političke grupacije, realno ostvaruje veći uticaj nego što to njegove nadležnosti dozvoljavaju. Upravo je to slučaj u Srbiji posle skupštinskih izbora 2008. jer je predsednik Tadić istovremeno i vođa najveće političke stranke u vladajućoj koaliciji.

Često se navodi da je upravo polupredsednički sistem jedan od ključnih uzroka različitih problema u političkom procesu i niskog kvaliteta javnih politika i da bi prelazak na parlamentarni sistem sprečio predsednika da se meša u rad vlade i ojačao premijera (Pavlović i Stanojević 2010). Ipak, ovde se ne radi o prekoračenju predsedničkih ovlašćenja ili o nejasnom razgraničenju nadležnosti predsednika i vlade. Niti je ovo pitanje odsustva odgovornosti predsednika, odnosno njegovo skrivanje iza premijera i ministara. Reč je o „predsedničkoj“ fazi u regularnom funkcionisanju polupredsedničkog, tj. premijersko-predsedničkog sistema, i čest je slučaj u demokratijama, npr. u Francuskoj. Jedino se politička odgovornost predsednika realizuje bitno drugačije od odgovornosti premijera u parlamentarnim sistemima. Dok u parlamentarnom sistemu

premijer napušta položaj posle izglasavanja nepoverenja u parlamentu, predsednik u polupredsedničkom sistemu ostaje na položaju do kraja mandata ali gubi realnu političku moć ako izgubi podršku parlamentarne većine. Prirodno je, dakle, da predsednik Tadić danas ostvaruje višestruko veći politički uticaj od premijera Cvetkovića uprkos ograničenim ustavnim ovlašćenjima predsednika. Ako birači procene da predsednik nije radio posao na pravi način, mogu ga veoma efikasno kazniti tako što će na skupštinskim izborima sledeće godine u većini podržati opozicione stranke, i tako drastično umanjiti njegov politički uticaj i ojačati premijera koji uživa podršku predsedniku suprotstavljene poslaničke većine.

Polupredsednički sistem uklanja povod za sukobe nosilaca izvršne i zakonodavne vlasti tako što daje jasnu prednost parlamentu u određivanju sastava vlade i u zakonodavnom procesu. Pošto uticaj predsednika zavisi od podrške poslaničke većine, čak i u slučaju kada potiču iz iste političke stranke ili koalicije, nema podsticaja za konfliktni 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 često izvršna vlast ima tendenciju da dominira političkim procesom. 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 liči na predsednički, jer se predsednik nalazi na čelu političke stranke ili koalicije koja dominira zakonodavnim telom, premijer se može koncentrisati na održavanje kontakata s ključnim činiocima u zakonodavnom procesu i tako omogućiti njegovo nesmetano funkcionisanje. Ako predsednik ne zauzima čelnu poziciju u grupaciji koja kontroliše poslaničku većinu, ili se suočava s vladom i poslaničkom većinom iz suprotstavljene koalicije, onda će najverovatnije stajati po strani tekućih stranačkih sukoba i tako moći da deluje kao neutralan posrednik (Vladisavljević 2003).

Pored toga, uspeh javnih politika ne izvire neposredno iz nekog od oblika odnosa izvršne i zakonodavne vlasti, tj. iz samog čina izbora parlamentarnog, predsedničkog ili polupredsedničkog sistema. Ne postoje nedvosmisleni uporedni empirijski podaci koji ukazuju da jedan od ovih sistema ostvaruje bolje ekonomske i druge rezultate od drugih. Pri tom, ne treba poistovećivati političke, ekonomske i druge rezultate ovih sistema s posledicama većinskog i konsenzualnog modela demokratije. Naime, parlamentarni sistem je bitno obeležje glavnog primera većinske demokratije, u Velikoj Britaniji, ali postoji i u jednom od dva ključna primera konsenzualne demokratije, u Belgiji. Štaviše, odnos izvršne i zakonodavne vlasti u Švajcarskoj, drugom značajnom primeru demokratije konsenzusa, samo delimično odstupa od parlamentarizma (Lijphart 1997).

Ključni problem demokratije u Srbiji nije polupredsednički sistem već dominacija izvršne vlasti nad Narodnom skupštinom, pravosuđem i kontrolnim organima i telima. Manje je važno da li se izvršna vlast pojavljuje u liku premijera u parlamentarnom sistemu, predsednika u prezidencijalizmu, ili predsednika ili premijera u polupredsedničkom sistemu, u zavisnosti od „predsedničke“ ili „parlamentarne“ faze u njegovom funkcionisanju. Dominacija izvršne nad drugim granama vlasti javlja se u novim demokratijama usled odsustva ili nefunkcionisanja mehanizma međusobne kontrole političkih institucija i pojedinih kontrolnih organa, tj. odsustva horizontalne odgovor-

nosti između ključnih političkih ustanova. Ovakvo stanje omogućava glavnim političkim strankama na državnom, pokrajinskom i lokalnom nivou široku diskreciju u odlučivanju o raspodeli resursa čiji se značajan deo zloupotrebljava u stranačke ili privatne svrhe.

Dominacija izvršne vlasti nad drugim granama vlasti i kontrolnim organima i telima ispoljava se na više načina. Do skoro je izvršna vlast držala poslanike pod kontrolom uz pomoć arhaičnog izbornog zakona, preteći potencijalno nelojalnim poslanicima da će ih ukloniti iz Narodne skupštine. Gotovo polovina zakona usvaja se u parlamentu po hitnoj proceduri što proizvodi nedovoljno promišljeno zakonodavstvo, sprečava učešće javnosti u zakonodavnom procesu i sprečava parlament da kontroliše izvršnu vlast. Vrh vladajuće koalicije predstavljen u izvršnoj vlasti presudno je uticao na skorašnji reizbor sudija i članova kontrolnih tela i agencija – kao što su Komisija za zaštitu konkurencije i Agencija za borbu protiv korupcije – i redovno ometa njihovo delovanje i pristup neophodnim resursima. Konačno, političke stranke članice vladajuće koalicije redovno zloupotrebljavaju resurse ministarstava na čijem čelu se njihovi predstavnici nalaze. Usled toga, podriva se nezavisnost ovih ustanova, a granica između javne i privatne sfere ostaje nejasna što ohrabruje klijentelizam i korupciju. Posebno zabrinjava trend uvođenja zakonodavstva koje ne samo da učvršćuje ovaj oblik demokratije, već i delimično ograničava neke od prethodno osvojenih sloboda. Noviji zakoni o medijima, političkim strankama i pravosuđu ukazuju na namere vladajuće koalicije da pripreti svim potencijalnim kritičarima i ograniči njihovu slobodu delovanja. Cinici govore o velikom jazu između evropske retorike vlasti i latinoameričke političke realnosti u Srbiji.

Opozicija je slična vladajućoj koaliciji: često neodgovorna i populistički nastrojena, bez unutrašnje stranačke demokratije, s prevelikim uticajem stranačkih vođa i nejasnim programskim opredeljenjima. Opšti utisak je da uticajne opozicione stranke nisu zainteresovane za promenu situacije osim radi povećanja svog udela u podeli resursa. Građanski sektor takođe se suočava s raznim problemima: preteranom birokratizacijom i oslanjanjem na strane donacije, i nedostatkom unutrašnje demokratije. Utisak je i da šira javnost nije bitno zainteresovana za poboljšanje kvaliteta demokratije u zemlji. Ukratko, mada je otklon ka demokratiji u Srbiji posle Miloševića odlučan i trajan, radi se o obliku demokratije koji je veoma sličan onom u susednim zemljama, a bitno se razlikuje od demokratije u razvijenim zemljama Zapadne Evrope i Severne Amerike.

Zaključak

Nešto više od deset godina posle pada Miloševića s vlasti, Srbija je demokratska zemlja. Izbori za sve nivoe vlasti su slobodni i poštteni, slobode koje takve izbore omogućavaju poštuju se u velikoj meri, dok izabrani funkcioneri u potpunosti kontrolišu ključne poluge vlasti. Ipak, u obliku demokratije koji karakteriše Srbiju danas, izvršna vlast u potpunosti dominira zakonodavnom i pravosudnom vlašću, kao i kontrolnim organima i telima, i tako proizvodi arbitrarnu i neefikasnu vladavinu, kao i klijentelizam i korupciju. Mada se ponekad navodi da je polupredsednički sistem jedan od glavnih izvora ovakvog stanja, prave uzroke treba tražiti u interesu ključnih političkih stranaka u vlasti i opoziciji da zadrže postojeće stanje i u nezainteresovanosti šire javnosti za poboljšanje kvaliteta demokratije i efikasnosti političkih ustanova.

BIBLIOGRAFIJA

- CESID. 2007. Izveštaj CESID-a o izborima za narodne poslanike u Narodnoj skupštini Republike Srbije, januar 2007. godine. U *Oko izbora 15: Parlamentarni izbori u Republici Srbiji 21. januara 2007*. Srećko Mihajlović, ur. CESID: Beograd.
- Collier, David, and Steven Levitsky. 1997. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovations in Comparative Research. *World Politics* 49 (3):430-451.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Duverger, Maurice. 1980. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research* 8 (2):165-87.
- Freedom House. 2011. *The Freedom in the World 2011 Country Reports*, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=21&year=2011> (pristupljeno 3.7.2011).
- O'Donnell, Guillermo. 1996. Illusions About Consolidation. *Journal of Democracy* 7 (2):34-51.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy* 9 (3):112-126.
- OSCE. 2007. *Republic of Serbia Parliamentary Elections 21 January 2007: OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*. Warsaw (26 April), <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/24806> (pristupljeno 3.7.2011).
- OSCE. 2008a. Republic of Serbia Presidential Election 20 January and 3 February 2008: OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report. Warsaw (29 August), <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/33214> (pristupljeno 3.7.2011).
- OSCE. 2008b. *Republic of Serbia Early Parliamentary Elections 11 May 2008: OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*. Warsaw (29 August), <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/33212> (pristupljeno 3.7.2011).
- Pavlović, Dušan i Ivan Stanojević. 2010. Predsednik Republike, institucionalni dizajn i politički feleri. U *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji - deset godina posle*, Dušan Pavlović, ur. Beograd: Heinrich Böll Stiftung.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. 2nd edition ed. London: Macmillan.
- Schmitter, Philippe C., and Terry Lynn Karl. 1996. What Democracy Is . . . and Is Not. In *The Global Resurgence of Democracy*, edited by L. Diamond and M. F. Plattner. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Shugart, Matthew S., and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vladisavljević, Nebojša. 2003. Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom, nasleđe starog režima i novi ustav. *Prizma* (septembar):9-18.

Stanje političkih institucija u Srbiji i njihov uticaj na kreiranje i vođenje javnih politika¹

DEJAN MILENKOVIĆ

Opšti osvrt na stanje političkih institucija u Srbiji i njihov uticaj na kreiranje i vođenje javnih politika

Srbija je zemlja u tranziciji na putu ka stvaranju demokratije. Pred njom su brojni izazovi koji tek treba da dovedu do uvođenja standarda demokratskog društva. U procesu dostizanja demokratskih standarda, u sistemu podele vlasti ključnu ulogu imaju političke institucije: Narodna skupština, predsednik Republike, Vlada, ministarstva i drugi organi državne uprave, nezavisna kontrolna tela i nezavisno pravosuđe (sudovi i tužilaštva).

U sistemu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, koji je u poslednjih nekoliko decenija u svetu proširen kroz sve značajniju ulogu koju imaju nezavisni kontrolni organi i tela (kao na primer Ombudsman ili Revizorska institucija a koje pojedini teoretičari nazivaju i „četvrta vlast“), od ključnog značaja je njegoa horizontalna usklađenost. Sistem podele vlasti nastao je kao reakcija na apsolutnu vlast koncentrisanu u rukama jednog organa, partije, čoveka ili tela. U njemu se vlasti međusobno ograničavaju ali i prožimaju. U balansu između ove tri (a danas bi mogli reći i četiri) vlasti, ogleda se stepen demokratije jednog društva, kao i snaga političkih institucija da upravljaju i budu tvorci i nosioci javnih politika u interesu građana.

Nakon petooktobarskih promena 2000. godine, ovaj balans između vlasti još uvek nije postignut. Razlog treba tražiti u razvoju političkog sistema, zasnovanom na partokratskom principu, što je značajno uticalo na brojne slabosti političkih institucija. U takvom sistemu još uvek dominiraju partije, odnosno njihovi lideri, koji su istovremeno i nosioci političkih funkcija u okviru najznačajnijih političkih institucija. Takođe, primetan je i uticaj krupnog kapitala, industrijskih lobija i drugih skrivenih centara

¹ Tekst je nastao u okviru rada na projektu „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu“ koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije (br. 179076).

moći. To stvara direktne negativne posledice po kreiranje, vođenje i implementaciju javnih politika.

Svaka promena na izborima u Srbiji dovodi do aktiviranja „sistema“ plena (Spoil System), a snaga ili slabost političkih institucija prvenstveno zavise od lidera političkih partija. Proces političkog odlučivanja premešten je iz političkih institucija u okrilje političkih stranaka. Ustavni i zakonski okvir bi trebalo da obezbede harmoniju među navedenim vlastima, a to nije slučaj, ne samo zbog unutrašnjih nedostataka novog pravnog poretka, već i usled toga što ga same najviše političke institucije permanentno krše, otvoreno ili prikriveno.

U Srbiji je danas na sceni otvoreni „hegemonizam“ izvršne vlasti, oličene u Vladi i predsedniku Republike, u odnosu na zakonodavnu vlast (Narodnu skupštinu) i sudsku vlast (sudove i tužilaštva). Čak i u okviru bicefalne izvršne vlasti, čiji „centar“ prema Ustavu Srbije iz 2006. godine treba da bude Vlada, primetna je faktička dominantna uloga predsednika Republike.

Narodna skupština kao najviše predstavničko telo zauzima centralno mesto u svakom demokratskom sistemu. Izvršna vlast bi trebalo da crpi svoj legitimitet upravo iz parlamenta jer se u njemu razmatraju i nadziru vladine mere i aktivnosti u korist građana, i u njemu se posredstvom različitih instrumenata može čuti mišljenje građana – kako pojedinaca tako i organizovanih grupa. Shodno Ustavu Republike Srbije, Narodna skupština Republike Srbije je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji, ali je u praksi direktan izvršilac politike izvršne vlasti, što obesmišljava njenu prethodno pomenutu ulogu i demokratski kapacitet.

Partokratija je u Srbiji najizraženija u ministarstavima kao centralnim organima državne uprave. Zakoni o ministarstvima menjaju se od izbora do izbora. Nakon okončanja svakih izbora, donosi se novi zakon o ministarstvima, a njihov broj nije odraz stvarnih i „neophodnih potreba“ države za ovim političkim institucijama, već odraz „želja“ koalicionih stranaka da imaju „svoja“ ministarstva. Na ovom dogovoru se zasniva i današnja koaliciona Vlada u Srbiji. Kroz Zakon o ministarstvima „legalizovana“ je želja svake stranke da ima „svog“ ministra, te da sama njime i „gospodari“ (njegovim nadležnostima i delokrugom).

Pojedine nadležnosti različitih ministarstava i drugih organa državne uprave veoma su slične ili se prepliću i zahtevaju zajednički rad. To je teško postići jer svaka stranka „štiti“ delokrug nadležnosti i poslova „svog“ ministarstva i drugih organa državne uprave, što negativno utiče na ostvarivanje opšteg interesa i kreiranje i realizaciju javnih politika.

Partokratija je prisutna i u pravosuđu, koga čine sudovi i tužilaštva. I pored negiranja izvršne vlasti da je pri ponovnom izboru sudija 2009. godine bilo ozbiljnih propusta, Evropska komisija je u svom poslednjem izveštaju ukazala na brojne nedostatke postupka izbora sudija (i tužilaca) u Republici Srbiji. Javna je tajna da je i prilikom ponovnog izbora sudija (tužilaca) postojala „kvota“ najznačajnijih partija na političkoj sceni u Srbiji, čime ni sud ni tužilaštvo ne ispunjavaju uslov nezavisne i samostalne „grane“ vlasti, što ozbiljno narušava njihovu ulogu i značaj.

Nezavisna tela kao „četvrta“ vlast u takvom sistemu se takođe suočavaju s brojnim problemima. Umesto da „vlast“ nastoji da im pomogne, kako bi postali pravi nezavisni

mehanizmi kontrole, često se dešava suprotno. Stiče se utisak da političke elite „uvođe“ kontrolne organe pod „pritiskom“ procesa evropskih integracija koji zahteva temeljnu reformu pravnog sistema, a ne zbog istinske želje za stvaranjem nezavisnih spoljnih oblika kontrole.

„Partokratski kriterijum“ je u određenim slučajevima ostavio značajne posledice na izbor funkcionera ili članova kontrolnih tela, pa time i na njihovu nezavisnost. Politička podrška kontrolnim organima često je samo „deklarativna“ što je vidljivo kroz česte izmene zakona ili kroz donošenje zakona kojim se sužavaju njihove nadležnosti i delokrug. Većina nezavisnih kontrolnih organa imala je problem jer nije imala adekvatne uslove za rad koje je trebalo da obezbedi izvršna vlast koju nezavisni organi i kontrolišu.

Partokratija i hegemonizam izvršne nad drugim vlastima danas jesu ključni problemi u izgradnji i funkcionisanju institucija u političkom sistemu Republike Srbije. Međutim, nisu i jedini. Postoje i drugi manje formalni „centri“ moći koji itekako utiču na političke institucije. To su na primer: crkva, službe bezbednosti, pojedine nevladine organizacije, vojska i dr. Sve se to neminovno odražava na neuspešno i sporo utvrđivanje, vođenje i izvršavanje javnih politika.

Jačanje političkih institucija i garancija uravnoteženja različitih vlasti u sistemu podele vlasti od ključnog su značaja u daljem razvoju političkog procesa u Srbiji. Promena postojećeg stanja političkih institucija treba i da dovede do stvaranja prave demokratije u njenom izvornom značenju, do vladavine naroda. Samo kroz njihovo jačanje, Srbija će biti u stanju da uspešno okonča proces tranzicije. Istovremeno, jačanje institucija pozitivno će uticati na kreiranje i vođenje javnih politika u interesu opšteg dobra (*bono publico*). Benefit neće više imati samo političke stranke, partijski kadar, interesne grupe i ekonomske elite, već i građani Srbije.

Stanje i kapacitet političkih institucija u Srbiji naročito su važni za proces evropskih integracija. Republika Srbija je kao samostalna država potpisala 29. aprila 2008. godine u Luksemburgu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SPP) s Evropskom unijom. Narodna skupština Republike Srbije ratifikovala je sporazum 9. septembra 2008. godine zajedno s Prelaznim trgovinskim sporazumom. U nastavku procesa je Savet ministara EU na sastanku u Lisabonu 25. oktobra 2010. godine uputio Evropskoj komisiji na razmatranje srpsku kandidaturu za članstvo u EU. Reforma i kvalitet političkih institucija u Srbiji tako su postali ključni u nastavku procesa evropskih integracija.

U nastavku teksta, kroz stanje političkih institucija u Srbiji, dajemo osvrt na njihov uticaj na kreiranje, vođenje i implementaciju javnih politika. Bez stabilnih i jakih političkih institucija u harmonizovanom sistemu podele vlasti, nema ni uspešnih javnih politika. Svaka promena u različitim segmentima javnih politika zahteva ne samo ideje već i institucije koje će biti sposobne da ih kreiraju i sprovode uz odgovarajuće mehanizme kontrole. Rizici i opasnosti, interesi i „partokratija“ jesu najčešće razlozi neuspeha u kreiranju i sprovođenju javnih politika u određenim oblastima.

U nastavku procesa tranzicije, Srbiji su neophodne nove efikasnije i efektivnije javne politike. Ali i novim i efektivnim javnim politikama preči ista opasnost. Ključ treba tražiti u reformi samih institucija. Jer jaka država danas nije ona koja obavlja brojne aktivnosti u različitim oblastima društvenog života jedne zajednice, već ona koja po-

seduje jake institucionalne kapacitete koji su u stanju da ih realno i u opštem interesu realizuju i sprovedu.

Pojedine političke institucije i njihov uticaj na kreiranje i vođenje javnih politika

Narodna skupština

Položaj Narodne skupštine (NS), najvišeg predstavničkog tela i nosioca ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji, utvrđen je Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine. Ustavom je utvrđena nadležnost i sastav, način odlučivanja, zasedanja i raspuštanje Narodne skupštine. Dodatno, Ustav RS na najopštiji način određuje izbor, položaj i imunitet narodnih poslanika.

Najopštije pravne norme koje se odnose na Narodnu skupštinu, utvrđene Ustavom, bliže su razrađene Zakonom o Narodnoj skupštini, koji je usvojen 2010. godine, a zatim i novim Poslovníkom Narodne skupštine iz 2010. godine. Od značaja za funkcionisanje NS svakako je i Zakon o izboru narodnih poslanika (2000) a naročito njegove izmene i dopune iz 2011. godine.

Zakon o Narodnoj skupštini kao značajnu novinu uvodi skupštinski budžet, koji NS samostalno utvrđuje i kojim samostalno raspolaže a koji je sastavni deo budžeta Republike Srbije. Vlada ne može bez saglasnosti predsednika NS obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje skupštinskog budžeta, a postupak utvrđivanja budžeta bliže je određen Zakonom i Poslovníkom. Na ovaj način napravljen je značajan korak u obezbeđenju nezavisnosti zakonodavne vlasti, oličene u Parlamentu, u odnosu na izvršnu vlast (Vladu) koja je do tada i formalno i faktički, kroz predlog Zakona o budžetu, uticala na rad i nezavisnost Narodne skupštine.

U pogledu položaja narodnih poslanika, u izveštaju Evropske komisije izražena je zabrinutost u vezi s ustavnom odredbom kojom je utvrđeno da je narodni poslanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji je predlog izabran za narodnog poslanika (institut blanko ostavke). Poslednjim izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika (maj 2011) ova mogućnost je zabranjena, a usvajanje ovog rešenja bio je jedan od uslova za dobijanje pozitivnog mišljenja Evropske komisije za sticanje statusa kandidata za članstvo u EU.

Služba Narodne skupštine u poslednjih godinu dana značajno je unapredila svoj rad. Bolja vertikalna i horizontalna povezanost u službi, izrada nove veb prezentacije i izrada Komunikacijske strategije potvrđuju prethodno iznesenu tezu.

Međutim, zakonodavna vlast oličena u Narodnoj skupštini još uvek nije dovoljno nezavisna i samostalna. Prvi problem proističe iz nedovoljnog kredibiliteta Narodne skupštine koji je posledica partokratskog delovanja. Kada jedna stranka ili koalicija na izborima osvoje vlast, one često koriste Parlament isključivo da bi učvrstile svoju nadmoć nad drugima ili isključile druge, što dovodi demokratski proces u ozbiljnu opasnost.

Primetan je hegemonizam izvršne vlasti, formalno Vlade kao nosioca javne politike a neformalno i institucije predsednika Republike, u odnosu na Narodnu skupštinu. Na

različite načine (oglašavanjem, ispitivanjem javnog mnjenja, upravljanjem medijima) Vlada i predsednik Republike „preskaču“ Parlament i prenose raspravu o javnim politikama iz Narodne skupštine u Vladu i na predsednika, što otvara pitanje da li Parlament efikasno i efektivno nadzire izvršnu vlast. A u zemljama gde takvog efektivnog nadzora nema, nema ni uspešnog vođenja, kreiranja i sprovođenja javnih politika.

Primetno je da Narodna skupština nije ni pre, ali ni u periodu nakon demokratskog preobražaja 2000. godine stekla moć da delotvorno ograničava izvršnu vlast. Time su i građani izgubili mogućnost sprovođenja demokratskog nadzora, kao i mogućnost da Vladu pozivaju na odgovornost. Parlament ni do danas nije postao sila koja Vladu može da kontroliše i natera da razmišlja i deluje u najboljem interesu društva.

Narodni poslanici, kao izabrani predstavnici svojih partija a ne naroda, zapravo su stranački „vojnici“. Napadi i istinske rasprave u Parlamentu ne postoje. Umesto njih, prevlađuju govori kojima se podržava stranačka linija, budući da glasanjem skoro uvek upravljaju članovi stranke zaduženi za isterivanje partijske discipline.

Malo je nade da se mišljenje u vezi s lošim zakonom koji je predložila Vlada, ili pogrešnom javnom politikom u pojedinim oblastima može promeniti dobro utemeljenom argumentacijom narodnog poslanika, bez obzira kojoj stranci pripada. Umesto toga, prioritet imaju samo „zvučne izjave“ vođa poslaničkih klubova od nekoliko sekundi, namenjene medijima, koje služe u promotivne partijske svrhe.

Ne zapaža se da je u vertikalnoj hijerarhiji Narodna skupština na višem nivou od Vlade i predsednika Republike. Kao instrument nadzora nad Vladom, ona nije nužno ograničena opštom zakonskom regulativom. Parlament se upravlja prema sopstvenim pravilima, te ako zaista želi da kontroliše i sazna šta Vlada, odnosno izvršna vlast, radi, on tada ni sa čim nije ograničen.

Kako je na vrhu demokratije narod, slobodni i pravični izbori i izborni sistem u kome će poslanici postati istinski izabrani predstavnici građana a ne vatreni stranački „vojnici“, kao i svest narodnih poslanika o značaju i nadzornoj i kontrolnoj ulozi Parlamenta u odnosu na izvršnu vlast, od ključnog su značaja za buduće podizanje institucionalnog kapaciteta Narodne skupštine.

Trenutni ustavni i zakonski okvir rada, postupanja i delovanja Narodne skupštine i narodnih poslanika kao izabranih predstavnika naroda, usled brojnih nedostataka i nedorečenosti, treba dalje unapređivati, upotpunjavati i menjati. Promena izbornog sistema koja bi omogućila da narodni poslanik postane pravi zastupnik interesa građana u Parlamentu, nužna je i neophodna.

Međutim, ustavni i zakonski okvir nikada nije presudan. Istorija je pokazala da je nekada daleko značajniji „duh propisa“ i sposobnost onih, na koje se propis odnosi, da taj „duh“ razumeju. Čak i nesavršeni pravni okvir delovanja ove institucije može biti daleko efikasniji od „savršenog“ ako bi narodni poslanici promenili svest i razumeli da njihova izvorna, kontrolna i nadzorna funkcija u odnosu na izvršnu vlasti i Vladu ne potiče iz partije kojoj pripadaju, već neposredno od onih koji se nalaze na vrhu demokratskog procesa – naroda (građana).

U svojoj kontrolnoj ulozi Narodna skupština se mora, u cilju jačanja sopstvenog kapaciteta, više osloniti na svoje, može se reći, tradicionalne saveznike, četvrtu vlast, nezavisne organe i tela koje Parlament neposredno bira i razrešava. Prema brojnim

Slučaj izglasavanja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju²

U julu 2009. godine Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju, koji je predložila Vlada Republike Srbije. Prethodno su brojni stručnjaci, medijski poslanici, novinarska udruženja i nevladine organizacije ukazali da se navedenim predlogom grubo krši sloboda izražavanja garantovana Ustavom Republike Srbije i brojnim međunarodnim dokumentima koje je ratifikovala Republika Srbija, koji se odnose na ljudska prava. Takođe je bilo sporno i pitanje ko se zaista „krio“ iza ovih izmena i dopuna Zakona, odnosno, ko ih je priredio.

Bilo kako bilo, šefica poslaničkog kluba ZES i narodna poslanica Nada Kolundžija je u više javnih nastupa uoči usvajanja Zakona isticala da je važno da se obezbedi parlamentarna većina koja će glasati za ovaj Predlog, s obzirom da je koalicioni partner SPS, koji je nosio težak teret svoje uloge u medijskoj sferi u prošlosti, najavio da neće glasati za predložene izmene i dopune.

U pojedinim izjavama šefica poslaničkog kluba više se ponašala kao portparol „predlagača“ (Vlade) nego kao narodna poslanica, pri čemu je izjavila da veruje da će „...ovaj zakon uz amandmane koji su podneti i koji će biti prihvaćeni, samo uvesti red kao i u druge oblasti“, te da zakon „...uz punu slobodu definiše ono što je odgovornost“. Takođe je izjavila da ne smatra da je stručna javnost protiv ovog zakona. Sudbina ukupne zakonodavne aktivnosti jeste da tražite većinu za zakonske projekte koje predlažete; kada bismo svaki put odustali kada vidimo da se neko pobunio protiv nekog zakona ili ga okvalifikovao kao negativan, i kada bismo svaki put odustajali kada bi neko rekao da neće da glasa za taj zakon, nijedan zakon ne bismo usvojili, navela je Kolundžija. Prema njenim rečima, ko poštuje Zakon o javnom informisanju, nema razloga da se plaši ovog zakona. „Samo oni koji su namerno kršili Zakon o javnom informisanju, imaju razloga da se zabrinu.“

Zakon je usvojen „tesnom“ većinom od 125 glasova u prisustvu svih 250 narodnih poslanika. Zaštitnik građana je ubrzo nakon proglašenja podneo inicijativu za ocenu ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju, a Ustavni sud je u avgustu 2010. godine proglasio sedam od osam članova ovog Zakona neustavnim.

teorijskim shvatanjima, nezavisni organi, odnosno tela, poput Zaštitnika građana (ombudsmana), Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ili Agencije za borbu protiv korupcije, nisu neprijatelji Parlamenta, već njegova izvršna tela preko kojih upotpunjuje svoju nadzornu funkciju. Izvršne nadležnosti nezavisnih organa značajno upotpunjavaju nadležnosti narodnih poslanika koji bez njih imaju samo moć da reaguju i ubeđuju.

² Više informacija o ovom slučaju može se pronaći na veb stranici: http://www.pressonline.co.rs/sr/vesti/u_fokusu/story/73599/Kolund%C5%BEija%3A+Obezbediti+ve%C4%87inu+za+zakon+o+informisanju.html (pregledano 28.6.2011. godine).

Vlada

Položaj Vlade kao nosioca izvršne vlasti utvrđen je Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine. Ustavom je utvrđena nadležnost Vlade, izbor Vlade, glasanje Narodne skupštine o nepoverenju i poverenju Vladi, kao i norme kojima se utvrđuje položaj predsednika i članova Vlade, ostavka predsednika Vlade i ostavka i razrešenje člana Vlade, interpelacije i dr. Iz ustavnih nadležnosti je jasno da Vlada jeste kreator javnih politika jer ih ona utvrđuje i vodi. Istovremeno onda izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine.

Najopštije pravne norme koje se odnose na Vladu, utvrđene Ustavom, bliže su razrađene Zakonom o Vladi, koji je usvojen 2005. godine, kao i Poslovníkom Vlade iz iste godine. Ovi propisi, vidljivo je, usvojeni su godinu dana pre donošenje Ustava Republike Srbije.

Narodna skupština raspolaže instrumentima parlamentarne kontrole Vlade, a neki od njih su: poslaničko pitanje, interpelacija i glasanje o poverenju Vladi. Naročito je interesantan institut intepelacije, koju, iz razloga pomenutih u prethodnom poglavlju, Narodna skupština uglavnom ne koristi. Interpelacija kao instrument parlamentarne kontrole Vlade (i ministara) može dovesti do povlačenja Vlade, odnosno ministara ako podnesu ostavku, ili do pada Vlade (razrešenja ministara ako im Narodna skupština izglasa nepoverenje).

Za razliku od Narodne skupštine koja ima jedinstvenu službu, Vlada shodno pozitivnopravnim propisima ima generalnog sekretara i više službi, koje osniva svojom uredbom (na primer: Kancelarija za evropske integracije, Služba za upravljanje kadrovima, Služba za saradnju s Haškim tribunalom i dr). Na čelu Vladinih službi nalaze se direktori.

Pošto Vlada „vlada“, ona donosi bezbrojne propise, usmerene na neophodno i valjano upravljanje društvom, kroz koje se bliže realizuju i utvrđene javne politike. Vlada ima ovlašćenja da vlada samo uz saglasnost Parlamenta. Zato uzurpacija vladanja neminovno dovodi do hegemonizma Vlade (odnosno izvršne vlasti) u odnosu na zakonodavnu vlast (odnosno Narodnu skupštinu), što je i slučaj u Srbiji.

U osnovi ove pojave je partokratija. Od članova stranke na vlasti, koji su narodni poslanici, bezrezervno se očekuje da podrže predloge zakona i javne politike koje Vlada kreira i vodi. Vladu takođe čine predstavnici istih stranaka pošto su i narodni poslanici i članovi Vlade izabrani na svoje funkcije tako što su se oslanjali na istu političku i stranačku platformu.

Međutim, to nikako ne znači da su narodni poslanici oslobođeni odgovornosti da valjano prouče predloge zakona Vlade i daju neophodne primedbe i sugestije. Ovako narodni poslanici kao „vojnici“ stranke ne samo da daju svoj pristanak, već i otvoreno podržavaju Vladu i kada ona predlaže loše zakone Parlamentu, i kada vodi nedovoljno dobre i efikasne javne politike, čime je Parlament izgubio svoju nadzornu funkciju.

Nedostatak otvorenosti i transparentnosti u radu Vlade je vidljiva. Za razliku od mnogih drugih zemalja, čak i onih u bliskom okruženju, u kojima su sednice Vlade javne (osim u slučajevima kada se raspravlja o pitanjima koja imaju karakter tajne), to

nije slučaj u Srbiji. Javnost, odnosno novinari i mediji ne mogu neposredno da prisustvuju sednicama Vlade, a stenogrami s održanih sednica su tajna. Vlada komunicira s javnošću saopštenjima što ne daje građanima pravu sliku na koji način Vlada donosi svoje odluke i utvrđuje i sprovodi proklamovanu politiku.

Vlada ima pravo da bira svoju politiku budući da joj je dat mandat da vlada. Uloga Parlamenta je da preispituje tu politiku, koja mu se predstavlja u vidu predloga zakona, i da je odobrava kada nađe za shodno, jer Parlament nije alternativa Vladi, već njen nadzornik.

Broj članova Vlade (predsednik, jedan ili više potpredsednika i ministri...) prvenstveno zavisi od uskih partijskih interesa. Koalicioni sporazum podrazumeva partijski dogovor koliki će biti „udeo“ svake od stranaka u „preduzeću“ koje se zove Vlada, a svaka stranka preko ministara pokušava da pretvori svoje uske partijske interese u narodne „javne politike“. Takve „javne politike“, vođene partokratijom a ne opštim dobrom, svakako ne vode u dobrom pravcu.

Težnje različitih političkih interesa stranaka koje čine Vladu, ne doprinose pravom „pluralizmu mišljenja“ i harmonizaciji javnih politika u različitim oblastima. One su često difuzne, međusobno suprotstavljene i nekoordinisane. Saradnja u sprovođenju jav-

Slučaj „rekonstrukcije Vlade Srbije“ iz 2011. godine³

Pitanje rekonstrukcije Vlade „okupiralo“ je pažnju javnosti tokom jeseni 2010. godine. U uslovima snažne ekonomske krize pitanje smanjenja broja ministarstava bilo je jak „politički adut“ i za pojedine članice vladajuće koalicije. Tri osnovna mišljenja lidera političkih stranaka dominirala su u tom periodu: (1) Vladu treba radikalno rekonstituisati, a osnov za rekonstrukciju treba da bude efikasnost, usled čega treba ukinuti i smanjiti broj ministarstava pa samim tim i Vladu za one ministre koji ne rade dobro; (2) Pri rekonstrukciji Vlade treba sačuvati koaliciju do kraja mandata, a radi „očuvanja“ manjih stranaka i njihovih pozicija u Vladi, Vladu ne treba smanjivati (pa samim tim i ne ukidati ministarstva na čijem se čelu nalaze ministri iz malih stranaka); (3) Rekonstrukciju treba obaviti po koalicionoj formuli: na dva ministra manje iz DS-a, po jedan manje iz G 17 i SPS-a.

Nijedan od ministara u Vladi i političkih lidera, međutim, nije pokušao da ukaže da pri „rekonstrukciji“ Vlade i smanjenju broja ministarstava treba početi od opštedruštvenog interesa – pitanja za koje društvene oblasti moraju da postoje određena ministarstva.

Iako su najavljivani još tokom 2010. godine, rekonstrukcija Vlade Srbije i smanjenje broja ministarstava usledili su tek nakon sukoba ministra za ekonomiju i regionalni razvoj s državnim sekretarom Ministarstva finansija a zatim i predsednikom Vlade krajem januara i u februaru 2011. godine. Tako je dotadašnja Vlada, nakon izmena i dopuna zakona, smanjena u martu 2011. godine s 27 na 21 člana, a broj ministarstava s 24 na 17. Kriterijum je, naravno, bio „partokratski“.

³ Uporedi: *Rez u Vladi do februara*, Večernje novosti, 15.11.2010; *Biće i seče ministara po ključu*, Večernje novosti, 19.11.2010; *Dinkić: Radikalna rekonstrukcija Vlade do kraja januara*, Blic, 11.10.2010; *Isplati li se smanjivati Cvetkovićeve Vladu?*, Politika 5.12.2010.

nih politika koje zahtevaju angažovanje ministara različitih političkih stranaka u različitim oblastima, nedostaje. Sve to dovodi do propasti javnih politika i njihovog čestog pa i nepotrebnog menjanja, što na kraju ne dovodi do zadovoljavajućih rezultata.

Javne politike pretvorene u „partijske politike“ svakako ne doprinose javnom interesu ni suštinskom upravljanju i vođenju. Odnos prema javnim politikama, njihovo utvrđivanje i sprovođenje, moraju dobiti karakter istinskog delovanja od javnog interesa i biti oslobođeni ometajućeg i neprimerenog uticaja partokratije.

Predsednik Republike

Institucija predsednika Republike u političkom sistemu Srbije postoji od 1990. godine kada je usvojen prvi srpski postkomunistički ustav. Od tada pa do danas položaj predsednika Republike nije toliko zavisio od Ustavom i zakonom utvrđenih nadležnosti, već prvenstveno od snage ličnosti koja je izabrana. Što je ličnost predsednika Republike snažnija u političkom životu Srbije, snažniji je i uticaj same institucije na različite sfere društvenog života.

Tako institucija predsednika Republike s vremena na vreme postaje izraz ključne ali neformalne političke moći, tzv. „siva eminencija“ koja direktno ugrožava položaj drugog dela izvršne vlasti – Vlade, i širi svoje polje uticaja na zakonodavnu i sudsku vlast, kao i na kreiranje i vođenje javnih politika. Međutim, na ovaj način se ne postižu stabilnost i „snaga“ institucije predsednika jer one treba da proizilaze iz legalnog i institucionalnog a ne personalnog kapaciteta.

Današnji položaj predsednika Republike utvrđen je Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine. Shodno Ustavu, predsednik Republike izražava državno jedinstvo Republike Srbije. Iz ove opšte formulacije nejasno je da li je on institucija izvršne vlasti, niti da li je u Republici Srbiji izvršna grana vlasti „bicefalna“ odnosno podeljena između Vlade i predsednika. Ustav Republike Srbije na opšti način utvrđuje i njegov izbor, mandat, ostavku, razrešenje i imunitet.

Iz novog Ustava Republike Srbije primetno je jačanje položaja predsednika Republike. To se pre svega vidi kroz komparaciju nekadašnjih i sadašnjih nadležnosti predsednika, utvrđenih Ustavom iz 1990. godine i novim Ustavom iz 2006. godine. Poslovi izvršne vlasti obuhvataju: izvršenje zakona i drugih propisa i mera koje donosi zakonodavno telo, pravo predlaganja zakona, pravo vođenja politike utvrđene u zakonodavnom telu i dr. Vidljivo je da nadležnosti predsednika danas u izvesnoj meri imaju i karakter poslova izvršne vlasti.

Nadležnosti predsednika Republike danas obuhvataju dve osnovne grupe poslova: jednu grupu čine poslovi reprezentativne nadležnosti koje u parlamentarnim sistemima tradicionalno obavlja šef države. Druga grupa su izvršne nadležnosti u predsedničkom i polupredsedničkom sistemu. One po sadržaju obuhvataju deo poslova državne vlasti, što otvara pitanje da li je sistem u Srbiji zasnovan na neformalnom polupredsedničkom sistemu.

Najopštije pravne norme koje se odnose na predsednika, utvrđene Ustavom, bliže su razrađene kroz Zakon o predsedniku Republike iz 2007. godine. Ustavom Republike Srbije neposredno je utvrđeno da se o predsedniku Republike donosi zakon.

U sadašnjoj konstelaciji snaga, predsednik Republike koga je izabrao narod i koji ima većinsku podršku u Parlamentu, postaje superpredsednik što mu omogućava da se meša u procese formulisanja i sprovođenja javnih politika koji su, bar formalno, u „ekskluzivnoj“ nadležnosti Vlade i organa državne uprave koji su joj neposredno potčinjeni.

U situaciji kada je predsednik Republike u Srbiji istovremeno i predsednik najveće i vladajuće stranke (iz čijeg reda je izabran i predsednik Vlade), postepeno dolazimo do zaokruženog sistema vlasti u rukama jednog čoveka, čime je značajno ugrožen sistem podele vlasti i razvoj demokratije uopšte.

Ovaj „hegemonizam“ institucije predsednika Republike najčešće se ne ostvaruje direktno, niti kroz proklamovane ustavne i zakonske odredbe jer ne postoje formalne odluke predsednika koje se odnose na javne politike, a koje je Vlada obavezna da sledi. Umesto toga, predsednik Republike kao „siva eminencija“ vrši pritisak i uticaj stranačkim kanalima, preteći ministrima da će ih razrešiti s funkcije. Umesto ustavno i zakonski, predsednik Republike može kao predsednik stranke da „smeni“ ministre.

Predsednički kabinet sve više poprima obrise „vlade u malom“, a Vlada sa slabim liderom šalje signal javnosti da nije u stanju da kreira i sprovodi u delo proklamovane javne politike jer nema kapacitet za to, već tu moć ima samo predsednik.

Čini se da se Srbija danas suočava s problemom „dve“ vlade – one koja formalno i sa stanovišta pravnog sistema „vlada“, i one u kabinetu predsednika Republike koji faktički i neformalno „vlada“.

Ministri iz Demokratske stranke podnose izveštaj o radu predsedniku Republike⁴

Podnošenje tromesečnog izveštaja o radu ministara predsedniku Vlade Mirku Cvetkoviću postalo je uobičajeno. Međutim, ministri Demokratske stranke imali su obavezu da izveštaj o radu podnose i predsedniku Republike koji je istovremeno i predsednik Demokratske stranke.

Kako je predsednik Republike istovremeno i predsednik stranke, nemoguće je razdvojiti ove dve funkcije kada je reč o podnošenju izveštaja o radu ministara. Po ustavnim i zakonskim ovlašćenjima, predsednik Republike na to nema ni pravo. S druge strane, predsednik političke stranke ne može zahtevati izveštaj o radu ministra iz „svoje“ stranke, već samo člana stranke. Ovo upravo proizlazi iz činjenice da Ustavom i zakonom nije predviđeno da predsednik Republike ne može istovremeno biti i član stranke.

To, međutim, ne znači da se treba apriori „bojati“ jake institucije predsednika. Loše rešenje proizilazi iz činjenice da taj „strah“ nije utemeljen na legalnom delokrugu nadležnosti predsednika već na njegovom neformalnom uticaju.

Institucija predsednika Republike treba zato u najskorije vreme da se reformiše na osnovu opšteg političkog i društvenog konsenzusa o tome šta ona treba da bude. Da li je predsednik ceremonijalna figura koju onda i ne bi trebalo birati na neposrednim izbori-

⁴ O podnošenju izveštaja ministara DS predsedniku Republike opštirnije: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=09&dd=05&nav_id=379809 (pristupljeno 2.7.2011. godine).

ma, i koja se više ne bi mešala u rad vlade (čime bi vlada dobila istinskog lidera koji bi imao snage da realno projektuje, kreira i sprovodi javne politike)? Druga mogućnost je stvaranje čistog predsedničkog sistema američkog tipa, koji bi ukinuo instituciju vlade.

U svakom slučaju, najgore je da ova institucija sistema ostane negde u „sredini“ jer to stvara brojne probleme u razvoju drugih političkih institucija u Republici Srbiji, ali i u kreiranju i vođenju javnih politika.

Državna uprava

Uprava je složena i dinamička pojava. Ona se nalazi u procesu stalnog kretanja i menjanja. Zato na upravu u najvećoj meri utiče njena okolina, pre svega država i koncept države. Istovremeno, iako zavisi od svog okruženja, ona i sama utiče na njega. U tom smislu, svaka značajnija promena državnog koncepta direktno se odražava na upravu, kao što i svaka reforma uprave neposredno implicira značajnu promenu u samoj državi.

Uprava ima dva osnovna značenja. Jedno se tiče određenog subjekta, organizacionog oblika, vršioca. Drugo se tiče rada, odnosno delatnosti. Dakle, do pojma uprave možemo doći samo kroz odgovor na dva pitanja: ko upravlja i šta uprava radi? U prvom slučaju govorimo o organizacionom, subjektivnom ili strukturalnom, a u drugom o funkcionalnom, objektivnom pojmu uprave.

Ukoliko posmatramo upravu kao političku instituciju, pod njom podrazumevamo „organizaciju“ uprave. Iz pozitivnopravnog pojma uprave u organizacionom smislu u Republici Srbiji proizilazi da se organizacija „državne uprave“ svodi na posebnu organizacionu podstrukturu organa uprave na centralnom nivou vlasti, koju čine tri osnovna organizaciona oblika: ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije.

Današnji položaj državne uprave utvrđen je Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine. Shodno Ustavu, državna uprava je samostalna, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad je odgovorna Vladi. Ustav ne određuje pozitivnopravni pojam uprave u funkcionalnom smislu jer ne utvrđuje delatnosti uprave, prepuštajući određivanje delatnosti zakonu.

Ustav samo delimično određuje pozitivnopravni pojam uprave u organizacionom smislu, utvrđujući da poslove državne uprave obavljaju ministarstva kao najznačajniji organi državne uprave i drugi organi državne uprave određeni zakonom, ne precizirajući koji su to organi. Ustav predviđa da se broj ministarstava utvrđuje zakonom.

Ustav zatim, utvrđujući ko vrši poslove uprave, širi organizacioni pojam državne uprave i na sve druge subjekte kojima je obavljanje upravne delatnosti zakonom povereno kao (upravno) javno ovlašćenje, između ostalih i na organizacione oblike „nedržavne“ uprave, odnosno oblike javnih službi: ustanove, javna preduzeća i javne agencije.

Zakon o državnoj upravi detaljno određuje poslove državne uprave. Novim konceptom upravnih aktivnosti odnosno delatnosti utvrđeno je da je jedna od ključnih i prioritarnih delatnosti uprave da učestvuje u oblikovanju politike Vlade, odnosno kre-

iranju javnih politika. S druge strane, zakonom je utvrđena i organizaciona struktura „državne uprave“, koju, kao što je to već prethodno pomenuto, čine ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije.

Današnjom državnom upravom u Srbiji gospodari partokratija i birokratija, a upravna mašinerija je u značajnoj meri i pod uticajem moćnih klijentskih grupa i industrijskih lobija. U takvoj državnoj upravi učešće u oblikovanju javnih politika postaje nemoguća misija. Staranje za opšte dobro (*bono publico*) nije prioritet. Zato i učestvovanje u oblikovanju javnih politika prerasta u oblikovanje „partokratskih“ i privatnih politika partija i različitih interesnih grupa, koje zamenjuju prave javne politike.

Suštinska reforma uprave treba da doprinese izgradnji demokratske države zasnovane na vladavini prava, odgovornosti, javnosti, ekonomičnosti i efikasnosti. Uprava treba da bude usmerena ka građanima, i da njima i privatnom sektoru pruži visok kvalitet usluga uz razumne troškove. Ona mora biti zasnovana na sledećim osnovnim principima: decentralizaciji, depolitizaciji, profesionalizaciji, racionalizaciji i modernizaciji.

Samo takva državna uprava, što je neposredno utvrđeno i u Strategiji državne uprave iz 2004. godine, može biti u stanju da kroz delotvorne javne politike, koje u najvećoj meri neposredno kreira i izvršava, bude sposobna da rešava probleme i bude istinski servis građana.

Strukturalna reforma uprave u Srbiji je preduslov daljeg procesa evropskih integracija. Često se ističe da EU jeste zajednica zasnovana na upravnom pravu. EU nema svoja ministarstva, odnosno upravu, te implementacija EU direktiva, uredbi i drugih propisa zavisi od kapaciteta nacionalnih administracija da suštinski obezbede njihovo izvršenje.

Nereformisani upravni sistemi zemalja koje su od ranije punopravne članice Unije, pokazali su se veoma opasnim i za samu Uniju. Zato Evropska komisija u procesu evropskih integracija zemalja u tranziciji, još od sredine devedesetih godina 20. veka, posebnu pažnju posvećuje „administrativnom kapacitetu“ zemalja među kojima je i Srbija.

Implementacija standarda evropskog upravnog prostora, koji su se iskristalisali u presudama Evropskog suda pravde, kao što su: pouzdanost i predvidivost, otvorenost i transparentnost, odgovornost i efikasnost, efektivnost i dr, kao i poštovanje čitavog niza dokumenata organa Evropske unije, kao na primer: *Kopenhagenskih kriterijuma*, *Agende 21* i drugih, ali i standarda *Sigma* programa javne administracije koji se odnose na proces odlučivanja, službeničke odnose i upravljanje finansijama u javnoj upravi - od ključnog su značaja za ocenu administrativnih kapaciteta zemalja koje se nalaze u procesu evropskih integracija.

Strategiju reforme državne uprave u Srbiji usvojila je Vlada u oktobru 2004. godine. Sastavni deo ovog dokumenta bio je i Akcioni plan za sprovođenje reforme državne uprave za period od 2004. do 2008. godine. Strategija je kasnije inovirana za period od 2009. do 2013, a od potpisivanja i ratifikacije SPP-a značajnu funkciju implementacionog strateškog dokumenta ima i Nacionalni program za evropske integracije (NPA).

Prilagođavanje standardima evropskog upravnog prostora od ključnog je značaja za dalji proces integracija. Međutim, još uvek nije obezbeđen „administrativni kapacitet“ kroz implementaciju Strategije, Akcionog plana i NPA. „Administrativni kapaci-

tet“ ne podrazumeva samo ljude (državne službenike), već i funkcije (nadležnosti, odnosno delatnosti) i organizaciju (organe) državne uprave koji zajednički treba da dovedu do harmonizacije državne uprave s prethodno pomenutim standardima EU prostora.

I pored relativno solidne Strategije i drugih dokumenata, do prave reforme uprave još uvek nije došlo. Ovaj proces u značajnoj meri ometa upravo partokratija. Tako je na primer primetno da su ministarstva često zakonom kreirana „po meri“ budućih ministara, a ne iz potrebe za određene oblasti. Tako je zakonom legalizovana želja da svaka stranka u „koalicionoj“ Vladi ima svog ministra, te da sama njime i „gospodari“.

Ministarstva kao centralni organi državne uprave deluju kao partijski „feudi“, i kao takva svakako ne mogu biti ni realni kreatori ni izvršioci proklamovanih javnih politika u svojim oblastima. Zato je neophodno „osloboditi“ ministarstva i druge organe državne uprave od partokratije i uskih partijskih interesa. Postojeći administrativni organizacioni kapacitet treba da služi građanima, a ne dnevopolitičkim potrebama partija.

Već površna analiza delokruga određenih ministarstava, ali i drugih organa državne uprave, pokazuje veliki broj sličnih pa i istovrsnih poslova, što utiče na efikasnost i efektivnost i otvara put za korpuciju. Veliki broj nadležnosti koje se međusobno prepliću, zahteva i sve veći broj kadrova – što samo uvećava troškove već „presukupe“ državne uprave u Srbiji.

Slučaj nestašice mleka i vođenje ministarstava kao „partijskih feuda“⁵

U jesen 2010. godine Srbija se suočila s velikom nestašicom mleka. Tadašnji ministar trgovine Slobodan Milosavljević predlagao je da jedan od mogućih načina izlaska iz ove krize bude interventan uvoz mleka iz inostranstva, ali je za to bilo neophodno skidanje carinskih stopa (u nadležnosti Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja i Ministarstva finansija). Ministar je izjavio da je o ovom problemu razgovarao s Mladanom Dinkićem, koji je u to vreme bio ministar ekonomije, ali da se on nije složio. Milosavljević je izjavio da Dinkić nije jedini odgovoran što uvoza mleka nije bilo i ukazao na lošu podelu nadležnosti između samih ministarstava i nedovoljnu koordinaciju između više ministarstava i Vlade u celini. Oštro reagujući, ministar trgovine i regionalnog razvoja za nestašicu mleka javno je „okrivio“ ministra Milosavljevića i založilo se za hitno povećanje otkupne cene mleka, što s druge strane nije bilo moguće jer u „agrarnom budžetu“ nije bilo sredstava za to. Problem se mogao tražiti i na trećem mestu: tadašnjem Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, po nadležnostima od suštinskog značaja za sprovođenje agrarne politike koja je očigledno bila pogrešno postavljena.

Epilog: nestašica mleka je duže vreme potresala Srbiju. Nije bilo popuštinja jer su u pitanju bili partijski i lični interesi. Nestašica mleka postala je pitanje partijskog interesa jer su se ministri, svaki na svoj način, „obračali“ potencijalnim biračima, a administrativni i organizacioni kapacitet uprave nije stavljen u funkciju potreba građana i reformi javne politike u ovoj oblasti.

⁵ Opširnije o polemici između ministara u veb prezentaciji: http://www.b92.net/biz/komentari.php?nav_id=472938 (pregledano 30.6.2011. godine).

Do „dupliranja“ nadležnosti i poslova ne dolazi samo između ministarstava i drugih organa državne uprave, već i između ministarstava i javnih agencija. Sve u svemu, pitanje državne uprave u organizacionom smislu u direktnoj je vezi s delatnostima uprave i nadležnostima pojedinih organa.

Logično je da bi ukidanje pojedinih nadležnosti direktno uticalo na organizaciju uprave od „vrha“ do „dna“, i to od ministarstava i drugih organa državne uprave pa do unutrašnjih organizacionih jedinica u njima, što bi se na kraju reflektovalo i na sistematizaciju radnih mesta i smanjenje broja službenika u državnoj administraciji.

U poslednjem izveštaju Evropske komisije za 2010. godinu posebno je apostrofirana neophodnost efektivnog menadžmenta ljudskih resursa koji podrazumeva i neophodnost uvođenja istinskog merit sistema službeničkih zasluga.

Uvođenje merit sistema službeničkih zasluga ometa upravo partokratija, svesno zadržavajući davno zastareli sistem plena (Spoil system), prema kome se ne samo funkcije u ministarstvima, drugim organima državne uprave i javnim preduzećima, ustanovama i agencijama – oblicima javnih službi – posmatraju kao partijski plen, već i svako radno mesto u državnoj upravi. To sprečava profesionalizaciju u javnoj upravi i čini je nesposobnom u kreiranju i sprovođenju javnih politika.

Suštinska reforma podrazumeva delovanje uprave u „javnom interesu“ za šta je neophodno:

- izvršiti reviziju nadležnosti i delokruga organa državne uprave, smanjiti broj organa i reformisati unutrašnju organizacionu strukturu;
- rasteretiti organe državne uprave od subjektivnih i parcijalnih interesa političkih stranaka i njihovih lidera;
- realno implementirati standarde evropskog upravnog prostora;
- obezbediti adekvatan i standardizovan merit sistem službeničkih zasluga, lišen uticaja prevaziđenog partokratskog sistema plena;
- obezbediti mogućnost da nezavisna kontrolna tela vrše efektivni nadzor nad radom organa državne uprave, a naročito ministarstava.

Pravosuđe

Nezavisno sudstvo kao imperativ savremene pravne države i osnov kontrole zakonitosti predstavlja temelj savremenog demokratskog društva i vladavine prava. Nemoгуće je obezbediti slobodu i pravnu sigurnost za građane ako sudska grana vlasti nije dovoljno ili potpuno nezavisna od zakonodavne i izvršne. Zato je pitanje reforme pravosuđa postalo jedno od ključnih pitanja demokratske tranzicije Srbije nakon promena iz 2000. godine.

Ipak, poslednjih deset godina pokazalo je da druge dve grane vlasti nikada nisu bile istinski i suštinski zainteresovane za nezavisnost sudstva i poštovanje ustavnih garancija nezavisnosti pravosuđa. Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine formalno je uspostavljen poredak koji utvrđuje drugačiji pravosudni sistem od do tada postojećeg, ali nosioci pravosudnih funkcija u Srbiji nisu uživali garancije koje proističu iz načela nezavisnosti sudstva, što se naročito pokazalo u postupku opšteg izbora (reizbora) nosilaca pravosudnih funkcija.

Evropska komisija iznela je oštru zamerku na postupak (re)izbora u svom izveštaju koji se odnosi na Srbiju za 2010. godinu. Negativan izveštaj zahteva ponavljanje postupka opšteg izbora, koji bi upravo trebalo da započne a uslov je nastavka evropskih integracija.

Proces reforme pravosuđa zahtevao je ne samo novi izbor nosilaca pravosudnih funkcija, već i temeljnu reorganizaciju mreže sudova. Čini se, međutim, da je ovaj proces politička elita u Srbiji shvatila više kao pitanje vođenja pravosudne politike, zanemarujući načelo nezavisnosti sudstva i sudija, garantovano Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine.

Reforma pravosuđa dobila je svoj pun pravno-legalistički izraz u setu zakona donetih u toku 2009. godine, a to su: Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o državnom veću tužilaca, Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava. Međutim, kao što se to najčešće i pokazuje u zemljama u tranziciji, „normativni“ model reformi u bilo kojoj oblasti nije realno ostvariv u zemljama sa slabim insitucijama. U njima se pravno-legalistički pravac strategije (čija realizacija prvenstveno zavisi od političkih elita i od njihove volje da je istinski sprovedu) nije pokazao kao efikasan i moguć, što je slučaj i u Srbiji.

Slučaj opšteg izbora sudija i nedostaci objektivnih kriterijuma⁶

U procesu reforme pravosuđa u Srbiji, značajnu ulogu imalo je Ministarstvo pravde, koje je i radilo na izradi nacrtu zakona u oblasti pravosuđa. Ovi zakoni su i usvojeni krajem 2009. godine u procesu opšteg izbora sudija na osnovu novog ustavnog i zakonskog okvira. Visoki savet sudstva (VSS) predložio je nove nosioce sudskih funkcija u Republici Srbiji. Međutim, kriterijumi za izbor nisu bili dovoljno razrađeni, odnosno bili su suviše opšti, što je davalo VSS-u mogućnost za diskrecione predloge sudija. U javnosti se dosta spekulisalo da su upravo političke stranke kroz VSS predlagale „svoje“ kandidate. Tako se, na primer, desilo da su nekadašnje sudije koje su sudile u „izbornim sporovima“ u toku devedesetih, postale novi nosioci sudske funkcije u „navodno“ reformisanom pravosuđu.

O problemima opšteg izbora sudija, nejasnih kriterijuma, nepostojanja pisanog obrazloženja sudijama koje nisu predložene za nove nosioce sudske funkcije, svoju reč dali su stručnjaci i profesionalna udruženja sudija, ali to nije pomoglo. Sudije koje nisu predložene, nisu dobile obrazloženje u čemu nisu ispunile kriterijume stručnosti i dostojnosti. Najveći deo neizabranih sudija žalio se u januaru 2010. godine Ustavnom sudu.

Zainteresovanost za ovaj problem pokazali su i zvaničnici Evropske unije. Izveštaj Evropske komisije u vezi s opštim izborom sudija bio je negativan, iako su i ministarka pravde i predsednica VSS-a u više navrata „ubeđivale“ javnost da je izbor izvršen po „evropskim standardima“.

Epilog: jedan od ključnih uslova daljeg procesa evropskih integracija u prvoj polovini 2011. godine bio je preispitivanje odluka o izboru sudija.

⁶ O ovom slučaju opširnije u veb prezentacijama: <http://www.srbijanet.rs/tag/izbor%20sudija.html> i <http://pescanik.net/content/view/5291/1337/> (pregledano 29.6.2011. godine).

Pored ovog, ni drugi nagomilani problemi u pravosuđu (težak pristup pravdi, kumpiranost, nestručnost sudija, gomilanje i gubljenje predmeta, dugo trajanje postupaka i dr) do danas nisu otklonjeni. Građani ni danas nemaju poverenje u pravosudni sistem, niti se njihova percepcija bitnije izmenila nakon pravno-legalističkih reformi.

Pravosuđe svakako nije ni kreator ni sprovodilac javnih politika, ali je posrednik jer je nezavisno pravosuđe od ključne važnosti za njih. Bez nezavisnog pravosuđa nema ni vladavine prava, a bez vladavine prava nema ni uspešnih javnih politika.

Nezavisni kontrolni organi i tela

U Srbiji dolazi do nastanka i razvoja nezavisnih i samostalnih (*sui generis*) organa i tela tek uz reformu pravnog sistema nakon demokratskih promena od 5. oktobra 2000. godine. Danas postoji čitav niz nezavisnih organa i tela, među kojima se posebno izdvajaju kontrolni organi i tela.

Novi Ustav Republike Srbije iz 2006. godine uzdigao je dva nezavisna kontrolna organa na ustavni „nivo“: Zaštitnika građana i Državnu revizorsku instituciju. Okvir delovanja različitih nezavisnih kontrolnih organa i tela bliže je određen brojnim zakonima koji su doneti u prvoj dekadi 21. veka. To su na primer: Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2004), Zakon o Zaštitniku građana (2005), Zakon o državnoj revizorskoj instituciji (2005), Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (2008), Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (2008), Zakon i zabrani diskriminacije (2009) i dr.

Nezavisni kontrolni organi i tela u svetu (a u poslednjih deset godina i u Srbiji) nastali su iz potrebe za nužnom rekonstrukcijom tradicionalnih političkih institucija koje je stvorila racionalistička i docnije sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa. To je tridesetak godina ranije bio slučaj i u zemljama razvijene demokratije.

Sistem podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku morao je, u cilju uravnoteženja vlasti, a pre svega radi sprečavanja „hegemonizma“ izvršne u odnosu na ostale dve grane vlasti, biti unapređen novim mehanizmima oličenim u „četvrtoj“ grani vlasti: nezavisnim kontrolnim organima i telima.

Differentia specifica nezavisnih kontrolnih organa i tela u odnosu na ostale je u tome što oni vrše spoljnu (parlamentarnu) kontrolu izvršne vlasti a pre svega javne uprave. To je istovremeno skoro jedina zajednička odlika ovih „nezavisnih kontrolnih državnih organa“ (uz podnošenje izveštaja parlamentu i izbor i razrešenje od strane parlamenta). U svemu ostalom, po svojoj prirodi, organizaciji, delokrugu poslova i dr, oni su veoma različiti.

Nezavisni kontrolni organi i tela nisu neposredni kreatori ni izvršioci javnih politika. Međutim, oni su moćno sredstvo koji neposredno i posredno, kao specifičan mehanizam kontrole, obezbeđuje njihovo izvršenje i utiče na njihovu promenu kada takve javne politike same po sebi nisu u opštem interesu.

Po nekih shvatanjima, nezavisni kontrolni organi jesu izvršna ruka parlamenta preko koje on obezbeđuje sprečavanje hegemonizma izvršne u odnosu na zakonodavnu vlast. Tako nezavisni kontrolni organi posredno utiču i na sprovođenje i kreiranje javnih politika. Zato Narodna skupština treba da osluškuje primedbe nezavisnih organa,

Primer odnosa vladajuće većine u Narodnoj skupštini prema nezavisnim kontrolnim telima

U junu 2010. godine nastala je i značajna polarizacija u odnosima između Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti s jedne, i Narodne skupštine (bolje rečeno – dela parlamentarne većine) s druge strane, u vezi s Predlogom zakona o elektronskim komunikacijama.

Na ovaj Predlog, shodno svojim nadležnostima, Zaštitnik je uputio amandmane, ali umesto da Narodna skupština posmatra amandmane i inicijative Zaštitnika kao „sredstvo“ za kontrolu i sprečavanje „hegemonizma“ izvršne nad zakonodavnom vlašću, šef najjače poslaničke grupe u Parlamentu, „Za evropsku Srbiju“ (ZES), javno je okrivio Zaštitnika (i Poverenika) da vode kampanju protiv Narodne skupštine. Amandman se odnosio na jedan od članova Predloga kojim je predviđeno da bezbednosne službe bez odobrenja suda mogu da prate ko, s kim, koliko i kada komunicira telefonom ili internetom. Po mišljenju Zaštitnika, to predstavlja direktno kršenje prava na privatnost kao fundamentalnog ljudskog prava. Zakon o elektronskim komunikacijama (Sg RS 45/10) je usvojen, a novim Poslovnikom Narodne skupštine, kao podzakonskim aktom usvojenim u julu 2010. godine, predviđeno je da Narodna skupština usvaja izveštaje kontrolnih tela, što je u suprotnosti sa zakonima kojim su ova tela, pa i Zaštitnik, osnovani.

Kao epilog je u izveštaju Evropske komisije za 2010. godinu posebno naglašeno da treba izmeniti odredbe Poslovnika u delu koji se odnosi na usvajanje izveštaja nezavisnih kontrolnih tela, što je Narodna skupština i učinila u prvoj polovini 2011. godine.

svojih najznačajnijih saveznika, naročito u vezi s postupkom pripreme i predlaganja zakona i kreiranja javnih politika.

Kako bi ostvario svoju kontrolnu ulogu, neophodno je da Parlament, kao centralna institucija sistema, uvek razmatra izveštaje nezavisnih organa na posebnim sednicama nadležnog odbora Skupštine, a da ključni zaključci budu predstavljeni i usvojeni na plenarnim sednicama, što bi shodno ustavnim prerogativima i nadležnostima Skupštine, zahtevalo od Vlade da takve zaključke neposredno i izvrši. Na ovaj način utiče se na ispravljanje nedostataka u radu organa javne uprave i menjanje, harmonizaciju i usaglašavanje javnih politika u određenoj oblasti. To, nažalost, ni danas u Srbiji nije slučaj.

Deset godina nakon demokratskih promena, upravo na primeru nastanka i razvoja kontrolnih tela, možemo uočiti brojne „slabosti“ srpske demokratije. Umesto da „vlast“

Neizvršenje preporuka Zaštitnika građana

U Izveštaju za 2009. godinu, Zaštitnik građana (ombudsman) je konstatovao da su u toku te godine organi uprave sprovedi samo oko 65% njegovih preporuka, što nije zadovoljavajuće. Značajan deo neizvršenih preporuka odnosio se na ministarstva. Vlada Republike i predsednik Vlade nisu niti jednim zaključkom, saopštenjem, obraćanjem ili na drugi način pozvali organ državne uprave (čiji rad po Ustavu Vlada usmerava, usklađuje i nadzire) da saraduje sa Zaštitnikom i sprovede njegove preporuke.

nastoji da im pomogne kako bi postali pravi nezavisni mehanizmi kontrole, najčešće se dešavalo upravo suprotno. Za to su postojali a i danas postoje brojni razlozi.

Prvi i osnovni je svakako da je Srbija još uvek „partokratska država“. To ima brojne implikacije na izbor funkcionera ili članova nezavisnih tela i formiranje njihovih službi koje utiču na nezavisnost i samostalnost. U nekim slučajevima je izbor članova ili funkcionera bio „obojen“ interesima političkih stranaka koje su kroz Narodnu skupštinu Republike Srbije postavljale podoban ili partijski proveren kadar i simpatizere. Time je kontrola uloga u određenim oblastima u značajnoj meri obesmišljena.

Bez obzira na česte izjave funkcionera i političara da žele brzu harmonizaciju i implementaciju propisa Evropske unije u srpski pravni sistem, kada je reč o kontrolnim nezavisnim organima i telima, ova „podrška“ je ostala deklarativna. To se manifestovalo kako u procesu implementacije usvojenih zakona, tako i kroz česte izmene i dopune ili pokušaje donošenja novih zakona koji sužavaju nadležnosti i delokrug kontrolnih organa i tela (Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za borbu protiv korupcije).

Većina kontrolnih organa i tela godinama nije imala adekvatne uslove i prostor za rad. U krajnjoj instanci, ove uslove treba da obezbedi izvršna vlast koju nezavisni organi i tela kontrolišu. To je uzrokovalo probleme s izvršavanjem nadležnosti i u delokrugu poslova ovih organa i tela.

Demokratski kapacitet i potencijali nezavisnih kontrolnih organa i tela su veliki. Međutim, oni u Srbiji još uvek ne zauzimaju ono mesto koje im shodno njihovoj nadležnosti i funkciji pripada. Jačanjem njihovog institucionalnog kapaciteta i otklanjanjem pomenutih pretnji i slabosti, nezavisni kontrolni organi i tela u budućnosti bi tek trebalo da dokažu svoj značaj u reviziji, unapređenju i kontroli sprovođenja javnih politika u Srbiji.

Zaključak

Kreiranje i sprovođenje novih javnih politika koje se vode u opštem interesu (bono publico), zavisi od snage političkih institucija. Čini se, međutim, da Republika Srbija u ovom trenutku ne poseduje odgovarajući institucionalni kapacitet.

Harmonizacija sistema podele vlasti od vitalnog značaja je za sprovođenje javnih politika. U sistemu u kome izvršna vlast vrši neprimereni pritisak na zakonodavnu i sudsku vlast, i u kojem izvršna vlast ima znatan upliv u institucije četvrte vlasti, oličene u nezavisnim kontrolnim organima i telima, ne može biti ni efektivnog i efikasnog vođenja javnih politika.

Prethodna analiza postojećeg stanja i kapaciteta političkih institucija ukazuje na ključne probleme i slabosti s kojima se one suočavaju i koje značajno utiču na efikasno sprovođenje javnih politika.

Ipak, kreiranje i konkretni predlozi budućih javnih politika, o čemu se detaljno govori u narednim priložima, jesu konstruktivni doprinosi stručnjaka narednoj fazi procesa tranzicije u Srbiji, u kojoj će reformisane institucije imati mogućnost da kroz predložene javne politike obezbede pun doprinos procesu evropskih integracija Srbije i njenom punopravom članstvu u Evropskoj uniji.

LITERATURA

- Dorđević, Snežana, *Analiza javnih politika*, Čigoja, Beograd, 2010. str. 340.
- Fukojava, Frensis, *Gradenje države*, Filip Višnjić, Beograd, 2005, str. 132.
- Lilić, Stevan, *Public Strategy of Administrative Reform in Serbia in the Context of European Integration*, (presented paper), International Political Science Association - IPSA, Conference: „Developing policy in different cultural contexts: learning from study, learning from experience“, Dubrovnik, Croatia, 10-12- June 2011.
- Milenković, Dejan, *Principles of the European Administrative Space and Public Administration Reform in Serbia* (presented paper), International Political Science Association - IPSA, Conference: „Developing policy in different cultural contexts: learning from study, learning from experience“, Dubrovnik, Croatia, 10-12- June 2011.
- Milenković, Dejan, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, (publikacija) Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010. str. 173.
- Milenković, Dejan, *Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih organa i tela posle 5. oktobra u Srbiji*, „Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji - deset godina posle“, (zbornik radova, priredio Dušan Pavlović), Fondacija „Heinrich Boll“, Beograd, 2010, str. 95-105.
- Pajvančić, Marijana, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2009, str. 277.
- Pavlović, Dušan, Stanojević, Ivan, *Predsednik Republike, institucionalni dizajn i politički feleri*, „Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji - deset godina posle“, (zbornik radova, priredio Dušan Pavlović), Fondacija „Heinrich Boll“, Beograd, 2010, str.65-72.
- Pavlović, Dejan, *Reforma pravosuđa u Srbiji nakon 5. oktobra*, „Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji - deset godina posle“, (zbornik radova, priredio Dušan Pavlović), Fondacija „Heinrich Boll“, Beograd, 2010, str.83-94.
- Vilijams, G. Džon, *Kako jedan član parlamenta gleda na odgovornost vlade pred parlamentom*, Narodna skupština Republike Srbije i nezavisni državni organi/tela, (zbornik radova s konferencije „Narodna skupština Republike Srbije i nezavisni državni organi/tela, Beograd 26-27. novembar, 2009. urednici: Borič Čamarnik, Jelena Manić, Biljana Ledeničan) Narodna skupština Republike Srbije - UNDP, Beograd, 2010, str. 248-256.

Političke institucije i ekonomska politika: analiza zakonskih rešenja¹

DUŠAN PAVLOVIĆ
IVAN STANOJEVIĆ

1. Prethodno istraživanje

U ovom tekstu nastavljamo s istraživanjem o uticaju političkih institucija na ekonomsku politiku koju vodi vlada. U prethodnim radovima tvrdili smo kako institucija predsednika ima minimalan uticaj na ekonomsku politiku (Pavlović i Stanojević 2010; Pavlović 2011), ali da, za razliku od toga, činjenica da se vlada bira po proporcionalnom izbornom sistemu, ima veliki uticaj. Naslanjajući se na neka strana prethodna komparativna istraživanja (Persson i Tabellini 2003), potvrdili smo teoriju kako i u Srbiji, kao i u velikom broju drugih slučajeva, proporcionalni izborni sistem stvara trend relativno visoke javne potrošnje i visokog budžetskog deficita (Pavlović i Stanojević 2011).

Opšti zaključak do koga se došlo u najvećem broju slučajeva jeste da je trend visoke javne potrošnje proizvod sindroma rasipanja zajedničkih resursa (*common pool resource problem*) ili „Zakona $1/n$ “², po kome moguće da svaki od učesnika izbegne internalizaciju celokupnih troškova javne potrošnje, što podiže ukupnu potrošnju (Weingast, Shepsle i Johnsen 1981³). U slučaju Srbije, međutim, došli smo do zaključka da pored Zakona $1/n$ deluje i mehanizam „budžetske dileme“ (Pavlović i Stanojević 2011).

- 1 Tekst je nastao u okviru rada na projektu „Konstitucionalizam i vladavina prava u izgradnji nacionalne države – slučaj Srbije“ koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije (br. 47026).
- 2 Zakon $1/n$ podrazumeva da će pojedinci koji imaju na raspolaganju zajednički resurs (resurs za koji svako plaća jednak deo) biti skloniji potrošnji tog resursa nego kada svako mora da plati svoj deo. Tipičan primer je plaćanje računa u kafani. Ako se petoro drugara dogovori da se ukupan račun deli na ravne časti, svaka naredna narudžbina svakog pojedinca košta samo $1/5$ cene. To podstiče naručivanje, jer svako stiče psihološki utisak da ga narudžbina košta manje. Za razliku od toga, ukoliko svako plaća svoj deo računa, svaka naredna narudžbina košta punu cenu, što obeshrabruje marginalno naručivanje (Primo 2007).
- 3 Vajngast i ostali prvi uočavaju ovaj fenomen iako ga vezuju isključivo za geografsku dimenziju. Po njima distributivno pitanje nastaje samo ako se neki projekat (recimo, izgradnja puta ili mosta) vezuje za jedan lokalitet, a finansira se kroz opšte oporezivanje (Weingast *et al.* 1981, 644). Finansiranje socijalnih grupa (na osnovu statusnog položaja) po njihovom shvatanju ne potpada pod distribuciju.

U dve reči, u proporcionalnom izbornom sistemu, kakav postoji u današnjoj Srbiji, veći broj stranaka u vladi povećava verovatnoću veće javne potrošnje. Razlog (svakako ne jedini) leži upravo u političkim institucijama: u proporcionalnim izbornim sistemima, u kojima se stvaraju koalicione vlade s najmanje tri koaliciona partnera, uvećava se verovatnoća da će partneri pribegli neprekidnom uvećavanju javne potrošnje da bi izbegli uzajamno ucenjivanje koje preti da obori vladu (*Ibid.*).⁴

Međutim, mehanizam po kome proporcionalni izborni sistem i koalicione vlade vode do veće javne potrošnje, deluje samo pod određenim uslovima. Da bi mehanizam važio, vlade moraju da budu manjinske ili minimalne pobedničke koalicije (Riker 1962). U slučaju većinskih vlada koje imaju suficit koalicionih partnera (tj. većinu koja prevazilazi minimalnu većinu), mehanizam ne mora da važi jer se takve vlade često i prave da bi se smanjio ucenjivački kapacitet koalicionih partnera, tj. da bi ucenjivač mogao da se „otpusti“ iz koalicije ukoliko ucenjivanje sprečava njeno efikasno funkcionisanje (Strøm i Nyblade 2007). Rikerov zaključak po kome će se *uvek* oformiti samo minimalna pobednička koalicija, pokazao se kao teorijski prihvatljiv, ali empirijski potvrđen u otprilike trećini istraženih slučajeva (Strøm 1990; Laver i Schofield 1990; Galagher, Laver i Mair 1995).

Mehanizam je potvrđen i u slučaju Srbije. Vladu Srbije koja je izabrana u julu 2008. godine, čini minimalna koalicija. Ipak, neformalno gledano, njena podrška u Skupštini je veća od minimalne.⁵ Parlamentarna stranka koja iz opozicije po nekim pitanjima podržava Vladu, jeste Liberalno-demokratska partija (LDP) koja u Skupštini zauzima 12 mesta. Spremnost LDP-a i nezavisnih poslanika da podrže Vladu u Skupštini umanjuje ucenjivački kapacitet koalicionih partnera. Primer za to je usvajanje budžeta za 2010. godinu. Iako je Savez vojvođanskih Mađara (SVM) bio protiv predloga budžeta zbog nedovoljnih izdvajanja za Vojvodinu, budžet je izglasan uz pomoć tri poslanika koji nisu članovi vladajuće koalicije. SVM nije kažnjen izbacivanjem iz koalicije, već odmazdom na lokalnom nivou u Subotici (Pavlović i Stanojević 2010).

-
- 4 Neka empirijska istraživanja sa malim uzorkom dovode u pitanje tvrdnju po kojoj proporcionalni izborni sistemi proizvode vlade koje su sklonije javnoj potrošnji. Džejms Paton pokazuje kako upravo obrnuto može da bude slučaj – vlade koje su proizašle iz većinskog izbornog sistema imaju tendenciju ka relativno višem budžetskom deficitu i većoj javnoj potrošnji. Ali Paton primećuje drugu tendenciju: ako izborni sistem nije važan, veličina parlamenta jeste. Zemlje s malim parlamentom sklone su nižoj potrošnji i nižem budžetskom deficitu, i obrnuto (Paton 2011). To znači da se u nekim slučajevima pojavljuje mehanizam sličan budžetskoj dilemi: veći broj poslanika povećava broj zahteva za većom javnom potrošnjom i stvara prostor za uzajamno ucenjivanje.
- 5 Vladajuću koaliciju u Narodnoj skupštini (saziv 2008–2012) čine Demokratska stranka (64 poslanika), G17 Plus (21), Socijalistička partija Srbije (11), Liga socijaldemokrata Vojvodine (5), Partija ujedinjenih penzionera Srbije (5), Savez vojvođanskih Mađara (4), Sandžačka demokratska partija (4), Srpski pokret obnove (4), Jedinstvena Srbija (3), Zajedno za Šumadiju (2), Bošnjačka demokratska stranka Sandžaka (1), Demokratski savez Hrvata u Vojvodini (1), Partija za demokratsko delovanje (1), Pokret veterana Srbije (1), Socijalno-liberalna partija Sandžaka (1). Pored 128 poslanika vladajuće koalicije, Vladu često podržava i Liberalno-demokratska partija, čiji poslanički klub broji 12 poslanika.

2. Čime se bavimo u ovom tekstu?

U ovom tekstu proširujemo naše prethodno istraživanje na sledeći način: polazimo od pretpostavke da proporcionalni izborni sistem stvara koalicione vlade u kojima koalicioni partneri imaju mogućnost da ucenjuju jedni druge u pogledu potrošnje budžeta koji koriste za stranačke i sopstvene potrebe. Ipak, proporcionalni izborni sistem ne mora nužno vodi do veće potrošnje. To otuda što je moguće dizajnirati institucije kojima bi se anulirao ili barem ublažio trend stvoren proporcionalnim izbornim sistemom.

Jedan od mogućih načina da se reši problem koji stvara Zakon $1/n$, jeste centralizacija odlučivanja o budžetu u izvršnom telu, tj. telu koje sprovodi budžet. Takav institucionalni dizajn popularizovan je kroz modele delegacije i ugovora koji su suprotstavljeni modelu feudalizacije vlade u kome postoji decentralizacija u odlučivanju (Hallerberg 2004; Hallerberg *et al.* 2009). Dok model delegacije podrazumeva ministra finansija sa velikim ovlašćenjima i nadzorom nad izvršenjem budžeta, a sistem ugovora podrazumeva dogovor više stranaka oko unapred dogovorenog nivoa potrošnje, sistem feudalizovane vlade podrazumeva fragmentisani sistem odlučivanja gde faktički svaki akter ima sopstveni budžet što rezultira u labavoj fiskalnoj disciplini (Hallerberg *et al.* 2009, 5). Grubo rečeno, model feudalizacije podudaran je sa Zakonom $1/n$ i problemom rasipanja zajedničkih resursa.

Model feudalizovane vlade i Zakon $1/n$ podrazumevaju da u izvršnoj vlasti postoje samo „ministri trošadžije“ od kojih svaki želi da uveća svoj deo budžeta. Takva organizacija izvršne vlasti savršeno odgovara našem konceptu budžetske dileme. Međutim, po modelu delegacije dolazi da ukoliko bi se ministrima trošadžijama na mestu ministra finansija suprotstavio „ministar tvrdica“, tada ministri trošadžije ne bi mogli da realizuju svoje potrošačke programe (Hagen i Harden 1995; Hagen 1999; 2006).

Centralizovani model počiva na pretpostavci da će „ministar tvrdica“, za razliku od „ministra trošadžije“, biti ministar koga neće vezivati direktan politički interes. Otuda će on biti u stanju da posebnim interesima suprotstavi kolektivni interes vlade (Hagen i Harden 1995, 774). Do sličnog zaključka dolaze Alesina i drugi (1999) u uporednom istraživanju na uzorku od 20 latinoameričkih zemalja. Autori pokušavaju da utvrde da li postoji korelacija između nivoa javne potrošnje, budžetskog deficita i javnog duga i tipa budžetskog procesa koji dele na „hijerarhijski“ i „kolegijalni“.⁶ Hijerarhiski model, po njihovim rezultatima, omogućava manju potrošnju i manji deficit.

Smatramo da ovaj model može efikasno da funkcioniše samo u većinskim izbornim sistemima, tj. u sistemima u kojima se u vladi nalazi samo jedna stranka (ili mali broj stranaka). U takvom sistemu, budući da vladu čini jedna stranka te da su svi ministri iz jedne stranke, „ministri tvrđice“ imaju stranačku podršku za svoju politiku jer mogu da disciplinuju „ministre trošadžije“ po stranačkoj liniji. Nasuprot tome, u proporcionalnim sistemima, koji proizvode koalicione vlade u kojima je broj partnera tri i više,

6 „Hijerarhijski“ sistem odlučivanja je zapravo centralizovan način odlučivanja gde ministar finansija ima nadmoć u odnosu na ostale ministre. „Kolegijalni“ način podrazumeva sporazum (Alesina *et al.* 1999, 257).

model bi mogao da dovede do smanjenja potrošnje jedino pod uslovom da se mesto ministra finansija *izuzme* iz paketa koalicionog sporazuma koji je karakterističan za koalicione vlade. U normalnim okolnostima u kojima nastaje koaliciona vlada, međutim, to je malo verovatno jer je mesto ministra finansija uglavnom predmet koalicionog sporazuma. Kako pokazuje iskustvo Srbije u periodu 2007–2011, visoka javna potrošnja koja je rasla s brojem stranaka u Vladi, proizvod je činjenice da Ministarstvo finansija pre funkcioniše kao „šalter za zavođenje zahteva za potrošnju“ kome različita ministarstva upućuju zahteve za sopstvene potrebe (Pavlović i Stanojević 2011).

Da bi takav aranžman bio moguć, na mesto ministra finansija bira se slaba ličnost, tj. ličnost koja neće predstavljati prepreku takvoj praksi. Vlada Srbije je u periodu 2007–2011. imala dva takva ministra: Dijanu Dragutinović i Mirka Cvetkovića (u dva navrata, kao ministra i kao premijera koji obavlja i funkciju ministra finansija). Taj trend se pojačava ukoliko je sistem polupredsednički. Kada predsednik republike ima skupštinsku većinu, on namerno bira slabu ličnost za premijera jer se time omogućava stabilnost koalicionog sporazuma (Pavlović i Stanojević 2010; Pavlović 2011). Drugim rečima, čini se da sadašnji politički sistem, koji je proizvod proporcionalnog izbornog sistema i polupredsedničkog režima, nije u stanju da generiše poziciju koja se u istoriji Srbije pripisuje Lazi Pačuu (bio ministar u Vladi Srbije, s prekidima u periodu 1904–1915) koji je važio za „ministra tvrđicu“. Otuda centralizacija odlučivanja o budžetskom procesu, pod uslovima koji važe u proporcionalnom izbornom sistemu kakav je danas na snazi u Srbiji, verovatno ne bi nužno uticala na smanjenje nivoa javne potrošnje.

Kako vidimo, postoji nekoliko mehanizama sličnog karaktera – sindrom rasipanja zajedničkih resursa, Zakon $1/n$, budžetska dilema, model feudalizacije vlade – koji u izvršnom telu stvaraju tendenciju ka većoj potrošnji. U ovom tekstu želimo da ispitamo da li u institucionalnom dizajnu u Srbiji postoji prostor za anuliranje efekata budžetske dileme, tj. da li zakonodavno (ili neko drugo telo) ima kapacitet da uravnoteži budžetsku potrošnju. Model institucionalnog dizajna koji bi trebalo da spreči neumerenu potrošnju bi trebalo da izgleda otprilike ovako. Pretpostavimo da u t_0 realan i uravnotežen budžet (recimo, u skladu s godišnjim rastom BDP-a ili nekim drugim razumnim fiskalnim pravilom) za narednu godinu iznosi x . Nakon koalicionih pregovaranja, vlada u t_1 predloži budžet koji iznosi $x+y$. Ukoliko je skupština dužna da usvoji budžet koji predloži vlada, tj. ukoliko nema nikakvu moć podnošenja amandmana ili revizije predloga, usvojen budžet u t_2 će biti $x+y$. Pretpostavimo, međutim, da nakon što vlada podnese predlog, skupština u t_2' ima mogućnost da predloži amandmane na budžet ili upotrebi neki drugi institucionalni mehanizam kojim je moguće smanjiti neumerenu potrošnju koju sadrži predlog, tj. da vrati budžet na x ili promeni njegovu strukturu na $x+z$, pri čemu $z < y$, ili čak smanji nivo potrošnje za y (tada bi budžet u t_2' mogao da iznosi $x-y$). U tom slučaju bi efekti budžetske dileme iz t_1 bili anulirani u t_2' .

3. Fiskalna kontrola i zakonodavno telo

Ostatak teksta posvećen je strukturi ograničenja koja bi mogla da se nađu u zakonodavnom telu. Osnovna ideja je da u pitanjima javne potrošnje zakonodavno telo

može da predstavlja kontratežu izvršnoj vlasti. Najpre definišemo šest indikatora kojima se može odrediti balans između zakonodavnog i izvršnog tela u pitanjima donošenja budžeta. Potom ustanovljavamo da li se indikatori mogu naći u institucionalnom dizajnu u Srbiji, kodirajući svaki indikator na skali 0–10. Indikatore nismo ponderisali (što znači da im svima dodeljujemo podjednaku vrednost). Naposljetku, rezultate dobijene za Srbiju smeštamo unutar rezultata dobijenih za 17 zemalja (odjeljak 5). Listu indikatora, kao i metod kodiranja, preuzimamo od Joakima Venera koji ih je izneo u svojoj knjizi *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control* (Wehner 2010a, 18–63).

Naglašavamo da ovde analiziramo isključivo *zakonska* rešenja za svaki od navedenih indikatora. U mnogim zapadnim demokratijama podudarnost između zakonskih odredbi i prakse je česta. Rezultati iz Venerovog istraživanja odnose se isključivo na zakonska rešenja u zemljama koje su analizirane (vidi grafikon 1 na kraju teksta). Rezultati dobijeni za Srbiju, koje analiziramo u ovom odeljku a koje smo uporedili sa rezultatima dobijenim u drugim zemljama, takođe se odnose na zakonske odredbe da bi bili uporedivi sa ostalim zemljama. Međutim, budući da u Srbiji praksa nije nužno u skladu sa zakonskim odredbama, analizi realnog budžetskog procesa posvetićemo posebnu studiju.

a. Moć podnošenja amandmana

Ukoliko zakonodavno telo ima ovlašćenja da podnosi amandmane na predlog budžeta, ono može da promeni strukturu budžeta. Načelno, postoji nekoliko vrsta amandmanske nadmoći parlamenta nad vladom:

(a) neograničena moć parlamenta, po kojoj on amandmanima može da uvećava ili smanjuje nivo budžeta i menja strukturu potrošnje; idealna tačka zakonodavne vlasti je ovde uvek konačna odluka;

(b) moć relokacije: parlament amandmanima može da poveća izdatke za jednu poziciju (recimo, odbranu), ali to mora da se nadoknadi smanjenjem u nekoj drugoj poziciji (recimo, zdravstvu);

(c) parlament amandmanima može samo da smanjuje nivo budžetske potrošnje, ali ne i da je povećava.

Očigledno je da samo slučajevi (b) i (c) omogućavaju isti ili niži nivo potrošnje od onoga što je predložila vlada. U slučaju (a), međutim, nije moguće sasvim jasno predvideti u kom pravcu bi se kretao nivo potrošnje, tj. moguće je da će potrošnja u t_2 biti još veća od nivoa potrošnje u t_1 . Razlog je jednostavan: u zakonodavnom telu ima više aktera nego u vladi, odakle dolazi da bi zakonodavno telo, pošto ima više članova, trebalo da bude još sklonije višem nivou potrošnje od izvršnog tela (Weingast *et al.* 1981; Von Hagen i Harden 1995; Wehner 2010a, 25). Ukoliko indikator dobije vrednost [10], a parlament je fiskalno „konzervativniji“ od vlade, maksimalna vrednost indikatora upućuje na fiskalnu razboritost. Međutim, ukoliko je situacija obrnuta – ukoliko je vlada fiskalno konzervativnija od parlamenta – tada visoka vrednost indikatora zapravo ukazuje na fiskalno rasipništvo.

U jednom drugom tekstu (Wehner 2010b), Vener objašnjava odnos između fragmentiranosti partijskog sistema i nivoa centralizacije pravila koja regulišu odlučivanja o budžetu. Njegov zaključak je otprilike ovaj: ako je nadmoć zakonodavnog tela da amandmanima menja zakonski predlog budžeta, neograničena, to može da rezultira većom javnom potrošnjom (tj. fiskalnim rasipništvom). Ako je, pak, ta nadmoć ograničena (recimo, svedena samo na ograničenje ili smanjenje deficita), onda je izvesnije da će ishod biti umerenija potrošnja (*Ibid.* 222).

Kodiranje ovog indikatora izgleda ovako: ukoliko skupština može samo da odbaci ili usvoji budžet, indikator dobija vrednost [0]; ukoliko amandmanima može da smanji nivo potrošnje [2,5]; ukoliko može da relocira fondove bez moći da uveća budžet [5] ili deficit [7,5]; ukoliko ima neograničenu moć da menja budžet [10].

Prema Zakonu o budžetskom sistemu iz 2009. godine i pratećim izmenama i dopunama, Narodna skupština Republike Srbije u svojoj nadležnosti ima mogućnost izmena predloga budžeta, s tim što izmene moraju biti u okviru maksimuma deficita utvrđenog predlogom Vlade. To znači da Skupština ne može povećati deficit u odnosu na maksimalni nivo deficita koji predlaže Vlada, niti može iskoristiti suficit, utvrđen u predlogu budžeta Vlade, za povećanje rashoda predloženih budžetom. Skupština poseduje moć relokacije, što će reći da predlog za smanjenje prihoda mora da sadrži mere za uvećanje drugih prihoda ili umanjenje rashoda za isti iznos. Isto je i s predlogom za uvećanje rashoda. Takav predlog mora sadržati mere za utvrđenje prihoda ili umanjenje drugih rashoda za isti iznos (Zakon o budžetskom sistemu, član 44). S obzirom na to da Zakon ne zabranjuje Skupštini da menja veličinu budžeta, zaključujemo da Skupština zapravo može da smanjuje ili uvećava budžet dok god nivo deficita, odnosno suficita koji je Vlada usvojila, ostaje nepromenjen.

Ovakvo zakonsko rešenje donekle odskake od Venerove skale. Skala predviđa da indikator (a) dobije ocenu [7,5] ukoliko zakonodavno telo može da relocira fondove bez moći da uveća budžet ili deficit. S obzirom da Skupština Srbije, pored toga što može da relocira fondove, može i da uvećava budžet dok god ne menja visinu deficita, ocena ovog indikatora trebalo bi da bude veća od [7,5]. Ipak, Skupština Srbije nema neograničenu moć da menja budžet, za koju je predviđena ocena [10] (upravo zbog neophodnosti poštovanja nivoa suficita/deficita koji je predvidela Vlada). Iz tog razloga ovom indikatoru dodeljujemo srednju vrednost između ove dve – [8,75].

b. Reverzija budžeta

Mehanizam reverzije nastupa kada je stari budžet istekao, ali novi još nije usvojen. To znači da skupština ima pravo da ne usvoji budžet. U tom slučaju moguće je nekoliko scenarija:

- (a) budžet se vraća na nulu, tj. nema budžeta sve dok se zakonodavna i izvršna vlast ne dogovore oko novog budžeta;
- (b) budžet se vraća u prethodno stanje (tj. na nivo potrošnje od prethodne godine) sve dok se strane ne dogovore;
- (c) budžet podrazumeva potrošnju samo dela (recimo 25%) prethodnog budžeta koji je neophodan za funkcionisanje minimalnih funkcija države (administracija, policija, vojska, sudovi itd).

Slično kao i u prethodnom slučaju, ovo pravilo može da funkcioniše jedino ukoliko je zakonodavno telo fiskalno konzervativnije od izvršnog. Drugim rečima, zakonodavno telo može da izvuče koncesije od izvršnog jedino ukoliko je njegova idealna pozicija bliža opozivnoj tački od idealne pozicije izvršnog tela (Wehner 2010a, 31).

Drugo, pravilo ima više efekta ukoliko zakonodavna vlast ima pravo podnošenja amandmana – tada ona može da utiče na koncesije od izvršne vlasti; ukoliko nema pravo podnošenja amandmana, onda joj ostaju samo dve opcije – reverzija budžeta ili prihvatanje predloga izvršne vlasti (*Ibid.* 29).

Kodiranje ovog indikatora izgleda ovako. Ukoliko skupština ne prihvata budžet, pa se usvoji vladin predlog ili uslede novi izbori, indikator dobija vrednost [0]; ukoliko se odbije ceo budžet, ali umesto njega se usvoji deo budžeta (privremeno finansiranje), indikator se kodira s [3,3]; ukoliko se usvoji prošlogodišnji budžet - [6,7]; ako se usvoji „nulti budžet“⁷, [10]. Međutim, i ovaj slučaj, kao i prethodni, pokazuje nam kako veća ocena korelira s većom fiskalnom odgovornošću jedino ako je zakonodavna vlast fiskalno konzervativnija od skupštine. Ako to nije slučaj, onda veća vrednost indikatora može da sugeriše fiskalno rasipništvo. Kao i u prethodnom slučaju, ne može se unapred znati kako će se ponašati zakonodavna vlast.

U Srbiji Zakon o budžetskom sistemu predviđa privremeno finansiranje u slučaju da budžet ne bude usvojen u predviđenom roku utvrđenom budžetskim kalendarom (do 15. decembra). Privremeno finansiranje vrši se u trajanju od najduže prva tri meseca fiskalne godine. Za taj period predviđena je potrošnja u visini od najviše jedne četvrtine (25%) iznosa planiranih rashoda u aktu o budžetu prethodne fiskalne godine, s tim što raspoređeni rashodi u prethodnoj godini po vrstama i namenama ne predstavljaju ograničenje (izuzev za isplatu prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja). To zapravo znači da se budžetska sredstva tokom privremenog finansiranja mogu menjati po nahođenju Vlade (ona može svojevoljno da smanjuje neke stavke, a uvećava druge, dokle god se relokacija obavlja unutar zakonski predviđenih 25% prošlogodišnjeg budžeta).

Izuzetno, period privremenog finansiranja može biti produžen za još tri meseca ukoliko budžet ne bude usvojen ni do 15. marta tekuće budžetske godine. Za drugi kvartal privremenog finansiranja (16. mart – 15. jun) primenjuju se ograničenja srazmerna ograničenjima za prvi kvartal. Zakonodavac je očigledno pretpostavio da će nužno doći do dogovora, u vezi s usvajanjem budžeta, između izvršne i zakonodavne vlasti u periodu od šest meseci, pa nije predvideo mehanizme koji će uticati na javne finansije posle tog perioda. Možemo pretpostaviti da će Vlada pasti ako šest meseci od početka fiskalne godine nije uspela da dobije podršku za budžet za tekuću godinu (član 46).

Na Venerovoj skali ovaj indikator u slučaju Srbije dobija ocenu [3,3]. Zakonski gledano, privremeno finansiranje podrazumeva 25% budžeta iz prethodne godine, uz određena odstupanja. Odstupanje u vidu smanjenih ograničenja namena budžetske potrošnje smanjilo bi koeficijent ovog indikatora. Takođe, vremensko ograničenje u kom izvršna i zakonodavna vlast moraju doći do obostrano prihvatljivog budžetskog rešenja, smanjuje ocenu za ovaj indikator.

7 „Nulti budžet“ podrazumeva da se na svim budžetskim pozicijama kreće od nule, te da potrošnja za svaku poziciju mora da se obrazlaže iz početka. Tradicionalno, budžet iz prethodne godine predstavlja osnovnu liniju (*baseline*) nakon čega se pravdaju samo povećanja, tj. odstupanja od nje.

c. Fleksibilnost izvršne vlasti tokom izvršenja budžeta

U prethodna dva slučaja, u zavisnosti od nivoa ovlašćenja zakonodavne vlasti, izvršna vlast može da bude prinuđena da se ponaša strateški između podnošenja i usvajanja budžeta (između t_1 i t_2). Zamislimo, međutim, da zakonodavno telo ima moć da amandmanima izmeni budžet u t_2 , ali da izvršna vlast ima moć da menja nivo potrošnje u t_3 , tj. tokom izvršenja budžeta. U tom slučaju, ovlašćenja zakonodavne vlasti ne bi mnogo vredela, kompletan budžetski proces bi bio zavisn od vlade, što bi ga dobrim delom obesmyslilo (Wehner 2010, 32).

Načelno, postoji nekoliko odnosa između vlade i zakonodavne vlasti po ovom pitanju. Vlada može relocirati deo sredstava (prebacivati ih sa jedne pozicije na drugu bez odobrenja skupštine). Vlada može odbiti da potroši deo budžeta sa obrazloženjem da će ga potrošiti kasnije ili da će deo sredstava preneti u narednu godinu. Konačno, vlada može na osnovu diskrecionih ovlašćenja uvećati potrošnju. U ovom poslednjem slučaju, izvršna vlast ima onu ulogu koju u situaciji podnošenja amandmana (vidi pododeljak a) igra zakonodavna vlast. Ona može da troši manje, ali i više.

Da bi se kodirao ovaj indikator, moguće je postaviti nekoliko pitanja:

- (a) Da li vlada može da relocira sredstva (prebacuje s pozicije na poziciju) tokom izvršenja bez odobrenja skupštine?;
- (b) Da li vlada može da uskrati sredstva koja su rezervisana za potrošnju bez odobrenja skupštine?;
- (c) Da li postoje sredstva koja se nalaze *van* budžetskih pozicija, a kojima vlada koristeći diskreciono pravo može da raspolaze bez odobrenja skupštine tokom izvršenja? Pitanje koje se faktički postavlja pod (c) jeste: može li vlada tokom izvršenja uvećati budžet? (Wehner 2010a, 31-38, 48).

Potvrđan odgovor na svako od ovih pitanja kodira se [0], jer se time pokazuje da u toku izvršenja budžeta zakonodavno telo ne igra značajnu ulogu. Odrečan odgovor nosi [3,3]. Ukupna vrednost se dobija sabiranjem vrednosti za sva tri pitanja.

Odgovor na pitanje (a) da li Vlada Srbije bez odobrenja Skupštine Srbije može da relocira sredstva tokom izvršenja budžeta je potvrđan. Promene, odnosno dopune budžeta sprovode se putem promene zakona o budžetu, odnosno rebalansom budžeta. Kao i sve druge zakone, rebalans budžeta usvaja Skupština. Međutim, Vlada Srbije ima nekoliko pravnih mogućnosti kojima uspeva da relocira sredstva tokom izvršenja budžeta pre i posle rebalansa.

Prvo, Vlada ima na raspolaganju mehanizam aproprijacije, kojim Narodna skupština daje Vladi ovlašćenje za trošenje javnih sredstava do određenog iznosa i za određene namene.⁸ Zakon predviđa da se aproprijacije koriste na ime otplate dugova ili datih garancija ili za potrebe indirektnih korisnika budžetskih sredstava⁹ (član 61).

8 Aproprijacija na engleskom, pored značenja koje podrazumeva izdvajanje sredstava za specijalne namene, ima i značenje uzimanja nečega za sopstvene potrebe, uglavnom bez odobrenja vlasnika.

9 Indirektni korisnici budžetskih sredstava su pravosudni organi, budžetski fondovi, mesne zajednice, javna preduzeća, fondovi i direkcije koje je osnovala lokalna vlast, a koji se finansiraju iz javnih prihoda čija je namena utvrđena posebnim zakonom, ustanove koje je osnovala Republika Srbija,

Vlada praktično može zaduživanjem ili osnivanjem indirektnih budžetskih korisnika u nekoj oblasti automatski prelići budžetska sredstva u tu oblast bez odobrenja Skupštine. Takođe, ne treba ispustiti iz vida ni to da indirektni korisnici mogu napraviti dugove bez pokrića, stavljajući ih na teret Vladi. Na taj način Vlada finansira svoje namešnike u institucijama koje su indirektni korisnici budžeta.

Primeru radi, budžetom za 2011. godinu Vlada kroz apropijacije u vrednosti od preko 16 milijardi dinara (odnosno 160 miliona evra po kursu iz juna 2011. godine) subvencionise „Železnice Srbije“. Ta subvencija je, naravno, bonus koji su „Železnice“ dobile povrh 164 milijarde dinara (1,6 milijardi evra) garancija za strane vlade i institucije. Kao dobar primer za preusmerenja sredstava putem osnivanja indirektnih korisnika budžetskih sredstava može poslužiti Nacionalna agencija za regionalni razvoj. Osnovana 2010. godine, već 2011. kroz apropijacije dobila je 370 miliona dinara (oko 3,7 miliona evra). Slično je i sa zajedničkim privrednim društvom „Fijat automobili Srbija“, koje je kroz apropijacije dobilo 3,6 milijardi dinara (36 miliona evra) na ime osnivačkog udela Vlade Srbije. Može se zapaziti da su sve pomenute stavke predviđene budžetom, što znači da ih je Skupština odobrila. To je tačno, ali jednom kada Vlada sama osnuje institucije koje će biti korisnici budžeta, ili se zaduži, Skupština nema mnogo izbora po pitanju finansiranja rashoda koje je Vlada isplanirala.

Drugi mehanizam koji služi sličnoj svrsi, jeste mehanizam *tekuće* budžetske rezerve. Tekuća budžetska rezerva sadrži deo budžetskih sredstava čija potrošnja nije unapred raspoređena i o njenoj upotrebi odlučuje Vlada na predlog ministra. Sredstva tekuće budžetske rezerve koriste se za neplanirane svrhe za koje nisu utvrđene apropijacije, ili za svrhe za koje se u toku godine pokaže da apropijacije nisu bile dovoljne. Sredstva tekuće budžetske rezerve raspoređuju se na direktne korisnike budžetskih sredstava. To praktično znači da Vlada, pored mehanizma apropijacije, može da reši tekući problem iz još jednog budžetskog fonda.

Do pravih razmera uticaja mehanizma tekuće budžetske rezerve na budžetsku potrošnju, dolazi se kada se tekuća budžetska rezerva razgraniči od *stalne* budžetske rezerve koja se koristi za finansiranje rashoda u otklanjanju posledica vanrednih okolnosti kao što su zemljotres, poplava, suša, požar, klizišta, snežni nanosi, grad, životinjske i biljne bolesti, ekološka katastrofa i druge elementarne nepogode, odnosno drugih vanrednih događaja, koji mogu da ugroze život i zdravlje ljudi, ili prouzrokuju štetu većih razmera (član 70). Ključna razlika između stalne i tekuće budžetske rezerve sastoji se u tome što je prva ograničena na najviše 1,5% ukupnih prihoda za budžetsku godinu, dok ograničenje za drugu ne postoji. To čini da tekuća budžetska rezerva još više izgleda kao „crni fond“ nad kojim izvršna vlast ima diskreciono pravo odlučivanja, a koji se najčešće koristi u političke svrhe.

Ilustracije radi, Narodna skupština je izglasala predlog budžeta za 2011. godinu kojim se Vladi Srbije da dozvoljava da raspolaže s 4,2 milijarde dinara tekuće rezerve (oko 42 miliona evra) naspram samo 50 miliona dinara (oko 500.000 evra) za stalne rezerve. S tom količinom novca Vlada Srbije može da računa pri zadovoljavanju dnevnopolitičkih zahteva interesnih grupa i biračkog tela. Tokom 2010. i 2011. godine, Vla-

odnosno lokalne vlasti, nad kojima osnivač, preko direktnih korisnika budžetskih sredstava, vrši zakonom utvrđena prava u pogledu upravljanja i finansiranja (član 2).

da je bila suočena s velikim brojem štrajkova različitih interesnih grupa – studenata, poljoprivrednika, radnika privatizovanih preduzeća i preduzeća u stečaju – koje su tražile finansijsku podršku po različitim osnovama. Imajući na umu ovako visoku tekuću rezervu, mnogo je lakše razumeti na koji način je Vlada uspevala da ukloni razlog za svaki štrajk izlazeći štrajkačima u susret.

Odgovor na pitanje (b) da li Vlada može uskratiti sredstva, koja su rezervisana za potrošnju, bez odobrenja skupštine – pozitivan je [0]. Naime, ukoliko dođe do povećanja rashoda ili smanjenja prihoda, Vlada, na predlog ministra, može obustaviti izvršenje pojedinih rashoda na maksimalno 45 dana. (Ovakva privremena obustava izvršenja može zaustaviti preuzimanje obaveza; predložiti produženje ugovorenog roka za plaćanja; zaustaviti davanje odobrenja za zaključenje ugovora; zaustaviti korišćenje kvota.)

Ministarstvo u saradnji s direktnim korisnicima budžetskih sredstava¹⁰, bez učešća Skupštine, priprema predlog obima i mera privremene obustave izvršenja. Ove mere mogu se primeniti na sve direktne korisnike budžetskih sredstava. O uvođenju takvih mera Vlada samo obaveštava Narodnu skupštinu (član 62 Zakona o budžetu). Međutim, u slučaju da privremena obustava izvršenja ne pruži željene rezultate, prelazi se na rebalans budžeta u kome Skupština igra značajnu ulogu.

Odgovor na treće pitanje (c) da li postoje sredstva koja se nalaze van budžetskih pozicija, a kojima vlada koristeći diskreciono pravo može da raspolaže bez odobrenja skupštine tokom izvršenja takođe je negativan [3,3]. Koliko je nama poznato, ne postoji *pravni* osnov za korišćenje sredstava vanbudžetskog fonda koji bi omogućio Vladi Srbije da izvršava svoje finansijske obaveze.

Kada se sve sabere, zakonski gledano, ovaj indikator dobija ocenu [6,6] na Venerovoj skali.

d. Vreme podnošenja budžeta i vreme za raspravu

Nije svejedno kada se budžet podnosi skupštini na razmatranje. Ako skupština ima dovoljno vremena da ga razmotri, veće su šanse da se ozbiljnije pripremi i podnese amandmane za promenu; ako je vremena malo, skupština je praktično stavljena pred svršen čin, te mora da usvoji budžet u onom obliku u kome ga je vlada podnela, ili ga odbaci. Ako je vreme između podnošenja i usvajanja budžeta manje od dva meseca, indikator nosi vrednost [0]; ako je manje od četiri meseca [3,3]; ako je manje od šest meseci [6,7]; ako je duže od šest meseci [10].

Postupak pripreme i donošenja budžeta u Srbiji izvršava se prema budžetskom kalendaru koji je utvrđen Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu od 29. decembra 2010. godine. Po ovom rasporedu aktivnosti počinju već 15. februara, a završavaju se 15. decembra usvajanjem budžeta u Narodnoj skupštini. Prva aktivnost Skupštine u ovoj proceduri počinje 15. jula kada Vlada dostavlja Skupštini Izveštaj o fiskalnoj strategiji. Skupština je u obavezi samo da proveriti zakonitost i pruži eventualne komentare i preporuke, koje treba da dostavi Vladi do 31. avgusta. Međutim, Vlada nije dužna da te komentare i preporuke usvoji (član 27g). Stoga ne možemo

¹⁰ Direktni korisnici budžetskih sredstava su organi i organizacije Republike Srbije, odnosno organi i službe lokalne vlasti (član 2).

smatrati da je Skupština ovom aktivnošću uključena u proces usvajanja budžeta na pravi način, iako je Vlada dužna da dostavi Skupštini revidirani Izveštaj o fiskalnoj strategiji, koji zapravo i ne mora da bude revidiran.

Budžetski kalendar predviđa da Vlada dostavi predlog budžeta Narodnoj skupštini do 1. novembra. Skupština potom ima mesec i po dana, do 1. decembra, da usvoji zakon o budžetu. Period za usvajanje budžeta od mesec i po dana potpada pod prvu kategoriju na Venerovoj skali što će reći da izvršna vlast stavlja zakonodavnu pred svršen čin. Stoga ovaj indikator dobija ocenu [0].

e. Kapacitet skupštinskih odbora

Kako je poznato iz literature o funkcionisanju američkog Kongresa (Shepsle 1978; Krehbiel 1991; Shepsle i Weingast 1995), postoje sistemi u kojima skupštinski odbori igraju važniju ulogu od zakonodavnih tela u plenumskom obliku. Odbori mogu da odigraju značajnu ulogu u sprečavanju zakonskih predloga da dođu pred skupštinu. U ovom slučaju pokušavamo da ustanovimo da li u Skupštini Srbije odbori imaju uticaj na budžetski proces.

Načelno gledano, odbori Skupštine Srbije imaju relativno malu moć prilikom dolaska zakonskih predloga u Skupštinu (Poslovnik Skupštine Srbije, član 44). Odbori uglavnom prate sprovođenje Vladine politike, izvršavanje zakona, razmatraju izveštaje ministarstva, daju saglasnost na (neke) akte državnih organa. Odbori mogu da podnose amandmane na predloge zakona (čl. 155 stav 3, 157 stav 6 i 165), ali ne mogu da spreče pojavljivanje predloga zakona u skupštinskoj proceduri. Kako vidimo, moć odbora Skupštine Srbije je mala u poređenju s odborima Kongresa SAD jer nijedan odbor ne može da spreči ulazak zakona u Skupštinu. Ali Venerova skala uopšte ne meri takvu vrstu moći.

Umesto toga, ovde se postavljaju tri pitanja:

- (a) Da li skupštinski odbor za finansije ima pravo da zahteva obrazloženje člana Vlade zaduženog za budžet pre nego što predlog budžeta stigne u Skupštinu?;
- (b) Da li svaki pojedinačni odbor može isto to da zahteva za deo budžeta koji se odnosi na njegovu oblast (recimo, odbor za obrazovanje za deo budžeta koji se odnosi na obrazovanje)?;
- (c) Da li odbor za finansije, ili neki drugi odbor, imaju pravni osnov da traže dokaze o tome kako je budžet izvršen?

Potvrđan odgovor na svako pitanje nosi [3,3]; odrećan [0].

U skladu sa Zakonom o Narodnoj skupštini Republike Srbije, sednicama skupštinskih odbora prisustvuje član ili predstavnik Vlade kada se na sednici razmatra predlog ili mišljenje Vlade (član 27). Tako je i u slučaju predstavljanja budžeta Odboru za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava [3,3]. Međutim, drugi odbori nemaju priliku da steknu uvid u budžetski predlog ili zahtevaju obrazloženje od predstavnika Vlade zaduženog za budžet [0]. Odbor za finansije prema Poslovniku Narodne skupštine ima nadležnost da kontroliše primenu budžeta i pratećih finansij-

skih planova u smislu zakonitosti, svrshodnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava. Odbor takođe podnosi Narodnoj skupštini Izveštaj o izvršenoj kontroli sa predlogom mera (Poslovnik, član 55) [3,3]. Na osnovu svega rečenog, ukupna ocena za ovaj indikator po Venerovoj skali iznosi [6,7].

f. Pristup informacijama o budžetu

Pitanje pristupa informacijama faktički predstavlja problem transparentnosti budžeta. Pitanje koje se ovde postavlja je sledeće: postoji li nezavisno skupštinsko telo koje je u stanju da analizira budžetske stavke ili zatraži razjašnjenja o pojedinim stavkama? Pretpostavlja se da skupštinari ne znaju mnogo o finansijskim pitanjima, zbog čega postojanje takvog tela može da smanji zloupotrebe izvršne vlasti. Ocena za ovaj indikator zapravo koristi neke od praksi koje su primetne u prethodnom indikatoru jer odbori delimično obavljaju funkciju transparentnosti budžetskog procesa (Von Hagen 2006). Ukoliko takvo telo ne postoji, indikator kodiramo s [0]; ukoliko ima do deset članova, [2,5]; do 25 članova, [5]; do 50, [7,5], i preko 100, [10].

Tradicionalno, u političkom sistemu Srbije nalazimo jedno telo koje nadzire budžetski proces (usvajanje i izvršenje). Radi se o skupštinskom Odboru za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava. Odbor razmatra završni račun budžeta i izveštaj Državne revizorske institucije, o čemu podnosi izveštaj sa stavovima i preporukama Narodnoj skupštini. Odbor takođe kontroliše primenu republičkog budžeta, o čemu podnosi izveštaj Narodnoj skupštini s predlogom mera (Poslovnik, član 55). Kako vidimo, Odbor za finansije ima pristup informacijama, ali i ovlašćenja da za skupštinske poslanike jednostavnije izrazi budžetski proces (da bi poslanici lakše mogli da donesu adekvatnu odluku), čime se povećava transparentnost budžetskog procesa, umanjuje moć izvršnog tela i smanjuje prostor za manipulacije budžetom.

Odbor za finansije ima 17 članova i stoga na Venerovoj skali ovaj indikator dobija vrednost [5].

U poslednjih nekoliko godina uspostavljeno je nekoliko vanparlamentarnih institucija koje na jedan indirektan način obavljaju funkciju obezbeđivanja transparentnosti. Tu uz Narodnu banku Srbije spadaju Državna revizorska institucija i Fiskalni savet. Budući da nijedno od ovih tela nije parlamentarno, o njihovom uticaju na fiskalnu politiku biće više reći u našem sledećem tekstu.

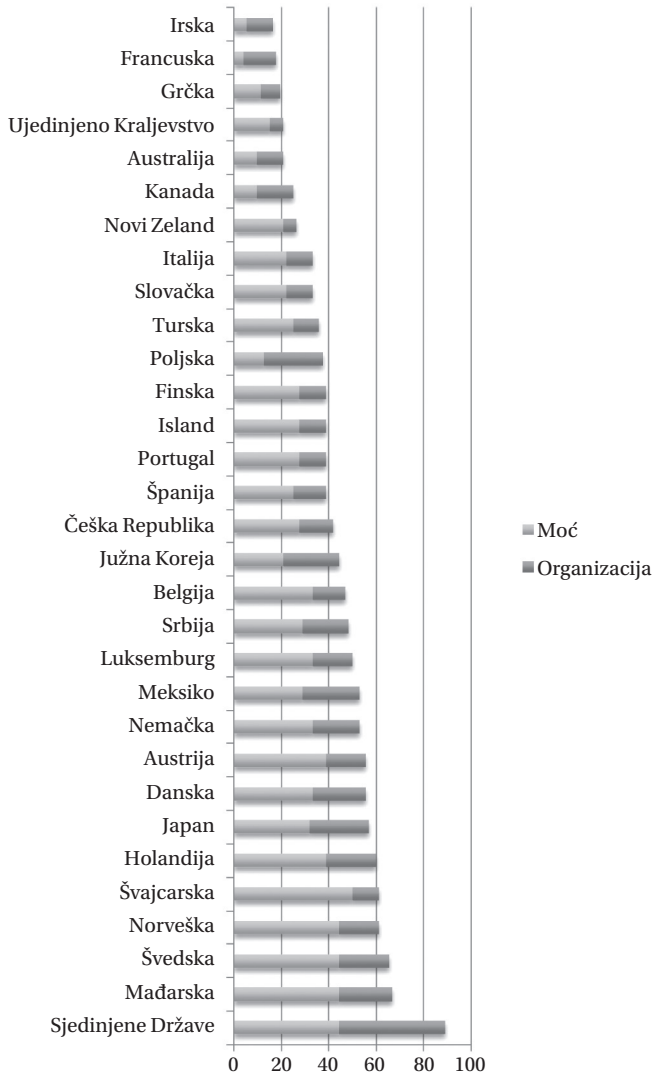
4. Poređenje s drugim zemljama

Pre nego što uporedimo Srbiju s ostalim zemljama, u tabeli 1 izložimo separatne podatke za Srbiju koje smo dobili analizom u prethodnom odeljku. Prva tri indikatora (a-c) zajedno čine indikator moći; druga tri indikatora (d-f) čine indikator organizacije. Indeksi su grupisani u dve grupe jer se prva tri indikatora često nalaze u ustavu ili nekom organskom zakonu (recimo, zakonu o budžetskom sistemu), dok druga tri indikatora ukazuju na organizacioni kapacitet legislature i definisana su zakonima o legislaturi (zakon o skupštini, poslovnik itd) (Wehner 2010a, 52). Kako vidimo iz tabele 1, analiza pravnih akata Srbiji dodeljuje ukupnu vrednost [44,8].

	Amand. a	Opoziv b	Fleksibilnost c	Vreme d	Odbori e	Informacije f	Moć g=(a+b+c)	Org. h=(d+e+f)	Indeks i=g+h
Srbija: zakon	8,75	3,3	6,6	0	6,7	5	25,3	19,5	48,1

Tabela 1: Indikatori moći i organizacije za Srbiju. Podindeksi moći i organizacije su deljeni sa 0,6 da bi se glavni indeks normalizovao na 100.

Kada se rezultati dobijeni za Srbiju porede s rezultatima za 17 zemalja¹¹ iz Venerovog istraživanja, Srbija bi se našla negde na sredini liste (vidi grafikon 1).



¹¹ Detaljniji podaci o svakom podindikatoru za svaku zemlju iz Venerovog grafikona mogu se naći u: Wehner (2006).

5. Zaključak

U ovom tekstu odlučili smo da Venerov indeks moći primenimo na budžetska pravila za Srbiju. Videli smo da se, u zavisnosti od toga da li se indikatori primenjuju na zakonska rešenja ili na praksu, dobijaju različiti rezultati.

Rasprava iz ovog teksta ukazuje na jedan važan zaključak: iako mehanizmi problema zajedničkih resursa, budžetske dileme i Zakona 1/n imaju negativne posledice po nivo javne potrošnje u parlamentarnim režimima koji imaju proporcionalno predstavnništvo, to još uvek ne znači da je razborita i umerena javna potrošnja u takvim režimima nemoguća.

Naime, iz rangiranja prikazanog u grafikonu 1 vidi se da (ako se izuzme prvoplasi-rana SAD) i parlamentarne demokratije s proporcionalnim predstavništvom mogu da razviju institucionalni dizajn koji može da ograniči javnu potrošnju. Kako se vidi iz grafikona 1, veliki broj zemalja kod kojih indeks pokazuje takođe značajno veliku vrednost (iako ne tako veliku kao u slučaju SAD), nema predsednički, pa čak ni polupredsednički sistem.

Drugim rečima, iako su parlamentarni režimi s proporcionalnim izbornim sistemom skloni većoj potrošnji, uz odgovarajući institucionalni dizajn je moguće i u takvim sistemima konstruisati pravila koja bi anulirala efekte mehanizama koji stvaraju tendenciju ka većoj javnoj potrošnji (problem rasipanja zajedničkih dobara; budžetska dilema; model feudalizovane vlade; Zakon 1/n). Takva pravila ne bi trebalo da podrazumevaju diskrecionu moć nijedne grane vlasti, već bi pre trebalo da unapred definišu visinu potrošnje, deficita i javnog zaduživanja (Ferejohn i Krehbiel 1987).

U Srbiji se tendencija unapred definisanog zaduživanja primećuje tek krajem 2010. godine kada je zakonom uspostavljen Fiskalni savet čiji je cilj da kontroliše sprovođenje fiskalnih pravila kojima se utvrđuje koliko je moguće uvećavati budžetski deficit iz godine u godinu. Savet nije parlamentarno telo, pa smo njegov rad i uticaj na budžetski proces ostavili za neki od narednih tekstova.

Na kraju, ponavljamo još jednom da je analiza u ovom tekstu nepotpuna, te da rangiranje Srbije na osnovu analize zakonskih rešenja smešta Srbiju na mnogo višu poziciju od one na kojoj bi se našla kada bi se analizirao budžetski proces. Tu analizu ostavljamo za naš naredni tekst.

CITIRANA LITERATURA

Alesina, Alberto i Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes, Ernesto Stein (1999) „Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America“, u: *Journal of Development Economics*, vol. 59, str. 253–273.

Ferejohn, John i Keith Krehbiel (1987) „The Budget Process and the Size of the Budget“, u: *American Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 2, str. 296–320.

Galagher, Michael i Michael Laver, Peter Mair (1995) *Representative Government in Modern Europe*. McGraw-Hill Higher Education.

- Hagen, Jürgen von i Ian J. Harden (1995) „Budget Process and Commitment of Fiscal Discipline“, u: *European Economic Review*, br. 39, str. 771–779.
- Hagen, Jürgen von (1999) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hagen, Jürgen von (2006) „Political Economy of Fiscal Institutions“, u: Weingast, Barry i Donald Witman [eds.] *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, str. 464–478.
- Hallerberg, Mark (2004) *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance From the End of Bretton Woods to EMU*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hallerberg, Mark i Rolf Reiner Strauch, Jürgen von Hagen (2009) *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krehbiel, Keith (1991) *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Laver, Michael i Norman Schofield (1990) *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Paton, James (2011) „The impact of proportional representation and coalition government on fiscal policy“. (<http://www.adamsmith.org/think-piece/economy/the-impact-of-proportional-representation-and-coalition-government-on-fiscal-policy>; objavljeno 18. aprila 2011; pristupljeno 14. septembra 2011).
- Pavlović, Dušan (2011) „Ekonomske efekte polupredsedničkog sistema u Srbiji“, u: Begović, Bori set al. *Institucionalne reforme u 2010. godini*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije, str. 63–74.
- Pavlović, Dušan i Ivan Stanojević (2010) „Predsednik Republike, institucionalni dizajn i politički feletri“, u: Pavlović, Dušan [editor] *Razvoj demokratskih institucija u Srbiji – deset godina posle*. Beograd: Fondacija „Heinrich Böll“. str. 65–72.
- Pavlović, Dušan i Ivan Stanojević (2011) „Budžetska dilema“, u: Mihajlović, Srećko et al. *Dometi tranzicije od socijalizma ka kapitalizmu*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, str. 229–240.
- Persson, Torsten i Guido Tabellini (2003) *The Economic Effects of the Constitutions*. Cambridge: The MIT Press.
- Primo, David M. (2007) *Rules and Restraint: Government Spending and the Design of Institutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Riker, William (1962) *The Theory of Political Coalitions*. Yale: Yale University Press.
- Shepsle, Kenneth (1978) *The Giant Jigsaw Puzzle. Democratic Committee Assignment in the Modern House*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Shepsle, Kenneth i Barry Weingast [eds.] (1995) *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Strøm, Kaare i Benjamin Nyblade (2007) „Coalition Theory and Government Formation“, u: Boix C. i Stokes S. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press. str. 782–802.
- Strøm, Kaare (1990) *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wehner, Joachim (2006) „Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions“, u: *Political Studies*, Vol. 54, str. 767–785.
- Wehner, Joachim (2010a) *Legislatures and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control*. Hampshire: Palgrave. Macmillan.
- Wehner, Joachim (2010b) „Institutional Constraints on Profligate Politicians: The Conditional Effect of Partisan Fragmentation on Budget Deficits“, u: *Comparative Political Studies*, no. 43(2), str. 208–229.
- Weingast, Barry, i Kenneth Shepsle, Christopher Johnson (1981) „The Political Economy of Benefits and Costs: A neoclassical Approach to Distributive Politics“, u: *Journal of Political Economy*. Vol. 89, No. 4, str. 642–664.

Analiza procesa odlučivanja u spoljnoj politici Republike Srbije¹

VLADIMIR PAVIĆEVIĆ
DRAGAN ŽIVOJINOVIĆ

Kada analiziramo spoljnu politiku Srbije, prva decenija 21. veka se može opisati kao period izvesne konfuzije. Nepostojanje jasnog cilja i orijentacije u punom kontinuitetu od deset godina potvrđuju promene koje su spoljnopolitički akteri Srbije usvajali formiranjem svake nove vlade od 2001. godine do danas. Tako je jasnu evroatlantsku spoljnu politiku Srbije, koju je 2001. godine utemeljio tadašnji ministar spoljnih poslova Goran Svilanović, u izvesnoj meri relativizovao njegov naslednik Vuk Drašković, da bi sadašnji ministar Vuk Jeremić u svoja dva mandata upravljanja spoljnom politikom napravio vidni zaokret i očistio je od jasne sadržine i orijentacije.

Posebni deo u spoljnoj politici Srbije odnosi se na zakonodavni okvir koji obezbeđuje jasnu proceduru donošenja i sprovođenja odluka u ovoj oblasti. Pretpostavka je u razvijenim demokratskim državama da je poštovanje procedure prilikom odlučivanja jedan od preduslova odvijanja političkih procesa. Mnoge odluke u području spoljne politike Srbije, donošene u prethodnoj deceniji, deluju posebno sporno ako se posmatraju iz institucionalnog aspekta.

Odnos institucionalnih pretpostavki i donošenja i sprovođenja spoljnopolitičkih odluka Republike Srbije predmet je ove analize. U tekstu ćemo se ograničiti na poslednje tri godine i to od formiranja Vlade nakon parlamentarnih izbora 2008. zaključno s junom 2011. godine. Najpre opisujemo zakonodavni okvir spoljne politike Srbije, potom i dva slučaja koja se tiču spoljnopolitičkog nastupa predstavnika Srbije a izazvala su najviše pažnje javnosti. To su:

- (1) slučaj rezolucije koju je Srbija zajedno s Evropskom unijom podnela UN nakon donošenja savetodavnog mišljenja MSP o legalnosti jednostrano proglašene nezavisnosti Kosova 2010. godine;
- (2) slučaj bojkota dodele Nobelove nagrade za mir za 2010. godinu.

1 Tekst je nastao u okviru rada na projektu „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu“ koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije (br. 179076). U pripremi i pisanju teksta učestvovali su studentkinje i studenti osamnaeste generacije Beogradske otvorene škole: Aleksandar Golubović, Ana Odorović, Vida Radosavljević, Eleonora Kreačić, Jugoslav Vladislavljević, Marija Todorović, Milan Trpković, Milica Živković, Mihailo Gajić, Nataša Gatarić, Sanja Vico, Tijana Madžar.

Nakon opisa ovih slučajeva analizira se institucionalni aspekt odlučivanja u spoljnoj politici Srbije. U tom delu teksta pokušaćemo da dokažemo da konfuziju u spoljnopolitičkoj orijentaciji prati i odsustvo poštovanja institucionalnog okvira za usvajanje odluka što čini sliku spoljne politike Srbije neuređenom i haotičnom.

Institucionalni okvir spoljne politike Srbije

Spoljna politika Republike Srbije regulisana je Ustavom, Zakonom o Vladi, Zakonom o predsedniku, Zakonom o ministarstvima i Zakonom o spoljnim poslovima. Shodno ovim aktima, ključni akteri spoljnopolitičke delatnosti su Narodna skupština, predsednik, Vlada i Ministarstvo spoljnih poslova.

U jednom od osnovnih načela Ustava Srbije posebno je naglašena potreba da spoljna politika počiva na opšteprihvaćenim principima i pravilima međunarodnog prava, bez obzira na to ko je kreira (čl.16 Ustava). To znači da postoje određeni principi i pravila koji su prihvaćeni na međunarodnom nivou i to u cilju međunarodne saradnje i regulisanja međudržavnih odnosa. Svaka država u svom domaćem pravu predviđa kome se poverava nadležnost za kreiranje i vođenje spoljne politike. Republika Srbija je različita ovlašćenja, koja spadaju u domen spoljne politike, poverila različitim državnim organima. U daljem tekstu ćemo analizirati koja ovlašćenja po ima Narodna skupština, zatim predsednik Republike, potom koju ulogu imaju Vlada, Ministarstvo spoljnih poslova, kao i ministar odgovarajućeg resora.

Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i ratifikovani međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom (član 16). S obzirom na činjenicu da potvrđeni ugovori postaju deo pravnog poretka države, na njihovo potvrđivanje se može gledati kao na donošenje novih zakona, pa se ova uloga poverava zakonodavnom organu, tj. Narodnoj skupštini. Pored toga, Ustavom je predviđeno da Narodna skupština odlučuje o drugim važnim pitanjima koja su u relaciji sa spoljnim poslovima države, a to su: odlučivanje o promeni granice, odlučivanje o ratu i miru i proglašavanje ratnog i vanrednog stanja i usvajanje strategije odbrane (član 99). U vezi s tim, o upotrebi Vojske Republike Srbije van njenih granica može odlučiti isključivo Narodna skupština.

Predsednik Srbije, takođe, ima određene nadležnosti i one su utvrđene Ustavom. Prema članu 112 Ustava, predsedniku je, pored ostalih ovlašćenja, povereno da predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu, postavlja i opoziva ukazom ambasadore Republike Srbije na osnovu predloga Vlade i prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika. Predsednik ima pravo i dužnost da izražava državno jedinstvo Republike Srbije (član 111), te lično predstavlja Srbiju u drugim državama i međunarodnim institucijama.

Iako su pojedina spoljnopolitička ovlašćenja poverena Narodnoj skupštini, kao nosiocu narodne suverenosti, i predsedniku, s obzirom na legitimitet njegove vlasti, koji crpi iz neposrednih izbora, glavni organ koji utvrđuje i vodi politiku je Vlada (član 123 i član 2 Zakona o Vladi). Ona svoje odluke donosi na sednici većinom glasova svih

članova (čl. 26 Zakona o Vladi). Kao organ koji bira Narodna skupština, Vlada je odgovorna narodnom predstavništvu za vođenje politike Republike Srbije i uopšte za stanje u svim oblastima iz svoje nadležnosti (čl. 7 Zakona o Vladi).

Posebna ovlašćenja data su predsedniku Vlade. U okviru svoje generalne nadležnosti da vodi i usmerava Vladu i stara se o jedinstvu njenog političkog delovanja, predsednik Vlade može ostalim članovima davati obavezna uputstva i posebna zaduženja, shodno programu i politici Vlade (čl. 12 Zakona o Vladi). Stoga je svaki pojedini član odgovoran za sprovođenje programa i politike Vlade, kao i za izvršenje obaveznih uputstava i posebnih zaduženja koje mu je odredio predsednik (čl. 14 Zakona o Vladi). Sve to važi pod uslovom da predsednik Vlade pri tom nije prekoračio svoja ovlašćenja (čl. 12 Zakona o Vladi).

Ministar spoljnih poslova, međutim, može aktivno učestvovati u formiranju spoljnopoličke strategije podnoseći Vladi predloge za uređivanje pitanja iz njene nadležnosti. On takođe može zatražiti od Vlade da zauzme stav o određenom pitanju (čl. 14 Zakona o Vladi). Zakon o spoljnim poslovima naročito naglašava ulogu pojedinačnih ministarstava u ostvarivanju i unapređivanju međunarodne saradnje u okviru svog delokruga (čl. 20 Zakona o spoljnim poslovima).

Posebno mesto u održavanju međunarodnih odnosa svakako zauzima Ministarstvo spoljnih poslova. Iako Vlada kao kolektivni organ formalno utvrđuje spoljnu politiku, Ministarstvo spoljnih poslova je glavni organ za njeno sprovođenje (čl. 2 Zakona o spoljnim poslovima). Naime, da bi država na spoljnopoličkom planu ujednačeno delovala, potrebno je da svi njeni organi prilikom obavljanja spoljnih poslova međusobno saraduju. Ta saradnja se ostvaruje kroz međusobno izveštavanje i koordinaciju pojedinih aktivnosti koju vrši Ministarstvo spoljnih poslova (čl. 3 i 4 Zakona o spoljnim poslovima). Svi državni organi u obavljanju spoljnih poslova obaveštavaju ovo Ministarstvo o planiranim i sprovedenim aktivnostima. Pored toga, komunikacija državnih organa s predstavnicima drugih država i međunarodnih organizacija odvija se posredstvom Ministarstva spoljnih poslova ili u saradnji s njim kada je to u skladu s međunarodnim ugovorima i diplomatskom praksom. Isto važi po pitanju odnosa državnih organa s diplomatsko-konzularnim predstavništvima (čl. 4 Zakona o spoljnim poslovima).

Ministarstvu spoljnih poslova povereno je niz pojedinačnih funkcija koje se odnose na spoljnu politiku i održavanje odnosa Republike Srbije s drugim državama, međunarodnim organizacijama i institucijama. Pojedini poslovi imaju samostalni, dok drugi imaju više konsultativni karakter u odnosu na poslove i odluke Vlade. U prvu grupu spadaju ovlašćenja Ministarstva spoljnih poslova da predstavlja Republiku Srbiju pored predsednika Republike u međunarodnim odnosima; štiti interese Republike Srbije, njenih državljana i pravnih lica u inostranstvu; organizuje zvanične posete na državnom i nižim nivoima; učestvuje u pripremama za nastup predstavnika Republike Srbije u međunarodnim pregovorima i na konferencijama; u saradnji s drugim nadležnim organima obezbeđuje učešće u međunarodnim misijama i drugo. U drugu grupu poslova spadaju ovlašćenja Ministarstva spoljnih poslova da predlaže Vladi spoljnu politiku koju ona utvrđuje; predlaže Vladi učlanjenje, odnosno učešće Republike Srbije u međunarodnim organizacijama, kao i u različitim oblicima međunarodne saradnje; analizira spoljnopoličke aspekte odbrane i nacionalne bezbednosti; priprema nacрте zakona,

drugih propisa i opštih akata iz oblasti spoljnih poslova; priprema pravna mišljenja iz međunarodnog prava za potrebe predsednika Republike, Vlade i drugih državnih organa; predlaže Vladi strategiju razvoja spoljnih poslova i druge mere kojima se oblikuje spoljna politika Vlade i drugo (čl. 5 Zakona o spoljnim poslovima).

Do sada je u najkraćim crtama predstavljen institucionalni dizajn za stvaranje i sprovođenje spoljne politike Srbije. Predstoji opis dva slučaja pomoću kojeg ćemo pokušati da utvrdimo da li stvarni procesi vođenja spoljne politike odgovaraju proceduri koja je prethodno opisana.

Slučaj rezolucije koju je Srbija zajedno s Evropskom unijom podnela UN nakon donošenja savetodavnog mišljenja MSP o legalnosti jednostrano proglašene nezavisnosti Kosova

Početak 1998. godine došlo je do oružanih sukoba između Oslobođilačke vojske Kosova (OVK) i Vojske Savezne Republike Jugoslavije (SRJ). Intenzitet sukoba se postepeno povećavao da bi početkom 1999. godine kulminirao. NATO je počeo bombardovanje teritorije SRJ, optužujući Vladu SRJ da sprovodi masovne progone Albanaca na Kosovu.

Bombardovanje je okončano potpisivanjem Vojno-tehničkog sporazuma u Kumanovu, a pitanje statusa Kosova uređeno je sadržinom Rezolucije 1244 koja je nakon toga usvojena u Savetu bezbednosti Ujedinjenih nacija. Sporazumom iz Kumanova i Rezolucijom 1244 predviđen je prekid sukoba, povlačenje Vojske Jugoslavije s teritorije Kosova kao i uspostavljanje autonomije na Kosovu i izgradnja institucija koje bi vršile vlast u pokrajini, kao prelazno rešenje do utvrđivanja konačnog statusa. Tokom 2006. godine otpočeli su pregovori između Vlade Republike Srbije i predstavnika prelaznih institucija Kosova. Pregovori su vođeni pod mandatom „trojke“ i Kontakt grupe tokom 2006. i 2007. godine, a okončani su neuspešno.

Vlada Srbije je zastupala stav da su pregovori završeni neuspešno zato što su države zapadne Evrope i SAD opstruirale pregovore insistiranjem na tome da jedini ishod pregovaračkog procesa treba da bude nezavisnost Kosova. Usled takvog stava nije bilo pravog podsticaja da albanska delegacija u pregovaračkom procesu traga za kompromisnim rešenjem pitanja o budućem statusu Kosova. Vlada Srbije je konstatovala da se neke zapadne države oštro protive nastavku pregovora o budućem statusu, što je onemogućavalo Savet bezbednosti da pronađe kompromisno rešenje ovog problema. Vlada Srbije je smatrala da zapadne države ohrabruju albanske predstavnike na Kosovu da proglase nezavisnost. Nakon neuspešnih pregovora predstavnici albanskog naroda na Kosovu proglasili su nezavisnost Kosova u februaru 2008. godine.

Reakcija na jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova bila je rezolucija koju je Vlada Srbije podnela Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija. Predloženi tekst rezolucije je usvojen što je obezbedilo osnov da Generalna skupština Ujedinjenih nacija zatraži od Međunarodnog suda pravde savetodavno mišljenje o legalnosti jednostrano proglašene Deklaracije o nezavisnosti Kosova. Proces donošenja savetodavnog mišljenja pred Međunarodnim sudom pravde trajao je od 2008. do 2010. godine.

Savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde saopšteno je krajem jula 2010. godine i u njemu je evidentirano da sadržina Deklaracije o proglašenju nezavisnosti Kosova nije u neskladu s međunarodnim pravom.

Mišljenje međunarodnog suda pravde podstaklo je poslanike u Narodnoj skupštini Republike Srbije da usvoje rezoluciju o Kosovu i Metohiji. Nakon izglasavanja rezolucije, Ministarstvo spoljnih poslova Srbije je u ime Republike Srbije podnelo 28. jula 2010. godine Generalnoj skupštini UN predlog nove rezolucije kojom je upućen poziv da se putem dijaloga dođe do uzajamno prihvatljivog rešenja za sva otvorena pitanja. Predložena rezolucija je sadržala i konstataciju da Međunarodni sud pravde nije potvrdio pravo kosovskih Albanaca na otepljenje od Srbije, kao i da jednostrana secesija nije prihvatljiv način za rešavanje pitanja teritorijalnih razgraničenja.

Ubrzo po podnošenju rezolucije Generalnoj skupštini UN, zvaničnici iz SAD, EU i ambasadori ovih država u Beogradu javno su kritikovali postupak predstavnika Srbije. Kritikovana je Vlada Srbije zato što nije usaglasila tekst rezolucije s mišljenjem predstavnika većine država EU. Način na koji su ambasadori obavesteni o tekstu rezolucije, bio je posebno uvredljiv za neke od njih pa je tako britanski ambasador Stiven Vordsvort javno reagovao na činjenicu da su ambasadori, uključujući i njega, pozvani u Ministarstvo spoljnih poslova, gde im je diktiran predlog srpske rezolucije, nakon čega je rezolucija hitno podneta bez čekanja na njihovo mišljenje.

Nakon toga zvaničnici vlada država EU i SAD saopštili su da bi Srbija trebalo da povuče predloženi tekst i da podnese novu rezoluciju koja bi bila pisana u saradnji Srbije i Evropske unije. Predstavnici Vlade Republike Srbije su uporno insistirali na tekstu rezolucije koju je Srbija podnela Generalnoj skupštini odbacujući mogućnost podnošenja nove rezolucije. Došlo je do intenziviranja diplomatske aktivnosti, a Beograd je posetio veliki broj diplomata. Šef diplomatije Nemačke, Gvido Vestevale, posetio je Beograd 30. avgusta 2010. godine izražavajući stav da je nezavisnost Kosova realnost, kao i da je Brisel, a ne Njujork, mesto za razgovore između predstavnika Beograda i Prištine. Svoju posetu završio je razgovorom s ministrom spoljnih poslova Srbije, Vukom Jeremićem, nakon čega je Jeremić izjavio je da Srbija neće povući rezoluciju o Kosovu.

Sonja Liht, predsednica Spoljnopolitičkog saveta Ministarstva spoljnih poslova Srbije, izjavila je istog dana da je politika odbijanja razgovora i kompromisa vrlo opasna kao i da se ona zalaže za dogovor s EU smatrajući da je dogovor moguć ako Srbija odstane od zahteva da se o Kosovu raspravlja u Generalnoj skupštini UN. Ubrzo je Beograd posetio ministar spoljnih poslova Velike Britanije, Vilijem Hejg, koji je zahtevao da se rezolucija povuče.

U međuvremenu su Beograd posetili i američki kongresmeni koji su s predsednikom Tadićem i premijerom Cvetkovićem razgovarali o rezoluciji. Nakon susreta s kongresmenima, predsednik Tadić je izjavio da Srbija vodi razgovore sa svim međunarodnim faktorima kako bi se rezolucijom, koja bi obezbedila dijalog Beograda i Prištine, došlo do rešenja problema. Ministar spoljnih poslova Vuk Jeremić je dva dana kasnije ponovio da Srbija ne planira da povuče rezoluciju.

Nakon ovog perioda intenzivne diplomatske aktivnosti, zvaničnici Vlade Republike Srbije nisu se oglašavali po pitanju rezolucije sve dok 7. septembra 2010. godine nije organizovan sastanak predsednika Borisa Tadića i visoke predstavnice EU za spoljnu

i bezbednosnu politiku Ketrin Ešton. Njih dvoje su tom prilikom dogovorili nastavak dijaloga o rezoluciji sve do zasedanja Generalne skupštine Ujedinjenih nacija. Uoči ovog susreta predstavnici Srbije i Evropske unije su potvrdili spremnost za zajedničko usaglašavanje teksta koji bi bio prihvatljiv obema stranama.

Ishod svih aktivnosti koje su preduzimali predstavnici različitih grana vlasti u Srbiji u periodu nakon podnošenja rezolucije Generalnoj skupštini krajem jula 2010. godine, bilo je podnošenje nove rezolucije Generalnoj skupštini, koja je ovog puta bila usaglašena sa mišljenjem svih 27 država EU. Rezolucija je podneta 9. septembra 2010. kada je i usvojena. Ovom rezolucijom su omogućeni pregovori između predstavnika Srbije i vlasti na Kosovu, koji obezbeđuju aktivnu ulogu i posredovanje predstavnika Evropske unije.

Rezolucija, podneta 9. septembra, sadržinski je veoma različita od one podnete krajem jula. U konačnoj analizi će nam biti naročito važno da utvrdimo da li je dinamika promena u spoljnopolitičkom nastupu u konkretnom slučaju praćena poštovanjem procedure za usvajanje te vrste odluka.

Slučaj bojkota Nobelove nagrade za mir za 2010. godinu

Tri dana pre dodele Nobelove nagrade za mir, ministar spoljnih poslova Srbije, Vuk Jeremić, izjavio je da je odlučeno da predstavnici Srbije neće prisustvovati ceremoniji dodele, ističući da su odnosi s Kinom najviši nacionalni interes. Ovakav stav je predstavljen kao principijelan budući da se vezuje za stratešku oslonjenost Srbije na četiri stuba spoljne politike, od kojih je jedan Kina.

Već sutradan su počele da stižu negativne reakcije iz Evrope. Jelko Kacin, izvestilac Evropskog parlamenta za Srbiju, saopštio je da je šokiran ovim potezom napominjući da postoji očigledna kontradiktornost između saopštene odluke i proklamovanog evropskog puta Srbije. Kacin je predložio da se o srpskoj spoljnoj politici povede rasprava i u institucijama EU, ocenivši da je na ovaj način Srbija manifestovala servilnost, nedopustivu za državu koja teži ulasku u EU.

Anđela Filoti, portparolka Evropskog komesara za proširenje, Štefana Filea, izjavila je da su u Evropi razočarani i zabrinuti zbog ovakve odluke Srbije i da će razmotriti postoji li mogućnost da dođe do promene u stavu. Portparolka Filoti povezala je ovu odluku s političkim kriterijumom bitnim za proces evropske integracije Srbije, čime je ukazala na to da bi ovakav stav Srbije mogao da utiče na mišljenje Evropske komisije o statusu kandidata za punopravno članstvo u EU. Jedinstveni nastup evropskih zvaničnika povodom odluke Srbije o bojkotu dodele Nobelove nagrade za mir upotpunila je izjava predsednika Komiteta za jugoistočnu Evropu Evropskog parlamenta, Edvarda Kukana. On je odluku nazvao spornom i vrlo lošim signalom koji je iz Srbije poslat i u Brisel.

Uporedo s reakcijama iz Evropske unije, reagovala je i javnost u Srbiji. Predstavnici nekoliko nevladinih organizacija poslali su zajedničko saopštenje u kojem se navodi da su ovakvom odlukom predstavnici Srbije pokazali da ne razumeju savremene međunarodne odnose, omalovažavaju ljudska prava i vrednosti koje se nalaze u osnovi

evropskih integracija. U saopštenju se zahtevalo preispitivanje objavljene odluke. Ovim kritikama pridružile su se i tri parlamentarne stranke.

Posle ovakvih reakcija, nastalo je kolebanje u vladajućoj koaliciji oko toga da li je donesena odluka bila dobra. Ono se najpre jasno moglo uočiti u opreznim izjavama šefice poslaničkog kluba „Za evropsku Srbiju“ Nade Kolundžije i potpredsednika Vlade Božidara Đelića. Nada Kolundžija je izjavila da je Odbor Skupštine Srbije za inostrane poslove zatražio da mu ministar spoljnih poslova podnese izveštaj o odluci, dok je Božidar Đelić objašnjavao da je ova odluka u strogoj nadležnosti Ministarstva spoljnih poslova Srbije. U novim okolnostima Vuk Jeremić je pravdao odluku tvrdnjom da je državni interes najbolje predstavljen ovim rešenjem, da odluka nije doneta olako i da takvom odlukom ne mogu svi biti zadovoljni.

Nastup ministra Jeremića nije bio ubedljiv budući da je u kratkom vremenskom periodu kolebanje u pogledu opravdanosti odluke o neučestvovanju na ceremoniji dodele Nobelove nagrade za mir pojačano. Dok je predsednica Narodne skupštine, Slavica Đukić-Dejanović, ocenila da sva delikatna pitanja zahtevaju konsultacije svih relevantnih subjekata u državi, koje su ovog puta izostale, Milivoje Mihajlović, šef Vladinog kabineta za medije, saopštio je da Vlada stoji iza odluke svog ministra.

Posebno je interesantno držanje predsednika Tadića povodom ove odluke. Ono bi se moglo opisati kao slanje zbunjujućih signala. Tadić je najpre izjavio da ne želi da komentariše odluku dok nadležne institucije ne zauzmu stav, ali je njegova ćutljivost postala sugestivna kada je usledio dodatak da on sam potiče iz disidentske porodice. Boris Tadić je ubrzo izjavio da je ministar Jeremić doneo odluku u skladu sa svojim nadležnostima, ali je odmah dodao da Vlada nije raspravljala o tom pitanju. Ovakvim spajanjem afirmativnog stava prema proceduri donošenja odluke sa sumnjom o stavu Vlade prema odluci, postiglo se tiho ograđivanje od odlučnog, a otvorena su vrata mogućnosti naslućivanja negativnog stava. U prilog nameri ovakvog istupanja u javnosti, stajala je i logička nekonzistentnost rečenice – ako je odluka doneta „u skladu s nadležnostima“, onda nije potrebna rasprava Vlade, i obrnuto: ukoliko je potrebna rasprava, tada odluka nije doneta u skladu s nadležnostima.

Vlada se oglasila neubedljivom izjavom premijera Mirka Cvetkovića – saopštenu odluku opisao je kao taktički potez. To, međutim, nije bio ubedljiv argument za evropske zvaničnike koji su pojačavali pritisak kako bi se postigla promena stava srpske vlade. Nakon susreta s Cvetkovićem, dan pre ceremonije dodele, evropski komesar za proširenje, Štefan File, rekao je da su naredni meseci odlučujući za proces evropskih integracija i da će Srbija biti pod lupom evropskih institucija.

Uočavajući sve veću neodlučnost unutar vladajuće koalicije, ministar spoljnih poslova Vuk Jeremić odbacio je ideje o načinima eventualne promene odluke izjavljujući da ne vidi kako bi ona mogla biti revidirana budući da je doneta u skladu sa Zakonom o spoljnim poslovima i predviđenom procedurom. Ministar je naglasio da donošenje odluke ne spada u nadležnost Vlade, već u ekskluzivnu nadležnost Ministarstva spoljnih poslova Srbije. Uprkos tome, veče pre ceremonije dodele premijer Cvetković je saopštio da će Srbiju na ceremoniji predstavljati ombudsman Saša Janković. Premijer Cvetković je dodao da Saša Janković tu odluku može da donese samostalno kao nezavisni državni organ, ali da će ovom prilikom on biti i njegov lični izaslanik.

Na pitanja kojima se izražavala sumnja da se radilo o odluci državnog organa i pretpostavka da je reč o kompromisu koji je Vlada tražila u ovoj nelagodnoj situaciji, ombudsman Janković je odgovorio da je, kao nezavisni državni organ, samostalno doneo odluku, ali da je zamoljen da, „kad već ide tamo“, prenese Cvetkovićeve čestitke. Pošto se, međutim, ovaj rasplet dogodio veče pred samu dodelu, Vlada Srbije je, iz tehničkih razloga, ombudsmanu Jankoviću obezbedila prevoz u Oslo.

Rezultat ove neobične politike „taktičara“ u srpskoj vladi je sledeći: na dodeli Nobelove nagrade za mir prisustvovao je ombudsman Saša Janković, kao nezavisni organ u skladu sa svojom odlukom, ali ne i ambasador Srbije, koji je službenik Ministarstva spoljnih poslova i koji postupa u skladu s odlukama tog ministarstva. Tako je Srbija, zapravo, imala predstavnika, mada je sporna odluka Ministarstva spoljnih poslova ostala na snazi. Više od sadržine odluke, u ovoj analizi nas interesuje da li su i u kojoj meri odluke o neučestvovanju na dodeli Nobelove nagrade za mir 2010. godine, potom o učestvovanju ombudsmana Jankovića, donesene u skladu s odgovarajućim aktima kojima se uređuju nadležnosti i procedure odlučivanja u spoljnoj politici Srbije.

Analiza

Pošto smo dali pregled institucionalnog okvira i delovanja aktera spoljne politike Srbije, kao i opis dva slučaja koji odslikavaju konfuziju u spoljnoj politici, u ovoj celini ćemo pokušati da utvrdimo da li su inicijalne odluke Ministarstva spoljnih poslova u oba slučaja bile u skladu s opisanim zakonodavnim okvirom. Pokušaćemo, dakle, da utvrdimo da li su i, ako jesu, u kojoj meri predstavnici Ministarstva spoljnih poslova Srbije u oba slučaja delovali izvan okvira koji je institucionalno definisan. Najpre ćemo se usmeriti na slučaj rezolucije koju je Srbija zajedno s Evropskom unijom podnela UN nakon donošenja savetodavnog mišljenja MSP o legalnosti jednostrano proglašene nezavisnosti Kosova 2010. godine.

Kao što je navedeno u drugoj celini ovog rada, Ministarstvo spoljnih poslova Srbije je pre podnošenja zajedničke rezolucije Srbije i Evropske unije već 28. jula podnelo rezoluciju Generalnoj skupštini, uz argument da se druga država članica UN priprema da predloži svoj tekst rezolucije čime bi se srpska strana stavila u nepogodniji položaj. Ova akcija dovela je Srbiju u konfrontirajući položaj sa SAD-om i velikim brojem država Evropske unije. Stavljene su znak pitanja prema iskrenosti orijentacije Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji. Budući da je to proizvelo očiglednu štetu za Srbiju i da je mesec i po dana od podnošenja tekst rezolucije povučen, ovde istražujemo da li se deo odgovornosti za ovakav loš spoljnopolitički potez skriva i u tome što se Ministarstvo spoljnih poslova ili drugi akteri nisu pridržavali procedure donošenja odluka u oblasti spoljne politike.

Ministar spoljnih poslova Vuk Jeremić je tvrdio da podnošenje rezolucije od 28. jula 2010. godine ne čini deo procesa kreiranja spoljne politike, već njenog sprovođenja. Time nas je ministar usmerio na član 2 Zakona o spoljnim poslovima, koji sprovođenje spoljne politike smešta u domen Ministarstva spoljnih poslova. Ministar je ojačao svoj argument tvrdnjom da je sadržina podnete rezolucije u saglasnosti s odlukom Narodne skupštine, koja je usvojena neposredno nakon što je Međunarodni sud pravde saopštio

svoje mišljenje o legalnosti jednostrano proglašene rezolucije o nezavisnosti Kosova i koju je pripremila Vlada Srbije. Vlada je, dakle, delovala kroz pripremu predloga Odluke o nastavku aktivnosti Republike Srbije u odbrani integriteta i teritorijalnog integriteta zemlje, koju je Skupština Srbije i usvojila 26. jula 2010.

Smatrajući to dovoljnim osnovom za delovanje u Ujedinjenim nacijama, Ministarstvo spoljnih poslova je 28. jula podnelo rezoluciju. Vlada je pripremila tekst odluke koju je usvojila Narodna skupština, ali nije raspravljala o sadržini rezolucije koja je podneta Ujedinjenim nacijama. Potvrdu da je Ministarstvo spoljnih poslova delovalo baš kako je opisao ministar Jeremić, nalazimo i u izjavi predsednika Vlade Mirka Cvetkovića, da Vlada nije raspravljala o tekstu rezolucije koji je podnet Generalnoj skupštini. Vuk Jeremić je tvrdio da odluka Vlade nije neophodna, već da osnov za podnošenje rezolucije treba tražiti u skupštinskoj odluci.

Primenom sadržine odgovarajućih zakona na ovaj slučaj može se zaključiti da su se predstavnici Ministarstva spoljnih poslova zaista pridržavali zakonima utvrđenih procedura za spoljnopolitičko delovanje. Rezolucija odražava duh Odluke Narodne skupštine od 26. jula i može se tumačiti u smislu člana 2 Zakona o spoljnim poslovima, kojim se saopštava da Ministarstvo spoljnih poslova ima nadležnost da sprovodi spoljnu politiku Republike Srbije. Zaključujemo, dakle, da u ovom slučaju ministar Jeremić i Ministarstvo spoljnih poslova nisu prekršili institucionalni okvir kojim se uređuje oblast spoljne politike Srbije.

Naročitu draž, ipak, daje epilog. Uprkos insistiranju ministra spoljnih poslova da podnetu rezoluciju ne treba povlačiti, Srbija je tu rezoluciju povukla i zajedno s EU podnela novi tekst. Zanimljivost u celokupnom slučaju predstavlja činjenica da je Ministarstvo spoljnih poslova bilo u potpunosti isključeno iz pregovora o novom tekstu rezolucije i da se u definisanju novog teksta pojavio predsednik Republike kao ključni akter, odnosno javnosti nepoznate osobe koje su u njegovo ime pregovarale s predstavnicima EU. Upravo je predsednik i saopštio da je neophodno podneti novi tekst rezolucije čime dolazimo do pitanja da li se predsednik u ovom slučaju pridržavao institucionalnog okvira.

Ako na ovom mestu primenimo okvir koji je dat u prvoj celini teksta, jasno je da u slučaju podnošenja rezolucije Generalnoj skupštini UN predsednik treba da bude najmanje zapažena figura. Pretpostavka je da je na povlačenju stare i podnošenju nove rezolucije trebalo da radi Ministarstvo spoljnih poslova, budući da se ono brine o sprovođenju spoljne politike Srbije. Specifičnost ovog slučaja zapravo leži u tome da je novom rezolucijom učinjena izmena spoljnopolitičkog stava Srbije prema pitanju Kosova. Prema Ustavu Srbije, kao i prema Zakonu o ministarstvima i Zakonu o spoljnim poslovima, spoljnu politiku Srbije utvrđuje Vlada, dok predsednik predstavlja zemlju u inostranstvu. U konkretnom primeru izostalo je delovanje Vlade, a autoritet predsednika Republike poslužio je kao osnova za izmenu stava Srbije prema ovom konkretnom pitanju.

Time zaključujemo da je u slučaju podnošenja rezolucije Generalnoj skupštini UN povodom pitanja Kosova:

- (1) Vlada Srbije propustila da realizuje svoje ustavom i zakonima garantovane nadležnosti;

(2) predsednik Srbije preuzeo nadležnosti koje Ustavom i zakonima nisu vezane za njegovo delovanje²;

(3) Ministarstvo spoljnih poslova delovalo u skladu s Ustavom i zakonima.

Drugi zanimljiv slučaj jeste izostanak predstavnika Srbije na svečanoj dodeli Nobelove nagrade za mir 2010. godine u Oslu.

Ministar spoljnih poslova, Vuk Jeremić, pravdao je odluku o izostanku pozivanjem na Zakon o spoljnim poslovima koji omogućava Ministarstvu da vodi računa o sprovođenju spoljne politike Srbije. Smatrao je da odluka o izostanku ambasadora Srbije u Norveškoj, gospodina Simurdića, sledi sadržinu spoljne politike Vlade.

Za razliku od prethodnog slučaja, ovaj je nešto drugačiji. Od trenutka formiranja Vlade s premijerom Cvetkovićem na čelu 2008. godine pa sve do danas, nije sasvim jasno šta zaista jeste spoljnopolitička orijentacija Srbije. Ministar spoljnih poslova i predsednik Republike su se čak pozivali na različite ciljeve kojima se teži, ali je vremenom utvrđeno da Srbija temelji svoju spoljnu politiku na četiri stuba – EU, Rusiji, SAD-u i Kini. Četiri stuba skrivaju formulu tzv. balansirano spoljnopolitičkog nastupa kojim Srbija razvija jednako dobre odnose sa svim akterima koji značajno utiču na njen spoljnopolitički položaj.

Slučaj kineskog disidenta koji je dobio Nobelovu nagradu za mir otkrio je sve probleme s kojim se Srbija suočava vodeći takvu politiku. Odluka o (ne)učestvovanju na dodeli nužno se tiče značajnijeg oslanjanja na neke od stubova spoljne politike, ali nikako na sve. Budući da je Kina jasno saopštila da neće učestvovati na dodeli i pozvala predstavnike država da urade isto i da su SAD i EU s druge strane smatrali da je učestvovanje na dodeli pitanje poštovanja osnovnih načela na kojima počivaju ovi entiteti i vrednosti u međunarodnim odnosima, Srbija se našla u situaciji u kojoj je neophodno da se veća težina da jednom „stubu“ ili nekim stubovima spoljne politike, ali svakako ne svim.

To nam jasno ukazuje da je i Ministarstvo spoljnih poslova, prilikom odlučivanja o tome da li ambasador Simurdić treba da učestvuje na ceremoniji, vodilo računa ne samo o sprovođenju već utvrđene spoljne politike, već i o tome kojem partneru u međunarodnim odnosima daje prvenstvo. To posledično omogućava da zaključimo da je Ministarstvo spoljnih poslova u konkretnom slučaju trebalo da sledi član 14 Zakona o Vladi koji predviđa da ministar određenog resora treba da traži od Vlade da zauzme stav povodom određenog pitanja. Ministar to nije uradio i time je direktno prekršio Zakon o Vladi kojim se, pored ostalih pravnih akata, uređuje način nastanka i sprovođenja spoljne politike.

2 Nedavno je u intervjuu za Radio-televiziju Srbije predsednik Republike Srbije, u pogledu kritika da neprestano povećava svoju odgovornost, odgovorio da „kada je postao predsednik, bio je zadužen da predstavlja zemlju u svetu, i za neka pitanja vojske, ali kada je odlazio među građane svi su ga pitali brojna pitanja, za poslove, za plate, penzije. **Ja to ne mogu da ignorišem, jer građani očekuju da njihov glas ima neke koristi, nažalost ovaj sistem je takav da je samo predsednik direktno izabran, moram da gasim požar, a ne samo da predstavljam zemlju u svetu, iako od toga nema ništa lakše. Ako svi ne daju doprinos, zemlja će i dalje imati mnogo problema. Što se tiče političke cene koju ću plaćati zbog toga, meni to nije bitno ako rešimo problem, jer ću znati da je moje mešanje imalo svrhu. U suprotnom, biću nesrećan.**“ (Boldirali autori.)

Emisija „Svedok“, gost Boris Tadić, Radio-televizija Srbije, 15. jun 2011, izvor: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/909336/Intervju%3A+Boris+Tadi%C4%87.html> (posećeno 20. juna 2011. godine). Dakle, može se zaključiti da je rezultat koji će neka odluka proizvesti važniji od činjenice da li je odluka doneta na način predviđen zakonskom procedurom.

U istom slučaju se može reći da je predsednik Vlade propustio da deluje na vreme. Njegova odluka da ombudsmana Jankovića zamoli da prenese i njegove lične pozdrave pokušaj je da se naknadno (i uz nedopustivo kašnjenje) deluje u skladu s procedurom kojom se uređuje odlučivanje u ovoj oblasti. I više od toga, prethodna premijerova izjava da je odluka o neučestvovanju taktička, što je dalo osnova za podsmeh mnogih aktera, naročito u Evropi, govori o nesnalaženju nosilaca političke moći u Srbiji ne samo u institucionalnom, već naročito u smislu sadržine i orijentacije Srbije u međunarodnoj politici.

Time zaključujemo da je u slučaju dodele Nobelove nagrade za mir kineskom disidentu:

- (1) Vlada Srbije propustila da realizuje svoje Ustavom i zakonima garantovane nadležnosti;
- (2) Ministarstvo spoljnih poslova preuzelo nadležnosti koje po Ustavu i relevantnim zakonima nema.

Slučajevi podnošenja rezolucije Generalnoj skupštini UN i odluke o izostanku predstavnika Srbije na dodeli Nobelove nagrade za mir 2010. godine otkrivaju dva važna nedostatka spoljne politike Srbije:

1. Ključni spoljnopolitički akteri u Srbiji se prilikom usvajanja spoljne politike i njenog sprovođenja ne pridržavaju institucionalnog okvira, čime se pokazuje da poštovanje prava nije jedna od karakteristika na kojoj počiva proces donošenja odluka u ovoj oblasti. Ova teza potvrđena je primerom preuzimanja nadležnosti u oblasti spoljne politike (predsednik Republike Boris Tadić u slučaju podnošenja zajedničke rezolucije Srbije i država članica EU), kao i preuzimanja ingerencija Vlade Srbije (ministar spoljnih poslova Vuk Jeremić u slučaju donošenja odluka da se ne učestvuje na dodeli Nobelove nagrade za mir);
2. Osnov za nepoštovanje pravnih pravila i procedura predstavlja i nepostojanje jasno utvrđene strategije spoljne politike Srbije. To ne stvara uslove za definisanje balansirane spoljne politike Srbije, kako se često navodi u nastupima zvaničnika, već upravo suprotno – ambivalentne i konfuzne.

Postoji, dakle, očigledni raskorak kad je u pitanju institucionalno zamišljen i stvarni model kreiranja i realizacije spoljne politike u Srbiji. To je delom posledica nepostojanja jasno definisanih spoljnopolitičkih ciljeva i prioriteta Srbije, a delom odsustvo smisla za vladavinu prava. Posledično dolazimo do preporuke da Vlada Srbije konačno treba da se usmeri ka definisanju strategije spoljne politike i da ključni spoljnopolitički akteri u svom delovanju treba da se pridržavaju postojećeg institucionalnog okvira³. Potrebno je obezbediti bolju koordinaciju između aktera spoljne politike i uključiti ministra spoljnih poslova u Savet za nacionalnu bezbednost. Savet za nacionalnu bezbednost konačno treba da počne da se bavi i spoljnom politikom, a ne samo bezbednosnom problematikom. Takođe, treba naglasiti da u zemljama kao što je Srbija, gde postoji

³ Povodom napora da Republika Srbija konačno dobije strategiju spoljne politike videti predloge mogućih strategija u: Nataša Dragojlović, Stanislav Sretenović, Dragan Đukanović, Dragan Živojinović, ur, *Spoljna politika Srbije: strategije i dokumenta*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010 (naročito strane 7–66).

primetno odsustvo konsenzusa o ključnim spoljnopolitičkim prioritetima, akteri spoljne politike treba da se, što je to više moguće, potruže da donose odluke koje odražavaju volju najvećeg dela političkih stranaka i biračkog tela uopšte. To je jedini način da spoljna politika dobije na svojoj legitimnosti. Da li će takav način odlučivanja biti sporiji a rezultati slabiji, stvar je procene i svakako tema nekog drugog istraživanja.

Sažetak

U tekstu se analizira usaglašenost delovanja donosilaca odluka u spoljnoj politici Srbije s institucionalnim okvirom. Analizom je obuhvaćen period od tri godine i to od formiranja Vlade nakon parlamentarnih izbora 2008. zaključno s junom 2011. godine. Zaključak rada je da konfuziju u spoljnopolitičkoj orijentaciji Srbije prati odsustvo poštovanja institucionalnog okvira za usvajanje odluka, što sliku spoljne politike čini neuređenom i haotičnom. Preporučuje se da Vlada Srbije konačno definiše strategiju spoljne politike i da se ključni spoljnopolitički akteri pridržavaju postojećeg institucionalnog okvira.

Ključne reči: spoljna politika, institucionalni okvir, Srbija, odlučivanje

LITERATURA

- Ustav Republike Srbije (http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf, posećeno 25. maja 2011. godine)
- Zakon o Narodnoj skupštini (<http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/412-10.pdf>, posećeno 25. maja 2011. godine)
- Zakon o predsedniku Republike (<http://www.parlament.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>, posećeno 22. maja 2011. godine)
- Zakon o Vladi (<http://www.parlament.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>, posećeno 22. maja 2011. godine)
- Zakon o ministarstvima (<http://www.parlament.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>, posećeno 22. maja 2011. godine)
- Zakon o spoljnim poslovima (<http://www.parlament.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>, posećeno 22. maja 2011. godine)
- Internet i štampana izdanja dnevnih listova *Politika*, *Danas* i *Blic* u periodu od 1. juna 2008. do 30. juna 2011. godine
- Jang, Oin, Kvin, Lisa, *Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku*, Beogradska otvorena škola, Beograd, 2004. godine
- Dragojlović Nataša, Sretenović Stanislav, Đukanović Dragan, Živojinović Dragan, ur, *Spoljna politika Srbije: strategije i dokumenta*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010.
- Visković Ivo, *Između zavere i birokratskog haosa: kako se stvara spoljna politika SAD*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007.
- Visković Ivo, *Spoljna politika Jugoslavije – repertorijum*, FPN, Beograd, 1991.
- Emisija *Svedok*: gost Boris Tadić, Radio-televizija Srbije, 15. jun 2011, izvor: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/909336/Intervju%3A+Boris+Tadi%C4%87.html> (posećeno 25. juna 2011. godine)
- Stefanović-Štambuk, Jelica, „Međunarodni odnosi u Ustavu Republike Srbije“, u: *Ustav Republike Srbije iz 2006. – neki elementi novog političkog sistema*, Institut za političke studije, Treći milenijum, Beograd, 2007.

Socijalna sigurnost u Srbiji – izazovi reformi¹

**MIROSLAV BRKIĆ
JELENA VIDOJEVIĆ**

Uvod

Iako je tranzicija u Srbiji otpočela još krajem osamdesetih godina, suštinske reforme su počele tek nakon političkih promena 2000. godine. Srbija se do 2000. godine bavila samo gorućim problemima u socijalnoj sferi, reforme su često bile ideološki obojene, bez jasne vizije kakva treba da bude socijalna politika u budućnosti i u kakvom odnosu treba da se nalazi s ostalim politikama u društvu, posebno s ekonomskom.

Početak 2000. godine sistem socijalne sigurnosti u Srbiji bio je na granici finansijske održivosti. Materijalna podrška nije isplaćivana ili je mesecima, pa i godinama kasnila, usluge u zajednici praktično nisu postojale, uslovi života u većini ustanova za rezidencijalni smeštaj bili su ispod minimalnih standarda. Reforme iz protekle decenije su imale cilj da sistem učine efikasnijim, finansijski održivijim i da ga usaglase s evropskim zakonodavstvom, te da podstaknu odgovornost građana za socijalnu sigurnost.

Rad ima trostruki cilj: 1) da izvrši deskripciju trenutnog stanja u centralnim segmentima sistema socijalne sigurnosti; 2) da analizira reforme sprovedene u protekloj deceniji; 3) da utvrdi njihove efekte i anticipira dalje pravce.

Socijalna zaštita u Srbiji

Prava i usluge u sistemu socijalne zaštite

Saglasno novom Zakonu o socijalnoj zaštiti² građanima su pod određenim uslovima dostupna prava i usluge.

Pravo na materijalnu podršku ostvaruje se kroz: materijalnu novčanu pomoć (nekadašnje materijalno obezbeđenje – MOP), dodatak za pomoć i negu drugog lica, uve-

¹ Tekst je nastao u okviru rada na projektu „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu“ koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije (br. 179076).

² Zakon o socijalnoj zaštiti usvojen je 31.3.2011. u Skupštini Republike Srbije.

ćani dodatak za pomoć i negu drugog lica, pomoć za osposobljavanje za rad, jednokratne novčane pomoći, pomoći u naturi i druge vrste materijalne podrške.³ Finansijska sredstva za ostvarivanje prava na materijalnu podršku obezbeđuju se iz budžeta Republike, izuzev jednokratne pomoći koja je u nadležnosti lokalne samouprave.

Usluge socijalne zaštite pružaju podršku i pomoć pojedincu i porodici radi poboljšanja, odnosno očuvanja kvaliteta života, otklanjanja ili ublažavanja rizika nepovoljnih životnih okolnosti, stvaranja mogućnosti za što potpuniju integraciju u zajednicu. Podeljene su u sledeće grupe: 1) usluge procene i planiranja; 2) dnevne usluge u zajednici; 3) usluge podrške za samostalan život; 4) savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge; 5) usluge smeštaja. U osnovi, reč je o različitim aktivnostima usmerenim ka proceni potreba korisnika i pružanju različitih oblika pomoći i podrške u prirodnom, odnosno institucionalnom okruženju u zavisnosti od identifikovanih snaga i ograničenja. Ovim se razvija kapacitet korisnika i okruženja za što samostalniji život, sprečava dugotrajna zavisnost od socijalnih službi, i obezbeđuju se uslovi za to.

U odnosu na vrste, usluge su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, Autonomne pokrajine ili Republike.⁴

Dečiji dodatak je još jedan instrument podrške siromašnim porodicama.⁵ Deca s invaliditetom, kao i ona iz jednoroditeljskih i hraniteljskih porodica imaju pravo na uvećani dodatak.

U poređenju sa zemljama Evropske unije, Srbija relativno malo troši na socijalnu zaštitu. Za materijalno obezbeđenje i dečije dodatke troši se samo 0,44% BDP-a, što je daleko niže nego u zemljama Evrope i centralne Azije (Svetska banka, 2009).

Tabela br. 1 Potrošnja za socijalnu zaštitu u Srbiji i novim članicama EU (% BDP)

Država	Ukupna socijalna zaštita	Penzije	Beneficije za porodicu i decu	Novčana pomoć	Pomoć za invalide
Srbija	13.4	11.4	1.0	0.14	0.8
Litvanija	13.3	6.1	1.1	0.3	1.3
Rumunija	14.9	5.6	1.6	0.6	1.0
Slovačka	17.2	6.6	1.8	0.5	1.6
Češka	19.6	7.8	1.6	0.6	1.5
Poljska	20.0	11.6	0.9	0.2	2.3
Mađarska	20.7	8.6	2.5	0.5	2.1
Slovenija	24.3	10.6	2.0	0.7	1.9

Izvor: Svetska banka (2009).

Očigledno je da, u poređenju s novim članicama EU, Srbija najmanje troši za programe socijalne pomoći. Taj odnos je i do sedam puta manji kada su u pitanju novčane

3 Zakon o socijalnoj zaštiti, član 79, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 24/11

4 Usluge u zajednici su u nadležnosti lokalne samouprave, dok su usluge smeštaja uglavnom u ingerenciji Republike.

5 Bliži uslovi za ostvarivanje prava na dečiji dodatak definisani su u Zakonu o finansijskoj podršci porodici.

pomoći za najsiromašnije, a oko dva i po puta u odnosu na beneficije za decu i porodice, odnosno osobe s invaliditetom. S druge strane, na penzije se izdvaja oko 85%, dok se u navedenim zemljama taj udeo kreće od 39%–58%. Dugoročno posmatrano ovakvo stanje je neodrživo. Neophodno je smanjiti udeo sredstava za isplatu penzija, a povećati za novčanu pomoć siromašnima i socijalno isključenima.

Pravo na materijalnu pomoć

Sve do septembra 2004. godine, odnosno do izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti, ostvarivanje prava na materijalnu pomoć zasnivalo se na decentralizovanom kriterijumu i utvrđivalo se u procentualnom iznosu od osnovice, koju čini prosečna zarada ostvarena po radniku u privredi opštine, odnosno grada u prethodnom kvartalu.⁶ To je uslovalo da se nivo materijalne sigurnosti razlikuje u zavisnosti od privredne razvijenosti opštine/grada, što je uslovalo niz negativnih efekata. Građani su suštinski dovedeni u neravnopravan položaj, siromašni su postajali još siromašniji, usled čega je bilo migracija u razvijenije opštine i gradove (Brkić, 2008). Iz ovih razloga, umesto decentralizovanog, uspostavljen je centralizovani kriterijum za ostvarivanje prava na materijalnu pomoć. Republika je preuzela obavezu da finansira ovo pravo, ujednačivši ga za sve korisnike, nezavisno od privredne (ne)razvijenosti opštine, odnosno grada.

Tabela br. 2 Prosečan broj korisnika prava na materijalnu pomoć (2000–2010)

Vrsta prava/godina	2000	2005	2010
Materijalno obezbeđenje ⁷	66.560	130.000	168.121
Dodatak za pomoć i negu drugog lica	16.825	24.000 ⁸	33.122
Dečiji dodaci	486.138	485.000	435.679

Broj korisnika materijalne pomoći konstantno se povećava⁹, osim za dečije dodatke, jer su dopunama i izmenama zakona (2005) pooštreni kriterijumi za ostvarivanje ovog prava.¹⁰ Razloge treba tražiti u nekoliko faktora: redovnosti isplaćivanja, izmenama i dopunama zakona, koje su na fleksibilniji način postavile uslove za ostvarivanje prava, i povećanom broju „žrtava“ tranzicije. Treba istaći da značajan deo korisnika materijalnog obezbeđenja čine radno sposobni. Oni ovo pravo mogu da koriste maksimalno devet meseci godišnje. Broj korisnika u toku letnjih meseci smanjuje za neko-

6 Odnos između najnižeg i najvišeg nivoa materijalnog obezbeđenja varirao je u odnosu 1:6,8 usled razlika u prosečnim zaradama u privredi između razvijenih i nerazvijenih područja. Taj odnos se u 2001. godini kretao od 6–41 nemačkih maraka za pojedince, odnosno 12–82,2 za 5 i više članova (Bogićević, Krstić, Mijatović, Milanović, 2003).

7 Termin materijalno obezbeđenje bio je u upotrebi sve do donošenja novog zakona kada je zamenjen terminom materijalna novčana pomoć.

8 Izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana iz 2005. godine utvrđeno je pravo na uvećan dodatak za negu i pomoć drugog lica za osobe kod kojih je utvrđeno telesno oštećenje od 100% po jednom osnovu.

9 Indeks rasta broja porodica korisnika materijalnog obezbeđenja od 2002. godine iznosi 138,2 (Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2010).

10 Pooštren je test za ispitivanje imovinskog stanja, ukinuto je automatsko pravo za treće i svako sledeće dete, dobijanje dečjeg dodatka vezano je za pohađanje škole.

liko desetina hiljada jer u tom periodu imaju mogućnost da prihode ostvare kroz sezonske radove.

Jednokratne materijalne pomoći su oblik socijalnih davanja u nadležnosti lokalne samouprave. Dostupne su svim građanima radi zadovoljavanja elementarnih životnih potreba (ishrane, odeće, obuće, nabavke ogreva itd), nabavke lekova, pokrivanja troškova lečenja, plaćanje struje i komunalnih troškova, nabavke udžbenika i školskog pribora, poboljšanja uslova stanovanja i sl. Broj zahteva za jednokratnim pomoćima povećao se u periodu 2002–2009. za oko 2 puta, od 39.860 do 78.498. Oko 60% opštinskih budžeta za socijalnu zaštitu troši se na jednokratne novčane pomoći.¹¹

Prosečan iznos novčane pomoći (materijalnog obezbeđenja) izražen u evrima je konstantan, čak pokazuje i blagi napredak. Tako je u 2005. godini po porodici iznosio oko 50 evra, a u 2010. godine oko 63 evra. Slične tendencije su i kad je reč o dodatku za pomoć i negu drugog lica. U julu 2005. je prosečan iznos po korisniku bio oko 55 eura, a u 2010. oko 74 evra. Od 2005. dečiji dodaci su godinama na istom nivou i iznose oko 20, odnosno 25 evra za uvećani dodatak.

Za pohvalu je redovnost isplata materijalne pomoći u uslovima ekonomske krize, i blagi porast nekih. Međutim, jasno je da osobe i porodice bez stalnih izvora primanja ne mogu značajnije poboljšati uslove života s iznosima od 50–110 evra mesečno. Usluge socijalne zaštite predstavljaju jedan od načina pomoći i podrške u zadovoljavanju potreba i integraciji u zajednicu.

Usluge socijalne zaštite

Usluge socijalne zaštite u najširem smislu dele se na one koje se pružaju u prirodnom okruženju korisnika i u okviru institucionalnog miljea. Tendencija svih savremenih sistema je da se smanji broj korisnika u domovima, a poveća broj onih u lokalnoj zajednici.

Usluge domskog smeštaja

U 2009. godini u domovima je bilo smešteno 18.242 korisnika, od kojih su 2.237 (12,2%) deca i mladi (Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2010). Od tog broja, oko 64% su deca i mladi s intelektualnim teškoćama.

Tabela br. 3 Broj korisnika domskog smeštaja

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
18.061	18.843	18.553	18.892	18.658	18.461	18.332	18.242

U celini posmatrano, broj svih korisnika domskog smeštaja konstantno se kreće preko 18.000. Iz ovih podataka može se zaključiti da je zaustavljena tendencija povećanja broja lica, što je jedan od osnovnih strateških ciljeva¹². Međutim, detaljnija analiza po-

¹¹ Prosečno učešće socijalne zaštite u budžetima opština u Srbiji iznosi oko 2,3% (Ministarstvo rada i socijalne politike, 2009).

¹² Strategija razvoja socijalne zaštite usvojena je 2005. godine, „Službeni glasnik RS“, br. 55/05 i

kazuje ipak nešto drugačije rezultate. Nesporno je da se broj dece i mladih bez roditeljskog staranja konstantno smanjuje. U 2005. godini iznosio je 2.175, a 800 u 2009. (Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2010). Takođe, povećava se i udeo dece i mladih do 26 godina, smeštenih u hraniteljskim porodicama, sa 2.237 u 2002. godini na 5.053 u 2010. Samo oko 7% dece i mladih s invaliditetom je u hraniteljskim porodicama, uglavnom su s lakim intelektualnim teškoćama, dok su ostali prosečnog psihofizičkog zdravlja. S obzirom da se broj dece i mladih bez roditeljskog staranja smanjio za oko 1.500, a ukupan broj korisnika je ostao isti, očigledno je da su konstantno zastupljene druge ciljne grupe u domskom smeštaju, pa čak se neznatno i povećava njihov broj. U posebno teškom položaju su osobe s intelektualnim teškoćama i duševnim bolestima. Tako je oko 55% korisnika više od 11 godina u domovima za osobe s intelektualnim teškoćama (Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2010). Najčešći razlog za prestanak smeštaja je smrt korisnika (u 55% slučajeva). Struktura je izmešana po uzrastu, te se u domovima za odrasle s intelektualnim teškoćama nalazi oko 35% dece i mladih do 26 godina starosti. U prilog činjenici da su najlošiji rezultati postignuti u deinstitucionalizaciji, govori i podatak da se 913 odraslih i starih osoba nalazilo na listi čekanja za prijem u ustanove na kraju 2009. godine (Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2010). Ove rezultate implicitno je prihvatilo i nadležno ministarstvo, te je novom Odlukom o mreži ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika predvidelo 665 dodatnih kapaciteta, prvenstveno namenjenih osobama s intelektualnim teškoćama¹³. Ovaj „višak“ je nastao usled smanjenja broja korisnika u domovima za decu i mlade bez roditeljskog staranja. Treba reći da slobodni kapaciteti nisu isključivo namenjeni za domski smeštaj, ali ukoliko se nastavi trend održavanja i povećanja broja osoba s intelektualnim teškoćama u rezidencijalnim ustanovama, za očekivati je da se većina kapaciteta iskoristi za te namene.

Razvijene usluge u zajednici su jedan od najboljih načina da se spreči odlazak u institucionalni smeštaj, odnosno da se stvore uslovi za integraciju u zajednicu po izlasku iz domskog smeštaja.

Usluge u zajednici

Nerazvijenost usluga u zajednici može se smatrati jednim od ključnih razloga za primat domskog smeštaja kao osnovnog oblika zaštite u proteklom periodu. Većina usluga u zajednici nije postojala ili je delimično postojala u većim gradovima sve do 2002. godine.¹⁴ Zahvaljujući pre svega međunarodnim donacijama i nešto većim izdvajanjima lokalnih samouprava za socijalnu zaštitu, broj ovih usluga se u poslednjih desetak godina znatno povećao. Ipak, još uvek nisu održive i neravnomerno su zastupljene u regionima.

71/05.

13 Odluka o mreži ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika, „Službeni glasnik RS“, br. 98/10.

14 Prethodni zakon definisao je pomoć u kući, dnevne boravke za različite ciljne grupe, prihvatilišta kao prava građana čije je ostvarenje u nadležnosti lokalne samouprave. Skoro sve opštine i gradovi doneli su Odluke o pravima iz oblasti socijalne zaštite, ali nijedna sva navedena prava nije realizovala u praksi.

Tabela br. 4 Broj korisnika usluga pomoći u kući i usluga dnevnog boravka

Usluga/godina	2002	2005	2009	Indeks rasta
Pomoć u kući	2.134	3.173	12.260	547,5
Dnevni boravak za osobe s intelektualnim teškoćama	1.446	1.941	4.141	334

Izvor: Republički zavod za socijalnu zaštitu (2010).

Pomoć u kući je jedna od retkih usluga koja je razvijana pre 2000. Namijenjena je starijim i osobama s invaliditetom. Obavljanje svakodnevnih kućnih poslova (održavanje higijene stana, spremanje obroka), nega (pomoć pri hranjenju, obavljanju lične higijene), korišćenje resursa zajednice (nabavka lekova, plaćanje računa) podstiču ostanak korisnika u prirodnom okruženju i pre svega očuvanje postojećih potencijala. Sve duži životni vek stanovništva Srbije, pad nataliteta i povećan broj starih socijalno izolovanih, uslovljava da se broj zahteva za ovom vrstom usluge konstantno povećava. Broj odraslih i starijih osoba na listi čekanja za korišćenje ove usluge iznosio je 1.560 krajem 2009. godine (Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2010).

Korisnici u organizovanom okruženju, i uz potrebni nadzor, u dnevnom boravku zadovoljavaju razvojne potrebe, stiču i razvijaju životne veštine, ličnu i društvenu odgovornost, postaju samostalniji, društveniji, lakše stiču nova saznanja itd. Dnevni boravci su namenjeni osobama s invaliditetom i mladima u sukobu sa zakonom, a najviše osobama s intelektualnim teškoćama. Postoje u svim većim gradovima u Srbiji, međutim u 123 opštine ova usluga još uvek nije dostupna (Matković, 2009). Poseban problem predstavlja održivost ove usluge, s obzirom da se još uvek u značajnoj meri finansira na osnovu projekta. Istraživanje sprovedeno 2007. godine (Matković) pokazalo je da se od 49 dnevnih boravaka 47% finansira iz budžeta opštine. Ostali na osnovu projekta, a prema procenama 29% ih nije održivo, što znači da će s prestankom finansijske podrške prestati da postoje (Matković, 2009).

Usluge dnevnih boravaka za decu i mlade s problemima u ponašanju su u razvoju. Trenutno postoje tri takva boravka i u toku prošle godine pružene su usluge za 128 korisnika (Ministarstvo rada i socijalne politike, 2011).

Stanovanje uz podršku i personalna asistencija do usvajanja novog zakona nisu bili normativno prepoznati. Od izuzetnog su značaja za integraciju u zajednicu vulnerabilnih društvenih grupa. Prema poslednjim podacima, stanovanje uz podršku koriste 30 mladih bez roditeljskog staranja i 23 osobe s invaliditetom (Ministarstvo rada i socijalne politike, 2011). Ova usluga treba da omogući stanovanje i zadovoljavanje svakodnevnih životnih potreba u prirodnom okruženju, te je bez njenog razvoja nemoguće govoriti o uspešnoj deinstitucionalizaciji. Usluga personalne asistencije bazira se isključivo na projektnim aktivnostima i još uvek nije postala sastavni deo sistema socijalne zaštite.

Pored ovih, usluge u zajednici obuhvataju i različite oblike prihvatilišta (za odrasle i mlade u skitnji, koji žive i rade na ulici, žrtve zlostavljanja), kao i različite forme save-todavnih usluga. Poslednjih godina se posebno razvijaju „Sigurne kuće“ namenjene deci i ženama žrtvama zlostavljanja kao i SOS telefoni koje je u protekloj godini kori-

stilo 1.246 osoba (Ministarstvo rada i socijalne politike, 2011). Obe usluge uglavnom pružaju nevladine organizacije.

Narodne kuhinje s kuvanim obrokom su još jedan vid pomoći najsiromašnijim građanima. Uslugu pružaju Ministarstvo za rad i socijalnu politiku, Ministarstvo za upravu i lokalnu samoupravu, lokalne samouprave i Crveni krst. Koristi je 28.566 građana (Ministarstvo rada i socijalne politike, 2011). Njihov broj se konstantno povećava što dovoljno svedoči o teškoj ekonomskoj situaciji u Srbiji.

Sistem penzijskog i invalidskog osiguranja

Zakonski okvir

Reforme sistema penzijsko-invalidskog osiguranja su se u protekloj deceniji odvijale u fazama. Cilj je da se otklone teškoće u funkcionisanju sistema, obezbedi održivi način finansiranja i uskladi s modernim evropskim zakonodavstvom (Vuković, 2009). Fundamentalni ciljevi reforme penzijskog sistema definisani su i u Strategiji za smanjenje siromaštva. To su: obezbeđenje stabilnih i dovoljno visokih penzija za sve; stvaranje finansijski održivog penzijskog sistema; povećanje domaće štednje i ubrzanje privrednog razvoja; povećanje pravednosti penzijskog sistema i proširenje mogućnosti izbora za osiguranike (Vlada Republike Srbije, 2003). Sistem je trebalo reformisati kako bi uspešno odgovorio na demografske promene i negativne trendove na tržištu rada, koji su uticali na smanjenje stope ekonomske aktivnosti. To neposredno utiče na finansiranje, a samim tim i funkcionisanje sistema koji se zasniva na međugeneracijskoj solidarnosti.

Penzijski sistem u Srbiji je najvećim delom obavezan, javni i zasnovan na državnom finansiranju. Prava i obaveze iz penzijsko-invalidskog osiguranja su definisane Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, izmenama i dopunama iz 2005. godine i najnovijim izmenama i dopunama koje su usvojene krajem 2010. godine. Zakon garantuje osiguranje od rizika starosti, invalidnosti, smrti i telesnog oštećenja osigurani-ka i, shodno tome, predviđa sledeća prava: na starosnu penziju, na invalidsku penziju, na porodičnu penziju, na pokrivanje pogrebnih troškova i pravo na novčanu naknadu za telesno oštećenje.¹⁵

Osnovno pravo unutar penzijsko-invalidskog osiguranja predstavlja *pravo na starosnu penziju*. Ostvaruje se ukoliko su ispunjeni uslovi koji se tiču potrebnih godina života i dužine penzijskog, odnosno invalidskog staža. Da bi ostvarilo pravo na starosnu penziju, osiguranik mora ispuniti jedan od sledećih uslova: da navrší 65 (muškarac), odnosno 60 (žena) godina života i najmanje 15 godina staža; da navrší 40 (muškarac) odnosno 38 (žena) godina staža osiguranja i najmanje 58 godina života; i da navrší 45 godina staža osiguranja.

Osnov za sticanje *prava na invalidsku penziju* osiguranik ima kada potpuno izgubi radnu sposobnosti, zbog promena u zdravstvenom stanju prouzrokovanih povredom

¹⁵ Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, „Službeni glasnik RS“ br. 34/03; Zakon o izmenama i dopunama penzijsko-invalidskog osiguranja, „Službeni glasnik RS“, br. 85/05, „Službeni glasnik RS“, br. 101/10.

na radu, ili profesionalne bolesti koja se ne može otkloniti lečenjem ili medicinskom terapijom. Što se tiče uslova za sticanje prava na invalidsku penziju, koji se tiču potrebnog staža, blaži su za osiguranike mlađe od 30 godina. Visina invalidske penzije određuje se na isti način kao i visina starosne s tim što se pri utvrđivanju ličnih bodova dodaju godine penzijskog staža u odnosu na dan kada je utvrđena invalidnost. Postupak za ostvarivanje prava na invalidsku penziju pokreće fond na zahtev osiguranika, pri čemu je neophodna saglasnost lekarske komisije koju imenuje Ministarstvo zdravlja. Izmenama zakona izvršeno je redefinisavanje prava po osnovu invalidnosti, a osnovni razlog je to što invalidi čine više od trećine ukupnog broja lica koja ostvaruju pravo na sve vidove penzija.

Pravo na porodičnu penziju mogu ostvariti članovi porodice umrlog osiguranika koji je navršio najmanje pet godina staža osiguranja ili je ispunio uslove za invalidsku penziju, ili umrlog osiguranika starosne ili invalidske penzije. Za sticanje prava na porodičnu penziju, udova (odnosno udovac) treba da ispuni uslove koji se tiču godina života: da je do smrti bračnog druga navršila 50, odnosno 55 godina ili ako je od smrti bračnog druga ili u roku od jedne godine od njegove smrti postala/o nesposobna/an za rad. Visina porodične penzije određuje se u odnosu na starosnu ili invalidsku penziju koja bi osiguraniku pripadala u trenutku smrti, u procentu koji se utvrđuje prema broju članova porodice koji na tu penziju imaju pravo. Ukoliko penzija pripada samo jednom članu uže porodice ili samo članovima šire porodice, određuje se u sledećim procentima: za jednog člana 70%, za dva člana 80%, za tri člana 90% i za četiri ili više članova 100%.

Pravci reformi

Dva osnovna problema penzijskog sistema u Srbiji uslovljavala su reformske pravce tokom proteklih godina. *Prvi* je finansijske prirode i odnosi se na visoke rashode, odnosno visoko učešće izdvajanja za penzijsko i invalidsko osiguranje u bruto društvenom proizvodu zemlje, što utiče na snižavanje životnog standarda i usporava privredni rast. *Drugi* problem je demografski i ogleda se u nepovoljnom odnosu penzionera i radno aktivnog stanovništva, što povećava teret finansiranja penzija. Odnos zaposlenog i izdržavanog stanovništva je u Srbiji 1,6:1, dok bi za nesmetano finansiranje penzija taj odnos trebalo da bude 3:1 ili čak i nešto više.

Prve ozbiljnije izmene sistema učinjene su 2001. godine. S ciljem da se utiče na smanjenje sive ekonomije, ali i da se podsticajno deluje na zapošljavanje, visina doprinosa za osiguranje je smanjena s 32% na 19,6%. Zakon je takođe predviđao jednokratno podizanje starosne granice za odlazak u penziju i to s 55 na 58 godina za žene i sa 60 na 63 godine za muškarce. Takođe, napuštena je indeksacija penzija prema zaradama i usvojena je tzv. „švajcarska formula“, koja pretpostavlja usklađivanje penzija s kombinacijom porasta zarada i troškova života, što je trebalo da uspori rast penzija. Uprkos insistiranjima Svetske banke, koja je predlagala uvođenje tri stuba osiguranja, prednost ja ipak data reformi postojećeg javnog sektora i uvođenje tzv. III stuba osiguranja. Glavne prepreke za uvođenje drugog stuba su: visok tranzicijski trošak, nedovoljno razvijeno finansijsko tržište i neadekvatni regulatorni i nadzorni kapaciteti države koji bi garantovali funkcionisanje privatnih fondova (Mijatović, 2008).

Novi Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju usvojen je u aprilu 2003. godine da bi se otklonile preostale prepreke ka finansijskoj održivosti sistema i smanjio udeo izdvajanja za penzije u BDP-u. Novine ovog zakona su: 1) Visina penzija bi trebalo da se određuje na osnovu zarade tokom celog radnog veka, a ne samo na osnovu „najboljih“ deset godina staža; 2) Proširen je obuhvat lica obaveznim penzijskim osiguranjem, uključivanjem doprinosa od fleksibilnih ugovora; 3) Smanjene su beneficije pojedinih kategorija osiguranika; 4) Redukovana su prava kod invalidskih penzija; 5) Kod osiguranih poljoprivrednika sužena je obaveza osiguranja na samo jednog člana domaćinstva kako bi bio postignut veći obuhvat.

Isti reformski pravac zadržan je i u promenama iz 2005. godine, pod snažnim pritiscima MMF-a u cilju smanjenja javne potrošnje i uspostavljanja optimalnog nivoa makroekonomske stabilnosti. Zakon je predviđao pooštavanje uslova penzionisanja, odnosno podignuta je starosna granica za 2 godine, kako kod starosne, tako i kod porodične penzije. Ova promena je trebalo da bude realizovana u periodu od 4 godine i 2011. godine bi trebalo da bude postignuta planirana visina. Promenjen je način indeksacije penzija, odnosno napuštena je „švajcarska“ (kombinovana) formula i prešlo se na indeksaciju prema troškovima života. „Ovo je radikalna konceptijska promena, budući da će uticati da rast penzija još više zaostaje za rastom zarada tako da penzioneri neće učestvovati u ekonomskom napretku zemlje već će biti stalno održavani na istom nivou realnog dohotka“ (Mijatović, 2008: 87).

Obračunavanje penzija u Srbiji se od 2003. godine vrši po tzv. „nemačkoj bodovnoj formuli“. „Zarada lica koje odlazi u penziju deli se s prosečnom zaradom u Srbiji u svakoj godini osiguranja i tako se dobija godišnji lični koeficijent. Zbir tih koeficijenata deli se brojem godina, dana i meseci koji se uzimaju za obračun i tako dobijeni lični koeficijent množi se s ukupnim penzijskim stažom osiguranika, čime se dobija lični bod. Iznos penzije se dobija tako što se lični bod množi s opštim bodom koji je jedinstven za Srbiju. Vrednost opšteg boda od 218,30 dinara utvrdila je Vlada 2003. godine, a u oktobru 2008. godine iznosio je 604 dinara“ (Vuković, Perišić, 2010). Usklađivanje visine penzije u periodu od 2003. do 2006. godine vršilo se tromesečno a od 2006. godine indeksacija se vrši dva puta godišnje. U januaru 2009. penzije su zamrznute bez mogućnosti usklađivanja, dok je krajem godine Izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Odredba o zamrzavanju produžena i na 2010. Prema Izmenama i dopunama Zakona o penzijsko-invalidskom osiguranju, usvojenim krajem 2010. godine, predviđeno je usklađivanje penzija dva puta godišnje (1. april i 1. oktobar) s kretanjem potrošačkih cena na teritoriji Republike Srbije u proteklih 6 meseci. U slučaju da je BDP u prethodnoj kalendarskoj godini realno porastao više od 4%, u aprilu će se penzije usklađivati i s procenom koji predstavlja razliku između realne stope rasta BDP-a i stope od 4%. Ovakvo usklađivanje predviđeno je od oktobra 2012. godine. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu fiksira ovakvo dogovoreno finansiranje bar do 2015. godine a najverovatnije i nakon toga – sve dok učešće penzija u BDP-u ne dostigne 10%.

U okviru sistema, sve do 2005. godine, postojala su tri zasebna fonda – Fond zaposlenih, Fond samostalnih delatnosti i Fond poljoprivrednika. „Ovakav sistem nastao je u periodu između 1945. i 1970. godine, u vreme povećanog prirodnog priraštaja stanov-

ništva, kada je bilo znatno više zaposlenih u odnosu na broj korisnika penzijskog i invalidskog osiguranja“ (Stanisavljević, 2006: 211). Reformama penzijskog sistema u cilju smanjenja „troškova administriranja“ predviđeno je spajanje samostalnih fondova osiguranja (Fonda PIO zaposlenih, Fonda PIO samostalnih delatnosti i Fonda PIO poljoprivrednika) u jedinstven fond. Od 2008. godine ova tri fonda su administrativno spojena dok je puna finansijska konsolidacija predviđena za 2011. godinu. U februaru 2010. godine bilo je ukupno 1.609.825 korisnika penzija, od kojih je 1 329.829 zaposlenih, 55.226 su penzioneri samozaposlenih delatnosti i 224.770 poljoprivrednici (RFPIO, 2010).

Stopa doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje iznosi 22% i ravnopravno se deli između zaposlenih i poslodavaca. Kako bi ublažila probleme izbegavanja uplate doprinosa, Vlada je sredinom februara 2010. godine donela Zaključak o povezivanju staža uplatom neizmirenih obaveza za doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje u periodu od 1. januara 2004. do 31. decembra 2009. godine. Uplata sredstava vršice se na teret rashoda budžeta RS za 2010. godinu. Prikupljena sredstva po osnovu doprinosa nisu dovoljna da se isplate prava po osnovu osiguranja, što zahteva značajne dotacije iz budžeta RS. Penzije su najveća stavka u državnim rashodima Srbije i za njih se izdvaja u proseku trećina ukupnih davanja iz budžeta. „Zakonom o budžetu za 2010. godinu planirano je 215 milijardi RSD kao transfer u RFPIO, što znači 45,6% ukupnih prihoda fonda“ (Vuković, Perišić, 2010).

Dopuna sistema međugeneracijske solidarnosti i tekućeg finansiranja (I stub), predstavlja dobrovoljno privatno penzijsko osiguranje (III stub). Dobrovoljna penzijska štednja regulisana je Zakonom o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima.¹⁶ Od 2006. godine Narodna banka Srbije izdala je 9 dozvola za rad društvima „koja upravljaju imovinom 10 dobrovoljnih penzijskih fondova, četiri kastodi banke, 113 fizičkih lica i pet banaka posrednika“ (Narodna banka Srbije, 2007). Efekti ekonomske krize u Srbiji na dobrovoljne penzije fondove se i dalje osećaju i ispoljavaju se kroz usporen tempo rasta broja aktivnih članova i nivoa uplate doprinosa.

Obezbeđenje sigurnih prihoda u starosti i predupređenje siromaštva predstavlja osnovne ciljeve penzijskih sistema. „Stopa zamene“ predstavlja indikator koji se najčešće koristi kako bi se utvrdilo da li se ciljevi ostvaruju, i ona pokazuje kakav je odnos prihoda pre i nakon odlaska u penziju. Stopa zamene je nešto niža od stope zamene u EU, s tendencijom opadanja. U okviru sistema socijalne zaštite ne postoji naknada koja je namenjena isključivo siromašnoj staroj populaciji, oni mogu ostvariti pravo na materijalno obezbeđenje ukoliko ispune opšte uslove. Pored dece, natprosečnu stopu rizika od siromaštva imaju starija lica (65+). Stopa rizika od siromaštva kod ove kategorije je u 2009. godini iznosila 18,2% (prosek kod ove populacije u 2009. godini bio je 17,7%). Potrebno je razmotriti uvođenje instrumenata za smanjenje siromaštva starijih. Neke od predloženih mera su: uvođenje targetirane penzije za starije od 65, odnosno 75 godina (problem administrativne i finansijske prirode) ili uvođenje univerzalne penzije za starije od 75 godina (finansijski). Socijalne penzije, odnosno obezbeđivanje minimalnog nivoa finansijske sigurnosti starih, predstavljaju značajno pitanje u diskusijama o problemima

¹⁶ Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima, „Službeni glasnik RS“ br. 85/05.

u penzionom sistemu. Nizak nivo minimalnih i prosečnih penzija, smanjenje učešća u prosečnoj zaradi, strogi kriterijumi u sistemu socijalne pomoći, kao i visoka stopa siromaštva među starijom populacijom, učinili su da se pitanje socijalnih penzija nađe na agendi. Prema procenama organizacije „Amity“, više od 400.000 lica starijih od 65 godina ne prima penziju i nema siguran mesečni prihod.

Osiguranje nezaposlenih

Stanje na tržištu rada

Privredni rast koji je ostvaren u protekloj deceniji, nije bio praćen rastom zaposlenosti. Stanje na tržištu rada pokazuje sve odlike tranzicionih procesa koje se manifestuju relativno stabilnim padom zaposlenosti i visokom stopom nezaposlenosti. U periodu od 2001. godine zaposlenost je kontinuirano opadala. U aprilu 2008. godine stopa zaposlenosti iznosila je 54% (15–64), a 2009. godine pala je na 50,8%. U oktobru 2010. godine, prema ARS, broj zaposlenih je pao na minimalno 2.382.000 lica, dok je zaposlenih stanovnika radnog uzrasta bilo manje od 2.3 miliona. Stope zaposlenosti bile su 37,7% za odraslo stanovništvo, odnosno 47,1% za stanovništvo radnog uzrasta.

Nezaposlenost u Srbiji odlikuju: dominacija mladih žena, dugotrajnost, visoko učešće lica sa srednjim nivoom obrazovanja, regionalne disproporcije itd. (Vuković, 2009). Prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje, u decembru 2010. godine broj nezaposlenih lica iznosio je 729.520, od čega su 52,69% ili 384.396 žene. Posmatrano prema starosnoj strukturi, najveće učešće u registrovanoj nezaposlenosti imaju lica od 25 do 29 godina (13,29%), zatim lica od 30 do 34 (12,46%). Prema obrazovnoj strukturi, najveća je zastupljenost lica sa srednjom stručnom spremom (22,7%). Ukoliko posmatramo regionalnu distribuciju, najviše nezaposlenih živi u regionu Šumadije i Zapadne Srbije (32,57%) (Nacionalna služba za zapošljavanje, 2010).

Jedan od centralnih indikatora stanja na tržištu rada u Srbiji, a i posebno ozbiljnog problema s kojim se treba suočiti, jeste dugoročna nezaposlenost. Lica koja dugo traže posao, pored materijalnih gubitaka, suočavaju se s čitavim nizom poteškoća, dok dugotrajna isključenost s tržišta rada progresivno povećava rizik od sveukupne socijalne isključenosti. Problemom dugoročne nezaposlenosti posebno su pogođeni pripadnici vulnerabilnih grupa. Prema trajanju nezaposlenosti, najveće učešće u registrovanoj nezaposlenosti imaju lica koja traže posao od 1 do 2 godine (17,28%). U poređenju s EU, RS ima više nego petostruko višu stopu dugoročne nezaposlenosti u odnosu na EU27 prosek (Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva).

Do sada je ekonomska kriza imala najveći uticaj na delatnosti u kojima su zastupljeni „muški poslovi“ (npr. građevinski sektor i prerađivačka industrija). U narednom periodu postoji opasnost od povećanja razlike u stopama zaposlenosti muškaraca i žena jer se očekuje smanjenje zaposlenosti u javnom sektoru, gde je veća zastupljenost žena u odnosu na muškarce (Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, 2010).

Ukoliko posmatramo starosnu strukturu nezaposlenih u periodu od 2008. do 2010. godine, najveće učešće imaju lica od 25–64 godine (30,3%) i u toj kategoriji se beleži najveći rast stope nezaposlenosti. Nezaposlenost mladih je znatno iznad opšte stope nezaposlenosti. Rast stope nezaposlenosti starijih (55–64) u periodu od 2008. godine ne može se tumačiti isključivo u kontekstu posledica ekonomske krize, već bi trebalo uzeti u obzir i činjenicu da je Srbija potpisala sporazum s MMF-om koji pretpostavlja smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru, a i dalje je u toku proces prestrukturiranja preduzeća.

Što se tiče obrazovne strukture, u oktobru 2010. godine najbrojnija su lica sa srednjim obrazovanjem kod kojih je izražena najviša stopa nezaposlenosti (22,7%).

Kriza je dodatno pogoršala na tržištu rada položaj posebno ranjivih grupa: mladih, osoba bez kvalifikacija, ruralnog stanovništva i izbeglih i interno raseljenih lica. Posebno osetljiva grupa su nezaposlena lica romske nacionalnosti – na tržištu rada je visoka stopa njihove nezaposlenosti a niska stopa participacije i zaposlenosti.

Prava, mere i programi na tržištu rada

Radno zakonodavstvo u Srbiji je posle 2000. godine bilo podložno čestim promenama. Sistem radnih odnosa je reformisan tako da uspostavi diskontinuitet s pređašnjim stanjem, a u pravcu liberalizacije radnih odnosa. Zakon o radu, kao ključni zakon u ovoj oblasti, dva puta je menjan. U maju 2009. godine usvojena su dva ključna zakona iz oblasti zapošljavanja: Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom.

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, pod nezaposlenim licem podrazumeva „lice od 15 godina života do ispunjavanja uslova za penziju, odnosno do najkasnije 65 godina života, sposobno i odmah spremno da radi, koje nije zasnivalo radni odnos ili na drugi način ostvarilo pravo na rad i koje se vodi na evidenciji nezaposlenih i aktivno traži zaposlenje“.

Zakonom su definisani institucionalni i programski aspekti vođenja aktivne politike tržišta rada ali i prava radnika po osnovu osiguranja za slučaj nezaposlenosti kao instrument pasivne zaštite na tržištu rada. Zakonom je predviđena: podrška nezaposlenima prilikom zapošljavanja, smanjenje nezaposlenosti, obezbeđenje novčane nadoknade.

Osnovni cilj pasivnih mera jeste obezbeđivanje materijalne pomoći licima na osnovu osiguranja koje pokriva rizik nezaposlenosti i predstavljaju izuzetno važan oblik zaštite lica sa stanovišta smanjenja negativnih posledica nezaposlenosti. „Značaj pasivnih mera raste u vreme krize i masovne nezaposlenosti, kao i u tranzicionom periodu koji je praćen privatizacijom i restrukturiranjem privrede“ (Vuković, 2009: 194). Po ovom osnovu, nezaposlena lica ostvaruju pravo na: novčanu nadoknadu, zdravstveno osiguranje i penzijsko i invalidsko osiguranje i druga prava u skladu sa zakonom. Reforme na tržištu rada realizovane su da bi se stvorila osnova za sprovođenje aktivne politike zapošljavanja i redukovanja pasivnih prava nezaposlenih lica. Zakonom iz 2009. godine uvedene su značajne parametarske promene u domenu prava po osnovu osiguranja za slučaj nezaposlenosti. „Redefinisani su uslovi za ostvarivanje ovog prava i usklađeni s propisima o radu; dužina ostvarivanja prava određena je u maksimalnom trajanju od 12 meseci, a izuzetno

24 meseca za lica kojima nedostaju 2 godine do ostvarivanja prava na penziju. Takođe, i visina novčane nadoknade je redukovana u rasponu od 80 do 160% minimalne zarade“ (Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, 2010).

Aktivne mere na tržištu rada imaju za cilj povećanje zaposlenosti i smanjenje rizika ostanka bez posla. Mere koje se najčešće koriste su: posredovanje u zapošljavanju, profesionalna orijentacija i savetovanje, subvencije za zapošljavanje, podrška samozapošljavanju, dodatno obrazovanje, javni radovi itd. Međutim, i dalje je velika disproporcija u implementaciji pasivnih u odnosu na aktivne mere. Najznačajniji razlozi za nedovoljnu zastupljenost aktivnih mera su nedostatak raspoloživih sredstava, kao i ograničeni kapaciteti Nacionalne službe za zapošljavanje. Na pasivne mere tržišta rada odlazi više od 80% ukupnih izdvajanja; za prosečno 80.000 korisnika mesečno izdvaja se oko 1,7 milijardi dinara, odnosno 20 milijardi dinara na godišnjem nivou, dok se za aktivne mere tržišta rada izdvaja oko 4 milijarde dinara godišnje (Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, 2010).

U strukturi aktivnih mera u poslednje dve godine dominiraju dva velika programa: program „Prva šansa“, usmeren ka obrazovanju mladih, kojim se subvencionise prvo zaposlenje, i Program javnih radova, usmeren prema dugoročno nezaposlenim pripadnicima manjinskih grupa. Program „Prva šansa“ je u toku 2009. godine zaposlio preko 10.000 pripravnika u centralnoj Srbiji i oko 7.000 u AP Vojvodini (Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, 2010).

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom predstavlja novinu u radnom zakonodavstvu Republike Srbije. Najvažnije rešenje koje se uvodi ovim zakonom, odnosi se na obavezu svakog poslodavca da zaposli određeni broj osoba s invaliditetom kako bi se uključile na tržište rada, a samim tim i povećalo socijalno uključivanje uopšte. Svaki poslodavac koji ima 20–49 zaposlenih, ima obavezu da zaposli jednu osobu s invaliditetom, odnosno još jednu na svakih 50 zaposlenih. Takođe, Zakon predviđa mogućnost oslobađanja poslodavca od ove obaveze ali uz uslov da ispuni finansijske obaveze prema preduzeću za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom ili učestvuje u finansiranju zarada osoba s invaliditetom u preduzećima ovog tipa.

Zaključna razmatranja

Tokom protekle decenije, fundamentalni segmenti sistema socijalne sigurnosti u Srbiji bili su podvrgnuti korenitim reformama. Glavne intencije su bile: učiniti sistem ekonomski održivim, efikasnijim, izvršiti njegovu decentralizaciju i delimičnu privatizaciju i podsticati odgovornost građana za sopstvenu socijalnu sigurnost. Određeni napredak je nesporno ostvaren. Postignuta je redovnost u isplati materijalne podrške, unapređen je položaj najugroženijih građana, otpočelo se s unapređenjem usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici u skladu s dominantnim trendom decentralizacije, postignuta je redovnost i veća pravednost u isplati penzija, sistem radnih odnosa je učinjen fleksibilnijim i aktivne mere počinju da zauzimaju značajno mesto na tržištu rada.

Međutim, uprkos ostvarenim rezultatima, brojni su izazovi koji stoje na putu daljim reformama sistema. U oblasti socijalne zaštite, Srbija se nalazi na prekretnici između željenog i ostvarivog. Srbija ima relativno stabilan sistem socijalne zaštite, koji odlikuje redovnost novčanih davanja i jasna vizija bazirana na razvoju usluga u zajednici. Da bi se postojeće stanje održalo i unapredilo, neophodna su veća izdvajanja iz republičkih i lokalnih budžeta. Donošenjem Zakona normativni okvir je uspostavljen, doneta su rešenja u skladu sa savremenim evropskim tendencijama. Da bi se pretočila u praksu, neophodno je obezbediti veći nivo novčanih izdvajanja, povećati odgovornost građana za zadovoljavanje vlastitih potreba, kao i svest svih o značaju ovog sistema za blagostanje i život dostojan čoveka.

Reforme sistema penzijskog i invalidskog osiguranja jesu sistem učinile efikasnijim i donekle povećale pravednost u redistribuciji, međutim i dalje je otvoreno pitanje visokih izdvajanja za penzije iz budžeta kao i nerazvijenosti II stuba, odnosno dobrovoljnog osiguranja korisnika.

Što se tiče stanja na tržištu rada, ono je i dalje veoma nepovoljno, posebno za pripadnike vulnerabilnih društvenih grupa. Takođe, uprkos strateškom opredeljenju ka aktivnoj politici zapošljavanja, prisutna je disproporcija između pasivnih i aktivnih mera koje su nedovoljno zastupljene.

LITERATURA

- Bogićević, B, Krstić, G. Mijatović, B. Milanović, B. (2003). *Siromaštvo i reforma finasijske pomoći siromašnima*. Centar za liberalno demokratske studije. Beograd.
- Brkić, M. (2008). *Reform of the Social Protection System in Serbia*, 141–159, u: Bornarova S. (ed.) *Contemporary Developments in Social Protection and Social Work – Professionalisation, Deinstitutionalization and Reforms*. Skopje. Faculty of Philosophy.
- European Commission (2008). *Social Protection and Social Inclusion in the Republic of Serbia*. Ekonomski institut.
- Matković, G. (2009). *Dnevni boravak kao pravo i usluga u sistemu socijalne zaštite*. Demografski pregleđ, broj 34, Beograd.
- Mijatović Boško (ur) (2008). *Reforme u Srbiji: dostignuća i izazovi*, CLDS, Beograd.
- Ministarstvo rada i socijalne politike (2011). *Socijalni profil opština u Srbiji – baza podataka*, Beograd.
- Ministarstvo rada i socijalne politike (2009). *Godišnji izveštaj*.
- Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u RS, Vlada RS, 2010.
- Republički zavod za socijalnu zaštitu (2010). *Analiza izveštaja o radu centara za socijalni rad u Srbiji*, Beograd.
- Stanisavljević, I. (2006). *Socijalna politika u tranziciji*, u: D. Vuković, A. Čekerevac (ur) *Socijalna politika u procesu evropskih integracija*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd.
- Svetska banka (2009). *Srbija: Kako sa manje uraditi više*.
- Vlada Republike Srbije, *Strategija za smanjenje siromaštva*, 2003. <http://www.prsp.gov.rs/dokumenta.jsp>.
- Vuković, D. (2009). *Sistemi socijalne sigurnosti*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd.
- Vukovic, D. Perisic, N. *Annual National Report 2010: Pensions, Health and Long-term Care*, Republic of Serbia, May 2010.
- http://www.socialprotection.eu/files_db/910/asisp_2010_Serbia.pdf

Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima, „Službeni glasnik RS“ br. 85/05.
Zakon o izmenama i dopunama penzijsko-invalidskog osiguranja, „Službeni glasnik RS“, br. 85/05.
Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, „Službeni glasnik RS“, br. 34/03.
Zakon o socijalnoj zaštiti, „Službeni glasnik RS“, br. 24 od 4.4.2011.
Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, „Službeni glasnik RS“ br. 36/09.
Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, „Službeni glasnik RS“, br. 36/09.

Analiza javnih politika u Srbiji: obrazovanje

JANA BAČEVIĆ
SANJA PETKOVSKA

Uvod

Obrazovanje ima važnu ulogu u savremenim javnim politikama (up. Lauder i dr. 2006). Obrazovne politike se smatraju važnim instrumentom u izgradnji modernih demokratskih društava, kako kroz opšti društveni razvoj i razvoj kompetencija vezanih za tržište rada, tako i kroz implementaciju vrednosti vezanih za život i participaciju u složenim, pluralističkim sredinama koje ova društva predstavljaju. Društvene i političke transformacije u Srbiji nakon 2000. godine, kao svoj važan sastavni deo, uključile su i reformu obrazovnog sistema. Može se reći da ta promena označava začetak obrazovnih politika u savremenom smislu te reči, gde se pojedina rešenja u domenu obrazovanja ne posmatraju kao unapred data okvirima određene državne politike, već se uvodi upravljanje obrazovnim sistemom zasnovano na ideji da se do adekvatnih rešenja dolazi pregovaranjem i javnom raspravom koja bi uključila sve relevantne aktere (up. Olssen i dr. 2004).

Neposredno posle promene režima 2000. godine postojao je konsenzus o velikom broju problema i generalnoj neefikasnosti obrazovnog sistema Srbije, sledstveno tome i o potrebi za sveobuhvatnom reformom obrazovanja (up. Knežević 2002). Procenjeno „zatečeno stanje“ identifikovano je kao nedovoljno dobro u kontekstu željenog razvojnog pravca Srbije, i obrazovne politike prvenstveno su definisane u kontekstu reformisanja sistema koji bi mogao da podrži vrstu razvoja kakvu savremeni, globalizovani svet i Evropska zona visokog obrazovanja zahtevaju. U ovim okvirima moguće je razabrati dve glavne celine planiranih reformskih poteza, koje oslikavaju njihove vodeće teme ili željene vrednosne orijentacije: jedna je ovde opisana kao **evropeizacija**, a druga kao **demokratizacija**. Naravno, ovi termini su u kontekstu obrazovne reforme višeznačni, i kao što će biti pokazano u tekstu, njihove interpretacije podrazumevaju različite principe i mere. Istovremeno, način na koji su ideje o usklađivanju s evropskim sistemima obrazovanja i uvođenju demokratskih ideala u

obrazovanje interpretirane i prevedene u konkretne mere obrazovne politike, koristan je za razumevanje načina na koje su različiti politički akteri u Srbiji konstruisali sopstvene pozicije u odnosu na ove dve važne i transverzalne teme.

Nastavak teksta, stoga, pružiće rekonstrukciju procesa formiranja i razvoja obrazovnih politika u Srbiji u širem sklopu promena javnih politika nakon 2000. godine i analizu različitih mera (policy measures) kroz prizmu ova dva strateška, ili ideološka, usmerenja. Analiza će se fokusirati na interpretacije ovih usmerenja u specifičnim aspektima politika, kao i na kontradikcije u načinu na koji su formulisane u diskursima (policy discourses) i kasnije sprovedene. Na kraju, biće ponuđena interpretacija rezultata dosadašnjeg razvoja obrazovnih politika u Srbiji i nekoliko predloga za njihovo dalje razvijanje.

Teorijsko–metodološki okvir

Postoje različiti načini na koje se može pristupiti analizi javnih, pa i obrazovnih, politika. Počev od toga da je samo određenje pojmova obrazovne politike i obrazovne reforme složen i kompleksan zadatak, proizilazi da je dalji odabir metodološkog pristupa i okvira interpretacije barem približno toliko složen. Preduslov bilo kakve reforme je opažanje diskrepancije između aktuelnog stanja jednog obrazovnog sistema i projekcije kakvo bi ono trebalo da bude kako bi zadovoljilo potrebe određenog društva. Takva vrsta transformacije u svojoj osnovi sastoji se od normativne promene, što znači promenu obrazovne politike – zakona, principa i vrednosnih orijentacija prema kojima se upravlja obrazovnim sistemom, ali je njen sastavni deo šira društvena promena u odnosu između datog društva i sistema obrazovanja.

Kao društveni podsektor, obrazovni sistem je složena mreža institucija organizovanih vertikalno i horizontalno; spolja gledano, obrazovanje je izgleda „svačiji posao i skoro svako se oseća kvalifikovanim da ima mišljenje o tome“ (up. Haddad 1995: 23). Kao kompleksna mreža institucija, obrazovanje zahteva adekvatan normativni okvir koji definiše okvire i načine upravljanja. U trenucima društvenih promena obrazovni sistem se suočava sa skupom kritika i zahteva na koje zajedno s upravljačkim strukturama treba da odgovori u vidu reforme, kako normativnog, tako i institucionalnog okvira. Imenica „reforma“ opisuje promene u politikama, praksi ili organizaciji; glagol „reformisati“ se odnosi na nameravane ili sprovedene pokušaje da se reši identifikovan problem; dok kao obrazovna aspiracija, reformacija predstavlja duboko, sistematsko i održivo restrukturisanje javnog obrazovanja (up. Provenzo 2008).

Jedan od ideal-tipskih okvira analize obrazovnih politika trebalo bi da uključi tri osnovne sastavne faze procesa transformacije: pretpolitičke aktivnosti odlučivanja, sam proces donošenja odluka vezanih za reformu i proces planiranja aktivnosti nakon procesa donošenja odluka (up. Haddad 1995). U okviru ove, racionalističke paradigme, transformacija normativnog okvira obrazovnog sistema započinje analizom postojeće situacije, zatim se pristupa prikupljanju mogućih opcija ili modela upravljanja obrazovanjem, sledi evaluacija različitih modela, donošenje političke odluke, planiranje procesa implementacije, procena uticaja politika i na kraju se obično

pretpostavljaju sledeći ciklusi politika. U važne faktore za analizu postojeće situacije ulazi i kontekst (politički, ekonomski, struktura samog obrazovnog sektora). Strukturu obrazovnog sektora čini, pored obrazovnog sistema podeljenog na nivoe, i skup svih aktera relevantnih za proces odlučivanja, među kojima su najvažniji oni koji obrazovanjem upravljaju i oni koji sprovode nastavni, odnosno obrazovni proces (učitelji, nastavnici, profesori), kao i oni koji prolaze kroz proces obrazovanja kao direktni ili indirektni učesnici nastavnog procesa (učenici, studenti, roditelji, itd). Svaka od faza kreiranja procesa promene u obrazovnim politikama je složena i specifična, te je mogu činiti i dodatne podfaze. U analitičke svrhe, ti procesi mogu biti svrstani u jedan od modela: sistematični, rastući i „ad hoc“ model (Haddad 1995: 31).

Deluje kao da je, u okviru ovog pristupa, kreiranje obrazovnih politika u Srbiji nakon 2000. godine najbliže „ad hoc“ modelu pošto nije jednostavno izdvojiti i uspostaviti logički sled među fazama tog procesa. Imajući to u vidu, i uzevši u obzir da je cilj ove studije da ponudi kritičku interpretaciju razvoja javnih politika iz oblasti obrazovanja u Srbiji kroz dva ključna principa, evropeizaciju i demokratizaciju, a ne evaluaciju uspešnosti, isplativosti ili implementacije, autorski tim opredelio se za **interpretativni, postpozitivistički pristup** analizi javnih politika (up. Howlet, Ramesh, Perl 2009; Lejano 2006; Fischer 2003; Hajer, Wagenaar 2003; Fischer, Forester 1995). Postpozitivistički pristup analizi javnih politika izrastao je iz uviđanja nemogućnosti jasnog odvajanja faza u razvoju i sprovođenju politika na način opisan ranije (npr. planiranje, implementacija, evaluacija), kao i iz shvatanja da sadržaj javnih politika u velikoj meri zavisi od interpretacija koje pojedinačni akteri ili interesne grupe iznose i oblikuju u javnim raspravama. U tom smislu, ne može se govoriti o „uspešnosti“ implementacije politika budući da ono što biva implementirano, u krajnjoj liniji, uvek zavisi od načina na koje se određeni akteri zalažu za ili protiv (argumentuju) i razumevaju određene politike. Stoga, analiza javnih politika u oblasti obrazovanja u ovom radu biće razvijena na dva nivoa:

- Analiza vrednosnih ili ideoloških orijentacija koje se koriste kao smernice ili opravdanje prilikom diskusije ili sprovođenja određenih javnih politika;
- Analiza konkretnih mera (ili grupa mera) koje su proistekle iz ovih, široko definisanih, usmerenja uz analizu dokumenata kojima su orijentacije definisane (policy documents).

Nakon toga, biće ponuđena intepretacija odnosa između dva analizirana nivoa politika i istaknute glavne kontradikcije. Cilj interpretacije jeste da ponudi objašnjenja specifičnih oblika obrazovnih politika u Srbiji, kao i da ukaže na neke moguće pravce razvoja. U zaključku će biti sumirani rezultati i ponuđene neke polazne preporuke za dalji razvoj javnih politika u Srbiji u oblasti obrazovanja.

Normativno–zakonski okvir

Stanje zakonske regulative u obrazovanju nasleđeno iz devedesetih godina 20. veka bilo je među oblastima koje su zahtevale najhitniju i neodložnu promenu, što se vidi i iz brzine kojom su se predlozi za ovu oblast našli na dnevnom redu Skupštine nakon promene režima 5. oktobra. Prvi je promenjen *Zakon o univerzitetu*, ali ne izmenama i dopunama, već potpuno novim tekstom zakona.¹ Prethodni Zakon bio je poznat po tome što je doveo do izbacivanja univerziteta Srbije iz Evropske asocijacije univerziteta (EUA) i drugih međunarodnih organizacija, zbog izrazitog ograničavanja autonomije univerziteta. Na osnovu tog zakona iz 1998. godine, Vlada Srbije preuzela je upravljanje univerzitetom i zakon je omogućio proganjanje neistomišljenika ipreko 200 saradnika je otpušteno, dok je primljeno 1.400 novih saradnika koji nisu zadovoljavali akademske uslove. Isto tako, počelo je nekontrolisano upisivanje studenata bez obzira na kriterijume, postignuća i na kadrovsku opremljenost fakulteta. Nakon donošenja novog Zakona 2002. Univerzitet u Beogradu i ostali univerziteti Srbije postali su punopravni članovi međunarodnih organizacija.

Neposredno nakon toga izglasana su i dva *Zakona o izmenama i dopunama*, jedan o osnovnom, drugi o srednjem obrazovanju. Interesantno je da je jedna od prvih promena u ovim zakonskim dopunama povezana s jednom od vrednosti koje ispituje, demokratizacijom, odnosno sa zabranom diskriminacije u osnovnoj školi. Najvažnije promene u ovim izmenama i dopunama tiču se upravljanja obrazovanjem i verske nastave.

Tokom narednog saziva Skupštine od januara 2004. godine došlo je do promena nekoliko normativnih akata. U maju iste godine usvojen je *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja* kojim se uvodi Nacionalni savet radi utvrđivanja razvoja i unapređenja kvaliteta na svim obrazovnim nivoima. Pored toga, osniva se i niz drugih institucija koje su važne za evropeizaciju i demokratizaciju obrazovnog sistema, poput Zavoda za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja, stručnih timova za različite svrhe itd. Značajnije promene ovaj Zakon donosi i u području nastavnih planova i programa, odnosno sadržaja obrazovanja.

U 2005. godini donet je novi *Zakon o visokom obrazovanju*, koji je u tom trenutku bio od izuzetnog značaja jer je bilo potrebno da promene njime obuhvaćene uvedu systemske mogućnosti za usklađivanje s evropskim visokim obrazovanjem i za sprovođenje bolonjskih reformi. Ovim zakonom regulisane su osnove visokoobrazovnog sistema, vršenje visokoobrazovne delatnosti i finansiranje visokog obrazovanja. Interesantno je da u njemu nema pozivanja na *Bolonjsku deklaraciju*. Preostali zakoni tiču se naučno–istraživačke delatnosti. Tu su *Zakon o srpskoj enciklopediji*, *Zakon o naučno–istraživačkoj delatnosti*, *Zakon o rečniku SANU* i *Zakon o inovacionoj delatnosti*. Sledstveno promeni vladajuće strukture i usvojenom setu zakona, možemo uočiti konfrontiranje tradicionalnih (konzervativnih) i modernizacijskih elemenata: s jedne

1 Zakon je usvojen 18. aprila 2002. godine. Parlament ga je izglasao među prvima 22. januara 2001. godine.

strane zakonski regulisana izrada *Enciklopedije o srpskom narodu*, kao i izrada *Srpske enciklopedije* zbog „brige o srpskom jeziku“, a s druge naglašavanje i insistiranje na progresivnijim inovacijama naučno-istraživačke delatnosti.

U poslednjem sazivu doneto je nekoliko izmena i dopuna kada je reč o visokom obrazovanju i naučno-istraživačkoj delatnosti. Donet je *Zakon o učeničkom i studentskom standardu*, *Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju* i *Zakon o volontiranju*. Volontiranje je deo neformalnog sistema obrazovanja i taj zakon povezuje obrazovanje i rad na način koji je važan za ostvarenje ciljeva reforme obrazovanja. Posebno je važno da je donet veći broj zakona koji definišu saradnju i mobilnost između Srbije i drugih država u oblasti visokog obrazovanja i istraživanja.

Vrhovni normativni akt, *Ustav Republike Srbije*, članom 71 definiše pravo na obrazovanje. Tekst koji se odnosi na obrazovanje, produžen je u odnosu na tekst prethodnog Ustava. Članom 72 Ustava zaštićena je autonomija univerziteta.

Društveno-politički kontekst i osnovna obeležja obrazovnog sistema

Kao polazna tačka za analizu uzeta je 2000. godina kada su se promenile osnove političkog uređenja zemlje i uzrokovale drugačije pozicioniranje sistema obrazovanja u društvu i njegovom sistemu upravljanja. Jedan od prvih dokumentovanih početaka rada na procesu reforme je *Radni nacrt obrazovne reforme* (Ministarstvo prosvete i sporta 2002). Među ključnim problemima, koje bi nova obrazovna politika trebalo da reši, ovaj dokument navodi: nespremnost sistema da izađe u susret potrebama moderne ekonomije, neravnomeran razvoj školske mreže, centralizovanost administracije, finansiranje i problem praćenja postignuća i kvaliteta nastave, neadekvatnu obuku nastavnika i nepotpunu obuhvatnost stanovništva sistemom obrazovanja. Početni ciljevi navedeni u dokumentu su reorganizacija obrazovnog sistema, tako da doprinosi ekonomskom oporavku zemlje, i modernizacija, tako da bude podrška razvoju demokratije u zemlji i budućoj evropskoj integraciji. Prema ovom dokumentu, reformom rukovodi Ministarstvo prosvete i sporta (danas Ministarstvo obrazovanja i nauke) i Sektor za razvoj obrazovanja i međunarodnu prosvetnu saradnju, a ona se sprovodi na predškolskom, osnovnom, srednjoškolskom, visokom obrazovnom nivou, ali i na nivou neformalnog i kontinuiranog obrazovanja.

Sam početak reforme, dakle, imao je prilično jasno usmerenje i određenje, kako problema tako i ciljeva transformacije obrazovnog sistema. Nadležnosti u razvoju i implementaciji pojedinačnih politika takođe su bile jasno definisane na početku. Međutim, kao što će biti pokazano, ove početne pretpostavke doživele su mnogobrojne transformacije. Stoga se nećemo baviti samo vrednosnim ili političkim okvirom prezentovanim u radnim dokumentima Ministarstva, već ćemo ponuditi dublju, kritičku reinterpretaciju ovih usmerenja i njihovih ostvarenja u pojedinačnim politikama.

Vrednosna/politička usmerenja i njihove interpretacije

Evropeizacija

Jedan od najjačih reformskih diskursa posle 2000. u Srbiji, pa i u obrazovnim politikama, može se skupno opisati kao evropeizacija. Evropeizacija podrazumeva promenu postojećih i/ili uvođenje novih struktura, procesa i upravljanja obrazovanjem s ciljem njihovog izjednačavanja ili približavanja onima koji su identifikovani kao „evropski“, što se u praksi najčešće odnosi na one u Evropskoj uniji i njenim članicama, preporučene od strane evropskih organizacija, ili sadržane u međunarodnim dokumentima. Kao što se može videti iz pokušaja opisa, pojam je višeznačan i može biti upotrebljen u različitim kontekstima. U strateškom dokumentu *Kvalitetno obrazovanje za sve* ovaj cilj je definisan kao „modernizacija ili reorganizacija školskog sistema kao podrška budućoj evropskoj integraciji zemlje“ (up. Knežević i dr. 2002: 6). U ovom kontekstu, obrazovna reforma prvenstveno je interpretirana u kontekstu političkog cilja, odnosno integracije u Evropsku uniju i druge evropske institucije. U nastavku ćemo razmotriti neke od aspekata reforme koji su povezani s ovim političkim usmerenjem.

Strukturalna reforma

Usklađivanje s evropskim standardima podrazumevalo je i promenu strukture ili „arhitekture“ obrazovnog sistema, kao jednog od osnovnih činilaca. Na samom početku reforme pominjano je produžavanje trajanja osnovnog obrazovanja s 8 na 9 godina (slično drugim evropskim državama), ali ovaj plan nije zaživeo. Srednje obrazovanje nije pretrpelo veće strukturne promene, osim uvođenja opšte, tj. zajedničke mature, koje je u procesu razvoja i trebalo bi da bude implementirano školske 2014/2015. godine.

Ovaj aspekt reforme je, svakako, bio najočigledniji u domenu visokog obrazovanja. Naime, Bolonjski proces, kome je Srbija zvanično pristupila 2003, podrazumevao je prilagođavanje strukture studija trocikličnoj (bachelor, master, doktorat) strukturi. Ovaj proces nije prošao bez kontradikcija. Naime, razlika između trogodišnjih i četvorogodišnjih programa osnovnih studija pokazala se problematičnom u kontekstu uključivanja na tržište rada ili nastavka obrazovanja. Sličan problem pojavio se i s interpretacijom razlike između „starog“ drugog ciklusa (magistrature) i „novog“ mastera. Reforme obrazovnih politika od 2000. takođe su obuhvatile i promenu statusa visokog (nekadašnjeg višeg) stručnog obrazovanja, koje je uključeno u sistem visokog obrazovanja. Ovo je inspirisano primerima nekih evropskih zemalja gde nema međuoblika između srednjeg i visokog obrazovanja. Međutim, nije još jasno koji je cilj niti kakvi su efekti ove transformacije, uzveši u obzir da ne postoji prohodnost s ovog tipa studija na više cikluse opšteg univerzitetskog obrazovanja.

Reforma kurikuluma i nastavnog procesa

Još jedan od prvih aspekata usklađivanja obrazovanja s evropskim standardima odnosio se na reformu kurikuluma. Naime, nastavni planovi i programi u osnovnom i srednjem obrazovanju bili su ocenjeni kao preobimni, zastareli i neprilagođeni savremenim potrebama. U tom smislu, uvodi se diversifikacija, fleksibilizacija i individualizacija kurikuluma i nastavnih metoda, tako da kurikulum počinje da obuhvata veći broj izbornih predmeta različitih usmerenja i biva prilagođen individualnim potrebama učenika i učenica. Paradoksalno, među prvim uvedenim izbornim predmetima bili su veronauka i građansko vaspitanje, čije je uvođenje izazvalo dosta kontroverze, kako u javnosti tako i u samom Ministarstvu prosvete i sporta. U osnovnom obrazovanju, izborni predmeti su uključivali nastavu iz različitih oblasti s ciljem da se osnovcima na lak i zanimljiv način približe određene teme. U domenu opšteg srednjeg obrazovanja, kurikularna reforma je bila slična onoj u osnovnom i uglavnom se odnosila na „rasterećenje“ (smanjivanje obima) nastavnih sadržaja. Međutim, u srednjem stručnom obrazovanju, koje je identifikovano kao jedna od ključnih tačaka za razvoj i unapređivanje obrazovanja, došlo je do mnogo većih promena. U okviru projekta koji je finansirala Evropska fondacija za obuku (European Training Foundation – ETF), telo Evropske komisije koje se bavi razvojem i podrškom programa stručnog obrazovanja i usavršavanja (vocational education and training – VET), razvijen je broj novih, „eksperimentalnih“ profila usmerenih na tržište rada čiji cilj je bio da omoguće veću zapošljivost.

U domenu visokog obrazovanja, glavni aspekt kurikularne reforme ticao se modularizacije nastave i izražavanja sadržaja, obima i svrhe nastavnog programa kroz, s jedne strane, bodove definisane u okviru evropskog sistema prenosa bodova (ECTS), a s druge, opis ciljeva i ishoda (learning outcomes). Ova dva aspekta Bolonjskog procesa imala su za cilj da olakšaju prepoznatljivost različitih kvalifikacija i na taj način podstaknu mobilnost unutar Evropskog prostora visokog obrazovanja (EHEA). U istom ključu, uvedeno je i izdavanje dodatka diplomi (diploma supplement), ali je implementacija mnogih ovih elemenata još uvek pod znakom pitanja, odnosno zavisna od interpretacija u okviru pojedinačnih ustanova visokog obrazovanja.

Reforma kurikuluma uključila je i inicijative za reformu nastavnog procesa, odnosno uvođenje interaktivnih metoda nastave, suprotno „tradicionalnom“ *ex catedra* pristupu. U ovom procesu, različiti društveni akteri, a naročito organizacije civilnog društva, imali su značajnu ulogu. Proces je, u širem smislu, uključio transformaciju obrazovanja nastavnika kroz stalno usavršavanje i razvoj novih nastavnih metoda.

Upravljanje i finansiranje

U domenu obrazovnih politika vezanih za upravljanje obrazovanjem, primetna je tendencija ka racionalizaciji i decentralizaciji. „Racionalizacija“, u ovom kontekstu, prvenstveno podrazumeva transformaciju mehanizama donošenja odluka i finansiranja u cilju povećanja efikasnosti. Istovremeno, jasna je tendencija

decentralizacije i uključivanja većeg broja aktera u proces donošenja odluka. U domenu osnovnog i srednjeg obrazovanja, lokalne samouprave dobijaju veća ovlašćenja, razvijaju se mreže škola, povećava uticaj roditelja i đaka itd. Istovremeno, osnivaju se različita „posrednička“ tela (buffer bodies) čija funkcija je da posreduju između donosilaca odluka i korisnika. U ove spadaju Nacionalni prosvetni savet kao i Nacionalni savet za visoko obrazovanje, koji uključuju predstavnike izvršne vlasti, akademske zajednice, građanskog društva i druge aktere zainteresovane za obrazovne politike. U tom smislu, proces donošenja odluka se demokratizuje i diversifikuje. Istovremeno, sprovođenje (implementacija) obrazovnih politika donekle se izmešta iz centralne vlasti, odnosno Ministarstva, i smešta u drugu vrstu „posredničkih“ tela, vladine agencije specijalizovane za određene funkcije.

U kontekstu ovih politika, Srbija „prati“ evropske tendencije vezane za decentralizaciju. Međutim, kada je u pitanju diversifikacija grupa aktera uključenih u kreiranje politika, implementacija je donekle upitna. Naime, prva faza reforme (2000–2004) bila je karakterisana velikim uticajem civilnog društva na planiranje obrazovnih politika, kako kroz delimično preklapanje funkcija (pomoćnici ministra prosvete dolazili su iz organizacija građanskog društva), tako i kroz serije konsultacija koje je vodilo Ministarstvo prosvete i sporta. Međutim, u potonjim fazama ovaj uticaj donekle slabi, i stiče se utisak kao da prelazi prvenstveno u domen implementacije određenih aspekata reforme.

Evaluacija i osiguranje kvaliteta

Jedan od ključnih idejnih narativa koji karakteriše reformu obrazovanja u Srbiji, odnosi se na povećanje, merenje i/ili osiguranje kvaliteta. Mada je kvalitet pojam koji izmiče definiciji, posle 2000. bilo je jasno da postoji konsenzus o tome da je kvalitet obrazovanja u Srbiji nedovoljan za zahteve koje postavlja proces evropskih integracija. Stoga, veliki deo reformskih procesa motivisan je ili obrazlagan idejom o „kvalitetu“.

Evaluacija i osiguranje kvaliteta takođe se mogu posmatrati kao deo promene paradigme vođenja obrazovanja. Naime, ove funkcije se gotovo od početka izmeštaju iz domena neposrednog zaduženja države i smeštaju u posrednička tela, kao što su Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja i Zavod za unapređenje obrazovanja i vaspitanja. U tom smislu, kontrola kvaliteta se takođe izmešta iz centralne vlasti i smešta u stručna tela. Proces osiguranja kvaliteta verovatno je najvidljiviji u visokom obrazovanju, gde uključuje akreditaciju, za koju je zadužena Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta (KAPK), ali postoji i u osnovnom i srednjem obrazovanju kroz upravni nadzor i licenciranje nastavnika. U ovom domenu, obrazovne politike u Srbiji pokazuju tendenciju sličnu onima u Evropi, ali i globalnu koja podrazumeva prelaz iz upravljanja (governance) u usmeravanje (steering), koje se prvenstveno vrši kroz sisteme nadzora i provere kvaliteta koji su, opet, vezani za mehanizme finansiranja.

Na globalnom planu, jedan od koraka čiji je eksplicirani cilj bio da omogući poređenje obrazovnog kvaliteta u Srbiji u odnosu na širi evropski i globalni prostor obrazovanja, jeste uvođenje PISA i TIMSS testiranja. PISA (Programme in international student assessment) od 1997. sprovodi OECD (Organization for economic cooperation

and development), a sastoji se od testiranja učenika nakon završene osnovne škole, jednom u tri godine (u Srbiji od 2003), u različitim vrstama kompetencija, ili „pismenosti“ (matematičkoj, jezičkoj i prirodnim naukama). TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) se u Srbiji takođe realizuje od 2003. i uključuje učenike i učenice IV i VIII razreda osnovne škole. Test je usmeren na matematiku i prirodne nauke, a u evaluaciji uzima u obzir i kontekstualne (npr. socio-ekonomske) faktore, a ne samo postignuće. Rezultati učenica i učenika iz Srbije na PISA i TIMSS procenama su u zemlji uglavnom ocenjivani kao nezadovoljavajući, što utiče na česte pozive za revizijom kurikuluma kako bi se prilagodio elementima koji se mere ovom vrstom testova.

U domenu visokog obrazovanja, efekat sličan PISA i TIMSS rezultatima ima evaluacija koja se odnosi ne na kvalitet, već na dostignuća u implementaciji Bolonjskog procesa, i izražava se prosečnom ocenom (1-5) koja svake dve godine biva saopštena na konferenciji ministara obrazovanja zemalja potpisnica *Bolonjske deklaracije*. Ocene koje je Srbija dobila na dosadašnjim sastancima, s izuzetkom Londona 2007, uglavnom su bile loše. U srodnom kontekstu može se interpretirati i nastojanje Univerziteta u Beogradu da se nađe na Šangajskoj (Shanghai Xiao Tong) listi, koja je jedna od metoda rangiranja svetskih univerziteta. Naime, u oba slučaja kvantitativni pokazatelji uzimaju se kao merilo kvaliteta bez dubljeg razmatranja toga šta ti pokazatelji mere, i u tom smislu deluje kao da je njihova primarna funkcija da srpsko visoko obrazovanje pozicioniraju u odnosu na evropsko ili globalno, a ne da pruže kritičku ocenu kvaliteta bilo kog aspekta reforme.

Povezivanje obrazovanja i tržišta rada

Jedna od transversalnih tema u reformi obrazovnih politika odnosi se na čvršće povezivanje obrazovanja s tržištem rada. Pored već navedenih eksperimentalnih profila u domenu srednjeg obrazovanja, ovaj aspekt reforme uključio je i veći akcenat na primenljivost u kontekstu visokog obrazovanja, prvenstveno kroz iskazivanje ciljeva i ishoda učenja, kao i razvoj centara za karijerno vođenje i programa stažiranja i obuke u okviru Nacionalne službe za zapošljavanje. Još jedan aspekt ovog dela reforme, koji je još u razvoju, jeste nacionalni okvir kvalifikacija (NQF) koji bi trebalo da bude usklađen s evropskim (EQF).

Zaključak

Kao što se može videti iz kratkog pregleda glavnih mera politike, podvođenih pod evropeizacijske procese u obrazovanju u Srbiji, „evropeizacija“ je kao višeznačan i ne vrednosno neutralan termin obuhvatila širok dijapazon reformskih politika. Jedan deo ovih politika odnosio se prvenstveno na strukturnu i sadržinsku reformu obrazovnog sistema, dok se drugi ticao upravljanja i kontrole kvaliteta. U domenu prvih, „evropeizacija“ se odnosila kako na arhitekturno usklađivanje procesa obrazovanja s evropskim sistemima, tako i na promociju fleksibilnijeg kurikuluma i pristupa nastavi, usmerenih na pojedinca. Međutim, već u ovom aspektu istovremeno vidimo i

promociju kolektivnih, nacionalnih vrednosti, kroz uvođenje predmeta kao što su veronauka i narodna tradicija. U tom smislu, „modernizacija“ obrazovanja od samog začetka reforme shvaćena je u dvostrukom smislu – kao „uključivanje u evropske tokove“ i kao povratak na određene prakse i vrednosti izjednačene s Jugoslavijom pre komunizma (up. Baćević 2005), te se može govoriti o određenom vidu „konzervativne modernizacije“ (up. Apple 2005). U tom ključu, evropeizacija u diskursu kreatora javnih politika prvenstveno ima funkciju obezbeđivanja ideološkog konsenzusa; prikazivanje određenih aspekata reforme ili politika kao evropskih modela izjednačeno je s verovatnoćom dobijanja široke podrške za njihovo sprovođenje.

Kada je u pitanju transformacija paradigmi, mehanizama upravljanja i kontrole kvaliteta, Srbija takođe pokazuje određenu mešavinu pristupa. Naime, s jedne strane može se govoriti o globalnom trendu „distanciranja“ države iz regulacije obrazovanja uvođenjem posredničkih tela i instanci, odnosno prelasku s „upravljanja“ na „usmeravanje“. Ali s druge strane, ova tendencija rezultirala je umnožavanjem mehanizama kontrole, tako da se u tom smislu može govoriti o nastanku „kulture kontrole“ (audit culture) (up. Apple 2005).

Postoje autori koji evropeizaciju, naročito u domenu visokog obrazovanja u centralnoj i istočnoj Evropi, izjednačavaju s dominacijom tržišnih, odnosno neoliberalnih, paradigmi (up. Dobbins, Knill 2009; Neave 2003). Mada se nakon 2000. u srpskom visokom obrazovanju mogu jasno zapaziti tržišne tendencije, prvenstveno kroz liberalizaciju tržišta visokog obrazovanja, izjednačavanje statusa privatnih i državnih univerziteta, ali i rast školarina na državnim univerzitetima – pitanje je da li ovakva vrsta interpretacije u Srbiji ima više veze s planiranim obrazovnim politikama ili je nusprodukt tranzicionih procesa (up. Baćević 2010). U tom smislu, moguće je očekivati dalje konflikte i tenzije na ovom polju, naročito u kontekstu odnosa ekonomske krize, rastuće potražnje za visokim obrazovanjem i strukture tržišta rada.

Demokratizacija obrazovnih politika

S uvođenjem višepartijskog sistema u Srbiji, jedna od najvažnijih zahtevanih promena, odnosno jedan od osnovnih principa obrazovnih politika u procesu razvoja, postala je i demokratizacija obrazovnog sistema. Obrazovanje obezbeđuje raspodelu znanja i razne vrste privilegija koje su potrebne pojedincima i društvima (Koković 2009: 290), te je zbog toga važno i da se obrazovanjem upravlja prema demokratskim načelima građanskog društva. Stoga ne čudi što je deo reforme obrazovnog sistema u Srbiji uključio demokratizaciju kao ideološko ili vrednosno usmerenje, i što je on jedan aspekt demokratizacije društva u celini.

Budući da je određenje demokratije, kako u političkoj teoriji tako i u svakodnevnoj upotrebi, samo po sebi složeno, demokratija u obrazovanju takođe je višeslojna i odnosi se na veoma različite prakse i shvatanja. U najprimarnijem smislu, demokratizacija se odnosi na sam proces učenja i priliku da svaka jedinka razvije svoje sposobnosti, što je naglašavao jedan od ključnih mislilaca i boraca za demokratsko obrazovanje, Džon Džui (Dewey, J.). Politička teorija obrazovanja fokusira se na pitanje

kako bi građani trebalo da budu obrazovani i ko treba da ih obrazuje: demokratsko obrazovanje je podjednako obrazovni i politički ideal (up. Gutman 1999: 3). Demokratija nije samo oblik uređenja vlasti, nego je takođe i oblik uređenja društva u kom obrazovanje ima centralnu ulogu kao jedan od osnovnih faktora socijalizacije individua i raspodele društvenih dobara.

Kada se govori o relaciji između demokratije i obrazovanja, moguće je najpre napraviti distinkciju između demokratskog obrazovanja i učenja o demokratiji, odnosno demokratije kao sadržaja i demokratije kao vodećeg principa obrazovnog sistema i obrazovnih politika na svim nivoima operacionalizovanog mehanizma odlučivanja u obrazovanju, baziranog na demokratskim procedurama. Kada je reč o nivoima obrazovnog sistema, demokratizacija bi trebalo da se odnosi na sve njegove sastavne aspekte – od sadržaja, preko nastavnog procesa, do obrazovnog sistema u celini i upravljanja njime putem javnih politika i pratećeg sistema odlučivanja. Demokratizacija obrazovanja nije samo deklarativni ideal koji bi trebalo da bude usvojen na opštem planu, već podrazumeva i mere koje su s njim u skladu i koje proizilaze iz definisanih prava i obaveza svih aktera uključenih u obrazovni sistem. Pored toga, može se napraviti jasna distinkcija između uspostavljanja demokratskog normativnog okvira u obrazovanju i područja implementacije rešenja s obzirom na politike koje iz tog normativnog okvira proističu.

Implementiranje principa demokratizacije – nacionalni okvir

Ukoliko pogledamo spisak zakonskih i strateških mera donetih u vezi s upravljanjem obrazovnim sistemom nakon 2000. godine, uvidećemo da nema jedinstvenog dokumenta koji bi obuhvatio demokratizaciju obrazovanja kao jednu jasno uočljivu, generalnu tendenciju koja obuhvata set mera i odnosi se na različite aspekte obrazovnog sistema. Tokom 2001. godine formiran je Tim za demokratizaciju obrazovanja koji je imao za zadatak da definiše i prati implementaciju mera koje bi vodile ka postepenom uvođenju načela ravnopravnosti, participacije, interaktivnosti, odlučivanja i inkluzije na svim nivoima obrazovnog sistema.

Tim za demokratizaciju sastavio je dokument pod nazivom *Demokratizacija obrazovanja i obrazovanje za demokratiju i građansko društvo*, radeći u sklopu ekspertske grupe delegirane da definiše razvojnu strategiju obrazovanja 2002. godine (up. Knežević 2002). Kao neki od glavnih ciljeva reforme obrazovnog sistema u Srbiji navode se modernizacija i reorganizacija kao podrška razvoju demokratije i budućoj intergaciji u Evropu (up. Pešić, Popadić 2001). U nacionalnim dokumentima, donetim u okviru aktuelne obrazovne reforme, kao osnovni ciljevi istaknuti su: jednakost i pravednost, kvalitet i konkurentnost i efikasnost (Ministarstvo prosvete Republike Srbije 2008). Demokratizacija obrazovnog sistema Srbije planirana je i predviđena različitim vrstama prateće regulative koja je definisana s namerom da doprinese kreiranju jedinstvene obrazovne politike prema demokratskim načelima, odnosno uz ravopravno učešće svih socijalnih partnera, obuhvat što širih slojeva stanovništva i poštovanje principa razlike.

Kao glavni pravci delovanja javnih politika u oblasti obrazovanja u pomenutom *Nacionalnom izveštaju* Ministarstva prosvete Republike Srbije iz 2008. godine navode

se: obezbeđivanje dostupnosti obrazovanja, sprečavanje diskriminacije u obrazovanju i obezbeđenje kvalitetnog obrazovanja za sve kategorije stanovništva. Obezbeđenje ravnopravnog pristupa adekvatnom obliku obrazovanja za pripadnike i pripadnice posebnih grupa regulisano je opštim *Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja*, a posebne mere koje se tiču pojedinačnih društvenih grupa, upotpunjene su *Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba s invaliditetom*. Kako se navodi u *Nacionalnom izveštaju*, pomenuti zakon je jedini zakonski dokument koji „eksplicitno propisuje pravo na obrazovanje pod istim uslovima za svu decu, nezavisno od njihovih fizičkih, intelektualnih, verskih, kulturnih, nacionalnih i ostalih karakteristika“ (Ministarstvo prosvete RS 2008: 40).

Inkluzija ili demokratizacija?

Potrebno je razjasniti terminološku dilemu koja postoji u javnim politikama Srbije, ali i šire, vezanu za odnos demokratskog i inkluzivnog obrazovanja. Jasno je da se oba principa odnose na obrazovanje u i za participativno građansko društvo, u kom se podrazumeva postojanje pravne države koja garantuje određena ljudska prava i set pratećih vrednosti. Primećujemo da se u početnim fazama reforme obrazovnog sistema Srbije pretežno koristio termin demokratizacija, ali da je kasnije zamenjen pojmom inkluzija. U početnim dokumentima reforme govori se o demokratizaciji (*Nacrt reforme 2001, Akcioni plan 2002*) da bi se kasnije termin jednostavno izgubio iz dokumenata koji konstruišu javne politike u oblasti obrazovanja, i to očigledno ne samo kao pojam, već i kao celokupna ideološka potka reformi. Trenutak kad se taj preokret dešava, ne može se precizno locirati, ali nakon 2003. godine pojam demokratizacije se definitivno gubi iz prvog plana, tako da se može reći da je taj aspekt reforme kontinuirano u padu.² Interesantno je da se u dokumentu *Evropeizacija Srbije*, koji je kreirao civilni sektor kao vrstu analize dosadašnjih rezultata modernizacije Srbije po sektorima, pominju decentralizacija, inkluzija i dostupnost, čak i obrazovanje za aktivno građanstvo, ali ti principi nisu stavljeni u kontekst demokratizacije obrazovnog sistema i obrazovne politike (Fond za otvoreno društvo 2008).

Premda između inkluzivnog i demokratskog obrazovanja ne postoji suštinska razlika, s obzirom na to da se i inkluzivno obrazovanje odnosi na ideal sveopšte dostupnosti obrazovanja, nevezano za poziciju pojedinca u društvenoj strukturi i/ili njegova lična obeležja, inkluzivno obrazovanje se često upotrebljava kao sinonim za uključjenje pripadnika određenih „osetljivih“ zajednica, odnosno lica s posebnim

2 U tom kontekstu je važno pomenuti da je ministar prosvete u vladi Zorana Đinđića bio Gašo Knežević, kao i da je nakon ubistva premijera Zorana Đinđića vladu formirao Vojislav Koštunica, čija se politika znatno razlikovala. U okviru Koštuničine vlade, ministarska prosvete je najpre bila Ljiljana Čolić, koja je 2004. godine, nakon „afere Darvin“, podnela ostavku. Na njeno mesto dolazi Slobodan Vuksanović, takođe član Demokratske stranke Srbije. Nakon prve vlade Vojislava Koštunice na scenu je stupila druga, koja je bila aktuelna sve do 2008. god. Kao stranka liberalnog konzervativizma i srpskog nacionalizma, DSS je od pada vlade Zorana Đinđića 2003. naovamo potisnula pojam demokratije u okvirima javnih politika obrazovanja u drugi plan. Ne vidimo znatnu promenu po tom pitanju nakon postavljanja Žarka Obradovića (SPS) za ministra 2008. Čak ni Tim za demokratizaciju obrazovanja, koji je postojao sve do 2004, nije ponovo formiran.

potrebama, poput Roma ili osoba s invaliditetom, u obrazovni sistem (up. Macura-Milovanović 2007). Tako se pojam inkluzije iz pedagoške perspektive tiče fizičkog prisustva, socijalnog prihvatanja i doživljaja pripadanja učenika s posebnim potrebama, kulturne rekonstrukcije školskog sistema i menjanja sadržaja kompetencija nastavnika (isto). Definisanje demokratizacije isključivo kao inkluzije predstavlja sužavanje procesa demokratizacije obrazovanja pri čemu treba istaći da pitanje demokratizacije odlučivanja u obrazovanju i upravljanja njime ostaju u senci. Normativne konsekvence obrazovne politike uglavnom nisu sagledane i stiže se utisak kao da se ne uzima u obzir činjenica da je obrazovni sistem deo političkog sistema, te stoga ima, kao i svi drugi sektori, normativnu dimenziju. Promena obrazovnog sistema ne bi trebalo da bude parcijalna nego uzdignuta na adekvatan nivo opštosti koji bi obezbedio da čitav proces bude prožet ovim ključnim principom, što se posebno odnosi na ključan nivo upravljanja.

U *Nacionalnom izveštaju iz 2008.* inkluzija se shvata u širem smislu i uključuje ne samo decu s posebnim potrebama, već sve kategorije ugroženih i društveno depriviranih slojeva i njihovu (ne)obuhvaćenost formalnim obrazovnim sistemom. Jednakost i pravednost se ističu kao jedan od tri osnovna principa aktuelnih procesa modernizacije obrazovnog sistema, što znači da su ti principi, koji se svakako mogu shvatiti kao sastavni deo demokratizacije, zapravo označeni kao vodeći principi reformi započetih nakon demokratskih promena 2000. godine. Među sistemskim merama koje je potrebno sprovesti kako bi se implementirala inkluzivnost, navode se: usklađivanje postojeće zakonske regulative i donošenje novih propisa u obrazovanju, obuka nastavnog kadra za rad s prihvaćenom decom, normativno regulisanje primene principa individualizacije nastave, kao i saradnja s lokalnim nivoima uprave. Sprovedeni su i brojni projekti s ciljem poboljšanja inkluzije, većinom finansirani donacijama međunarodne zajednice.

Demokratizacija formalno-obrazovnog sistema, vaspitnih i obrazovnih institucija i samog vaspitno-obrazovnog procesa u njegovim kako formalnim tako i neformalnim vidovima, definisana je istovremeno kao cilj i kao strateški pravac reforme obrazovanja (up. Pesić, Popadić 2001: 5). Dva osnovna principa važna za demokratsko društvo su „princip jednakosti“ i „princip participacije“. Kada se govori o jednakosti kao principu obrazovnog sistema, obično se misli na jednakost šansi, koja podrazumeva da se načelno pojedincima, bez obzira na poreklo, pruža prilika da se pod jednakim uslovima takmiče za pozicije na tržištu. Demokratizacija obrazovnog sistema može da se tiče spoljašnjeg aspekta „koji uključuje značaj okruženja i šire društvene zajednice, i koji stvara povoljne uslove za razvijanje i podržavanje demokratskih modela obrazovnog sistema“, ili unutrašnjeg aspekta koji se odnosi na „aktere kao nosioce obrazovnih delatnosti, njihove međusobne odnose“ (up. Koković 2009). Drugim rečima, drugi važan aspekt demokratizacije tiče se upravljanja ili menadžmenta u obrazovanju. Demokratizacija procesa upravljanja obrazovanjem, pored pomenute decentralizacije, uključivala bi i angažovanje svih zainteresovanih strana (nevladinog sektora, udruženja, privrednog sektora) u aktivan doprinos procesa dizajniranja i sprovođenja obrazovnih promena. U jednoj analizi demokratizacije upravljanja obrazovanjem u Srbiji navodi se da se konceptualni okvir reforme upravljanja i rukovođenja

obrazovanjem značajno razvio u periodu nakon 2002. i da se više ne govori samo o spuštanju nadležnosti na niže nivoe upravljanja, već se razmatra raspodela konkretnih funkcija na različite nivoe u skladu s procenom najboljeg mesta za iste (up. Halasz 2003). Što se tiče studentske participacije, uvođenje studentskih parlamenata prvi put se pominje u Zakonu o univerzitetu iz 2002, ali tek u toku 2006. i 2007. većina fakulteta osniva svoje studentske parlamente. Zakon o visokom obrazovanju definiše studentski parlament kao organ fakuleta, pored saveta fakulteta i nastavno–naučnog veća, i njegova je uloga da pomaže u osiguranju kvaliteta nastave. Kasnije se pokazalo da je moć studentskih parlamenata prilično ograničena: na primer, studentska evaluacija nastave, koja je trebalo da bude njihov zadatak, nije zaživela kao praksa.

Dostupnost

Kako bi se naglasilo otklanjanje prepreke za široku participaciju, često se upotrebljava pojam dostupnosti obrazovanja. Veća dostupnost visokog obrazovanja naglašena je mnogobrojnim međunarodnim i nacionalnim dokumentima i deo je vrednosti na kojima je izgrađeno savremeno društvo i sistem visokog obrazovanja. U okviru nacionalne *Strategije za mlade*, usvojene 2008. godine, dostupnost se navodi kao jedan od ključnih principa, dok u okviru objašnjenja stoji: „prepoznaju se i uvažavaju potencijali mladih kao važan društveni resurs i iskazuje se poverenje i podrška mogućnostima mladih“. Slični ciljevi su definisani i u *Strategiji održivog razvoja*, a i sam *Zakon o visokom obrazovanju* definiše kao ciljeve visokog obrazovanja između ostalog: bitno povećanje broja stanovnika s visokim obrazovanjem, kao i pružanje mogućnosti pojedincima da pod jednakim uslovima steknu visoko obrazovanje. U odnosu na inkluziju, dostupnost se prevashodno tiče kvaliteta obrazovnog sistema koji omogućuje uključivanje, njegovu vrednost. S druge strane, govori se o obuhvatu obrazovanjem – koji procenat od ukupnog stanovništva bi trebalo da bude i jeste uključen u obrazovni sistem u odnosu na ukupni broj onih koji bi trebalo da se nađu u procesu obrazovanja.³ Najveći problem s principom demokratičnosti obrazovnog sistema Srbije jeste sistematski problem isključenosti dece koja dolaze iz određenih društvenih, etničkih ili nacionalnih grupa, koji postoji čak i na nivou osnovnog obrazovanja koje je besplatno i zakonski obavezno.

Međunarodni okvir demokratizacije obrazovanja

Budući da se za život u demokratskom, građanskom društvu određena količina znanja i veština smatra neophodnom, u kontekstu demokratizacije obrazovanja često se govori o obrazovanju za demokratiju i građansko društvo na svim obrazovnim nivoima, kao širem međunarodnom cilju. U osnovnom i srednjem obrazovanju, obrazovanje za demokratiju uvedeno je u vidu građanskog vaspitanja, dok na drugim nivoima to pitanje nije rešeno pojedinačnim i sveobuhvatnim rešenjem. U kontekstu

³ Primera radi, dalje je iz romskih porodica isključeno 21,6% dece, iz siromašnih porodica 11,8% u odnosu na prosek od 1,6% i iz porodica s nižim nivoom obrazovanja 4,4% (Knežević i ekspertski tim 2002).

bolonjskih reformi i procesa približavanja srpskog obrazovnog sistema obrazovnim sistemima evropskih zemalja, obrazovanje za demokratiju vezuje se za *Budimpeštansku deklaraciju*, gde se ono određuje kao doživotan proces, priprema za aktivnu ulogu u javnom životu, mehanizam širenja kulture ljudskih prava; priprema ljude za život u multikulturnom društvu u kom se potpomaže, prihvataju razlike, jača društvena kohezija i uključuju sve društvene grupe (up. Council of Europe 1999).

Drugi međunarodni dokument od velikog značaja je *Lisabonska deklaracija* iz 2000. godine u kojoj su izloženi zaključci sa sastanka Evropskog saveta. U njoj su naglašena tri cilja, od kojih se jedan odnosi na aspekt demokratizacije – omogućavanje lakšeg pristupa obrazovanju. Međutim, preporuke te vrste odnose se na celokupnu Evropsku zonu visokog obrazovanja, gde se zemlje razlikuju u stepenu dostignute demokratizacije, tako da ona ne obuhvata svojim preporukama specifičnosti nijedne pojedinačne zemlje.

Zaključak

Polazeći od pretpostavke da je demokratizacija obrazovnih politika, počev od diskurzivnog pa sve do institucionalnog nivoa, trebalo da bude jedna, ma koliko uopštena, konkretna potka transformacije obrazovnog sistema, stiče se utisak da je poslednjih godina jednostavno izbrisana kao cilj reforme obrazovanja u Srbiji. Namesto šireg i sveobuhvatnijeg principa demokratizacije, koji bi omogućio viziju koja bi potpomogla adekvatniju operacionalizaciju po ciljevima, u prvi plan su stavljani pojedinačni problemi (uključivanje, dostupnost, decentralizacija), koji su kao takvi imali daleko manje moćan efekat i njihova se uloga u obrazovnim reformama zapravo izgubila.

Ukoliko se u vidu ima samo lista dokumenata, koju je kao osnovu za postupanje koristilo Ministarstvo prosvete i nauke, možemo zapaziti ozbiljan nedostatak kontinuiteta i približno uočiti promene i prelaze u tokom desetogodišnjeg ciklusa obrazovne reforme. Iz prikazane argumentacije smo videli da se pitanje demokratizacije i inkluzije uglavnom svelo na pitanje položaja i statusa romske manjine, te da su *Strategija za unapređenje položaja Roma* i prateći akcioni plan zapravo jedini pojedinačni dokumenti koji se tiču demokratizacije obrazovnog sistema među dokumentima koje Ministarstvo prosvete i nauke danas upotrebljava u svom radu. To govori o tome da se u diskursu javnih politika široka problematika demokratizacije u jednom trenutku svela na jedno, po mnogim mišljenjima najhitnije pitanje, dok su šira pitanja građanskog društva, građanske kulture i pratećih ideala ravnopravnosti, ali i pitanje decentralizacije, s kojim nije jasno šta se dogodilo nakon dokumenata iz 2001, ostavljena po strani ili sporadično dotaknuta u okvirima drugih dokumenata koji definišu javne politike u području obrazovanja.

Premda je demokratizacija bila početna tačka 2001, krajem prve decenije trećeg milenijuma može se reći da je operacionalizacija modela demokratizacije na jedinstven i koherentan način u okviru obrazovnog sistema, ali i na svim svojim pojedinačnim nivoima i podsistemima, izostala. Ukoliko pođemo od toga da je bilo potrebno posebno

naglasiti položaj Roma u obrazovnom sistemu, to ne objašnjava zašto su druga pitanja demokratizacije izostavljena, umesto da im ova budu dodatna i prateća određenja. Na kraju, pitanje je kako ovo odsustvo usmerenja ili fokusa utiče na obrazovne reforme i na demokratizaciju društva u celini.

Interpretacija

S jedne strane, ukoliko u obzir uzmemo prvi diskurzivni okvir, okvir usklađivanja s načinom na koji funkcionišu obrazovni sistemi zemalja Evropske unije, iz pregleda različitih mera (policy measures) koje su na jedan ili drugi način povezane s evropskim standardima, vidimo da „evropeizacija“ kao strateška ili vrednosna orijentacija u obrazovnim politikama u Srbiji može da ima različita značenja i interpretacije. Relevantno je da kreatori i sprovodioci obrazovnih politika ovaj termin često koriste kao „džoker“ koji, sam po sebi, daje legitimitet pojedinačnim merama ili usmerenjima. Mada su pojedinačne mere ili programi često motivisani približavanjem evropskim standardima i potpomogle su im ili ih inicirale evropske agencije ili tela, primetno je odustvo kritičke refleksije i javnog dijaloga vezanog za implikacije primene određenih modela u kontekstu obrazovnog sistema Srbije, što često dovodi do onoga što kritičari nazivaju „preslikavanjem“ evropskih modela. U tom kontekstu, uspešnost implementacije određenih mera ne evaluira se u odnosu na njihov doprinos poboljšanju sistema kao celine, već u odnosu na slaganje (compliance) s predviđenim rezultatima, dok se svako odudaranje od ovoga interpretira kao otpor (policy resistance) ili prosto neuspeh (failure). Ovakva dualna struktura dovodi do čestih diskontinuiteta u obrazovnim politikama, i napuštanja određenih strategija pre nego što su implementirane ili pre nego što se njihovi rezultati mogu sagledati.

S druge strane, samo vrednosno značenje evropeizacije u obrazovanju može se sagledati iz perspektive odnosa moći i simboličke identifikacije na srpskoj političkoj sceni. U tom kontekstu, evropeizacijski trendovi u obrazovnim politikama prvenstveno su bili vezani za političke struje kojima proces evropskih integracija predstavlja okosnicu programa. Međutim, uzevši u obzir gotovo apsolutni retorički konsenzus da je pristupanje Evropskoj uniji politički cilj Srbije, moguće je očekivati da se strukturne reforme, kao i vrednosna usmerenja u domenu obrazovnih politika, koja su poistovećena s evropeizacijom, neće značajno menjati u skoroj budućnosti.

Kada je reč o drugom nosećem principu obrazovne politike (core policy principles), generalno se može reći da njegovo tretiranje ima dalekosežne posledice po proces demokratizacije društva u celini. Suština demokratskog obrazovanja i demokratizacije obrazovanja jeste u tome da oni proizvode građane „angažovane i aktivne u politici“, čije su glavne osobine aktivnost i racionalnost (Almond, Verba 2000: 149). Dok je, s jedne strane, očekivano da standardizacija i osiguranje kvaliteta doprinesu efikasnosti, demokratizacija kao takva bila je zamišljena kao instrument širenja i osnaženja građanske kulture koja bi na mikrodruštvenom nivou pomogla usklađivanje obrazovnog sistema s celokupnim željenim društvenim promenama u pravcu demokratizacije, vladavine prava i aktivnije participacije građana u procesu donošenja

političkih odluka. Kao što se može videti iz analize, reforma obrazovnog sistema nije u potpunosti uspjela da obezbedi legitimitet planiranih promena. Štaviše, način na koji bi bilo moguće i poželjno iskoristiti potencijal političke kulture, nije bio adekvatno formulisan, dok se u poslednjih nekoliko godina u potpunosti izgubio s liste prioriteta.

Kao što se može zaključiti iz kratkog pregleda dva glavna usmerenja u reformi obrazovnih politika u Srbiji nakon 2000, ove politike su retko bile jednoznačne ili konzistentne i nije moguće razdvojiti faze njihovog sprovođenja, kao ni sagledati ciljeve i rezultate za svaku od njih pojedinačno. Mada se analitički može sagledati određena trajektorija, konkretni pravci ili aspekti reforme uglavnom su bili zavisni od političkih ili stranačkih usmerenja u određenom periodu, procesa smene režima i novih konstrukcija Vlade (uključujući i institucionalni status ministarstva zaduženog za obrazovanje i njegovo spajanje s različitim drugim sektorima kao što su nauka i sport), aktuelnih potreba u komunikaciji s međunarodnim akterima (naročito u izveštajima implementacije Bolonjskog procesa) kao i od percepcije ili interpretacije evropskih ili drugih međunarodnih standarda.

U tom smislu, moguće je izdvojiti nekoliko temeljnih tenzija ili kontradikcija u dosadašnjem razvoju obrazovnih politika, za koje je verovatno da će značajno strukturirati polje ovih politika i u budućnosti:

a) Usvajanje vs. sprovođenje (implementacija)

Kritičari reformi obrazovanja u Srbiji često ističu kako je karakter reformi prvenstveno „kozmetički“, odnosno, kako se reforme odnose na površinu, a ne dubinu obrazovnog procesa. Isto tako, kritičari demokratizacije i implementacije građanskog društva na sličan način shvataju nastojanje da se proces upravljanja obrazovnim sistemom demokratizuje i da se on upotrebi kao važan instrument reformi celokupnog srpskog društva nakon okončanja vladavine Slobodana Miloševića, koristeći metafore koje bi trebalo da označe „kalemljenje na osnovu koja ne odgovara kalemu“, i na način unapred osuđen na neuspeh. Ova kontradikcija delimično je proizvod shvatanja da evropeizacija ili internacionalizacija, kao ideološka usmerenja u domenu obrazovnih politika, predstavljaju rezultat neke vrste eksternog pritiska povezanog s onim što je percipirano kao uslovi za pristupanje Evropskoj uniji i Međunarodnoj zajednici uopšteno. Međutim, ova tenzija može biti pokazatelj još jednog problema same metodologije reformi sektora obrazovanja, a to je model iniciranja i sprovođenja reformi „odozgo na dole“ (top-down). U tom smislu, obrazovne politike kreiraju se na nivou ministarstva, odnosno šire na nivou međunarodnih struktura upravljanja obrazovanjem, dok se od konkretnih aktera očekuje da ih implementiraju i to postaje samorazumljiva svrha njihovog daljeg razvoja.

Na ovaj način mogao bi se objasniti uzrok otpora aspektima reforme na različitim nivoima, od univerziteta preko sindikata prosvetnih radnika/ca do učenika/ca i studentkinja/nata, kao i zbnjenost aktera zbog načina na koji se čitav proces transformacije odvija. Mada bi demokratizacija kao ideološko usmerenje trebalo da podrazumeva funkcionisanje procesa po određenim principima, koji bi pre svega

trebalo da se ogledaju u samom načinu kreiranja i sprovođenja rešenja, deluje kao da je proces socijalnog dijaloga do sada bio uglavnom fragmentaran, nekonzistentan, kao i da je uključivao druge aktere, naročito civilno društvo, prvenstveno u domenu implementacije, naročito u oblastima u kojima same državne strukture nisu imale dovoljno znanja, kompetencija ili iskustva, kao što je inkluzija ili rad s osobama s posebnim potrebama. Stoga, „jaz“ između usvajanja propisa i sprovođenja određenih politika može biti objašnjen i njihovom „top-down“ prirodom, koja ne uzima u obzir interese različitih socijalnih aktera u procesu kreiranja politika, ne omogućava im učešće u kreiranju, i samim tim uskraćuje njihovu identifikaciju i odgovornost za sprovođenje konkretnih rešenja koja bi ih legitimisala.

Druga strana objašnjenja može se potražiti u samom sistemu. Naime, već naznačeni institucionalni kontekst i postojeća struktura i habitus obrazovnih institucija, kao i njihovi kapaciteti, gotovo su unapred onemogućili implementaciju najznačajnijih ciljeva reformi. Priroda samog modela reformi „odozgo-nadole“ ukazuje na to da one nisu projektovane prema procenama mogućnosti samog obrazovnog sistema, niti na stvarnoj proceni aktuelnog stanja. U okvirima obrazovne reforme koja je trebalo da bude predvođena opštijim kontekstom građanskog i demokratskog usmerenja javnih politika, postepeno se smanjivao nivo opštosti i jedino je kostur određenih rešenja ostao naporedo s formalno deklamovanim idejama i ciljevima. Razlike između ideala obrazovne politike i onoga što se zatiče u svakodnevnom životu su velike. Obrazovanje je sektor u koji se polagalo najviše nada kao u nosioca promena koji bi mogao da napravi ključnu vezu između kritičnog korupsa normativnih ideja savremenog sveta i lokalnog konteksta društava koji bi trebalo da ih implementira. Međutim, isto tako ne bismo pogrešili ukoliko bismo tu tvrdnju preokrenuli i rekli da je izvor problema u pogrešnom funkcionisanju samog sistema obrazovanja od samog početka.⁴ Nedostaje sistematski mehanizam za evaluaciju dosadašnjih rezultata, kako na nivou politika tako i na nivou mera, koji bi se oslanjao na jednu sveobuhvatnu analizu koju jedino upravljačke strukture mogu da sprovedu.

b) Re-tradicionalizacija vs. modernizacija

Još jedna od kontradikcija, koja je donekle karakteristična za javnu sferu zemalja u tranziciji ali i za obrazovni sistem, jeste kontradikcija između re-tradicionalizacije i modernizacije. Premda je otpočinjanje epohe u kojoj se obrazovnim sistemom upravlja na način javnog odlučivanja, najavilo veliku modernizaciju prevashodno tradicionalno oblikovanog obrazovnog sistema – kako po pitanju definisanja nastavnog kurikuluma, tako i po pitanju upotrebe tradicionalnih metoda nastave s kojima se trebalo obračunati u cilju podizanja kvaliteta i kompetitivnosti obrazovnog sistema, sam proces bio je obeležen događajima koji su imali drugačije značenje. Jedan od prvih elemenata

⁴ Primer lošeg organizovanja obrazovnog sistema je i doskorašnje postojanje čak tri ministarstva u vladi Mirka Cvetkovića, koja su imala u nadležnosti sličnu i međusobno povezanu problematiku: Ministarstvo prosvete, Ministarstvo nauke i Ministarstvo za omladinu i sport. Nakon rekonstrukcije Vlade, primera radi, ukinuto je Ministarstvo nauke i pripojeno Ministarstvu prosvete, dok je Ministarstvo za omladinu i sport ostalo kao samostalno, što ne ukazuje na adekvatnu racionalizaciju.

reforme nakon 2000. bio je uvođenje veronauke, koja ne samo što predstavlja sponu između države i verskih zajednica na način koji je neobičan za sekularnu državu, već i – u nekim oblicima – uključuje u kurikulum vrlo tradicionalna shvatanja vezana za međuljudske odnose, tumačenje naučnih dostignuća, rodne uloge, socijalni život itd. Istovremeno je u osnovne i srednje škole uvedeno građansko vaspitanje, kao predmet alternativan veronauci i kao „suprotna“ tendencija vezana za evropeizaciju i demokratizaciju, odnosno modernizaciju. Slični dualizmi prisutni su i drugde u kurikulumu: naime, nakon 2000. kao jedan od izbornih predmeta uvedena je i „narodna tradicija“, a postoje indicije i ka nacionalizaciji kurikuluma iz istorije i književnosti – tendencije koje su, doduše, bile prisutne i pre 2000. godine. Istovremeno, prisutna je modernizacija, naročito nastavnih sredstava, s opskrbljivanjem škola kompjuterima i radom na povećavanju informatičke pismenosti. U ovom kontekstu, tenzija između tradicionalizujućih i modernizujućih struja verovatno se najbolje može objasniti pokušajem da se istovremeno osigura politička podrška više desno i više levo orijentisanih delova biračkog tela. Međutim, u domenu obrazovnih politika ovakve tendencije mogu da imaju dugotrajne posledice koje nije uvek moguće predvideti, a same za sebe govore o nedostatku temeljnog vrednosnog i ideološkog opredeljenja politika razvoja i unapređenja samog formalnog obrazovnog sistema.

c) Obrazovanje kao roba (commodity) vs. obrazovanje kao instrument socijalne pravde

Istovremeno s opisanim politikama usmerenim na proširivanje pristupa (widening access) obrazovanju i naročito uključivanje marginalizovanih grupa, kao što su Romi, primetna je komercijalizacija odnosno marketizacija obrazovanja, gde dolazi do uvođenja tržišnih mehanizama u segment javnog sistema, obrazovni sistem. Ovaj trend najprisutniji je u domenu visokog obrazovanja, budući da je visoko obrazovanje dobrovoljno i time najpodložnije uticaju širih društvenih i političkih promena. Jedan od aspekata ove promene jeste i decentralizacija visokoobrazovnog sistema, u okviru koje nestaje monopol države nad ovim društvenim sektorom i omogućuje se institucijama u privatnom vlasništvu da se bave visokoobrazovnom delatnošću. Mada privatno visoko obrazovanje u Srbiji nije doseglo obuhvat kakav ima u nekim drugim posttranzicijskim društvima, ne samo što je primetan rast broja privatnih univerziteta, već i rast broja studenata koji plaćaju školarine, kao i rast visina školarina, na državnim. Mada je za sada nemoguće zaključiti koje su dugoročne posledice ovih trendova, prilično je sigurno da će oni biti jedan od ključnih – mada, moguće, ne ekspliciranih – okvira za ideološka usmerenja u obrazovanju u Srbiji u budućnosti.

Zaključak

Generalna karakteristika ne samo obrazovnih politika, nego i uređenja drugih oblasti javnog sektora, jeste usmeravanje pažnje pretežno na „stvaranje formalnog skupa demokratskih institucija vlasti i na pisanje Ustava“. Međutim, za uspeh političkog sistema neophodna je podrška političke kulture (up. Verba 2000). Reforma obrazovnog

sistema, koja je trebalo da rezultira jasno definisanim obrazovnim politikama i poboljšanjem institucionalnih kapaciteta i rezultata obrazovnih institucija na svim nivoima obrazovanja, ostala je nedovršena čak i na najvišem nivou, nivou upravljanja, jer nije proizvela jasno prepoznatljiv i efekatan okvir za ponašanje relevantnih aktera i sprovođenje procesa promena.

Ova vrsta nedovršenosti može se interpretirati nedostatkom jasnoće u vezi sa sadržajem i značenjem određenih ideoloških usmerenja u okviru reforme obrazovanja. Mada, kao što se moglo videti iz ovdašnje analize, proklamovani ciljevi obrazovnih politika opstaju u gotovo neizmenjenom obliku tokom deset godina sprovođenja reformi, razlikuju se sadržaj konkretnih politika i način na koji ove ciljeve interpretiraju različiti akteri. Ovo dovodi do onoga što deluje kao nekonzistentnost u sprovođenju politika ili, s druge strane, umnožavanje i preklapanje pokušaja.

Mada se ovaj rezultat može razumeti iz perspektive dinamike na srpskoj političkoj sceni, s mnogobrojnim sastavima i rekonstrukcijama ministarstva zaduženog za obrazovanje, deo se može pripisati i nedostatku kontinuiteta u javnim diskusijama vezanim za određene politike (deliberation), i srodnom odsustvu jasnoće u prezentaciji i konceptualizaciji određenih ciljeva obrazovnih politika. Uzevši u obzir da se ekspertiza u oblasti obrazovanja u Srbiji uglavnom nalazi kako u civilnom sektoru tako i u samim obrazovnim ustanovama (univerzitetima i školama), odsustvo javnih diskusija vezanih za obrazovne politike ima negativne posledice po kvalitet određenih aspekata reforme. Diskusije koje se događaju najčešće ne uključuju širu, laičku javnost, što možda doprinosi njihovoj efikasnosti, ali ne pomaže u razvoju javnog dijaloga vezanog za obrazovanje, a istovremeno ostavlja mogućnost da određeni aspekti reforme bivaju površno interpretirani i prisvajani za pojedinačne političke ciljeve.

U zaključku, onda, najvažnija preporuka odnosi se na neophodnost održavanja i daljeg razvijanja javnog dijaloga vezanog za obrazovne politike u Srbiji. Ovaj javni dijalog trebalo bi da zaista teži ka uključivanju cele zainteresovane, a ne nužno samo stručne javnosti. Na ovaj način, pravac razvoja obrazovnih politika mogao bi da postane „demokratskiji“ i uključi više aktera važnih za sprovođenje reformi „na terenu“, koji su i najvažniji za njihov uspeh.

LITERATURA

- Almond, A., G., Verba, S. (2000), *Civilna kultura – politički stavovi i demokracija u pet zemalja*, Zagreb: Politička kultura.
- Apple, M. (2005), „Education, Markets and an Audit Culture“, *Critical Quarterly*, 47 (1-2), str. 11-29.
- Bačević, J. (2005), „Veronauka ili evronauka? Kritika elemenata obrazovne reforme u Srbiji 2000-2003“, *Glasnik Etnografskog instituta SANU*, 53, str. 171-183.
- Bačević, J. (2010), „Masters or Servants: Power and Discourse in Serbian Higher Education Reform“, *Social Anthropology, Special Issue: Anthropologies of university reform*, 18 (1), str. 43-56.
- Dobbins, M., and C. Knill (2009), „Higher Education Policies in Central and Eastern Europe: Convergence Towards a Common Model?“, *Governance*, 22 (3), str. 397-430.
- Evropeizacija Srbije (2008), Beograd: Fond za otvoreno društvo.

- Fischer, F. (2003), *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F., J. Forester (prir.) (1995), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham: Duke University Press.
- Gutmann, A. (1999), *Democratic Education*, Princeton: Princeton University Press.
- Haddad, W. D. (1995), *Education policy-planning process: an applied framework*, Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- Hajer, M. A., H. Wagenaar (prir.) (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in a Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Halasz, G. (2003), *Reforma upravljanja regionalnim obrazovanjem u Srbiji*, Budimpešta: Nacionalni institut za javno obrazovanje.
- Howlett, V. M., Ramesh M., Perl, A. (2009), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford: Oxford University Press.
- Knežević, G. i ekspertska grupa (2002), *Kvalitetno obrazovanje za sve: put ka razvijenom društvu. Obrazovna reforma u Republici Srbiji: Strategija i akcioni plan*, Beograd: Ministarstvo prosvete i sporta.
- Koković, D. (2009), *Društvo i obrazovni kapital*, Novi Sad: Mediterran Publishing.
- Kovač-Cerović, T., Levkov Lj. (prir.) (2002), *Kvalitetno obrazovanje za sve - Put ka razvijenom društvu*, Beograd: Ministarstvo prosvete i sporta Republike Srbije.
- Lauder, H., Brown, P., Dillabough, Jo-Anne; Halsey, A., H. (2006), *Education, Globalization and Social Change*, Oxford: Oxford University Press.
- Lejano, P. (2006), *Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context*, London: Routledge Falmer.
- Macura-Milovanović, S. (2007), *Metodika rada sa decom sa posebnim potrebama*, Beograd: Učiteljski fakultet.
- Neave, G. (2003), „On the Return from Babylon: a Long Voyage around History, Ideology and Systems Change“, u: File, Jon, Goedegebuure, Leo (prir.), *Real-Time Systems: reflections on Higher education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*, Brno: Vuilin Publishers, str. 15-37.
- Obrazovna reforma - radni nacrt (2001), Beograd: Ministarstvo prosvete i sporta.
- Olssen, M., Codd, J., O'Neil, Anne-Marie (2004), *Education Policy-Globalization, Citizenship & Democracy*, Sage Publications.
- Pesić, M.; Popadić, D. (2001), *Demokratizacija obrazovanja i obrazovanje za demokratiju i građansko društvo*, Beograd: Tim za demokratizaciju obrazovanja Ministarstva prosvete i sporta Republike Srbije.
- Provenzo, E. F., Jr. (prir.) (2008), *Encyclopedia of the Social & Cultural Foundations of Education*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Inkluzivno obrazovanje: put razvoja. Nacionalni izveštaj Republike Srbije (2008), Beograd: Ministarstvo prosvete Republike Srbije.
- The Budapest Declaration (1999), Councils of Europe - Committee of Ministers.
- Thematic Review of National Policies for Education: Serbia (2001), Organisation for Economic Co-operation and Development

ZAKONI

- Ustav Republike Srbije (2006), „Službeni glasnik RS“, 98/06-3.
- Zakon o univerzitetu (1998), „Službeni glasnik RS“, 20/98.
- Zakon o univerzitetu (2002), „Službeni glasnik RS“, 21/02.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovnoj školi (2002), „Službeni glasnik RS“, 23/02.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o srednjoj školi (2002), „Službeni glasnik RS“, 23/02.
- Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (2009), „Službeni glasnik RS“, 72/09-66, 52/11-22.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, „Službeni glasnik RS“, 62/03, 64/03.
- Zakon o visokom obrazovanju (2005), „Službeni glasnik RS“, 76/05-3, 100/07-4 (autentično tumačenje), 97/08-51, 44/10-28.
- Zakon o srpskoj enciklopediji (2005), „Službeni glasnik RS“, 110/05-26.

Zakon o naučno-istraživačkoj delatnosti (2005), 110/05-9, 50/06-20 (ispravka), 18/10-86.
Zakon o rečniku SANU (2005), „Službeni glasnik RS“, 110/05-27.
Zakon o inovacionoj delatnosti (2005), „Službeni glasnik RS“, 110/05, 18/10.
Zakon o učeničkom i studentskom standardu (2010), „Službeni glasnik RS“, 18/10-54.
Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju (2010), „Službeni glasnik RS“, 18/10.
Zakon o volontiranju (2010), „Službeni glasnik RS“, 36/10.
Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba s invaliditetom (2006), „Službeni glasnik RS“, 33/06-3.

Ekološka politika Srbije¹

DARKO NADIĆ
DRAGANA REPAK

Pojam ekološke politike i istorijski razvoj ekološke politike Srbije

Ekološka politika je posebna, specijalizovana „javna politika“ u okviru „opšte politike“ kao politike država, regionalnih ili međunarodnih organizacija. Da bi se odredio pojam „ekološka politika“, potrebno je pre toga utvrditi bitna svojstva i odlike politike uopšte, pa potom preći na odredbe posebne politike kakva je i ekološka. Pokušaćemo da damo jedno sintetičko određenje pojma politike polazeći od mnogobrojnih postojećih definicija u politikološkoj i društveno-naučnoj literaturi. *Politika je svesna i svrshodna društvena delatnost upravljanja zajedničkim interesima stanovništva na određenoj teritoriji, vlašću i racionalnom organizacijom, uz oslonac na monopol nasilja.* Upravljanje ili usmeravanje zajedničkih interesa u određenom pravcu (ka njihovom ostvarenju ili ukidanju) obavlja se prvenstveno pomoću državne vlasti. Pored države, bitnu ulogu u ostvarivanju zajedničkih interesa, u okviru konkretnog društva, mogu imati i razne društvene organizacije među kojima su najvažnije političke stranke, privredni subjekti, kulturne i naučne institucije, razni oblici organizovanja građana i naravno građani kao elementarne jedinice društva. Kakva se politika sprovodi u određenom vremenu i prostoru, zavisi od društveno-ekonomskog uređenja, političkog sistema, kao i kulture i tradicije, ukupnog istorijskog nasleđa konkretnog društva.

Politika je društvena delatnost političkih subjekata kojom se usmeravaju druge društvene delatnosti radi ostvarivanja određenih ciljeva određenim sredstvima. Usmeravanje pojedinih društvenih delatnosti vrši se pomoću određenih metoda i sredstava političke aktivnosti. Različite društvene delatnosti su predmet politike. Posebne politike se bave svesnom i racionalnom organizacijom i usmeravanjem pojedinih društvenih delatnosti od naročite važnosti za funkcionisanje društva. *Ekološka politika, kao posebna politika, bavi se usmeravanjem odnosa čoveka i društva prema prirodi, a za svoj osnovni i konačni cilj ima očuvanje, zaštitu i unapređenje životne sredine, i to posredstvom države i društvenih, posebno političkih, organizacija.*² Dakle, društvena de-

¹ Tekst je nastao u okviru rada na projektu „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu“ koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije (br. 179076).

² Danilo Ž. Marković, *Socijalna ekologija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2005, str. 339.

latnost kojom se ekološka politika bavi, jeste odnos društva, njegovih segmenata i članova prema prirodnom okruženju radi njegovog očuvanja, zaštite i unapređenja. Briga o životnoj sredini putem mera ekološke politike došla je isuviše kasno, tek nakon što je sklad prirodnog okruženja, kao noseći činilac ukupnog kvaliteta života, ozbiljno narušen. Ekološka kriza, koja je nastala usled narušavanja ravnoteže u čovekovoj životnoj sredini, ugrožavanjem vitalnih elemenata biosfere na globalnom nivou i pojedinačnih ekosistema kao njenih sastavnih delova – probudila je čovečanstvo iz antropocentričnog sna o humanoj superiornosti i pokrenula društva i države da se svesno i racionalno organizuju kako bi očuvali i zaštitili životnu sredinu i prirodno okruženje.

Suočavanje s ekološkom krizom, njenim učincima i mogućim posledicama, kao i pokušaj njenog uspešnog rešavanja i prevazilaženja, istorijski je trenutak u kojem se konstituiše ekološka politika. Glavni problem ekološke politike je kako da se istovremeno usaglasi porast životnog standarda stanovništva, što je rezultat industrijsko-tehnološkog razvoja, i ukupni kvalitet života ljudi koji podrazumeva zdravu životnu sredinu. Kako pomiriti ekonomski rast i zaštitu životne sredine, ili kako „ekologizovati ekonomiju“?

Ekološka politika je politika zaštite i unapređenja životne sredine, ali ta zaštita ne može i ne sme da bude apsolutna jer bi to, u aktuelnoj društvenoj i političkoj situaciji, dovelo do zatvaranja mnogih industrijskih postrojenja, otpuštanja radnika i socijalnih nemira. Vlade koje bi uspele da obezbede potpuno čiste životne sredine na teritorijama svojih država, mogle bi biti oborene s vlasti zbog toga što bi pri tom onemogućile rad manjeg ili većeg dela nacionalnih industrija i drugih proizvodnih sektora, što bi dovelo do velikog porasta nezaposlenosti pa i gladi stanovništva. Radnici koji bi ostali bez posla, ne bi bili potpuno zadovoljni ako bi za uzvrat dobili samo čist vazduh i vodu. U političkoj areni modernih društava, ekologizam³ nije uspeo da svrgne s prestola tradicionalne političke ideologije kao što su liberalizam, socijalizam i konzervativizam (i njihove novije interpretacije). Zato je ekološka politika najčešće samo korektiv ekonomske politike, odnosno njen cilj je „minimalna“ degradacija životne sredine (homeostazije ekosistema), proizvodnjom koja bi istovremeno i optimalno zadovoljavala (rastuće) potrebe stanovništva i standarde u oblasti zaštite životne sredine.

Ekološka politika, kao i politika uopšte, ima svoje osnovne elemente, a to su: politički *subjekti*, *ciljevi*, *metode* i *sredstva*. Ekološkom politikom kao usmeravajućom delatnošću država i druge društvene organizacije vrše uticaj na ponašanje svih društvenih činilaca koji imaju određene odnose prema prirodi, a pre svega na ponašanje privrednih subjekata. Cilj usmeravajuće delatnosti države i drugih subjekata ekološke politike je očuvanje životne sredine a izbor metoda i sredstava delovanja zavisi od toga koliko i na koji način odnos određenih društvenih činilaca može uticati (i utiče) na kvalitet životne sredine.

3 „Ekologizam se može posmatrati kao jedna nova ideologija koja se predstavlja kao kompletan razlaz sa tradicionalnim političkim ideologijama kao što su konzervativizam, socijalizam, liberalizam i anarhizam... i upućuje na novo društvo, novi oblik koegzistencije između prirode i društva u kome ne dominira ni društvo ni priroda. Pretpostavlja radikalnu promenu našeg odnosa prema prirodi i našeg načina društvenog i političkog života.“ Darko Nadić, *Ekologizam i ekološke partije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 13,14,15.

Ekološka politika može biti različita po obimu: *nacionalna, državna* – u granicama jedne države; *regionalna* – ostvaruje se u pojedinim regionima; *međunarodna*.⁴ Ove politike se nalaze u odnosu međuzavisnosti i prožetosti visokog stepena. Posebno se ekološka politika međunarodnih organizacija i nacionalne ekološke politike usklađuju preko međunarodnih akata, zvaničnih dokumenata koji se usvajaju na konferencijama međunarodnih organizacija.

Subjekti ekološke politike su: država, privredni subjekti, naučne institucije i stručne organizacije za zaštitu životne sredine, političke stranke, razni oblici organizovanja građana i građani.⁵ Nije podjednak značaj svih subjekata ekološke politike. Razni neformalni i formalni oblici organizovanja građana (pre svih ekološki pokreti) imali su, i dalje imaju, značajnu ulogu u podizanju ekološke svesti kod kritičnog broja ljudi. Međutim, države i međunarodne organizacije glavni su i najvažniji nosioci ekološke politike, što im omogućava njihova dominantna pozicija u društvu. Politička aktivnost države ima dve osnovne komponente: saradnju i sukob-borbu; a rezultat političkog delovanja može biti: usaglašavanje interesa, pridobijanje, kompromis, prinuda ili nasilje. Monopolom na sredstva prinude, odnosno primenom sankcija u slučaju nepoštovanja pravnih propisa koje je donela, država je jedina u mogućnosti da usmerava odnos društvenih činilaca prema prirodi, bez obzira na njihovu svest o ugrožavanju životne sredine. Različita su shvatanja o tome da li je zaštita životne sredine efikasnija kada u njoj učestvuje veći broj subjekata ekološke politike ili kada ekološku politiku sprovodi manji broj značajnih subjekata.

Država, kao složena politička i pravna organizacija, ima vodeću ulogu u sferi zaštite životne sredine, koju ostvaruje preko ključne funkcije u sistemu upravljanja životnom sredinom. Teorijski posmatrano, država je (jedina) u mogućnosti da ozbiljno parira pojavama ugrožavanja životne sredine, iako je često ona sama uzrok tih pojava. Ekološka politika države bitno je određena mnogobrojnim faktorima, od kojih su najvažniji: politika države koja izvire iz kulture i tradicije, sistema vrednosti određenog društva; privredni i politički sistem države; stepen socijalne i ekonomske razvijenosti; međunarodni položaj države. Prema ulozi koju imaju u ostvarivanju nacionalne ekološke politike, moguća je i podela subjekata zaštite životne sredine na konvencionalne i nekonvencionalne.⁶ Pod konvencionalnim subjektima podrazumevaju se: Ministarstvo za zaštitu životne sredine, inspeksijske službe, stručni organi pri Ministarstvu i specijalizovane službe za zaštitu životne sredine. Nekonvencionalni subjekti ekološke politike su državni organi i organizacije kojima zaštita i unapređenje životne sredine nije jedina i redovna delatnost: policija, tužilaštvo kao organ krivičnog gonjenja i sudovi; nadležna ministarstva i zavodi; organi vojske – oružane snage, kao i organi bezbednosti.

Osnovni ekološki problemi u Srbiji nisu različiti od onih koji su identifikovani na evropskom i globalnom planu jer se zagađujuće materije prenose preko osnovnih elemenata životne sredine (vazduh, zemljište i voda) u Srbiju i preko njenih granica u

4 Danilo Ž. Marković, *Socijalna ekologija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2005, str. 342.

5 Danilo Ž. Marković, *isto*, str. 358.

6 Zoran Keković, *Država, bezbednost i životna sredina*, Zadužbina Andrejević, Beograd, 1999, str. 86.

druge zemlje (vazduhom i podeljenim vodotocima). Srbija je bila izložena brojnim oblicima degradacije čovekove životne sredine, od kojih su najvažniji: neracionalna, preterana eksploatacija neobnovljivih prirodnih resursa i energije (što može dovesti do njihovog preranog iscrpljivanja); zagađivanje biosfere štetnim otpacima; porast buke, posebno u urbanim sredinama; prenatrpanost prostora koja nastaje kao posledica koncentracije privrednih aktivnosti i urbanizacije; smanjivanje obradivih i drugih poljoprivrednih površina, porast neproizvodnog korišćenja zemljišta i sužavanje slobodnih prostora za odmor i rekreaciju.⁷ Međutim, ekološki problemi u Srbiji iskazuju i jednu specifičnost, a ona je sadržana u činjenici da oni imaju tendenciju „razmnožavanja“, odnosno samoreprodukcije i specifične mutacije. Otuda se kao novi tip ekoloških problema javlja i problem deponovanja otpada svih vrsta, upotreba pesticida i herbicida u poljoprivrednoj proizvodnji koji ne podležu redovnim bakteriološkim analizama inspeksijskih službi itd. Neki od značajnih ekoloških problema u Srbiji, koji su predmet ekološke politike, jesu: uništavanje živog sveta i žive prirode (vegetacije, ekosistema), uništavanje šuma i zemljišta, zagađivanje prirode na različite načine (zagađivanje atmosfere, vode i zemljišta itd).

Ozbiljnije bavljenje politikom zaštite i unapređenja životne sredine u Srbiji počinje krajem osamdesetih godina dvadesetog veka. To je period kulminacije krize u SFRJ koja je počela 1985–86. godine kritičkim preispitivanjem koncepta socijalističkog samoupravljanja i napuštanjem institucionalnih oblika njegovog organizovanja. Teška ekonomska kriza prenela se na politički nivo, što je rezultiralo ratom i nestankom SFRJ. U Srbiji se uporedo dešavala izgradnja društveno-ekonomskog sistema s pluralizmom svojinskih oblika, tržišnom privredom i pravnom državom koja je presudno delovala na određenje subjekata ekološke politike. U okviru reforme privrednog i političkog sistema sprovodila se i reforma u oblasti zaštite životne sredine, koja je regulisana velikim brojem neusklađenih saveznih, republičkih i opštinskih propisa, što je rezultovalo nekoordiniranim i nepovezanim delovanjem subjekata ekološke politike. Primena veoma složene i raznovrsne mase propisa proizvodi velike teškoće u ostvarenju, ustavom zagarantovanog, čovekovog prava na zdravu životnu sredinu. Ovakva zakonska zbrka za posledicu ima neadekvatnu društvenu reakciju na ekološke probleme. Građani jednog društva trebalo bi da budu osnovni subjekti ekološkog ponašanja jer je to u njihovom najboljem interesu, ali to najčešće nije slučaj. Ekološku svest najčešće zamračuju ekonomski interesi, a državna politika je moralno slabi.

Institucionalizacija ekološke politike u Srbiji počinje 1989. godine osnivanjem Sekretarijata za zaštitu životne sredine. Republika Srbija je već kao članica SRJ vodila samostalnu politiku u oblasti zaštite životne sredine. Obaveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora, potpisanih od SFRJ i SRJ, sukcesivno su prenete sa savezne države na republike članice, koje su bile potpuno nadležne u oblasti zaštite životne sredine i koje su tu oblast regulisale svojim zakonodavstvom. Ustav Republike Srbije, donet 1990. godine, utvrđuje da je pravo čoveka na zdravu životnu sredinu jedno od osnovnih ljudskih prava, kao i da je dužnost svakog građanina da u skladu sa zakonom štiti i

7 Danilo Ž. Marković, *isto*, str. 271.

unapređuje životnu sredinu.⁸ Prirodna bogatstva od opšteg interesa bila su po ovom Ustavu u državnoj ili društvenoj svojini, a na nekima od njih je bilo moguće steći pravo privatnog vlasništva, ali se ovo pravo moglo ograničiti ako to zahteva opšti interes. Ovim Ustavom ustanovljena je i obaveza autonomnih pokrajina i opština (tj. jedinica lokalne samouprave), da preko svojih organa vrše zaštitu i unapređivanje životne sredine. Ministarstvo zaštite životne sredine prvi put je u Srbiji osnovano 1991. godine. Ovo Ministarstvo obavljalo je poslove državne uprave koji se odnose na: sistem zaštite i unapređenja životne sredine; zaštitu prirode; utvrđivanje i sprovođenje zaštite prirodnih celina od značaja za Republiku; zaštitu prirodnih resursa od zagađivanja; utvrđivanje uslova zaštite životne sredine za izgradnju objekata od posebnog interesa za Republiku; proizvodnju i korišćenje radioaktivnih materija i njihovo odlaganje; obavljanje zadataka i poslova u vezi s izvorima jonizujućih i nejonizujućih zračenja; zaštiti od buke i vibracija; zaštitu od opasnih i štetnih materija u proizvodnji, prometu i odlaganju; inspekcijски nadzor u oblasti zaštite životne sredine; programiranje i koordiniranje međunarodne saradnje u ovoj oblasti i druge poslove određene zakonom.

Republika Srbija se u oblasti zaštite životne sredine opredelila za politiku čiji su osnovni principi zasnovani na načelu održivog razvoja koji odgovara sadašnjim potrebama bez dovođenja u pitanje zadovoljenja potreba budućih generacija, kao i za načelo integrisanosti sektorskih politika s politikom zaštite životne sredine. Funkcija države u zaštiti životne sredine je polivalentna jer u ostvarivanju zaštite pored nadležnog Ministarstva učestvuju i inspekcijски organi, javne službe, kao i drugi organi državne uprave. Ovde je potrebno naglasiti da poslovi u vezi sa zaštitom životne sredine nisu uvek u nadležnosti samo Ministarstva za zaštitu životne sredine. Složenost problematike zaštite i unapređenja životne sredine podrazumeva da se njome bavi srazmerno veliki broj organa državne uprave kao što su razna ministarstva (za nauku i tehnologiju; ekonomiju; urbanizam i prostorno planiranje; poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu; rudarstvo i energetiku; rad, zdravstvo i socijalnu politiku; trgovinu, turizam i usluge; za odbranu, unutrašnje poslove i spoljne poslove). Oblasti ministarstava su neodvojive i prelaze jedna u drugu, pa tako sadašnji resor za zaštitu životne sredine nosi naziv Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja. Treba napomenuti da veliki broj država u Zapadnoj Evropi u svakom ministarstvu ima više sektora ili direkcija za pojedina pitanja životne sredine. Konkretno u Srbiji, pored Odeljenja za upravne i upravno-pravne poslove, Sekretarijata, Kabineta ministra i Agencije za zaštitu životne sredine, organizaciona šema Ministarstva obuhvata: Sektor za urbanizam, prostorno planiranje i stanovanje; Sektor za građevinarstvo, investicije i građevinsko zemljište; Sektor za planiranje i upravljanje; Sektor za zaštitu prirodnih resursa; Sektor za evropsku integraciju, međunarodnu saradnju i upravljanje projektima i Sektor za kontrolu i nadzor.

Veliki je značaj i agencija podređenih ministarstvu. Agencija za zaštitu životne sredine Republike Srbije, kao organ u sastavu Ministarstva, obavlja strukovne poslove koji se odnose na: prikupljanje i objedinjavanje podataka o životnoj sredini, njihovu obradu i izradu izveštaja o stanju životne sredine i sprovođenju politike zaštite životne

⁸ *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, broj 1/90. član 31.

sredine, i saradnju s Evropskom agencijom za životnu sredinu (EEA). Kao organ resornog Ministarstva, Agencija neposredno ostvaruje saradnju i s ostalim ministarstvima. Resorno Ministarstvo preko Agencije ili neposredno koordinira svoju delatnost s ostalim ministarstvima.

Zakonodavno-pravni okvir

Zakonske obaveze su, kada je životna sredina u pitanju, u svetu i kod nas postale sve značajnije i predstavljaju nezaobilazan faktor za svaku buduću aktivnost. Iako su ekološka pitanja bila u velikoj meri zapostavljena u bivšoj Saveznoj Republici Jugoslaviji i Državnoj zajednici Srbije i Crne Gore, današnji sistem pravnih normi u oblasti zaštite i unapređenja životne sredine u Republici Srbiji čini veliki broj zakona i drugih propisa (preko 130). Ekološko zakonodavstvo obuhvata zakone i propise o planiranju i izgradnji, rudarstvu, geološkim snimanjima, zaštiti vode, zemljišta i šuma, flore i faune, nacionalnih parkova, ribolova i lova, upravljanju otpadom, proizvodnji i trgovini hemikalijama, trgovini i transportu eksplozivnih i opasnih materija, zaštiti od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja, nuklearnoj bezbednosti itd. Zakonodavno-pravni i institucionalni okvir zaštite životne sredine ima svoj osnov u Ustavu Republike Srbije kojim se utvrđuju: pravo građana na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju; odgovornosti svih građana i organizacija, a posebno države za stanje životne sredine; kao i obaveze svakog subjekta društvenog života da čuva i unapređuje životnu sredinu. Osnovni akti iz oblasti zaštite životne sredine, koji predstavljaju osnovu za usvajanje drugih važnih ekoloških zakona i podzakonskih akata, jesu: Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu. Ovi zakoni usklađeni su s ekološkim pravom EU, preciznije direktivom EU o proceni uticaja na životnu sredinu (85/337/EEC), strateškoj proceni uticaja (82001/43/EC), integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja (96/61/EC) i učešću javnosti (2003/35/EC).

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/2004) predstavlja integrisan pristup kontroli zagađivanja koji podrazumeva svođenje na minimum potrošnje sirovina i energije; sprečavanje ili smanjenje emisija u vazduh, vodu i zemljište; upravljanje otpadom i uzimanje u obzir prekograničnog konteksta. Ovim zakonom uvedena je IPPC direktiva (The Integrated Pollution Prevention and Control Directive) Evropske unije koja ima za cilj postizanje integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja koje potiče iz industrijskih aktivnosti. Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, kao i nizom uredbi i pravilnika koji prate ovaj zakon, definišu se uslovi za dobijanje integrisane dozvole, kao i uslovi za primenu standarda najbolje dostupne tehnike (engl. Best Available Techniques – BAT) koje je usvojila Evropska komisija. Takođe se ovim propisima utvrđuju mere planirane da spreče ili, gde to nije moguće, da smanje ispuštanje štetnih materija kako bi se postigao visok nivo zaštite životne sredine u celini. To pre svega podrazumeva: racionalno upravljanje resursima u skladu s principom „zagađivač pla-

ća“, delovanje na izvoru zagađenja, smanjenje emisija u skladu s graničnim vrednostima emisija, definisanje graničnih vrednosti emisija na bazi primene BAT standarda uzimajući u obzir tehničke karakteristike postrojenja, njihovu lokaciju i stanje životne sredine u okolini postrojenja, kao i razvoj procesa razmene informacija između zemalja EU u cilju unapređenja i primene BAT standarda. Najbolje dostupne tehnike podrazumevaju uštedu prirodnih resursa, minimizaciju i reciklažu otpada, smanjenje emisije zagađujućih materija, a sve to uz poštovanje ekonomskih parametara i ulaganja koja su u granicama prihvatljivim za pojedine industrijske sektore. U Zakonu o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja definisana je integrisana dozvola kao odluka nadležnog organa doneta u formi rešenja kojom se odobrava puštanje u rad postrojenja ili njegovog dela, odnosno obavljanje aktivnosti. Sastavni deo dozvole čini dokumentacija s utvrđenim uslovima kojima se garantuje da takvo postrojenje ili aktivnost odgovaraju zahtevima predviđenim ovim zakonom. Nadležni organi za izdavanje integrisane dozvole su: Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine, pokrajinski organ nadležan za poslove zaštite životne sredine i organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove zaštite životne sredine. Prema ovom zakonu, nadležni organ za izdavanje integrisane dozvole obezbeđuje učešće javnosti u postupku izdavanja integrisane dozvole. U Srbiji se prema preliminarnoj listi, koju je sačinila Republička inspekcija za zaštitu životne sredine, nalazi oko 240 postrojenja koja moraju da primene procedure i direktive za zaštitu životne okoline i dobiju integrisane dozvole za rad.

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, br. 135/2004 i 36/2009) predstavlja jedan od aktivnih mehanizama delovanja u pogledu zaštite životne sredine i omogućava: identifikovanje i procenu budućih uticaja projekta na životnu sredinu, identifikovanje potencijalnih mogućnosti za poboljšanje u pogledu životne sredine i određivanje mera potrebnih za sprečavanje, smanjenje i ublažavanje negativnih uticaja. Takođe, zajedno s učešćem i konsultovanjem javnosti, procedura može da pomogne u rešavanju širih ekoloških problema i ostvarenju širih ciljeva politike u oblasti životne sredine. Cilj ovog zakona je utvrđivanje i ocena uticaja koje projekti mogu imati na život i zdravlje ljudi, floru i faunu, zemljište, vodu, vazduh, klimu i pejzaž, materijalna i kulturna dobra i uzajamno delovanje ovih činilaca. Primena ovog zakona takođe omogućava i utvrđivanje i predlaganje mera kojima se štetni uticaji mogu sprečiti, smanjiti ili otkloniti imajući u vidu izvodljivosti tih projekata. Kod procedure procene uticaja na životnu sredinu, razlikuju se tri faze (u zavisnosti na kojoj se listi nalazi projekat, prolazi se kroz jednu, dve ili više faza). U prvoj fazi odlučuje se o potrebi procene uticaja projekta na životnu sredinu („screening“), druga faza podrazumeva određivanje obima i sadržaja studije procene uticaja („scoping“), dok se u poslednjoj fazi odlučuje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja. Subjekti koji učestvuju u proceduri procene uticaja na životnu sredinu su: nosilac projekta, nadležni organ, obrađivač studije, zainteresovani organi i organizacije, kao i zainteresovana javnost.

Procena uticaja vrši se za projekte iz oblasti industrije, rudarstva, energetike, saobraćaja, turizma, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, upravljanja otpadom i komunalnih delatnosti, kao i za sve projekte na zaštićenom prirodnom dobru i u zaštićenoj okolini nepokretnog kulturnog dobra. Zadatak nadležnog organa je obaveštavanje zainteresovanih organa, organizacije i javnosti o podnetom zahtevu, obezbeđivanje

javnog uvida, organizovanje prezentacija i održavanje javne rasprave o studiji o proceni uticaja.

Nadležni organ je takođe dužan da zainteresovanim organima i organizacijama i predstavnicima javnosti stavi na uvid kompletnu dokumentaciju o sprovedenom postupku procene uticaja. Ovim zakonom se propisuje pravilo da se obaveštavanje javnosti realizuje putem najmanje jednog lokalnog lista na nekom od službenih jezika, a može se vršiti i putem elektronskih medija. Jedan od problema u sprovođenju ovog zakona odnosi se na neinformisanost organizacija i javnosti o pravilima postupka i značaju učešća u ovim postupcima. S druge strane, investitori su obično kasno obavješteni o obavezama u pogledu postupka procene uticaja na životnu sredinu, što vodi odlaganju dobijanja dozvole.

Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 88/10) su uređeni uslovi, način i postupak vršenja procene uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu, radi obezbeđivanja zaštite životne sredine i unapređivanja održivog razvoja integrisanjem osnovnih načela zaštite životne sredine u postupak pripreme i usvajanja planova i programa. Strateška procena uticaja na životnu sredinu se vrši za strategije, planove, programe i osnove u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacija, turizma, infrastrukturnih sistema, zaštite prirodnih i kulturnih dobara, biljnog i životinjskog sveta i njihovih staništa i dr. S obzirom da strateška procena uticaja na životnu sredinu daje opis, identifikuje i vrednuje moguće značajne uticaje planova i programa na životnu sredinu u početnoj fazi, fazi njihove pripreme, može se tvrditi da se u skladu s načelom održivog razvoja na ovaj način traže najpovoljnija planska rešenja. Zakonom je definisan sadržaj strateške procene uticaja plana i programa na životnu sredinu, a predviđen je i način kontaktiranja sa zainteresovanim organima, organizacijama kao i građanima-korisnicima. Izveštaj o strateškoj proceni uticaja izlaže se na javni uvid, definisan je posebnom procedurom (o javnom uvidu o strateškoj proceni uticaja), uporedo s javnim uvidom o planu ili programu u postupku njihovog usvajanja. Međutim, pitanje je u kojoj meri javnost zaista učestvuje u postupku procene uticaja i da li se stavovima zainteresovanih lica u ovim postupcima u praksi pridaje značaj. Javnost bi u ovom slučaju mogla da igra ulogu kontrolora pa se može tvrditi da je neophodno raditi na podizanju kapaciteta državne uprave i takođe uticati na podizanje svesti, edukaciju i informisanje javnosti o mogućnostima i značaju učešća u ovim postupcima. Takođe je za potpunu primenu ovog zakona potrebno uključiti i NVO koje bi bile deo postupaka procene. Dakle, strateška procena uticaja treba da obezbedi definisanje i procenu kumulativnih, sinergijskih, globalnih i drugih uticaja predložene politike, plana ili programa na životnu sredinu, kao i da pripremi mere za sprečavanje, odnosno zaštitu od negativnih i uvećanje pozitivnih uticaja izabrane politike.

Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009) sadržan je u 130 članova. Prvi član određuje da se zakonom uređuje integralni sistem zaštite životne sredine, kojim se obezbeđuje ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i život-

ne sredine u Srbiji. Taj sistem zaštite životne sredine čine mere, uslovi i instrumenti za: održivo upravljanje, očuvanje prirodne ravnoteže, celovitosti, raznovrsnosti i kvaliteta prirodnih vrednosti i uslova za opstanak živih bića; sprečavanje, kontrolu, smanjivanje i sanaciju svih oblika zagađivanja životne sredine. Zakon u članu 3 koristi izraze kao što su: „životna sredina“, „kvalitet životne sredine“, „prirodne vrednosti“, „zaštićeno prirodno dobro“, „javno prirodno dobro“, „geodiverzitet“, „biodiverzitet“, „kattastar zagađivača“, „aktivnost koja utiče na životnu sredinu“, „postrojenje“, „zagađivanje životne sredine“, „zagađivač“, „zagađujuće materije“, „opterećenje životne sredine“, „degradacija“, „emisija“ i druge, koje potom detaljnije definiše. Zakon pokriva sledeće oblasti: kriterijume i uslove za održivo upravljanje (korišćenje i zaštitu) prirodnih resursa i sredstava; ekološku zaštitu vazduha, vode, zemljišta, tla, šuma, zaštićenih prirodnih područja i nacionalnih parkova, i zaštitu od otpada, jonizujućeg zračenja, buke i vibracija; mere i uslove zaštite životne sredine (preventiva) u smislu nacionalnih ekoloških programa i planova; prostorno planiranje i izgradnju; uslove za rad postrojenja i instalacija; ekološke standarde kvaliteta i emisija (granične vrednosti ambijenta i emisija); zabrane i ograničenja; sisteme upravljanja u zaštiti životne sredine; standarde tehnologija, proizvoda, procesa i usluga; ekološko obeležavanje; mere remedijacije; sisteme za izdavanje ekoloških dozvola i odobrenja; mere zaštite od opasnih materija (proizvodnja, transport i rukovanje); monitoring u oblasti zaštite životne sredine (sistemi monitoringa i informisanja); pristup informacijama i učešće javnosti u donošenju odluka; ekonomske instrumente za zaštitu životne sredine, odgovornost za zagađenje životne sredine, nadzor; kazne.

Prema Zakonu o zaštiti životne sredine predviđa se i osnivanje EMAS sistema upravljanja i kontrole životne sredine. Naime, plan Ministarstva za zaštitu životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja je da do 2012. godine oformi registar EMAS sistema. Zakonom se takođe predviđa uspostavljanje i funkcionisanje sistema monitoringa stanja životne sredine na osnovu kog Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju kontrolu i praćenje stanja životne sredine u skladu s ovim i posebnim zakonima, dok je Vlada Republike Srbije nadležna za donošenje programa monitoringa za period od dve godine. Agencija za zaštitu životne sredine je odgovorna za upravljanje monitoringom koji predstavlja deo jedinstvenog informacionog sistema. S druge strane, Vlade je nadležna za utvrđivanje kriterijuma za određivanje broja i rasporeda mernih mesta, mrežu mernih mesta, obim i učestalost merenja, klasifikaciju pojava koje se prate, metodologiju rada i indikatore zagađenja životne sredine i njihovog praćenja, rokove i način dostavljanja podataka. U nadležnosti Vlade je takođe i određivanje jedinstvenih standarda, koje je od značaja za monitoring zagađivanja. Zakonom se određuju i granične vrednosti zagađivanja radi: kontrole kvaliteta vazduha, voda, zemljišta, postupanja s otpadom i hemikalijama, tretmana otpadnih voda, industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom, kontrole nivoa buke i vibracija. Zakon o zaštiti životne sredine posebnu pažnju posvećuje pitanju zagađivanja životne sredine, odgovornosti zagađivača i naknadi koju je dužan da učini, a dužan je da preduzme neophodne mere za sanaciju nanete štete, koje su predviđene sanacionim planom Republike ili jedinice lokalne samouprave, ili ako sanacija nije moguća, da nadoknadi štetu u visini uništenog dobra.

Principi i subjekti ekološke politike Srbije

Koncept ekološke politike Republike Srbije utvrđen je u principima Nacionalnog programa zaštite životne sredine. Govorimo o principima održivog razvoja, očuvanja prirodnih vrednosti, principu integralnosti, principu „zagađivač plaća“, „korisnik plaća“, načelu primene podsticajnih mera, zajedničke korisnosti, subsidijalnosti, principu prevencije i predostrožnosti, podizanja nivoa svesti o značaju zaštite životne sredine, informisanja i učešća javnosti, načelu odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika, kao i principu prava na zdravu životnu sredinu i na pristup pravosuđu. Subjekti ekološke politike odnose se na činioce političke zajednice i to su: Republika, autonomna pokrajina, opština, odnosno grad, preduzeća, druga domaća i strana pravna lica i preduzetnici koji u obavljanju privredne i druge delatnosti koriste prirodne vrednosti, ugrožavaju ili zagađuju životnu sredinu, zatim naučne i stručne organizacije i druge javne službe, građanin, grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije.

Načelo održivog razvoja podrazumeva donošenje i sprovođenje odluka na osnovu usklađenosti interesa zaštite životne sredine i ekonomskog razvoja. Govorimo o konceptu koji obuhvata i integriše životnu sredinu, ekonomski i društveni razvoj. Princip „zagađivač plaća“ predviđa obavezu zagađivača da plati naknadu za zagađivanje životne sredine ako svojim aktivnostima može da prouzrokuje, odnosno ako proizvede, opterećenje životne sredine, ili ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu. Prema ovom načelu zagađivač snosi ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjivanje zagađivanja, koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini. Internalizacija štete nastale usled zagađenja daje veliki podsticaj, posebno industriji, da smanji i spreči zagađenje. Primena ovog principa treba da služi kao podsticaj kako ne bi došlo do zagađivanja, a ukoliko je to neminovno, onda treba da se koristi što je moguće „čistija“ i najmanje štetna tehnologija.

Jedan od principa, koji se u zemljama u tranziciji izuzetno teško ostvaruje u praksi, jeste integracija aspekata zaštite životne sredine s ostalim sektorskim politikama. Ovaj princip odnosi se na integraciju zaštite životne sredine s ciljevima politika, i na integraciju mera i aktivnosti s drugim sektorima – energetikom, poljoprivredom i drugim. Konkretnije, državni kao i organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave bi trebalo da obezbede integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine u sve sektorske politike sprovođenjem međusobno usaglašenih planova i programa i primenom propisa kroz sistem dozvola, tehničkih i drugih standarda i normativa, finansiranjem, podsticajnim i drugim merama zaštite životne sredine. Načelo prevencije i predostrožnosti predviđa da svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena tako da predstavlja najmanji rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi, i prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini.

Načelom odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika uspostavljena je odgovornost pravnog ili fizičkog lica koje svojim nezakonitim ili neispravnim aktivnostima dovodi do zagađenja životne sredine. Naime, zagađivač (ili njegov pravni sledbenik) je odgovoran za zagađivanje životne sredine i, u slučaju likvidacije ili stečaja

preduzeća ili drugih pravnih lica, u obavezi je da otkloni uzrok zagađenja i posledice direktnog ili indirektnog zagađenja životne sredine. Promena vlasništva preduzeća i drugih pravnih lica ili drugi oblici promene svojine obavezno uključuju procenu stanja životne sredine i određivanje odgovornosti za zagađenje životne sredine, kao i namirenje dugova prethodnog vlasnika za izvršeno zagađivanje i štetu nanetu životnoj sredini. Pod principom očuvanja prirodnih vrednosti podrazumeva se korišćenje prirodnih vrednosti pod uslovima i na način koji obezbeđuje očuvanje vrednosti geodiverziteta, biodiverziteta i zaštićenih dobara. Načelom „korisnik plaća“ ukazuje se na to da je svako ko koristi prirodne vrednosti, dužan da plati realnu cenu za njihovo korišćenje, a s ovim u vezi je i obaveza zagađivača da rekultivacijom ili na drugi način sanira degradaciju životne sredine.

Načelo primene podsticajnih mera ostvaruju državni organi, organi autonomne pokrajine odnosno organi jedinice lokalne samouprave preduzimajući ekonomske i druge mere da bi smanjili pritisak na životnu sredinu. Takođe se podrazumeva korišćenje najboljih dostupnih tehnika, postrojenja i opreme koja ne zahteva prekomerne troškove. Načelo informisanja i učešća javnosti promoviše pravo građana Srbije da budu obavesteni o stanju životne sredine i da učestvuju u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu. Sledeći, princip subsidijarnosti ukazuje na što veće prenošenje nadležnosti i odgovornosti s centralnog na regionalni i lokalni novo, iako je stvaranje zakonskog okvira i sprovođenje politike uloga Vlade Republike Srbije. Načelom podizanja nivoa svesti o značaju zaštite životne sredine ukazuje se na važnost obrazovanja u polju zaštite životne sredine da bi javnost razumela probleme zaštite životne sredine i pokazala određen stepen interesovanja za ovu problematiku. Načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu omogućava građaninu ili grupama građana, udruženjima, profesionalnim ili drugim organizacijama da pravo na zdravu životnu sredinu ostvaruju pred nadležnim organom ili sudom, u skladu sa zakonom.

Kada govorimo o subjektima ekološke politike, za većinu autora država je glavni akter politike životne sredine, koji putem svojih institucionalno utvrđenih mehanizama i regulatornih funkcija sprovodi ekološku politiku. Uloga države se može posmatrati na dva nivoa. S jedne strane je subjekt međunarodnih odnosa i međunarodnog prava u oblasti zaštite životne sredine, dok se s druge strane država može posmatrati kao organizovani aparat u zajednici. U ovom drugom smislu, država sprovodi ekološku politiku kroz zakonodavnu granu vlasti (donoseći pravne propise kojim reguliše ekološku problematiku), kroz upravnu granu (kojom obezbeđuje primenu tih propisa) i kroz sudsku granu vlasti (rešavanje pravnih i faktičkih sporova iz ekološke oblasti). Ključna odgovornost Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja u obavljanju poslova državne uprave odnosi se na sistem zaštite i održivog korišćenja prirodnih bogatstava, izradu strateških dokumenata, planova i programa istraživanja u oblasti održivog korišćenja prirodnih bogatstava i obnovljivih izvora energije. Pod nadležnošću Ministarstva takođe se nalazi i izrada bilansa rezervi podzemnih voda, normativa i standarda za izradu geoloških karata, izrada programa geoloških istraživanja, sistem zaštite i unapređenja životne sredine, zaštita ozonskog omotača, praćenje klimatskih promena, prekogranično zagađenje vazduha i vode i drugi poslovi odre-

đeni zakonom. U svojstvu pravnog lica, a kao organ u sastavu Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, Agencija za zaštitu životne sredine obavlja poslove koji se odnose na: razvoj, usklađivanje i vođenje nacionalnog informacionog sistema zaštite životne sredine; prikupljanje i objedinjavanje podataka o životnoj sredini; razvoj postupaka za obradu podataka o životnoj sredini i njihovu procenu; vođenje podataka o najboljim dostupnim tehnikama i praksama i njihovoj primeni u oblasti zaštite životne sredine; saradnju s Evropskom agencijom za zaštitu životne sredine i Evropskom mrežom za informacije i posmatranje. Pored navedenih u Srbiji postoji i određen broj institucija koje vrše monitoring životne sredine. Na primer, Zavod za zaštitu prirode vrši stručni nadzor nad zaštićenim područjima kao što su parkovi i rezervati, zavodi za zaštitu zdravlja pokrivaju monitoring kvaliteta vazduha i vode za piće, dok je Agencija za reciklažu nadležna u oblasti upravljanja otpadnim materijama i kategorizacije otpada.

Uloga i nadležnost autonomne pokrajine u oblasti životne sredine utvrđena je većim brojem propisa: AP Vojvodina preko Pokrajinskog sekretarijata za zaštitu životne sredinu i održivi razvoj donosi program zaštite životne sredine na teritoriji Pokrajine i utvrđuje mere za njegovo sprovođenje; uređuje pojedina pitanja zaštite razvoja i unapređenja životne sredine od interesa za Pokrajinu; daje saglasnost na analizu uticaja radova i objekata na životnu sredinu; daje saglasnost na osnove i programe zaštite i unapređenja flore i faune, šuma i voda; obrazuje informacioni podsistem za zaštitu i unapređenje životne sredine kao i jedinstveni informacioni sistem Republike; vrši upravni nadzor u svim oblastima zaštite životne sredine, osim u oblastima opasnih materija i očuvanja biodiverziteta; i preduzima mere za otklanjanje nezakonitosti. S druge strane opštine/gradovi imaju nadležnosti u oblasti urbanističkog planiranja, zaštite i unapređenja životne sredine i komunalnih delatnosti. Na lokalnom nivou, sekretarijati za zaštitu životne sredine imaju ograničenu odgovornost za probleme životne sredine koji obuhvataju: zaštitu vazduha, zaštitu od buke, upravljanje komunalnim otpadom, urbanističko planiranje, građevinske dozvole za male objekte, kao i stratešku procenu uticaja projekata na životnu sredinu i izdavanje integrisanih dozvola iz svoje nadležnosti.

Kada govorimo o preduzećima kao subjektima ekološke politike Srbije, treba imati u vidu da su praksa i mogućnosti efektivne primene instrumenata upravljanja u oblasti životne sredine određeni s više činilaca kao što su: karakter poslovanja i vrsta privredne grane, uslovljenost poslovanja određenim spoljnoekonomskim okolnostima, prava i obaveze koje ovi subjekti imaju na osnovu propisa u oblasti životne sredine. Savremena preduzeća bi danas, po zahtevima modernog doba, trebalo da implementiraju eko-menadžment u deo svoje strategije. Naime, u klasično orijentisanim preduzećima, usmerenim na porast profita i rast organizacije, neophodno je formirati timove koji će voditi računa o zaštiti sredine od negativnih uticaja privredne delatnosti. Privredni subjekti su takođe dužni da poštuju ekološke pravne propise u cilju zaštite životne sredine. Ustavom Republike Srbije se navodi da je preduzetništvo slobodno, ali da se može ograničiti zakonom radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine i prirodnih bogatstava.

Procenjuje se da u Srbiji danas ima preko 400 nevladinih organizacija koje se bave zaštitom životne sredine. Kao akteri ekološke politike zemlje, zelene organizacije bi tre-

balo da olakšaju političku i socijalnu interakciju i mobilišu ljude da učestvuju u aktivnostima vezanim za zaštitu životne sredine. Uloga ovih organizacija odnosi se na: prikupljanje podataka, uticaj na razvoj prava životne sredine, razvoj nacionalnih ekoloških zakonodavstava, intervencije u domenu odluka vezanih za izdavanje različitih dozvola relevantnih za pojedina pitanja životne sredine, pripremu propagiranja, i realizaciju sopstvenih programa zaštite. U oblast nadležnosti ekoloških organizacija spada i predlaganje aktivnosti i mera zaštite, te učestvovanje u postupku donošenja odluka u skladu sa zakonom. Ove organizacije bi trebalo da doprinose ili neposredno rade na informisanju o životnoj sredini i da uzmu učešće u donošenju odluka koje se tiču životne sredine.

Treba imati u vidu položaj i ulogu građana u specifičnim aktivnostima u vezi sa životnom sredinom, u odnosu na Ustav Republike Srbije kojim se garantuje pravo na zdravu životnu sredinu. Uključenost građana na polju zaštite životne sredine je ključna s aspekta stvaranja platforme za saradnju i okupljanje građana i javno zagovaranje, kako bi se u kontinuitetu sprovodila politika zaštite i očuvanja životne sredine. Može se tvrditi da, koliko građanin kao subjekt ekološke politike poštuje i priznaje prirodne vrednosti, toliko i ekološka politika pokazuje svoju moć.

Politika održivog razvoja Srbije

Strategija održivog razvoja jedne zemlje je dugoročni plan koji projektuje viziju za narednih 5, 10 i 25 godina i za ovaj nacionalni dokument neophodno je imati visok stepen političke saglasnosti jer je to dokument koji određuje najšire okvire razvoja jedne zemlje. Neophodno je izraditi i uskladiti zakonsku regulativu i obezbediti mehanizme njene primene i praćenja, razviti i ojačati, a prvenstveno uspostaviti institucije kojima će se primeniti zakoni radi postizanja ciljeva iz strategije. Strategija održivog razvoja definiše održivi razvoj kao dugoročan, sveobuhvatan proces koji utiče na sve aspekte života (ekonomski, socijalni, ekološki i institucionalni) na svim nivoima. Dugoročni koncept održivog razvoja podrazumeva stalni ekonomski rast, koji osim ekonomske efikasnosti i tehnološkog napretka, većeg učešća čistijih tehnologija i inovativnosti celog društva, obezbeđuje smanjenje siromaštva, dugoročno bolje korišćenje resursa, unapređenje zdravstvenih uslova i kvaliteta života i smanjenje nivoa zagađenja, sprečavanje budućih zagađenja i očuvanje biodiverziteta. Najvažniji ciljevi održivog razvoja su: otvaranje novih radnih mesta, smanjenje stope nezaposlenosti, smanjenje siromaštva i nejednakosti, podsticanje zapošljavanja mladih i lica iz marginalnih grupa. Ključne pretpostavke neophodne za prihvatanje i primenu koncepta održivog razvoja privrede i društva, i za njegovu uspešnu realizaciju jesu odgovarajuće vođstvo, široka politička, socijalna i medijska podrška, kao i društveni konsenzus o neophodnosti prihvatanja tog koncepta. Jaka politička volja, posvećenost vlade i podrška i učešće javnosti predstavljaju faktore uspeha. Jedna od karakteristika održivog razvoja jeste veće uključivanje javnosti u procese donošenja odluka o problemima životne sredine. Ali za kvalitetno uključivanje javnosti nije dovoljna samo deklarativna opredeljenost vlasti, neophodni su i posebni podsticaji, pre svega informisanje i obrazovanje, kako bi javnost objektivno mogla da utiče na ishod za koji je zainteresovana.

Osamdesetih i devedesetih godina dvadesetog veka kada je pitanje održivog razvoja u svetu bilo sve aktuelnije, dok još ideja održivog razvoja nije imala tu utopijsku tendenciju, naša zemlja je bila van integrativnih procesa. Dok su druge zemlje prolazile kroz ekonomske i političke tranzicione procese, u našoj zemlji se raspadao i rušio institucionalni okvir društvenog i privrednog života. Briga za očuvanje životne sredine i unapređenje održivog razvoja sve do nedavno bila je periferno političko pitanje. Ekološka, socijalna, kulturna, obrazovna politika su u Srbiji namerne žrtve ekonomske tranzicije. Zbog svega toga ukupno stanje, ne samo ekonomije, kulture, socijalne sfere života, već i stanje životne sredine u Srbiji, još uvek je na nezadovoljavajućem nivou. Kada je, na primer, u pitanju životna sredina, to se posebno odnosi i na stanje voda i vodnih resursa, stanje vazduha, biodiverzitet, stanje šuma i zemljišta. Neadekvatan je pristup u upravljanju otpadom i hemikalijama, prisutan je i dalje visok rizik od hemijskih zagađenja, kao i od visokog nivoa buke i zagađenosti. Osim toga, brojni su privredni i mnogi drugi sektori čije aktivnosti dodatno nepovoljno utiču na postojeće stanje životne sredine u Srbiji.⁹

Cilj Strategije održivog razvoja Republike Srbije je da dovede do ravnoteže tri ključna faktora, odnosno tri stuba održivog razvoja: održivog ekonomskog rasta i privrednog i tehnološkog razvoja, održivog razvoja društva na bazi socijalne ravnoteže, zaštite životne sredine uz racionalno raspolaganje prirodnim resursima, spajajući ih u jednu celinu podržanu odgovarajućim institucionalnim okvirima. Strategija održivog razvoja Srbije doprinosi usklađivanju konfliktnih ciljeva različitih aspekata društvenog i ekonomskog razvoja i prevazilaženju jaza između procesa sektorskih politika. To je ostvareno u zajedničkom radu na izradi Strategije, odnosno kroz učešće svih ključnih društvenih grupa.

Strategija održivog razvoja Republike Srbije, u skladu s evropskim integracijama, zasniva svoja rešenja na: Strategiji održivog razvoja EU koja je usvojena 2001. i revidirana 2006. godine, i Lisabonskoj strategiji EU. Strategija održivog razvoja Srbije usklađena je s Milenijumskim ciljevima UN i Nacionalnim milenijumskim ciljevima razvoja u Republici Srbiji, koje je Vlada Republike Srbije usvojila 2006. godine. Strategija održivog razvoja Srbije polazi od reformskih ciljeva definisanih u strateškim dokumentima koje je donela Vlada Republike Srbije. Strategija održivog razvoja usklađena je i sa sektorskim strategijama: Nacionalnom strategijom zapošljavanja, Strategijom razvoja energetike Republike Srbije, Strategijom razvoja turizma, Strategijom lokalnog održivog razvoja itd.

Projekat izrade Strategije održivog razvoja Republike Srbije iniciran je kao direktan odgovor na Svetski samit o održivom razvoju, na predlog ambasadora Kraljevine Švedske u Beogradu. Realizacija projekta započeta je u julu 2005. kroz saradnju Kabineta potpredsednika Vlade Republike Srbije, Programa za razvoj Ujedinjenih nacija i Švedske agencije za međunarodnu saradnju. Izrada Strategije počela je održavanjem Nacionalne konferencije o održivom razvoju 2006. godine, sa zadatkom da se putem učešća javnosti i konsultacija sa zainteresovanim stranama i institucijama kreira vizija Srbije do 2017. i preciziraju prioriteta. Konferenciji je prisustvovalo preko 130 učesnika,

⁹ Nadić Darko, *Ekološka politika Srbije i izazovi evropskih integracija*, u: Torbica, Dušan, ur. *Ekološki izazovi Srbije*; European Palic Film Festival, Otvoreni univerzitet Subotica: Subotica, 2010; str. 24–35.

predstavnik brojnih institucija Vlade, akademske zajednice, poslovnog sveta i nevladinog sektora. Zajedničkim radom utvrđeni su ključni nacionalni prioriteti i principi na kojima se zasniva Strategija održivog razvoja. Politička podrška ovom procesu bila je neophodna jer je Vlada nosilac promena i razvoja zemlje.

Strategija se sastoji od osam delova. U prvom delu prikazana je metodologija izrade Strategije i osnovni podaci o usvojenim strateškim dokumentima Republike Srbije na kojima se zasniva Strategija. Šematski su prikazane funkcionalne veze između elemenata Strategije (ekonomije, društva i zaštite životne sredine), kao i njihovi uzajamni uticaji. Drugi deo Strategije definiše strateško opredeljenje za održivi razvoj i obuhvata viziju razvoja, nacionalne prioritete i principe Strategije. U tom delu data je polazna SWOT analiza. Treći deo se bavi ekonomijom, kao jednim od tri stuba održivog razvoja. U njemu su date osnove privrede Republike Srbije zasnovane na znanju, kao i konkretni ciljevi i prioritet u makroekonomskom upravljanju i izbor odgovarajuće ekonomske politike, tranzicionih tokova, održive proizvodnje i potrošnje, obrazovanja za održivi razvoj, informaciono-komunikacionih tehnologija i ekonomije zasnovane na znanju, održivosti naučnotehnološke politike i zaštite intelektualne svojine. Četvrti deo Strategije bavi se društveno-ekonomskim uslovima i perspektivama koje otvara održivi razvoj u Republici Srbiji. U tom delu se navode ciljevi, mere i prioriteti koji se odnose na različite oblasti društvenog razvoja i njihove veze i uticaje na ekonomski razvoj i zaštitu životne sredine u Republici Srbiji – društvene vrednosti, kvalitet života i društveno blagostanje, populacionu politiku, socijalnu sigurnost, siromaštvo i socijalnu uključenost, politiku jednakih mogućnosti, rodnu ravnopravnost, javno zdravlje, stanovanje i stambenu politiku, regionalne i lokalne aspekte održivog razvoja, kao i informisanje i učešće javnosti u odlučivanju. Peti deo posvećen je pitanjima zaštite životne sredine i očuvanja prirodnih resursa u Republici Srbiji, kao i uticajima ekonomskog razvoja na životnu sredinu. U tom delu dati su ciljevi, mere i prioriteti vezani za zaštitu prirodnih resursa (vazduha, vode, zemljišta, biodiverziteta, šuma, mineralnih resursa i obnovljivih izvora energije), zaštitu od delovanja različitih faktora rizika po životnu sredinu (klimatskih promena i oštećenja ozonskog omotača, otpada, hemikalija, udesa, jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja, buke i prirodnih katastrofa), zaštitu od delovanja faktora rizika po životnu sredinu u različitim ekonomskim sektorima (industriji, rudarstvu, energetici, poljoprivredi, šumarstvu, lovstvu i ribarstvu, saobraćaju i turizmu), kao i uvođenje čistije proizvodnje. U šestom delu Strategije dati su institucionalni okvir i mehanizmi za primenu Strategije, s posebnim osvrtom na osnivanje novih institucija i jačanje postojećih za sprovođenje Strategije, kao i jasni mehanizmi međusobne podele odgovornosti i nadležnosti u sprovođenju i praćenju sprovođenja Strategije. U sedmom delu prikazani su izvori finansiranja Strategije. U osmom delu data je metodologija praćenja sprovođenja Strategije s jasno definisanim indikatorima održivog razvoja po pojedinim oblastima kojima se Strategija bavi i navedene su institucije koje su nadležne za praćenje tih indikatora. Kao nacionalni prioriteti, u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja navode se: članstvo u Evropskoj uniji; razvoj konkurentne tržišne privrede i uravnotežen ekonomski rast; razvoj ljudskih resursa i povećanje zapošljavanja; razvoj infrastrukture i ravnomeran regionalni razvoj; zaštita i unapređenje životne sredine i racionalno korišćenje prirodnih resursa.

Sama strategija je izuzetno detaljna i opširna i uočljivo je da je sprovođenje nacionalne politike održivog razvoja jedan od političkih prioriteta koji bi trebalo da obavezuje nosioce sprovođenja ove strategije i politike. Konkretno, funkcija koordinacije u sprovođenju ove strategije, putem međusektorske saradnje, poverena je Kancelariji za održivi razvoj koja bi trebalo da priprema odluke i koordinira rad Saveta za održivi razvoj¹⁰. Kancelarija za održivi razvoj za svoj rad odgovara Vladi Republike Srbije. Osim navedenih institucija, za sprovođenje Strategije značajni su: Kancelarija za evropske integracije, Agencija za privatizaciju, Agencija za energetiku, Nacionalna služba zapošljavanja, Zavod za intelektualnu svojinu, Republički zavod za informatiku i internet, Agencija za mala i srednja preduzeća, Agencija za radio-difuziju, Komisija za zaštitu konkurencije, Komisija za hartije od vrednosti, Nacionalni prosvetni savet, reprezentativni sindikati i reprezentativna udruženja poslodavaca, udruženja potrošača, udruženja penzionera i druga udruženja.

Ekološka politika Republike Srbije i izazovi pridruživanja Evropskoj uniji

Pristupanje Evropskoj uniji se u zadnjih deset godina pokazalo kao osnovni i urgentan politički cilj u Srbiji. Jedno od područja koje zahteva da bude usaglašeno s evropskim, jeste zaštita životne sredine. Proces harmonizacije prava podrazumeva da se pravni propisi Republike Srbije usklade s pravnim propisima Evropske unije, odnosno s *acquis communautaire*. Harmonizacija propisa s propisima Evropske unije obuhvatala je kako donošenje novih tako i izmenu važećih zakona, ali i usaglašavanje podzakonskih akata i efikasniju primenu propisa. Naravno, to uključuje istovremeno stvaranje adekvatne administrativne i sudske strukture za sprovođenje usvojenih propisa.

Harmonizacija propisa je obiman i neodložan proces za državu koja pretenduje na članstvo u EU. Oblast zaštite životne sredine je u stalnom razvoju, pa se shodno potrebi pravnog regulisanja ove oblasti obim EU propisa konstantno povećava, što zahteva stalno praćenje razvoja EU zakonodavstva radi usaglašavanja s domaćim propisima. Više od 30% svih propisa koje Srbija treba da donese i implementira u procesu evropskih integracija, bili su, ili su još, iz oblasti zaštite životne sredine. Za implementaciju najkompleksnijih i finansijski najzahtevnijih delova *acquisa* potrebno je određeno vreme. Iskustvo novih zemalja članica EU pokazuje da su najsloženiji delovi *acquisa* neke od direktiva iz oblasti kvaliteta vazduha, voda, otpada i industrijskog zagađenja. Potpisivanjem *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)* i njegovom ratifikacijom Srbija se obavezala da uskladi zakonodavstvo s pravnim tekovinama Evropske unije.

U oktobru 2008. godine Vlada je usvojila *Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju (NPI)*. Ovaj program objedinjuje sva dokumenta i akcione planove, neophodne za proces evropskih integracija, i definiše obaveze svih aktera za period do kraja 2012. godine, koja je Strategijom pristupanja Srbije EU označena kao godina

¹⁰ Savet za održivi razvoj je međuministarsko telo koje čine ministri nadležni za poslove zaštite životne sredine, ekonomije i regionalnog razvoja, finansija, rada i socijalne politike, telekomunikacija i informatičkog društva i nauke, kao i drugi ministri relevantnih ministarstava Republike Srbije.

spremnosti Srbije da preuzme sve obaveze koje proističu iz članstva u EU. NPI je precizan plan kako da se dostignu svi kriterijumi neophodni za članstvo u EU, od političkih i ekonomskih, do usvajanja zakona i detaljnijih standarda koji postoje u Uniji u oblastima kao što su, između ostalih, trgovina, poljoprivreda, zaštita životne sredine, infrastruktura.

Usvojen je *Nacionalni program zaštite životne sredine*, koji se zasniva na principima održivog razvoja, a usklađen je s osnovnim principima Šestog akcionog programa EZ za životnu sredinu (The Sixth Community Environment Action Programme). Rešenja u *Nacionalnoj strategiji za održivi razvoj* u skladu su s evropskim dokumentima: Strategijom održivog razvoja EU (usvojena 2001. godine i obnovljena 2006. godine) i Lisabonskom strategijom (usvojio Savet Evrope marta 2000). Strategija je usklađena s Milenijumskim ciljevima razvoja (UN) i Nacionalnim milenijumskim ciljevima razvoja u Republici Srbiji, koje je Vlada Republike Srbije usvojila 2006. godine. Prema Izveštaju Evropske komisije za 2010¹¹, zabeležen je dobar napredak u oblasti životne sredine u Srbiji u odnosu na prethodnu godinu.

Međutim, vidljivo je da Republika Srbija proces ekološke harmonizacije uglavnom sprovodi formalno, naglašavajući pri tome samo donošenje zakona i podzakonskih akata, dok veoma malo pažnje obraća na ono što predstavlja realnu snagu svakog, pa i ekološkog zakonodavstva, a to je kako državne institucije, poslovni sektor, društvene grupe i građani sprovode zakon. Ovakav formalizam u nacionalnoj ekološkoj politici nije nešto što je jedinstveno za srpsko poimanje i zakona i politike. Ista situacija je pratila i zemlje Centralne i Istočne Evrope u njihovom procesu pridruživanja Evropskoj uniji, tako da možemo govoriti o paralelizmu izazova između ovih zemalja i Srbije kada su u pitanju zaštita životne sredine i ekološka politika u okviru procesa harmonizacije ekološkog zakonodavstva i u procesu približavanja Evropskoj uniji.

Postoje određena mišljenja da proširenje Evropske unije novim članicama koje imaju slabo razvijenu ekološku politiku, može da utiče na već postojeće zakonodavstvo Unije, tj. da dovede u pitanje njegovo uspešno sprovođenje u starim državama članicama. Suština problema rigoroznog sprovođenja ekološkog zakonodavstva Evropske unije je u tome što se stvaraju još veće razlike između starih i novih članica, između kojih ionako već postoji ogroman jaz u stepenu razvijenosti ekonomija, što je u suprotnosti s načelom i ciljem Unije da se uspostavi harmoničan razvoj svih zemalja Evrope. Zajedničkim delovanjem i starih i novih članica ove nejednakosti se donekle mogu, ali i moraju, prenebregnuti jer, dugoročno gledano, glavni i jedini cilj čitavog procesa prilagođavanja ekološkom zakonodavstvu Evropske unije je omogućavanje održivog razvoja čitave Evrope. Unija je zemljama Centralne i Istočne Evrope dala određeni vremenski period u okviru kojeg su morale, u manjem ili većem stepenu, prevladati novonastale teškoće. Glavni izazovi s kojima se Srbija susreće u ovom procesu harmonizacije, mogu se podvesti pod: *ekonomski izazov i izazov održivog razvoja; administrativni izazov; izazov demokratskog deficita i politički izazov*.¹² Ovi izazovi predstav-

11 *Izveštaj o napretku Srbije za 2010*, Kancelarija za evropske integracije, www.seio.gov.rs

12 Darko Nadić, *Environmental Policy of Serbia and Challenges of Accession to Europe*, rad prezentovan na IPSA Conference: *Developing policy in different cultural context: Learning from study, learning from experience*, (IPSA, Croatian Political Science Association, University of Zagreb, Institut za javnu upravu Hrvatske), Dubrovnik, 10-12. juni 2011.

ljaju pre svega kombinaciju stanja ekološke svesti same države i njene spremnosti da se suoči s posledicama sopstvene odgovornosti ili neodgovornosti u ovoj javnoj politici. U tom kontekstu, a imajući u vidu dugogodišnje posledice ignorisanja sopstvenih ekoloških problema, ovi izazovi su u stvari problemi suočavanja s realnošću i isto tako problemi suočavanja s postojećim raskorakom između sopstvenih (nerealnih) želja i realnih kapaciteta.

Kada je reč o ekonomskim izazovima ekološkog pridruživanja Srbije ekološkoj politici Evropske unije, onda je moguće posmatrati te izazove u kontekstu i na osnovu iskustava država Centralne i Istočne Evrope koje su primljene u članstvo Unije u zadnjem procesu pridruživanja. Njihovo iskustvo govori da je jedan od najznačajnijih problema u procesu pridruživanja, s kojim su se sve morale suočiti, bilo suočavanje s ekonomskim izazovom u sprovođenju ekološkog zakonodavstva. Preuzimanje i sprovođenje ekološkog zakonodavstva EU u praksi za zemlje kandidate podrazumevalo je velike troškove i ulaganja, a za države s ionako već istrošenim ekonomskim resursima, to je predstavljalo ogromnu prepreku da proces implementacije uspešno sprovedu do kraja. Osnovno pitanje s kojima su se sve te države suočavale, bilo je kako da se nužni izdaci pokriju ili makar umanje u tom, finansijski najzahtevnijem, segmentu procesa pridruživanja. Izazov je bilo još teže savladati jer su zemlje kandidati prvenstveno morale da se oslanjaju na sopstvene resurse dok je deo postojećeg kapitala, kojim su raspolagale, odlazio i na usvajanje i primenu zakona drugih oblasti komunitarnog prava. Ekonomsku tranziciju ovih zemalja karakterisala su dva ključna procesa: privatizacija i liberalizacija tržišta. Taj proces je podrazumevao ne samo denacionalizaciju velikog dela državnog kapitala, već i jačanje privatnog sektora, suštinsku liberalizaciju nacionalnih ekonomija i njihovo povezivanje s globalnim tržištem.¹³ Da bi postale i ostale konkurentne na tržištu Unije i da bi bile sposobne da odgovore na izazove ekonomske globalizacije, zemlje kandidati su morale da sprovedu krupne reforme i da reše mnogobrojne probleme u domaćim ekonomijama. Evropska unija im je dala određeni prelazni period tokom kojeg je bilo neophodno da savladaju novonastale teškoće i da pronađu finansijska sredstva za primenu ekološkog zakonodavstva i sveobuhvatnih promena koje je ta implementacija sa sobom nosila. Procena Unije bila je da zemlje kandidati u proseku moraju potrošiti od 2 do 3 odsto bruto društvenog proizvoda da bi osigurale implementaciju ekološkog zakonodavstva. Problem je postojao i u tome što su im zvaničnici Unije jasno stavili do znanja da se, ma koliko velike neophodne sume bile, prvenstveno moraju oslanjati na sopstvene resurse. Prevažilaženje ekonomskog izazova i prilagođavanje ekološkom zakonodavstvu Evropske unije samo je jedan korak koji vodi ka najznačajnijem, ujedno i krajnjem cilju, omogućavanju održivog razvoja čitave Evrope. Način na koji je Evropska unija uslovljavala buduće zemlje članice da dođu do tog cilja i nivoa razvijenosti ekoloških politika zemalja članica, bio je predmet brojnih osporavanja. Naime, postavljalo se pitanje da li su zemlje kandidati, u silnoj želji da što pre budu deo Unije, ekonomske interese stavljale iznad interesa zaštite životne sredine. Da li je pritisak koji je Evropska unija vršila na njih, da u što

13 Susan Baker, *Environmental politics and transition*, in: *Environmental Problems of East Central Europe*, F.W. Carter, David Turnock, Routledge 2002., str. 67

kraćem roku prihvate i sprovedu u praksi sve regulative i izvrše sve neophodne promene u mnogim oblastima, vodio ka degradaciji ili poboljšanju životne sredine datih zemalja? I na kraju, da li omogućavanje održivog razvoja u zemljama budućim članicama zaista može da se ostvari u praksi ili preveliki pritisci na njihove ekonomije, zarad tog cilja, još više ugrožavaju životnu sredinu, ne samo datih država, već i čitave Evrope. Pojedini teoretičari smatraju da se proklamovani cilj Evropske unije, omogućavanje održivog razvoja čitave Evrope, dovodi u pitanje. Po njihovom mišljenju, Unija budućim zemljama članicama želi da nametne svoj, suštinski pogrešan, model unapređivanja ekološke politike, koji naglašava važnost ekonomskog razvitka na uštrb stvaranja zdrave životne sredine. Oni optužuju EU za svojevrsan paradoks jer formalno promovise održivi razvoj, a zaista ga onemogućava jer prenaplašava ekonomske interese u odnosu na ekološke i interese održivog razvoja.

Nacionalni program za integraciju Srbije u Evropsku uniju (NPI), usvojen neposredno pre svetske ekonomske krize 2008. godine, spominje i mogućnost otvaranja novih radnih mesta u republičkoj administraciji, od čega se nakon nekoliko meseci i zvanično odustalo da bi se uštedelo zbog budžetskog deficita. Međutim, takva politika zapošljavanja u državnoj administraciji se ipak sprovodi, ali ne da bi se time proširila ili unapredila kompetencija administracije, već da bi se zapravo zadovoljile ambicije i apetiti partokratskih struktura na vlasti. S druge strane, ovaj ekonomski izazov u ekološkoj politici je podgrejan i već postojećim negativnim trendovima koji Srbiju prate od početka procese privatizacije i liberalizacije tržišta. Broj nezaposlenih u Srbiji se već opasno primikao broju od osam stotina hiljada ljudi, što otežava pokretanje pitanja ekološke politike kao ključne javne politike. Naime, pitanje je koliko bi ljudi u Srbiji shvatilo pozitivno da gubi svoje radno mesto iz razloga zaštite životne sredine. Imajući u vidu ekološku svest prosečnog građanina, kao i pozitivne procese otvaranja novih radnih mesta, verovatno niko. Istovremeno, ekološka politika se spominje u izjavama resornog ministra kao podsticajna politika koja može da otvori jednu novu industrijsku granu. Reč je o reciklaži, koja će omogućiti da se u narednih nekoliko godina zaposli preko deset hiljada ljudi. Veoma je teško u ovom trenutku reći koliko su osnovane ili neosnovane ove tvrdnje, odnosno koliko je u pitanju politički marketing vladajuće koalicije i samopromocija ministra, a koliko je ovo moguća budućnost.¹⁴

Odsustvo efikasne administracije za uspešno sprovođenje ekološkog zakonodavstva Evropske unije predstavlja jednu od najslabijih tačaka centralno- i istočnoevropskih zemalja. Kako je rastao broj obaveza i zadataka koje je bilo neophodno izvršiti u procesu usklađivanja ekološkog zakonodavstva Unije i zakonodavstva centralno- i istočnoevropskih zemalja, postajalo je sve više jasno da te zemlje u svom vladinom sektoru nemaju dovoljno kapaciteta da ih izvrše. Iako su glavni donosioci odluka u oblasti zaštite životne sredine Evropska komisija i Evropski parlament, za ostvarivanje tih zakona u praksi potrebne su razvijene nacionalne ekološke politike zemalja kandidata, tj. razvijeno unutrašnje ekološko zakonodavstvo. Zemlje kandidati su se naglo susrele s novim problemom, slabim administrativnim kapacitetom koji ih je ograničava-

¹⁴ http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2010&mm=05&dd=31&nav_id=435375 (pristup: 2.5.2011.)

vao u izvršavanju neophodnih obaveza koje im nameće Evropska unija. Logična posledica dugo godina zapostavljanog problema zaštite životne sredine bila je ta da su ministarstva za zaštitu životne sredine u datim zemljama bila među najmanje razvijenim, kako u finansijskom pogledu, tako i u administrativnom. S obzirom na svoju administrativnu, organizacionu i finansijsku nemoć, imala su faktički savetodavnu ulogu, a bilo je nužno da se osposobe i ojačaju do te mere da budu u stanju da preuzmu ulogu koja im pripada, ulogu najodgovornije i najviše instance za primenu i izvršenje svih obaveza koje je Unija od njih zahtevala. Bilo je neophodno da se rad ministarstava poboljša na svim nivoima. S demokratizacijom vlasti došla je i decentralizacija, i do tada malo konsultovanoj vlasti na lokalnom i regionalnom nivou, morala su biti data potrebna ovlašćenja u oblasti ekološke politike.¹⁵ Lokalne vlasti su morale da se obuče i osposobe za davanje dozvola za rad industrijskih postrojenja, za praćenje kvaliteta vazduha itd. Bilo je neophodno stvoriti novi sloj eksperata i povećati broj tehničkog osoblja koje će se baviti isključivo problemima zaštite životne sredine. Rešavanje pitanja ograničenosti, tj. manjka obučenog vladinog osoblja, bilo je neophodan uslov za dalji nastavak procesa evropskih integracija centralno-istočnih zemalja Evrope. Bilo je nužno da se izgrade uspešne, efikasne i odgovorne ekološke politike nacionalnih vlada zemalja kandidata.

Istraživanja Evropske komisije su pokazala da je ovaj problem prepoznat u svakoj od centralno- i istočnoevropskih zemalja, ali da je najupečatljiviji bio u Bugarskoj, Poljskoj i Rumuniji. Problemi su varirali od države do države, ali u svakoj od njih bilo je neophodno da se poveća broj ljudi koji su uključeni u rešavanje pitanja zaštite životne sredine, da im se omoguće odgovarajuća obuka, pristup naprednim tehnologijama i odgovarajuća finansijska sredstva da bi svoja formalna zaduženja mogli uspešno da sprovedu i u praksi. Dobrom primenom programa pomoći koje je Evropska unija davala državama kandidatima, njihovi ekološki kapaciteti su ojačani i unapređeni. Vladin stručni kadar u oblasti zaštite životne sredine bio je osposobljen i obučen za stvaranje novih, inventivnijih načina sprovođenja ekološke politike. Stvarao je nove zakone i regulative, razvio jače regulatorne mehanizme. Uspeo je da ostvari, i pored slabe i ograničene inostrane finansijske pomoći, vidna tehnička unapređenja zarad poboljšanja postojećih projekata, pogotovo u oblasti zaštite kvaliteta pijaće vode, zaštite kvaliteta vazduha i bezbednosti rada nuklearnih elektrana. Međutim, i pored pomoći Unije, rešavanje problema nedostatka administrativnog kapaciteta u državama kandidatima samo je donekle ostvareno; one su još uvek daleko po stepenu razvijenosti institucija od starih zemalja članica.

Problem jačanja administrativnog kapaciteta Srbije, da bi se ekološko zakonodavstvo Evropske unije uspešno prenelo i implementiralo, takođe je jedan od gorućih i predstavlja kočnicu u delu ekološkog pridruživanja. S jedne strane, problem administrativnog kapaciteta je rezultat činjenice da je ekološka politika u Srbiji sektorska politika u izgradnji. Dugo godina je srpska ekološka politika bila samo rezultat shvatanja modernosti politike i istovremeno žrtva ekonomske politike i pre svega ekonomske tran-

15 Susan Baker, *Environmental politics and transition*, in: *Environmental Problems of East Central Europe*, F.W. Carter, David Turnock, Routledge 2002., str. 60

zicije. Dominacija ekonomske nad ekološkom politikom, njihovo nesaglasje i često suprotstavljeni ciljevi doveli su do toga da ekološka politika Srbije predstavlja i dalje ništa drugo do jednu formalizovanu i donekle marginalizovanu javnu politiku koju, za razliku od prošlih vremena, prati politički i posebno medijski marketing. Nedostatak administrativnog kapaciteta za ekološko pridruživanje Srbije Evropskoj uniji ima i svoje specifične slabosti. Prvo, to je pitanje *kadrova* koji čine administrativni aparat, koji su u većem broju priučeni a ne bazično kvalifikovani za obavljanje poslova iz oblasti ekološke politike. S tim je u skladu i činjenica da administrativni aparat nije dovoljno obučan za politička pitanja primene evropskog ekološkog zakonodavstva jer Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje Republike Srbije ne sprovodi u dovoljnoj meri programe obuke niti sarađuje s određenim visokoškolskim ustanovama u Srbiji koje su stručno kvalifikovane da pomognu u održavanju određenih vrsta obuke, kurseva i treninga. Na taj način, dokvalifikacija i unapređivanje znanja iz oblasti ekoloških evropskih integracija su stvar lične zainteresovanosti i lične finansijske spremnosti zaposlenih da ulažu sami u sebe i u svoje znanje. Drugo, struktura zaposlenih u državnom sektoru, koji se profesionalno bave zaštitom životne sredine i ekološkom politikom, rezultat je partijsko-političkog kompromisa koji pri tome u Srbiji ekološku politiku ne vidi kao posebnu sektorsku politiku, već kao deo prava ili biologije. Kako ekološka politika, odnosno usmeravanje društva prema zaštiti životne sredine, nije samo i isključivo u nadležnosti države i centralne vlasti, i nije samo rezultat pisanja i sprovođenja ekoloških zakona, nužno je da se shvati pre svega kao politička delatnost koja će biti usko povezana s obrazovnom i kulturnom politikom kako bi se efikasnost zakona unapredila kroz razvoj ekološke svesti građana, ali i državne administracije koja se bavi ekološkom politikom. Treće, finansijska kriza i sporazum Vlade republike Srbije s Međunarodnim monetarnim fondom, sklopljen 2010. godine, donosi redukciju, odnosno otpuštanje „viška zaposlenih“ u republičkoj administraciji, što će u većoj meri da utiče na smanjivanje efikasnosti administracije koja ostaje u radnom odnosu. Slična situacija će zadesiti i lokalnu samoupravu. Administracija na lokalnom nivou pati od istih nedostataka od kojih pati i centralna republička administracija, s tom razlikom što je lokalna, opštinska vlast suočena s konkretnim ekološkim problemima za razliku od centralne vlasti. Ta razlika se može opisati kao razlika između virtuelnog i stvarnog. Dok centralna vlast ekološke probleme posmatra kao apstraktne, virtuelne, dotle ih lokalna vlast posmatra kao stvarne jer oni pogađaju ljude koji žive i rade u lokalnim sredinama, u konkretnom prostoru i vremenu. Smanjivanje administracije, koje nesumnjivo ima pozitivne finansijske efekte u vreme ekonomske krize i smanjivanja budžetskih troškova, može da donese i negativne ekološke posledice jer se s pravom može pretpostaviti da će se na udaru prvo naći uprave na lokalnom nivou zadužene za zaštitu životne sredine.

Demokratizacija društava zemalja Centralne i Istočne Evrope doprinela je, između ostalog, i razvitku, do tada skoro nepostojećeg, civilnog sektora, sfere nezavisne od države, jer dominacija države i nerazvijeno civilno društvo obeležili su istovremeno ovaj region tokom komunističke vladavine.¹⁶ Takvo stanje stvari (nerazvijenost civilnog

16 Susan Baker, *Environmental politics and transition*, in: *Environmental Problems of East Central Europe*, F.W. Carter, David Turnock, Routledge 2002., str. 62

društva, nepostojanje jačih oblika saradnje civilnog i vladinog sektora, nedovoljna saradnja između nevladinih organizacija i postojećih vlasti u ovim zemljama kao jedan od neophodnih uslova efikasnog i uspešnog delovanja vlada) predstavljalo je jedan od suštinskih problema koje je bilo nužno rešiti da bi se proces pridruživanja uspešno priveo kraju. Takođe, dugogodišnje uvreženo mišljenje među političkom elitom datih zemalja nije se drastično promenilo poput oblika vladavine u ovim zemljama. Veliki deo političkog vrha i dalje je smatrao da je samo na vladi da donosi odluke i da pronalazi načine kako će se upravljati nacionalnim politikama. Na taj način se dokazuje da je pitanje demokratizacije društva u odlučivanju u direktnoj vezi s nazadnim shvatanjem ekološke politike kao politike koja je isključivo u nadležnosti države i administrativnog sektora. Nevladine organizacije u zemljama Centralne i Istočne Evrope su se, tokom svog razvitka, susretale s problemima na dva nivoa. S jedne strane, postojao je problem njihove nedovoljne razvijenosti kao zaostavština realnog socijalizma, problem koji se morao rešavati unutar samih država; i s druge strane, problem u samoj Evropskoj uniji, tj. u načinu na koji je sam proces usklađivanja ekoloških politika organizovan.

I u ovom segmentu, po pitanju demokratizacije društva, Srbija nije u boljem položaju nego što su se nalazile države koje su skoro pristupile Evropskoj uniji. Naime, dugo vremena se shvatalo, nekad i s pravom, da je civilni sektor oblik društvenog organizovanja koji ima sasvim drugačije političke ciljeve od onih o kojima se deklarativno izjašnjavao. S druge strane, model organizovanja civilnog sektora u stvarnosti je bio zasnovan, u većoj meri, na interesu stvaranja specifičnog političkog pa i finansijskog profita. Uzimanje novca od određenih organizacija i donatora iz inostranstva radi izvršavanja određenih projekata, bio je jedan od stvarnih motiva zbog koga su ove organizacije i osnivane. Vremenom su donacije presušile, što je stvorilo prostor da se ovakve organizacije osnivaju iz stvarnih potreba. No, i pored toga, proekološki civilni sektor je u Srbiji imao i još ima zavidan ugled. Za razliku od usko orijentisanog i definisanog političkog civilnog sektora, ovaj proekološki su uvek dobro prihvatale sve političke strukture. U tom smislu ovaj civilni sektor je otvorio prostor za stvaranje ekološkog dijaloga u Srbiji razbijajući monopolizam državne ekološke politike. Preduslovi za kreiranje prostora za političko-ekološki dijalog moraju biti takvi da omogućavaju osnove za učestvovanje svih zainteresovanih učesnika i strana. To ujedno znači da demokratičnost procesa političke participacije jeste uspostavljena na ravnopravnim osnovama, i da građani, nevladine organizacije, ekološki pokreti, građanske inicijative i drugi različiti oblici građanskog udruživanja, poslovne i strukovne organizacije i asocijacije, obrazovne i naučno-istraživačke institucije na svim nivoima, proizvodne i neproizvodne organizacije, zanatstvo, potrošači i svi drugi direktno i indirektno zainteresovani, mogu izraziti svoje stavove i vizije oko primene prava za zaštitu životne sredine, za sprečavanje zagađenja, očuvanje prirodnih resursa, štednju energije, energetskih resursa, za upravljanje otpadom, zaštitu od buke, proizvodnju organske hrane itd. Na taj način država i državni organi stižu neophodne partnere u procesu koncipiranja i ostvarivanja planova i programa zaštite životne sredine. Osim toga, uspostavlja se i neophodna zajednička odgovornost svih učesnika na svim nivoima u procesu odlučivanja.

Stvaranje prostora za dijalog i zajedničko odlučivanje jeste politički imperativ sadašnjeg društva u Srbiji. Da bi se taj prostor izgradio, potrebno je ostvariti i neophodno

okruženje koje će biti sposobno i u stanju da adekvatno artikuliše interese svih zainteresovanih u ovom procesu. To pretpostavlja uspostavljanje direktnih i međuzavisnih veza između javnosti, pre svega zainteresovane javnosti, s jedne strane i države s druge strane. Istovremeno se pojedine ekološke nevladine organizacije previše povezuju s državnim sektorom tako da gube svoj „nevladin“ identitet a u krajnosti se pojavljuju kao marketing sektor Ministarstva za životnu sredinu i prostorno planiranje, odrađujući pri tome kampanje o recikliranju, održivom razvoju itd. Na taj način civilni sektor koji je usmeren ka zaštiti životne sredine, nije u pravoj meri dorastao svojoj stvarnoj ulozi korektiva državne ekološke politike, već igra s pozicija servisa države, odnosno jedne nove vrste uslužne delatnosti. Sličan je i odnos (državne) ekološke politike prema *građanima* kao individualnim subjektima ekološke politike. Ne postoje jasni mehanizmi odlučivanja o ekološkoj politici na lokalnom nivou. Ispoljavanje neposredne demokratije (da građani na lokalnom nivou, u svom mestu, donose odluke koje se tiču zaštite *njihove* životne sredine) i dalje se posmatra kao isuviše apstraktno i pravda se nedostatkom ekološke svesti građana. U tom smislu, ostvarivanje ekološke demokratije postaje jedan začarani krug. Država polazi od pretpostavke da građani nemaju ekološku svest te da nisu sposobni da odlučuju na lokalnom nivou.

Stvaranje i pronalaženje političke volje, pozitivne orijentacije u odnosu na drastične promene koje usvajanje ekološkog zakonodavstva donosi, najvažniji su izazovi s kojima se trebalo suočiti i uspešno ih savladati, jer ako se ovaj problem ne reši, male su šanse da će se bilo koji od prethodno navedenih izazova uspešno prevazići. Problemi zaštite životne sredine ne svode se samo na pitanja tehničkog ili administrativnog razvoja. To su, pre svega, politički problemi jer oni na svaku od socijalnih grupa utiču drugačije, tj. nameću im drugačije troškove i opterećenja.

Zeleni u Srbiji. Stranke i pokreti

Nakon uvođenja višepartijskog političkog sistema u Srbiji 1990. godine, osim osnivanja tradicionalnih političkih partija (levice i desnice) koje su svoje korene imale već u XIX veku, nije postojao veći interes za osnivanje političkih organizacija, pokreta i partija, koji bi u svom programu imali predznak „ekološki“ ili „zeleni“. Postojalo je uvreženo mišljenje, kako među stanovništvom, tako i u naučnim krugovima, da su ekološke partije ona vrsta političkih organizacija koje se osnivaju samo radi institucionalizacije ili politizacije ekoloških interesa, odnosno interesa za zaštitu životne sredine. Potpuno je bila zanemarena ona druga emancipatorska i reformatorska programska linija ekološke partije. I prvi višepartijski izbori u republikama SFRJ, koje su već bile u fazi sticanja političke samostalnosti i nezavisnosti, pokazali su da „ekološke“ – „zelene“ partije nemaju velike šanse da postanu i parlamentarne stranke. Ispostavilo se da su prvi izbori u Srbiji, Hrvatskoj, Makedoniji i Bosni i Hercegovini predstavljali obračun između komunističkih partija, sada transformisanih u socijalističke ili socijaldemokratske partije, i tradicionalnih konzervativnih (antikomunističkih) partija građanske orijentacije. Tu nije bilo puno prostora za ideje ekoloških partija. Među prvim političkim partijama osnovanim u Srbiji, nakon uvođenja višepartijskog politič-

kog sistema, bila je *Zelena stranka*. Ova partija nastupa na prvim višepartijskim parlamentarnim i predsedničkim izborima u Srbiji 1990. godine i doživljava neuspeh ne osvajajući niti jedno mesto u parlamentu. Iako su je stvorili naučnici, univerzitetski profesori, ekološki i antinuklearni aktivisti, ova partija nije našla veće uporište u biračkom telu koje je na prvim višestranačkim izborima bilo zaokupljeno dilemom opstanaka Jugoslavije, izborom između socijalista i ostalih partija, poništavanjem prethodnog komunističkog (socijalističkog) sistema itd... U toj situaciji ideja „ekologije“ nije bila naročito prihvatljiva i omiljena u javnosti, bez obzira što su sve za izbore registrovane stranke u svojim nastupima na nacionalnoj televiziji morale da objasne, pored ostalih, i svoje stavove o zaštiti čovekove životne sredine.¹⁷

U periodu od 1991. do 2009. godine u Srbiji je bilo registrovano od osam do trinaest ekoloških stranaka, međutim taj broj, koji je za Srbiju i više nego impresivan, uopšte nije odražavao stvarnu sliku proekološkog stranačkog aktivizma.

Ekološke partije u Srbiji, kao i iste partije u bivšim socijalističkim zemljama, nisu uspele u kriznim i prelomnim vremenima svojih zemalja da iskoriste političku situaciju da svoj entuzijazam, energiju i ideje pretvore u političku snagu u periodu tranzicije. Ne samo što nisu uspele da iskoriste svoj potencijal, već je većina njih polako nestajala s političke scene. Postoji više razloga za neuspeh ekoloških partija Srbije. Prvi uzrok predstavljaju unutrašnji konflikti izraženi u ličnim nesuglasicama, razmimoilaženjima, nedovoljno razvijenim strategijama i, naravno, u izborima ličnosti koje će voditi partiju. Ekološke partije u Srbiji nisu bile imune na liderske ambicije svoga rukovodstva. Želje za komandovanjem unutar partije, određivanjem pravila ponašanja, izborom izbornih strategija, koalicionih partnera – ispunjavale su se uglavnom u strogo uskom krugu partijskih funkcionera. Rukovodstva ekoloških partija u Srbiji su zadržala „stari“ način razmišljanja koji je preuzet iz prethodnog jednopartijskog sistema, a koji se izražavao u nepoznavanju logike višepartijskog političkog sistema. Liderske aspiracije su se obično završavale raspadom partije ili odlaskom rukovodstva, kompletnim ili individualnim, u neku drugu partiju, obično tradicionalne političke orijentacije. Kada se pogleda „liderska scena“ u političko-stranačkom životu Srbije od 1990. do danas, samo ekološke partije nisu imale ni harizmatičnu ni javno poznatu ličnost na svom čelu. Partija s „bezimenim liderom“ nije imala šanse za uspeh. Osim u rukovodstvu, problem je bio i u članstvu. Ekološke stranke nisu bile masovne stranke, kao što je to bio slučaj u mnogim zemljama s komunističkim partijama u prethodnom periodu. Nove partije, pa s njima i ekološke, nisu imale svoju određenu socijalnu osnovu, specifične društvene grupe na koje su mogle da računaju. Nakon izlaska iz socijalističkog uređenja, društvo u Srbiji još nije osetilo prvi rezultat tranzicije – klasnu podelu i ostale oblike socijalne diferencijacije. Drugi razlog za neuspeh je sledeći: ekološke partije u Srbiji, za razliku od istih u Zapadnoj Evropi, uglavnom su se orijentisale na striktna ekološka pitanja ignorišući ostala društvena pitanja i probleme. One su predimenzionirale ekologiju a samim tim su potcenile i interese biračkog tela. Zbog toga je javnost više shvatala da su članovi ovih partija pripadnici reliktnih kontrakulturnih pokreta nego deo društva zabrinut zbog narastajućih ekoloških problema. Ekološki

17 Nadić Darko, *Partije Zelenih u Evropi*, Beograd, 2004.

problemi su predstavljali jedan od mnoštva interesa biračkog tela, ali ne i jedini. Prvi programi ekoloških partija pisani krajem osamdesetih godina prošlog veka uglavnom su zapostavljali ona pitanja koja su nesumnjivo interesovala birače: zaposlenost, nadnice, socijalnu zaštitu, odnosno faktore koji utiču na kvalitet, pre svega ekonomskog života. S druge strane, ekološke partije iz Zapadne Evrope su mogle da motivišu biračko telo pitanjima koja nisu imala dodirne tačke s ekologijom, kao što je multikulturalizam, ali i mnogo liberalnijim pitanjima poput prava homoseksualaca, prostitucije itd, dok partije u zemljama tranzicije, zbog opšteg konzervativizma, i političkog i kulturnog, to nisu mogle da učine.¹⁸

U vreme ratnih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije, ekonomske i političke krize u Srbiji, od 1990. do 2001. godine, pitanje ekonomskog i političkog preživljavanja nije moglo da bude zamenjeno pitanjem zaštite životne sredine. Pitanja zaštite životne sredine su postala minorna, trećerazredna, i njihovo pokretanje je često imalo uvredljiv karakter. Stvar se nije nimalo pomerila posle političkih promena 2001. godine u Srbiji. Uspostavljanje relativno stabilne ekonomske i političke situacije je opet marginalizovalo ekološka pitanja. Građani Srbije su se okrenuli onome od čega su Zeleni u Zapadnoj Evropi u stvari bežali – potrošačkom društvu. Želja za dostizanjem ekonomskog i socijalnog blagostanja jednakog, ili približno jednakog, kao u industrijski razvijenim društvima Zapadne Evrope, bila je cilj građana; i s tim ciljem ideja zaštite čovekove životne sredine nije imala neke veće šanse za političku afirmaciju. Ekonomske promene koje su sledile, iz državnog socijalizma u tržišni kapitalizam; tranzicija, privatizacija, siromaštvo i nezaposlenost su se pokazali kao ozbiljna smetnja razvoju ekoloških stranaka u Srbiji. U tom kontekstu teorijski koncipirana promena materijalističkih u postmaterijalističke vrednosti predstavljala je jedan vid nedostižnog pa i potpuno nepotrebnog luksuza. To je u suštini bio sukob tri utopije: utopije da će nestankom „komunističkih“ sistema nastupiti blagostanje, utopije da će upravo ekološke stranke voditi, ili učestvovati u vođenju, novog demokratskog društva, i utopije ekoloških zelenih stranaka iz Zapadne Evrope da će svoj uticaj moći da prošire na „istok“.¹⁹

Preregistracijom političkih stranaka iz 2009. godine u Srbiji „zelena“ politička scena se u kvantitativnom smislu promenila radikalno na gore. Na sceni su ostale samo dve stranke: novopazarska Zelena ekološka partija – Zeleni, i Zeleni Srbije. Novopazarski Zeleni, vanparlamentarna stranka, imaju razrađen program zasnovan na principima savremene zaštite životne sredine i globalne saradnje u tom pravcu. Taj programski akt obuhvata i sva druga relevantna pitanja za razvoj našeg društva. Ova se stranka eksplicitno zalaže protiv korišćenja nuklearne energije, za zaštitu od buke, racionalno korišćenje resursa, održivi razvoj itd.²⁰ S druge strane, stranka Zeleni Srbije se opredeljuje za drugačiji model delovanja. Iako registrovani kao politička stranka,

¹⁸ Videti o tome opširnije: Martin Ferry, Wolfgang Rüdig, *Sofa Parties, Factions and Government Participation: Greens in Poland*, Paper presented at the 52nd Annual Conference of the UK Political Studies Association, University of Aberdeen, 5-7 April 2002, str. 17-18.

¹⁹ Darko Nadić, *Partije Zelenih u Evropi*, Beograd, 2004. str. 199

²⁰ Videti opširnije: Uroš Šuvaković, Darko Nadić, *Zaštita životne sredine i politika održivog razvoja kao programska opredeljenja političkih partija u Srbiji*, rad prezentovan na međunarodnoj naučnoj konferenciji Održivi razvoj u funkciji zaštite životne sredine, Ecologica, Beograd, 18-20. april 2011.

Zeleni Srbije smatraju: „Hijerarhijski obrazac političkog organizovanja pokazuje se elementarno neproaktivnim jer nosi inerciju, bezličnost, neefikasnost, ograničava inicijativu i konzervira perspektive. Stoga se politička stranka Zeleni Srbije opredeljuje za delovanje u strukturi MREŽE, čiji je osnovni oblik organizovanja – pokret...“ U skladu s takvim opredeljenjem ova stranka u svom programu metode svog delovanja prvo vidi u pokretanju građanskih inicijativa, delovanju u medijima, pa tek onda u izbornim aktivnostima.

Kada je reč o parlamentarnim strankama klasične orijentacije, situacija je prilično dramatična. Opšta ocena koja proizilazi iz teorijske analize prisustva ekologije i ekoloških problema u programima srpskih parlamentarnih stranaka, govori o tome da je to prisustvo više nego skromno i da u velikoj meri, kvantitativno i kvalitativno, zaostaje za programima isto ili slično ideološki orijentisanih stranaka u Evropi. Ono što svakako može da zabrine, jeste da parlamentarne stranke na političkoj sceni Srbije umnogome potcenjuju ekološku svest građana i mogućnost da građani Srbije mogu da glasaju za određene partije i njihove političke opcije na osnovu njihovih ekoloških programa. Dominantno je mišljenje da se građani opredeljuju samo na osnovu političkog, socijalnog ili ekonomskog dela programa. I drugo, ono što još više zabrinjava, jeste odsustvo shvatanja naših parlamentarnih partija da ekološki program nije samo izraz modernosti, angažovanosti i trenda, već i da predstavlja svojevrsnu obavezu prema svim građanima a ne samo prema biračkom telu.

Zaključak. Ograničenja i izazovi ekološke politike Srbije

Jedan od ključnih izazova zemalja u tranziciji, pa samim tim i Srbije, jeste harmonizacija zakonodavstva u oblasti životne sredine sa zakonodavstvom EU. Primena propisa iz oblasti životne sredine, u Srbiji nije na zadovoljavajućem nivou, a takođe nedostaje institucionalna efikasnost za njihovo sprovođenje. Proces pridruživanja Srbije EU bi trebalo da podrazumeva postojanje odgovarajućih institucionalnih i ljudskih kapaciteta kako bi se zakoni adekvatno sprovodili. Potrebno je preduzeti odgovarajuće mere radi izgradnje adekvatnog obrazovnog okvira koji bi obezbedio funkcionalno obrazovanje kadrova u oblasti životne sredine.

S druge strane za Srbiju je karakterističan nizak nivo ekonomskog razvoja a budžetska ograničenja su pojačana ekonomskom krizom. U takvim uslovima očekivano je da će implementacija i sprovođenje ekološkog zakonodavstva EU proizvesti dodatna opterećenja za državu. Međutim, sistem ekonomskih instrumenata još uvek nije dovoljno razvijen i ne omogućava dovoljan podsticaj za smanjenje zagađenja. Finansiranje zaštite životne sredine na lokalnom nivou takođe predstavlja problem zbog nedostatka sredstava, a neki od razloga su uglavnom niske naknade za komunalne usluge, kao i nepostojanje dugoročnog lokalnog finansijskog plana.

Kada je reč o civilnom društvu u Srbiji, ono je i dalje daleko od istinski razvijenog civilnog društva kakvo postoji u zapadnim demokratskim zemljama i mora se još mnogo raditi na izgradnji partnerstva između vladinih i nevladinih institucija, odnosno

udruženja građana, a u vezi sa životnom sredinom. Upravo stvaranje prostora za dijalog, iznošenje stavova o različitim pitanjima očuvanja životne sredine, trebalo bi da postane politički imperativ. Takođe je neophodno raditi i na jačanju participativne političke kulture i svesti o građanskom aktivizmu.

LITERATURA

- Baker Susan, *Environmental politics and transition*, in *Environmental Problems of East Central Europe*, F.W. Carter, David Turnock, Routledge 2002.
- Ferry Martin, Rüdig Wolfgang, *Sofa Parties, Factions and Government Participation: Greens in Poland*, Paper presented at the 52nd Annual Conference of the UK Political Studies Association, University of Aberdeen, 5-7 April 2002
- Keković Zoran, *Država, bezbednost i životna sredina*, Zadužbina Andrejević, Beograd, 1999.
- Marković Danilo Ž., *Socijalna ekologija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2005.
- Milenković Dejan, *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.
- Nadić Darko, *Ekologizam i ekološke partije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Nadić Darko, *Koncipiranje ekološke politike u uslovima višepartijskog političkog sistema*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1993.
- Nadić Darko, *Ekološka politika Srbije i izazovi evropskih integracija*, u: Torbica, Dušan, ur. *Ekološki izazovi Srbije*; European Palic Film Festival, Otvoreni univerzitet Subotica: Subotica, 2010.
- Nadic Darko, *Environmental Policy of Serbia and Challenges of Accession to Europe*, rad prezentovan na: IPSA Conference: *Developing policy in different cultural context: Learning from study, learning from experience*, (IPSA, Croatian Political Science Association, University of Zagreb, Institut za javnu upravu Hrvatske), Dubrovnik, 10-12. juni 2011.
- Nadić Darko, *Partije Zelenih u Evropi*, Beograd, 2004.
- Šuvaković Uroš, Nadić Darko, *Zaštita životne sredine i politika održivog razvoja kao programska opredeljenja političkih partija u Srbiji*, rad prezentovan na: Međunarodnoj naučnoj konferenciji *Održivi razvoj u funkciji zaštite životne sredine*, Ecologica, Beograd, 18-20. april 2011.
- Ustav Republike Srbije
- Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/2004)
- Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, br. 135/2004 i 36/2009)
- Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 88/10)
- Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009)

Multikulturene politike u Srbiji¹

ĐORĐE PAVIĆEVIĆ
NIKOLA BELJINAC

Uvod

Demografski posmatrano, Srbija je, nesporno, multikulturalna država. Prema rezultatima popisa iz 2002. godine udeo nacionalnih manjina u strukturi stanovništva Srbije iznosi 13,47%.² Činjenica da je stanovništvo Srbije multikulturalno, međutim, nije bila uvek adekvatno normirana. Tokom devedesetih godina prošlog veka postojali su određeni mehanizmi institucionalnog uvažavanja partikularnih identiteta nacionalnih manjina, pre svega kao posledica nasleđa nacionalne politike komunističkog režima, ali je izostalo priznanje šireg skupa manjinskih prava. To je najuočljivije na primeru „građanskog“ Ustava Srbije iz 1990. godine, koji šturo govori o pravima pripadnika nacionalnih manjina, svodeći ih isključivo na pravo upotrebe maternjeg jezika, dok kolektivna prava nacionalnih manjina uopšte ne spominje. Jednako loše stanje bilo je i u oblasti zakonodavstva. Položaj nacionalnih manjina nije bio uređen sistemskim zakonom već nizom posebnih, ne-manjinskih zakona čije su odredbe često bile međusobno neusaglašene i kontradiktorne. Zbog svega navedenog, opravdano je konstatovati da se Srbija tek nakon demokratskih promena 2000. godine priklanja konceptu multikulturalizma u njegovom punom, normativnom kapacitetu.

U radu ćemo termin *multikulturalizam* upotrebljavati kako bi njime označili postojanje dugotrajnih, međugeneracijskih zajednica čiji pripadnici dele i nastoje da očuvaju zajedničku istoriju, kulturne običaje i sisteme verovanja na osnovu kojih se

- 1 Rad je nastao u okviru realizacije naučnoistraživačkog projekta broj 47026, „Konstitucionalizam i vladavina prava u izgradnji nacionalne države – slučaj Srbije“, koji je podržalo Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.
- 2 Popis stanovništva nije sproveden na području Kosova i Metohije. Prema rezultatima popisa, najbrojniji su pripadnici mađarske nacionalne manjine (3,91%), bošnjačke nacionalne manjine (1,81%) i romske nacionalne manjine (1,44%). U značajnom broju ima Hrvata (0,94%), Crnogoraca (0,92%), Albanaca (0,82%) i Slovaka (0,79%). Popisom su evidentirani i pripadnici bugarske, bunjevačke, vlaške, goranske, makedonske, nemačke, ruske, rusinske, slovenačke, ukrajinske, češke, egipatske, šokačke, grčke i aškalijske nacionalne manjine (izvor podataka: Republički zavod za statistiku).

razlikuju od većinskog stanovništva. Za ovakve zajednice uobičajeno se koristi naziv *etnokulturne grupe*. U njih spadaju, pre svega, nacionalne i verske zajednice. Pod *multikulturalnim politikama* podrazumevaćemo političko i pravno institucionalizovanje etnokulturne raznolikosti.

Prvi korak u pravcu celovitog regulisanja pitanja položaja i prava nacionalnih manjina učinjen je 2001. godine potpisivanjem i ratifikacijom *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*. Tim činom vlasti tadašnje Savezne Republike Jugoslavije preuzele su obavezu razvijanja normativno-institucionalnog okvira koji bi se bavio identitetskim potrebama manjinskih zajednica. U tom cilju, ali i u sklopu neophodnih mera za ispunjavanje uslova za prijem SRJ u članstvo Saveta Evrope, Savezna skupština je u februaru 2002. godine usvojila *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*.³ Radi se o prvom sistemskom zakonu u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina. Zakonom se precizno definiše status nacionalne manjine, a pripadnicima nacionalnih manjina se garantuju kako individualna tako i kolektivna prava koja mogu da ostvaruju pojedinačno ili u zajednici s drugima. Za razliku od država koje taksativno nabrajaju etničke zajednice koje se smatraju nacionalnim manjinama, domaći zakonodavac se opredelio za otvorenu definiciju nacionalne manjine dodeljujući taj status „svakoj grupi državljana koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu na teritoriji države, pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi s teritorijom države i poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva, i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju“ (član 2, stav 2). Kao najznačajniju novinu, koju ovaj zakonski tekst unosi u postojeći pravni sistem zaštite nacionalnih manjina, navodimo pravo na formiranje samoupravnih tela nacionalnih manjina. Nacionalni saveti nacionalnih manjina danas predstavljaju institucionalne nosioce kulturne autonomije nacionalnih manjina.

Ustavna regulativa je dugo zaostajala za zakonodavnom u pogledu zaštite manjinskih prava. Ukoliko izuzmemo rešenja iz Ustavne povelje Državne zajednice Srbija i Crna Gora, koja nisu bila dugog veka, tek će novi *Ustav Republike Srbije* iz 2006. godine posvetiti značajnu pažnju pravima nacionalnih manjina. I ovde, kao i u slučaju Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, možemo napraviti generalno razvrstavanje odredbi Ustava koje se bave garantovanjem manjinskih prava, na one koje to čine iz individualističke perspektive (članovi: 21, 22, 47, 49, 76, 77, 78 i 80) i one koje su po svom karakteru kolektivistički konotirane (članovi: 75 i 79). Važno je istaći da su Ustavom, prvi put u domaćem pravnom poretku, predviđene i posebne mere koje se odnose na postizanje pune ravnopravnosti i političke jednakosti manjinskih grupa u suštinski nepovoljnom položaju. U pitanju su mere afirmativne akcije o kojima se u Ustavnom tekstu govori u članovima 21 i 76.

Najnovija zakonska rešenja iz oblasti manjinskih prava donosi *Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina* (2009). Ovim zakonom su dodatno precizirane

3 Nakon raspada Državne zajednice Srbija i Crna Gora, *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* je nastavio da važi na teritoriji Republike Srbije.

nadležnosti nacionalnih saveta i, jednako bitno, utvrđen je način izbora članova nacionalnih saveta. Demokratski deficit elektorskog glasanja, koje je praktikovano na prvim izborima za nacionalne savete, korigovan je mogućnošću neposrednog izjašnjava vanja pripadnika manjina.

Pored navedenih pravnih akata, koji čine okosnicu sistema pravne zaštite nacionalnih manjina u Srbiji, njihov položaj uređuje i skup posebnih zakona koji tematski ne pripadaju manjinskom zakonodavstvu, ali sadrže pojedine odredbe kojima se štite prava nacionalnih manjina. Posebne zakone načelno možemo podeliti u dve grupe. U prvu grupu spadaju zakoni koji sadrže članove o kulturnim pravima nacionalnih manjina, kao i antidiskriminacione odredbe. Tu ubrajamo: *Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja* (2009), *Zakon o javnom informisanju* (2009), *Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma* (2010), *Zakon o zabrani diskriminacije* (2009) i *Zakon o crkvama i verskim zajednicama* (2006). Za drugu grupu posebnih zakona zajedničko je unapređenje političkih prava nacionalnih manjina. Ovdje izdvajamo: *Zakon o lokalnoj samoupravi* (2007), *Zakon o izmenama zakona o izboru narodnih poslanika Republike Srbije* (2004), *Zakon o političkim strankama* (2009), *Zakon o lokalnim izborima* (2007). Prava nacionalnih manjina garantovana su i u aktima poput *Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine*, kao i u statutima i odlukama organa lokalnih samouprava.

Izložili smo samo grubu skicu okvira unutar kojeg se već deset godina, s promjenljivim uspehom, kreiraju politike multikulturalizma. Na stranicama koje slede, analiziramo domete postojećih zakonskih rešenja kroz pet tematskih celina: samouprava nacionalnih manjina; politička predstavljenost nacionalnih manjina; jezik i kultura nacionalnih manjina; informisanje i obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina; verska prava. U zaključku rada sumiramo stanje multikulturnih politika u Srbiji danas uz poseban osvrt na faktore koji otežavaju punu konsolidaciju manjinskog pitanja.

Samouprava nacionalnih manjina

Pravo nacionalnih manjina na samoupravu regulisano je *Ustavom Republike Srbije* (član 75), *Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* (članovi: 18, 19, 20 i 24) i *Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*. Pravo na samoupravu se u ovim pravnim aktima određuje kao *pravo na kulturnu autonomiju nacionalnih manjina*, koja obuhvata institucionalno priznanje prava na očuvanje vlastite kulture, službenu upotrebu jezika i pisma, obrazovanje i javno informisanje na maternjem jeziku.

Institut kulturne autonomije nacionalnih manjina, kao što je već pomenuto, u pravni sistem uvodi *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*. Kulturna autonomija je personalnog tipa, te se odnosi na sve pripadnike određene nacionalne manjine bez obzira na kojem delu teritorije žive. Na taj način se pripadnicima nacionalnih manjina pruža mogućnost da delotvorno učestvuju u procesima odlučivanja o pitanjima koja su u neposrednoj vezi s njihovim posebnim kulturnim identitetima. Namera zakonodavca je bila da u tekst Zakona uvrsti standarde koje su u ovoj oblasti ustanovili propisi Saveta Evrope – *Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina* i *Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima*.

Radi ostvarenja kulturne autonomije, nacionalne manjine mogu birati svoje nacionalne samouprave, odnosno nacionalne savete nacionalnih manjina. Nacionalni saveti dobijaju svojstvo pravnog lica, broje između 15 i 35 članova, a mandat im traje četiri godine. Zakonodavac je, međutim, propustio priliku da, uz formalnopravne kriterijume osnivanja i rada nacionalnih saveta, precizira i njihove nadležnosti prepuštajući taj važan zadatak posebnom zakonu koji je naknadno trebalo usvojiti. Isto tako, ostaje nedorečen i način izbora članova saveta koje će privremeno birati (opet do donošenja posebnog zakona) skupštine elektora nacionalnih manjina (član 24). I pored toga što je postavljen rok da se najkasnije šest meseci od dana stupanja Zakona na snagu usvoji novi zakon koji će na trajnim osnovama urediti izbor manjinskih samouprava, to je učinjeno tek 2009. godine. Prvi izbori za savete nacionalnih manjina održani su na osnovu pravila koje je uspostavio podzakonski akt – *Pravilnik o načinu rada skupština elektora za izbor saveta nacionalnih manjina*. Tokom 2002. i 2003. godine petnaest nacionalnih manjina je osnovalo svoje nacionalne savete.

Izuzev dobre volje da se uredi zapušteno pitanje kulturne autonomije nacionalnih manjina, sam Zakon, barem kada su u pitanju odredbe o samoupravnim pravima, nije bio vredan ovacija koje su ga pratile. Stiče se utisak da su važnost Zakona i činjenica da se on usvaja nakon višedecenijske stagnacije manjinskog zakonodavstva zaslepili aktere koji su učestvovali u njegovoj izradi i jednoglasnom usvajanju. Zakonski tekst je obilovao manjkavostima koje su otežavale sprovođenje manjinske samouprave u praksi. Pomenućemo samo neke od njih.

Već nakon prvih posrednih – elektorskih izbora članova nacionalnih saveta postalo je jasno da je ovakav tip izbora ne samo po sebi nedemokratičan, već i štetan sa stanovišta zastupanja samoupravnih prava. Elektorski sistem je favorizovao kandidate političkih partija nacionalnih manjina s obzirom da su elektori mahom bili poslanici i funkcioneri manjinskih partija.⁴ Kulturne i druge nepolitičke organizacije manjina ostale su skrajnute u procesu elektorskog glasanja.

Drugo, ništa manji propust Zakona ticao se utvrđivanja obaveze finansiranja nacionalnih saveta. Iako je Zakonom, doduše bez ikakve tehničke razrade, predviđeno da država obezbeđuje sredstva za njihovu delatnost, u praksi to nije bio slučaj sve do 2004. godine kada su, nakon intervencije poslanika manjinskih partija, prvi put izdvojena sredstva iz budžeta za tu namenu.⁵ Krajem decembra 2010. godine, osam godina nakon donošenja Zakona, Vlada je usvojila *Uredbu o postupku raspodele sredstava iz budžeta Republike Srbije za finansiranje rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina*,

4 Član 24 Zakona govori o tome da „elektor može biti savezni i republički poslanik, kao i poslanik u skupštini autonomnih pokrajina, koji je na tu funkciju izabran zbog svoje pripadnosti nacionalnoj manjini ili koji se izjašnjava kao pripadnik nacionalne manjine i govori jezik manjina; to može biti i odbornik koji pripada nacionalnoj manjini, a izabran je u jedinici lokalne samouprave u kojoj je maternji jezik u službenoj upotrebi; najzad, elektor može biti i svaki građanin koji se izjašnjava kao pripadnik nacionalne manjine i njegovu kandidaturu podržava najmanje sto pripadnika nacionalne manjine sa biračkim pravom ili ga kandiduje jedna nacionalna organizacija ili udruženje nacionalne manjine“.

5 U narednim godinama nastavljeno je finansiranje nacionalnih saveta sredstvima iz budžeta. Iznos izdvojenih sredstava kretao se od 2 do 9 miliona dinara po nacionalnom savetu na godišnjem nivou. Nacionalni saveti čija su sedišta u Vojvodini, dobijaju deo sredstava i iz pokrajinskog budžeta.

čime su uspostavljeni precizni kriterijumi za raspodelu budžetskih sredstava među nacionalnim savetima.⁶

Najzad, institucije koje su zakonom zamišljene kao potpora manjinskim samoupravama, nikada nisu osnovane ili su retko zasedale. Savezni savet za nacionalne manjine postojao je samo na papiru, baš kao i Savezni fond za nacionalne manjine. Umesto Saveznog saveta za nacionalne manjine, Vlada Srbije je 2004. godine osnovala Savet Republike Srbije za nacionalne manjine čiji su članovi predsednik Vlade, ministar za ljudska i manjinska prava, ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu, ministar kulture, ministar prosvete i sporta, ministar vera, ministar pravde, ministar unutrašnjih poslova, predsednici nacionalnih saveta i predsednik Saveza jevrejskih opština Srbije koji ima položaj predsednika nacionalnog saveta. Tek u julu 2009. godine Vlada Srbije donosi *Uredbu o Savetu Republike Srbije za nacionalne manjine* kojom se preciziraju način rada i odlučivanja, sastav i nadležnosti Saveta. Koliko se problematici samoupravnih prava ozbiljno pristupa, govori i podatak da se ovo telo u prve dve godine svog postojanja nije ni jedanput sastalo. Posebno je indikativna bila neaktivnost Saveta u vreme porasta broja etničkih incidenata u Vojvodini (2002–2005), kao i u periodu sukoba unutar bošnjačke zajednice 2006. godine i nakon poslednjih izbora za Bošnjački nacionalni savet 2010. godine.

Sedam godina posle usvajanja *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, nakon što su uveliko prošli svi zakonski rokovi za trajno uređenje položaja manjinskih samouprava, Srbija je dobila svoj drugi sistemski zakon u oblasti manjinskih prava – *Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina* (2009). Smisao ovog Zakona je bio da koriguje i dopuni odredbe prethodnog zakonskog teksta, naročito u pogledu nadležnosti, finansiranja i načina izbora nacionalnih saveta. *Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina* predviđeno je da „nacionalni savet predstavlja nacionalnu manjinu u oblasti obrazovanja, kulture, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, učestvuje u procesu odlučivanja ili odlučuje o pitanjima iz tih oblasti i osniva ustanove, privredna društva i druge organizacije iz ovih oblasti“ (član 2). U Zakonu su taksativno nabrojane i, u sadržinskom smislu, dobro obrazložene nadležnosti nacionalnih saveta (članovi 10–24). Ovim je ispravljen propust *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, čime su nacionalni saveti konačno dobili čvrstu zakonsku osnovu za svoju delatnost.

Najviše kritikovan deo *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* – prelazne i završne odredbe kojima je regulisan elektorski način izbora članova nacionalnih saveta, takođe je dopunjen novim zakonskim rešenjem. *Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*, pored elektorskih izbora, predviđa i mogućnost održavanja neposrednih izbora za nacionalne savete. Da bi pripadnici nacionalnih

6 Uredbom se konkretizuju odredbe *Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina* (2009) koje se odnose na finansiranje nacionalnih saveta. Uredbom je utvrđeno da se sredstva raspodeljuju tako da se 30% sredstava raspoređuje u jednakim iznosima svim registrovanim nacionalnim savetima, a ostatak (70%) srazmerno: 1) broju pripadnika nacionalne manjine, i 2) ukupnom broju ustanova nacionalne manjine u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma i obimu aktivnosti tih ustanova u skladu sa sistemom bodovanja koji je utvrđen Uredbom.

manjina mogli neposredno da biraju članove nacionalnih saveta, neophodno je da se „do dana raspisivanja izbora, na poseban birački spisak nacionalne manjine, upiše više od 50% od ukupnog broja pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva umanjenog za 20%“ (član 29). Prvi neposredni izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina održani su 6. juna 2010. godine. Tog dana su na neposrednim izborima svoje nacionalne savete izabrali pripadnici 16 nacionalnih manjina⁷, dok su pripadnici preostale tri – Hrvati, Makedonci i Slovenci, to učinili na posrednim izborima, putem elektorske skupštine.

Iako je na prvi mah izgledalo da hoće, novi Zakon ipak nije stavio tačku na rasprave o legitimnosti izbora za nacionalne savete, o čemu ponajbolje svedoče napetosti u vezi s konstituisanjem Bošnjačkog nacionalnog saveta, koje traju punih godinu dana.⁸ Bez namere da se opravdaju „zapaljivi“ nastupi predstavnika Bošnjačke kulturne zajednice, stoji primedba da se Ministarstvo za ljudska i manjinska prava prilikom izbora Bošnjačkog nacionalnog saveta postavilo u ulogu pristrasnog posrednika. Svojim nezgrapnim potezima, a naročito donošenjem novog poslovnika o radu Bošnjačkog nacionalnog saveta svega dan pre konstitutivne sednice, Ministarstvo se svrstalo u red aktera koji doprinose destabilizaciji prilika u Sandžaku. Ovde, dakle, problem nije bio u kvalitetu zakonskog teksta (o kojem se takođe može sporiti) već u činjenici da se dobre odredbe Zakona sprovode loše ili uz diskriminaciju. Kada se tome pridodaju i objektivni nedostaci samog Zakona, dolazimo do zaključka da *Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*, premda predstavlja korak napred u poređenju s prethodnim pravnim aktima, ne daje dovoljno povoda za razgovor o zaokruženom sistemu manjinskog zakonodavstva u Srbiji.

U nedostake ovog Zakona ubrajamo i to da je ostavljena mogućnost partijama nacionalnih manjina da učestvuju u procesu izbora nacionalnih saveta. Članom 71 Zakona dopušteno je pravo predlaganja izbornih lista, između ostalih, i političkim organizacijama nacionalnih manjina. Na taj način je formalizovana veza između političkih stranaka nacionalnih manjina i manjinskih samouprava, što, prema nekim autorima, otvara vrata neopravdano dominantnom uticaju politike na kreiranje sadržaja kulturne autonomije.⁹

Na kraju, važno je naglasiti da velike probleme stvara neusaglašenost ovog zakonskog akta s nizom drugih zakona koji regulišu oblasti obrazovanja, informisanja, kul-

7 Svoje nacionalne savete neposrednim putem su izabrali: Mađari, Romi, Bošnjaci, Albanci, Slovaci, Česi, Egipćani, Aškalijski, Rusini, Bunjevci, Šokci, Rumuni, Bugari, Vlasi, Ukrajinci i Grci.

8 Na izborima za Bošnjački nacionalni savet Bošnjačka kulturna zajednica je osvojila 17 mandata, Bošnjačka lista 13, a Bošnjački preporod 5. Dva predstavnika s liste Bošnjačkog preporoda su pristupila Bošnjačkoj kulturnoj zajednici čime je ova lista stekla apsolutnu većinu mandata. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, zaduženo za donošenje poslovnika o konstituisanju nacionalnih saveta, najpre je suspendovalo poslovnik po kojem je za konstituisanje saveta dovoljno prisustvo apsolutne većine predstavnika (pravilo koje važi za konstituisanje svih drugih nacionalnih saveta), da bi potom donelo novi poslovnik kojim se zahteva prisustvo dve trećine predstavnika kako bi se smatralo da je nacionalni savet konstituisan. Takođe, Ministarstvo je osporilo mandate predstavnika Bošnjačkog preporoda koji su pristupili Bošnjačkoj zajednici tvrdeći da su prethodno podneli blanko ostavke.

9 Videti detaljnije: *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina*, (ur.) Zoran Lutovac, Friedrich Ebert Stiftung i Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2006, str. 148

ture i službene upotrebe jezika i pisma. Iako je to protivno zakonu, nacionalni saveti nisu bili konsultovani prilikom donošenja *Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja*, *Zakona o univerzitetu*, *Zakona o informisanju*, *Zakona o radio-difuziji*, *Zakona o izboru narodnih poslanika*, kao ni kada su birani programski i upravni odbori Radio-televizije Srbije, Radio-televizije Vojvodine i Nacionalni prosvetni savet. Nerešeno je i pitanje preplitanja nadležnosti nacionalnih saveta i *lokalnih saveta za međunacionalne odnose* koji se u multietničkim opštinama bave afirmacijom međunacionalne ravnopravnosti. Saveti za međunacionalne odnose, predviđeni *Zakonom o lokalnoj samoupravi* (2007), danas postoje u 68 opština u Srbiji.

Politička predstavljeność nacionalnih manjina

Formiranjem nacionalnih saveta ne iscrpljuju se sve mogućnosti za participaciju nacionalnih manjina u javnom životu države. *Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu* iz 1999. godine sadrže mere kojima se naglašava značaj predstavljenosti nacionalnih manjina u centralnim institucijama vlasti, naročito u parlamentu i vladi. U tom cilju, između ostalog, preporučuju se: posebni režimi predstavljanja nacionalnih manjina kroz zagarantovan broj mesta u parlamentu i parlamentarnim odborima ili kroz druge oblike učešća u zakonodavnom procesu; formalni i neformalni sporazumi o dodeljivanju mesta u vladi i sudovima pripadnicima nacionalnih manjina; specijalne mere za manjinsko učešće u javnim službama poput odredbi o javnim uslugama na jeziku nacionalnih manjina.¹⁰

Delotvorno učešće manjina u procesu političkog odlučivanja, nema sumnje, od izuzetne je važnosti za njihovo puno uključivanje u šire društvo. Da se poslužimo rečima Vila Kimlike (*Will Kymlicka*) „glavna pobuda koja se nalazi u osnovi predstavničkih prava je integracija, a ne odvajanje“.¹¹ Otuda čudi to što domaći zakonodavac nije posvećivao dovoljno pažnje ovoj vrsti manjinskih prava. Štaviše, bili smo svedoci bizarne situacije da u isto vreme imamo relativno dobar pravni okvir zaštite manjinskih prava i parlamentarni saziv bez izabranih predstavnika nacionalnih manjina.¹²

O garantovanju reprezentativnih prava nije se razmišljalo čak ni prilikom usvajanja *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*. Stoga su nacionalne manjine pred svake izbore bile prinuđene da podstiču veliku izlaznost svojih pripadnika istovremeno se uzdajući u malu izlaznost većinskog stanovništva. To je bio jedini način da se „preskoči“ diskriminatorski cenzus od 5%. Naravno, na tu mogućnost su mogle da računaju isključivo političke stranke brojčano relevantnih nacionalnih manjina poput mađarske i bošnjačke nacionalne manjine.

Nakon debakla manjinskih lista na parlamentarnim izborima 2003. godine postalo je jasno da jednaka politička prava svih građana ipak nisu dovoljna za ravnopravnu

¹⁰ Dostupno na adresi: http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_en.pdf.

¹¹ Vil Kimlika, *Multikulturalno građanstvo – liberalna teorija manjinskih prava*, Centar za multikulturalnost, Novi Sad, 2002, str. 206

¹² Nakon parlamentarnih izbora 2003. godine u Parlamentu su bili predstavljeni samo pripadnici bošnjačke nacionalne manjine i to putem izborne liste Demokratske stranke.

političku predstavljeno manjina u Parlamentu. Domaći zakonodavac je na raspolaganju imao nekoliko, u uporednom izbornom zakonodavstvu opробanih, načina korigovanja izborne formule: smanjivanje izbornog cenzusa, uvođenje prirodnog praga za manjine, prekrajanje izbornih jedinica, formiranje posebnih izbornih jedinica za manjine, davanje povoljnih uslova za registraciju, finansiranje ili upis manjinskih partija, nacionalno uravnotežene izborne liste, rezervisanje određenog broja parlamentarnih mandata za nacionalne manjine.¹³ *Zakonom o izmenama zakona o izboru narodnih poslanika Republike Srbije* (2004) uvedene su mere afirmativne akcije prema listama manjinskih političkih partija u vidu prirodnog izbornog praga.¹⁴ Predviđeno je da „političke stranke nacionalnih manjina i koalicije stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kada su dobili manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali“ (član 81). U praksi to znači da manjinska partija dobija jedan parlamentarni mandat ukoliko je osvojila onoliko glasova koliko „vredi“ pojedinačno poslaničko mesto kada se podeli broj birača koji su glasali, i broj parlamentarnih mandata za koje se stranke bore.¹⁵ Mere afirmativne akcije u pogledu predstavničkih prava nacionalnih manjina potvrđene su u *Zakonu o političkim strankama* (2009), baš kao i u *Zakonu o lokalnim izborima* (2007).

Formula prirodnog praga ima barem dva krupna nedostatka. S obzirom da prirodni prag pri prosečnoj izlaznosti iznosi oko 16.000 glasova (0,4%), već na prvi pogled postaje jasno da najveći broj nacionalnih manjina taj limes ne može da pređe. U takvim okolnostima, favorizuju se brojne i politički dobro organizovane i ujedinjene manjine. Mađarska i bošnjačka nacionalna manjina zadovoljavaju ove uslove, dok romska nacionalna manjina, premda brojna, postaje žrtva neorganizovanosti i rascepanosti političkih stranaka koje je predstavljaju.¹⁶ Druga manjkavost ovakve izborne formule naslanja se na primedbu koju smo već izložili. Budući da se politička neujedinjenost manjinskog biračkog tela skupo plaća, prirodni prag pogoduje tendenciji etničke i ideološke homogenizacije manjinske grupe, što je svakako suprotan efekat od onog koji je ustanovljen uvođenjem demokratskog višestranačkog sistema.¹⁷

Postoje dva načina za prevazilaženje opisanih stranputica izborne formule koja u sebi uključuje prirodni prag za stranke nacionalnih manjina. Prvo rešenje pronalazimo u izbornim zakonima susednih država. Hrvatska se opredelila za garantovanje osam

13 Videti detaljnije u: Jelena Lončar, *Izborna formula i reprezentacija manjina*, u: *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, (ur.) Zoran Stojilković i Dušan Spasojević, NDI, Beograd, 2011.

14 Izmenama se, međutim, nije smanjio broj potpisa neophodan za kandidovanje manjinskih lista tako da stranke nacionalnih manjina, kao i sve ostale, moraju prikupiti 10.000 potpisa uz izbornu listu. Republička izborna komisija je pred izbore 2007. godine donela odluku o smanjivanju broja potpisa na 3000, ali je Ustavni sud suspendovao tu odluku uz obrazloženje da ona nije u nadležnosti RIK-a.

15 Na parlamentarnim izborima 2007. godine manjinskim partijama je pripalo 8 poslaničkih mandata, a na izborima godinu dana kasnije 7 mandata. Mere afirmativne akcije sprovode se i prilikom izbora za Skupštinu AP Vojvodine.

16 Romske političke partije su na izborima 2008. godine ukupno osvojile 18.950 glasova što bi bilo dovoljno za jedan poslanički mandat da su kojim slučajem nastupile u koaliciji.

17 Mađarske političke stranke su se tako ujedinile u *Mađarsku koaliciju* predvođenu Savezom vojvođanskih Mađara, dok su se albanske političke stranke okupile oko koalicije *Albanci Preševske doline* čiji je stožer Partija za demokratsko delovanje.

saborskih mesta za svoje nacionalne manjine i to prema sledećoj formuli: tri mesta su rezervisana za Srbe, dva za autohtone manjine, jedno za nove manjine, jedno za malobrojne manjine i jedno za disperzirane manjine. Saborski zastupnici izabrani s lista političkih partija novih, malobrojnih i disperziranih manjina usaglašavaju političke stavove i dužni su da zastupaju interese i onih manjinskih zajednica koje nemaju svoje predstavnike u Saboru. Rumunija je ustavom i posebnim zakonom predvidela da nacionalne manjine koje na parlamentarnim izborima ne osvoje više od 5% ukupnih glasova (što polazi za rukom jedino brojnoj mađarskoj manjini), imaju zagarantovano po jedno mesto u Donjem domu parlamenta. Ukoliko se odbaci mogućnost automatskog predstavljanja nacionalnih manjina u domaćem parlamentu, drugo rešenje bi bilo da se u slučajevima u kojima stranke određene nacionalne manjine u zajedničkom zbiru glasova pređu prirodni prag, mandat dodeli onoj koja je osvojila najviše glasova. Na taj način bi se izbegla situacija nalik onoj s romskom nacionalnom manjinom, ali se i dalje ne bi otklonio suštinski nedostatak izborne formule prirodnog praga, koji se sastoji u postavljanju prirodne granice osvojenih glasova kao uslova za dodelu mandata. Tu granicu najveći broj manjina, sve i da se zbirno računaju glasovi njihovih političkih stranaka, nikada neće preći.

Jezik i kultura nacionalnih manjina

Na stranicama koje su bile posvećene delovanju nacionalnih saveta, bilo je reči o sadržaju kulturne autonomije nacionalnih manjina. Sažeto, ona obuhvata samoupravna prava u pogledu privatne i javne upotrebe maternjeg jezika i pisma, informisanja i obrazovanja na maternjem jeziku, negovanja kulture i tradicije, kao i upotrebe nacionalnih simbola.¹⁸

Dok se ostvarivanje prava na privatnu upotrebu maternjeg jezika i pisma nikada nije dovodilo u pitanje, isto se ne može reći i za ostvarivanje prava na službenu upotrebu jezika i pisma nacionalnih manjina. Slovom *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* „na teritoriji jedinice lokalne samouprave gde tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina, njihov jezik i pismo može biti u ravnopravnoj službenoj upotrebi ukoliko procenat pripadnika određene nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na teritoriji dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa“ (član 11, stav 1). Pod službenom upotrebom jezika podrazumeva se „korišćenje jezika nacionalnih manjina u sudskom i upravnom postupku, upotreba jezika nacionalne manjine u komunikaciji organa s javnim ovlašćenjima s građanima, izdavanje javnih isprava i vođenje službenih evidencija i zbirki ličnih podataka na jezicima nacionalnih manjina i prihvatanje tih jezika na tim ispravama kao punovažnim, upotreba jezika na glasačkim listićima i biračkom materijalu, upotreba jezika u radu predstavničkih tela“ (član 11, stav 4). Međutim, *Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma* sve do 2010. go-

¹⁸ Srbija je 2005. godine ratifikovala *Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima* čime su otvorena vrata adekvatnom regulisanju prava pripadnika nacionalnih manjina na upotrebu maternjeg jezika.

dine nije bio usaglašen s navedenim odredbama što je stvaralo probleme prilikom njihove primene. Tako na primer, iako je pripadnicima nacionalnih manjina omogućena javna upotreba latiničnog pisma, istovremeno im nije bila dozvoljena upotreba tradicionalnih naziva mesta na njihovom jeziku. Brojni su i slučajevi u kojima državni organi nisu uopšte postupali na osnovu odredbi Zakona. U Skupštini Srbije još uvek poslanicima manjina nije omogućeno da se prilikom svojih nastupa obraćaju na maternjem jeziku, što se pravda „tehničkim razlozima“. Isto tako, učestale su žalbe pripadnika nacionalnih manjina da im se, protivno Zakonu koji predviđa službenu upotrebu manjinskog jezika i pisma, lična dokumenta izdaju isključivo na srpskom jeziku i ćiriličnom pismu.

Značajan iskorak u normativnom i faktičkom smislu predstavlja *Zakon o izmenama i dopunama zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma* (2010). U trećem delu ovog Zakona opsežno se govori o pravu na službenu upotrebu jezika i pisma nacionalnih manjina. Pored dodatnog preciziranja već postojećih zakonskih rešenja u ovoj oblasti, Zakonom je regulisano i pravo pripadnika nacionalnih manjina (bez obzira na njihovu brojnost) da se obrate, ne samo lokalnim i pokrajinskim, već i republičkim organima na svom jeziku i da dobiju odgovor na svom jeziku (član 11, stav 7 i 8). Takođe, dozvoljena je mogućnost da se nazivi jedinice lokalne samouprave i toponimi ispisuju na jeziku nacionalne manjine prema njenom pravopisu i tradiciji (član 11, stav 4).

Kada je u pitanju pravo na izražavanje, negovanje i prenošenje osobene kulturne baštine nacionalnih manjina, *Ustavom, Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* i *Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina* predviđeno je pravo manjina da osnivaju posebne kulturne, umetničke i naučne ustanove, društva i udruženja u svim oblastima kulturnog i umetničkog života, pri čemu su ove ustanove samostalne u radu i dobrovoljno ih finansiraju same manjine. Zakonodavac je predvideo i indirektnu državnu finansijsku potporu putem finansiranja delatnosti nacionalnih saveta koji potom dalje transferišu dobijena sredstva na rad svojih kulturnih udruženja. Prema sistemu bodovanja koji je utvrdila Vlada Srbije, što je veći broj ustanova nacionalne manjine u oblasti kulture, to je veći i iznos sredstava koja se dodeljuju njenom nacionalnom savetu.¹⁹

Informisanje i obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina

Pravo nacionalnih manjina na informisanje na maternjem jeziku garantovano je *Ustavom, Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina* i *Zakonom o javnom informisanju*. I pre usvajanja aktuelnog pravnog okvira koji uređuje položaj i prava nacionalnih manjina, na ovim prostorima je postojala duga tradicija informisanja na manjinskim jezicima, naročito u vreme SFRJ kada su mnoge nacionalne manjine imale svoje uređivačke odbore

¹⁹ Videti detaljnije: *Uredba o postupku raspodele sredstava iz budžeta Republike Srbije za finansiranje rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina*, dostupno na <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/propisi>.

u javnim glasilima. Danas se u Srbiji pored prava na javno informisanje na srpskom jeziku, to pravo ostvaruje i na jezicima 14 nacionalnih manjina. Javno obaveštavanje na jezicima manjina se odvija putem posebnih manjinskih medija, potom kroz rad redakcija za jezike manjina pri javnom medijskom servisu, kao i putem tzv. „medijskih proizvoda na jezicima manjina“ kojima se označavaju medijski sadržaji koji nemaju status samostalne medijske celine (npr. podlistak u novinama ili posebne emisije, programi i reportaže). Prema istraživanju koje je sproveo Fond za otvoreno društvo, stanje u ovoj oblasti je relativno zadovoljavajuće s obzirom da u Srbiji postoji 164 medija i medijskih proizvoda preko kojih se pripadnici nacionalnih manjina na maternjem jeziku obaveštavaju o pitanjima od javnog značaja.²⁰ Najveći broj medijskih proizvoda ima sedište u Vojvodini, njih 145.

Premda su, nakon donošenja *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, osnivačka prava medija na jezicima nacionalnih manjina, čiji je vlasnik bila Republika Srbija a osnivač Republika Srbija ili AP Vojvodina, preneti na nacionalne savete nacionalnih manjina, manjinski mediji se većinom i dalje finansiraju iz republičkog budžeta, budžeta AP Vojvodine i budžeta jedinica lokalne samouprave. Manji deo prihoda ovi mediji stižu putem donacija i javnih konkursa za finansiranje medija na manjinskim jezicima koje jednom godišnje raspisuje Ministarstvo za kulturu, dva puta godišnje Sekretarijat za informisanje Vojvodine i pojedine lokalne samouprave.

Jednako bitno individualno i kolektivno pravo pripadnika nacionalnih manjina sastoji se u pravu na obrazovanje na maternjem jeziku. Ovo pravo je zajamčeno *Ustavom*, *Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* kao i setom posebnih zakona iz oblasti školstva i obrazovanja od kojih izdvajamo: *Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja* (2009), *Zakon o osnovnoj školi* (2009), *Zakon o srednjoj školi* (2003) i *Zakon o visokom obrazovanju* (2010). S obzirom da svaki proces obrazovanja u sebi sadrži asimilatorske potencijale, u najvećem broju odredbi ovih zakona ističe se važnost sprovođenja nastave maternjeg jezika s elementima tradicije i kulture nacionalne manjine. *Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja* propisuje da svako ima pravo na obrazovanje i vaspitanje i da su građani Republike Srbije jednaki u ostvarivanju prava na obrazovanje i vaspitanje, bez obzira na nacionalnu, versku i jezičku pripadnost. Da bi se nastava održavala na maternjem jeziku nacionalne manjine, potrebno je da se u jednom razredu za nastavu na maternjem jeziku prijavi najmanje 15 učenika, ali je moguće da taj broj bude i manji uz posebnu dozvolu ministra prosvete. Pripadnici nacionalnih manjina, takođe, imaju pravo da osnivaju privatne obrazovne ustanove, škole i univerzitete gde će nastavu organizovati na jeziku nacionalne manjine ili dvojezično.

Najveći nedostatak sistemskog Zakona o obrazovanju sastoji se u propisanom sastavu Nacionalnog prosvetnog saveta koji je, uz Ministarstvo prosvete, ključna ustanova za regulisanje obrazovanja u Srbiji. Naime, prema odredbi Zakona, svi nacionalni saveti nacionalnih manjina u ovo telo delegiraju samo jednog od ukupno 43 člana pomenutog Saveta, čime se njihov uticaj na prosvetnu politiku svodi na simboličnu ra-

²⁰ Videti detaljnije: *Informisanje na jezicima nacionalnih manjina*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2007. Dostupno na: http://www.fosserbia.org/view_file.php?file_id=171

van. U otvorena pitanja manjinskog obrazovanja ubrajamo i problem nepriznavanja diploma srednjih škola i univerziteta čije je sedište na Kosovu i Metohiji. Time se u diskriminatorni položaj stavljaju srednjoškolci i studenti iz opština Preševo, Bujanovac i Medveđa koji u velikom broju pohađaju kosovske škole i univerzitete. Rešavanje ovog problema trebalo bi da bude jedan od prioriteta pregovora između Beograda i Prištine.

Verska prava

Opšte je mesto da Srbija nije samo višenacionalna, već je i višekonfesionalna država.²¹ Tematika verskih prava donekle se podudara s tematikom prava nacionalnih manjina u tom smislu što se kod pojedinih nacionalnih manjina etnička i verska pripadnost gotovo u potpunosti preklapaju.²² Međutim, postoje i nacionalne manjine čiji članovi ne dele isto versko opredeljenje, baš kao i verske zajednice koje su po svom karakteru multinacionalne.²³ Iz tih razloga, pogrešno bi bilo povlačenje apsolutne paralele između verskih prava i prava nacionalnih manjina.

Zakon o crkvama i verskim zajednicama (2006) predstavlja sistemski zakon koji uređuje pravo na veroispovest i odnos države i konfesija. Rešenja ponuđena u ovom Zakonu korak su unazad u poređenju s ustavnom regulacijom verskih pitanja. Zakon otvoreno privileguje tzv. „tradicionalne crkve i verske zajednice“ dok preostalih približno 170 verskih zajednica moraju da prođu kroz tešku i neizvesnu proceduru registracije koju često nadležno ministarstvo završava odbijanjem. O diskriminaciji u postupku registracije najbolje govori član 19 Zakona po kojem se „u Registar crkava i verskih zajednica ne može upisati verska organizacija čiji naziv sadrži naziv ili deo naziva koji izražava identitet crkve, verske zajednice ili verske organizacije koja je već upisana u Registar ili koja je ranije podnela zahtev za upis“. Drugim rečima, svim crkvama, izuzev Srpske pravoslavne crkve, koje u svom nazivu imaju reč „pravoslavna“, onemogućeno je registrovanje čime se stvaraju brojni praktični problemi za njihove propovednike i sledbenike.²⁴ Slučaj Rumunske pravoslavne crkve u Srbiji na najdramatičniji način ilustruje anahronost opisanog zakonskog rešenja. Naime, status ove pravoslavne crkve je naknadno regulisan podzakonskim aktom – *Pravilnikom o sadr-*

21 Rezultati popisa pokazuju da u Srbiji, pored pripadnika Srpske pravoslavne crkve (83%) i ostalih tradicionalnih crkava i verskih zajednica (slovom *Zakona o crkvama i verskim zajednicama*, pored SPC, u ovu grupu spadaju i: Rimokatolička crkva, Slovačka evangelistička crkva a.v., Reformatorska hrišćanska crkva, Evangelistička hrišćanska crkva a.v., Islamska verska zajednica i Jevrejska verska zajednica) postoje i sledbenici brojnih novoprotestantskih malih verskih zajednica i pokreta, proorijentalnih kultova i različitih alternativnih verskih zajednica proisteklih iz hrišćanstva.

22 Ovo prvenstveno važi za pripadnike rumunske, jevrejske, slovačke i rusinske manjine.

23 U religijski podeljene nacionalne manjine ubrajamo, na primer, romsku i nemačko manjinu, dok kao primere verskih zajednica čiji su sledbenici različitih nacionalnosti, navodimo islamsku zajednicu, novoprotestantске verske zajednice i različite proorijentalne kultove.

24 Videti detaljnije: Sima Avramović, Dušan Rakitić, *Kolektivna prava i verska sloboda u Srbiji (istorijskopravno utemeljenje kolektivnih prava tradicionalnih crkava i verskih zajednica u Srbiji)*, u: *Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.

žaju i načinu vođenja crkava i verskih zajednica (2006) kojim se „u saglasju sa Srpskom pravoslavnom crkvom registruje odgovarajuća jedinica Rumunske pravoslavne crkve u Banatu“. Delovanje jedne crkve je dozvoljeno i geografski ograničeno „dobrom voljom“ druge crkve što više nalikuje nekoj vrsti profeudalne formule nego rešenju dostojnom moderne pravne norme. Princip odvojenosti države i crkve je dvostruko narušen. Ne samo da je Zakonom dozvoljeno nekolicini konfesija da se bave onim što bi trebalo da bude isključivo posao neutralne državne uprave, već je i država nepotrebno upletena u arbitriranje o religijskim pitanjima. To je najuočljivije u postupku registrovanja protestantskih i novoprotestantskih crkava, kojih ima mnogo i uglavnom koriste slične nazive. Izvršnoj vlasti se na taj način daje neprimereno diskreciono pravo da svojim odlukama određuje „poželjan“ broj malih crkava i verskih zajednica.

Zaključak

Deset godina nakon donošenja prvog zakona kojim je regulisan status i položaj nacionalnih manjina, možemo reći da u Srbiji deluje prihvatljiv sistem zaštite njihovih prava usaglašen s međunarodnim standardima i nalik na slične sistema u okruženju. Najviše se postiglo na polju kulturne samouprave. Nacionalni saveti su na dobrom putu da u punom kapacitetu kreiraju sadržaj kulturne autonomije nacionalnih manjina. Od krucijalne važnosti za delotvornu kulturnu samoupravu bilo je preciziranje nadležnosti nacionalnih saveta (naročito u odnosu prema centralnim vlastima) i uspostavljanje predvidive procedure njihovog finansiranja. U oblastima poput obrazovanja i informisanja, koje su od posebnog značaja za očuvanje kulturnog identiteta manjine, nacionalni saveti učestvuju u postupku odlučivanja putem davanja mišljenja, prava predlaganja, ali i davanjem saglasnosti, uz mogućnost vetiranja predloga odluke. Tako, na primer, nije moguće postaviti direktora u obrazovnim ustanovama, čiji je osnivač Republika a u kojima se u većini odeljenja obrazovno-vaspitni rad obavlja na jeziku nacionalne manjine, bez prethodne saglasnosti nacionalnog saveta te manjine (*Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*, član 12, stav 1).

I pored toga što je stanje manjinskih prava značajno poboljšano u poređenju s periodom pre 2000. godine, u Srbiji su i dalje prisutne prepreke na putu ka punoj konsolidaciji manjinskog pitanja. Kao prvu prepreku navodimo složeno istorijsko nasleđe u ophođenju prema zahtevima nacionalnih manjina, koje se po inerciji prenosilo kroz različite oblike i načine vladavine. Za vreme socijalističkog uređenja, naoko dobro uređena kulturna samouprava čvrsto je držana pod kontrolom represivnog jednoulja. U ključu autoritativnog političkog sistema, manjinska prava su bila oktroisana, a ne izraz autentičnog kolektivnog samorazumevanja zajednice koja ih upražnjava. Kad god bi priznanje statusa određene nacionalne manjine pogodovalo političkoj računici tadašnjih vlasti, usledilo bi pompezno otvaranje školskih odeljenja i medijskih redakcija na maternjem jeziku te manjine (Bunjevci, Šokci), i obrnuto, ukoliko politička procena ne bi išla u korist manjinske zajednice, njen status bi se automatski doveo u pitanje (Rusini, Vlasi). Arbitrarno razvrstavanje nacionalnih manjina na lojalne-poželjne i neloyalne-nepoželjne nastavljeno je i tokom devedesetih godina prošlog veka,

a istu logiku diferenciranja manjina primećujemo i danas. Zakon o crkvama i verskim zajednicama gotovo u celosti odražava opisani obrazac.

Deo razloga za aktuelno saplitanje multikulturnih politika pronalazimo i u nedostatku razložne rasprave o mogućnostima teritorijalnog organizovanja manjinskih samouprava. Prema Miodragu Jovanoviću problem je u „postojanju kontinuiranih sporova u ovom delu sveta, nasleđu real-socijalističke autonomije, kao ljuštore bez liberalno-demokratskih sadržaja, te lošem iskustvu sa raspadom bivših federacija...“ što, sve skupa, dovodi do „snažnog, i reklo bi se opravdanog, otpora tih država prema etnoteritorijalnim aranžmanima koji bi u krhkim uslovima demokratske tranzicije i konsolidacije pre potkopali no učvršćivali društveno jedinstvo u tim sredinama“. ²⁵ Navedeno se podudara s fenomenom „sekuratizacije manjinskog pitanja“ kojim Kimlika označava autohtonu reakciju država novih demokratija na zahteve za kolektivnim pravom na teritorijalnu samoupravu. ²⁶ Ukratko, prisutan je strah od iredentističkih namera „neposlušnih“ manjina, naročito u onim državama čije su manjine etnički i religijski povezane sa susednim državama. Mišljenja smo da se radi o dvostrukom nerazumevanju prirode prava na teritorijalnu autonomiju. Pravo nacionalnih manjina na teritorijalnu samoupravu nikako nije identično pravu na nacionalno samoopredeljenje. Traumatično iskustvo raspada SFRJ pogrešno se povezuje sa secesionističkim ambicijama odmetnutih manjinskih naroda. S druge strane, opštoj konfuziji u pogledu opsega teritorijalne autonomije doprinose i predlozi političkih lidera nacionalnih manjina. Izjave o razmeni teritorija (Preševo, Bujanovac, Medveđa) ili njihovom ujedinjavanju (Sandžak) ukazuju na nedostatak jasne predstave o tome šta čini sadržaj teritorijalnih multikulturnih aranžmana.

Listu nepovoljnih okolnosti u kojima se odvija multikulturno sazrevanje Srbije, zaključujemo osvrtnom na ulogu manjinskih političkih partija u procesu osnivanja nacionalnih saveta. Predviđenim postupkom izbora nacionalnih saveta, borba za podršku u biračkom telu nacionalne manjine neoprezno je prenetu u polje kulturne autonomije. Takvom scenariju pogoduju zakonska rešenja koja političkim strankama dozvoljavaju učešće na izborima za nacionalne savete (hrvatski zakonodavac je ovu mogućnost izričito zabranio), ali i širi problem nekonsolidovanosti našeg partijskog sistema. U tom smislu, političke partije nacionalnih manjina boluju od svih onih nedostataka (poput zloupotrebe pozicije vlasti) koji su u krupnijem kadru karakteristični za većinske političke partije. Rešenje ovog problema vidimo ne nužno u depolitizaciji koliko u pluralizaciji aktera koji zastupaju identitetske potrebe nacionalnih manjina.

25 Miodrag A. Jovanović, *Manjinska prava i društveno jedinstvo*, u: *Političke institucije i demokratija* (ur. Vukašin Pavlović), Fakultet političkih nauka, Beograd, 2006

26 Kymlicka, Will, *Multiculturalism and Minority Rights – East and West*, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Flensburg, Issue 4–2002, p 24

Sažetak

Tekst se bavi analizom dometa multikulturnih politika u Srbiji kroz pet tematskih celina: samouprava nacionalnih manjina; politička predstavljeność nacionalnih manjina; jezik i kultura nacionalnih manjina; informisanje i obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina; verska prava. Autori zastupaju tezu da je stanje manjinskih prava u Srbiji značajno poboljšano u poređenju s periodom pre 2000. godine, ali da su i dalje prisutne prepreke na putu ka punoj konsolidaciji manjinskog pitanja. U prepreke se ubrajaju: složeno istorijsko nasleđe u ophođenju prema manjinskim zahtevima, nedostatak razložne rasprave o teritorijalnoj samoupravi nacionalnih manjina i politizacija kulturne autonomije.

Ključne reči: multikulturne politike, manjinska prava, nacionalne manjine, nacionalni saveti nacionalnih manjina.

LITERATURA

- Bašić, Goran (ur), *Demokratija i multikulturalnost u Jugoistočnoj Evropi*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2003.
- Jovanović, A. Miodrag, *Manjinska prava i društveno jedinstvo*, u: *Političke institucije i demokratija* (ur. Vukašin Pavlović), Fakultet političkih nauka, Beograd, 2006.
- Jovanović, A. Miodrag (ur), *Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Kimlika, Vil, *Multikulturalno građanstvo – liberalna teorija manjinskih prava*, Centar za multikulturalnost, Novi Sad, 2002.
- Kimlika, Vil i Opalski, Magda (ur), *Može li se izvoziti liberalni pluralizam?*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2002.
- Kymlicka, Will, *Multiculturalism and Minority Rights – East and West*, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Flensburg, Issue 4, 2002
- Lončar, Jelena, *Izborna formula i reprezentacija manjina*, u: *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, (ur.) Zoran Stojiljković i Dušan Spasojević, NDI, Beograd, 2011.
- Lutovac, Zoran (ur), *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina*, Friedrich Ebert Stiftung i Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2006.
- Žigmanov, Tomislav (ur), *Informisanje na jezicima nacionalnih manjina*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2007.

Indeks pojmova i imena

5. oktobar 2000. 16, 23, 36, 88

A

Agencija za borbu protiv korupcije 18,
26, 36, 38
Agencija za zaštitu životne sredine 111,
115, 118,
Agenda 21, 32
Akcioni plan za sprovođenje reforme
državne uprave (2004) 32
Albanci 60, 61
Alesina, Alberto 43
„Amity“ 79
autoritarizam 13, 15
autoritarni politički sistem 147
autoritarni režimi 11, 13

B

Banat 147
Beograd 61, 93, 120, 146
Best Available Techniques (BAT) 112–113
bezbednosne službe 37
biodiverzitet 115, 117, 118, 119, 120
biosfera 108, 110
biračko telo 49, 68, 103, 130–132, 142, 148
birokratija 32
Bolonjska deklaracija 88, 93
Bolonjski proces 90–91, 93, 101
„bono publico“ v. opšte dobro
Bošnjačka demokratska stranka
Sandžaka 42
bošnjačka nacionalna manjina 141–142
Bošnjački nacionalni savet 139–140
Brisel 61, 62
Budimpeštanska deklaracija 99
budžetska dilema 44, 54
budžetski deficit 41, 43, 54, 125

Bugarska 15, 126
Bunjevci 147

C

Centralna Evropa 94, 123–124, 127–128
centralna Azija 70
civilni sektor 96, 102, 104, 127–129
civilno društvo 7, 91–92, 102, 127, 132
crkva 23, 137, 146, 148
Crveni krst 75
Cvetković, Mirko 30, 44, 63, 65

Č

Čolić, Ljiljana 96

D

Dal, Robert 14
decentralizacija 32, 43, 71, 81, 91, 92, 96,
97, 99, 103, 126
Deklaracija o nezavisnosti Kosova 60
demokratija 13, 14, 17, 94–95
demokratija konsenzusa 15
demokratizacija 14, 15, 85, 87–101, 103,
126, 127, 128
Demokratska stranka 30
Demokratska stranka Srbije 16
demokratski standardi 15, 21
demokratsko društvo 21, 34, 85, 97, 131
Dinkić, Mlađan 33
diskriminacija 36, 88, 96, 137, 140–141,
146
Djui, Džon 94
Dragutinović, Dijana 44
Drašković, Vuk 57
država 13, 23, 31, 57–59, 61–62, 64,
89–90, 107–109, 111, 117, 123–129,
135–136, 138, 145–148

Državna revizorska institucija 21, 36, 52
državna uprava 31, 32

D

Delić, Božidar 63
Dukić-Dejanović, Slavica 63

E

ekologija 130, 132
ekologizam 108
ekološka kriza 108
ekološka politika 107–110, 115–119,
122–128, 132
„ekološke“ partije 129–131
ekološko zakonodavstvo 123–127, 129,
132
ekonomska kriza 79, 110
ekonomska politika 41
elektoralizam 14
EMAS sistem 115
Ešton, Ketrin 62
etnokulturne grupe 136
Evropa 62, 67, 70, 92, 95, 123–125, 132
evropeizacija 85, 87–88, 90, 93–94, 100–101,
103
Evropeizacija Srbije 96
Evropska agencija za životnu sredinu
(EEA) 112, 118
Evropska asocijacija univerziteta (EUA)
88
Evropska fondacija za obuku (ETF) 91
Evropska komisija 22–24, 32, 34–35, 37,
62, 91, 112, 123, 126
*Evropska povelja o regionalnim i
manjinskim jezicima* 137
Evropska unija 15, 23, 35, 38, 57, 60–62,
64, 70, 90, 100–101, 112, 121–128
evropske integracije 23, 32, 35, 38, 62–63,
89–90, 92, 120, 122, 126
evropski komesar za proširenje 62–63
evropski okvir kvalifikacija (EQF) 93
Evropski parlament 125
evropski sistem prenosa bodova (ECTS)
91
Evropski sud pravde 32

Evropski prostor visokog obrazovanja
(EHEA) 91

F

„Fijat automobili Srbija“ 49
File, Štefan 62–63
Filoti, Anđela 62
fiskalna kontrola 44
fiskalna razboritost 45
Fiskalni savet 52, 54
fiskalno rasipništvo 45–47

G

G17 plus 16
Generalna skupština Ujedinjenih nacija
60–62, 64–65, 67
geodiverzitet 115, 117
građansko društvo 92, 94, 96, 98–99, 101,
građansko vaspitanje 91, 98, 103

H

Haški tribunal 16, 27
„hegemonizam“ izvršne vlasti 22–24, 30
Hejg, Vilijem 61
„hijerarhijski“ model odlučivanja 43
Hongkong 13
Hrvati 140
Hrvatska 15, 129, 142

I

Indija 13
industrijsko-tehnološki razvoj 108
inkluzivno obrazovanje 96
institut blanko ostavke 24
interesne grupe 23, 87
interpelacija 27
interpretativni pristup v.
postpozitivistički pristup
Istočna Evropa 94, 123–128
izbori 14–19, 22, 24, 30, 47, 129–130,
137–138, 140–143, 148
izborni sistem 25, 41–43, 54
Izveštaj o fiskalnoj strategiji 50–51
izvršna vlast 13–18, 21–27, 29, 34, 36–38,
43–49, 51–52, 92, 147

J

Janković, Saša 63–64, 67
javna potrošnja 44, 54
javne politike 13, 23–24, 27–33, 36, 38,
96, 99, 125
Jeremić, Vuk 57, 61–67
Jovanović, Miodrag 148
Jugoslavija 94, 112, 130–131, 136

K

Kacin, Jelko 62
Kancelarija za evropske integracije 27,
122
Kimlika, Vil 148
Kina 13, 62, 66
klijentelizam 13, 15, 18
„kolegijalni“ model odlučivanja 43
kolektivna prava 135–136, 145, 148
Kolundžija, Nada 26, 63
Komisija za akreditaciju i proveru
kvaliteta (KAPK) 92
Komisija za zaštitu konkurencije 18, 122
Komitet za jugoistočnu Evropu
Evropskog parlamenta 62
komunistički režim 127, 129, 131, 135
Kongres SAD 51
konsenzualna demokratija 17
Kontakt grupa 60
Kopenhagenski kriterijumi 32
korupcija 13, 15, 18
Kosovo 57, 60–65, 146
Kostarika 13
Kukan, Edvard 62
„kultura kontrole“ (audit culture) 94
kulturna autonomija 137
kurikularna reforma 91
kvalitet demokratije 13
Kvalitetno obrazovanje za sve 90
kvaziparlamentarni sistem 16

L

latinoameričke zemlje 43
Liberalno-demokratska partija (LDP) 42
Liht, Sonja 61
Lisabon 23

Lisabonska strategija EU 120, 123
Lisabonska deklaracija (2000) 99
lokalna samouprava 70, 72–73, 75, 92,
111, 113, 115–117, 127, 137, 139, 141,
143–145

Lj

ljudska prava 15, 26, 37, 62, 96, 99, 110,
139–140

M

Makedonci 140
Makedonija 15, 129
manjinske partije 138, 141–142, 148
manjinska prava 135–136, 139–141, 147
marketizacija obrazovanja 103
međunarodne organizacije 59, 88, 107,
109
Međunarodni monetarni fond (MMF)
127
Međunarodni sud pravde 60–61, 64
međunarodno pravo 58, 60–61, 117
mehanizam aproprijacije 48
Mihajlović, Milivoje 63
Milošević, Slobodan 15, 16, 18, 33, 101
Ministarstvo za rad i socijalnu politiku
74–75
Ministarstvo finansija Republike Srbije
28, 33, 43
Ministarstvo za životnu sredinu i
prostorno planiranje 129
Ministarstvo za ljudska i manjinska
prava 140
Ministarstvo obrazovanja i nauke 89
Ministarstvo pravde Republike Srbije 35
Ministarstvo prosvete i nauke Republike
Srbije 95, 99
Ministarstvo prosvete i sporta 89, 91–94,
145
Ministarstvo spoljnih poslova 58–67
Ministarstvo zaštite životne sredine 109,
111–113, 115, 117–118, 127
„ministri trošadžije“ 43
„ministri tvrđice“ 43
moć relokacije 45–46

model delegacije i ugovora 43
model feudalizacije vlade 43–44
multikulturalizam 131, 135
multikulturalne politike 135–137, 148
multikulturalno društvo 99
„muški poslovi“ 79

N

Nacionalna agencija za regionalni razvoj 49
Nacionalna služba za zapošljavanje 79, 81, 93, 122
nacionalne manjine 135–148
nacionalni okvir kvalifikacija (NQF) 93
Nacionalni program za evropske integracije (NPA) 32, 125
Nacionalni program zaštite životne sredine 115, 123
Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju (NPI) 122, 125
Nacionalni prosvetni savet 92, 122
Nacionalni savet 88
Nacionalni savet za visoko obrazovanje 92
Narodna skupština Republike Srbije 16–18, 21–27, 36–38, 46, 48–52, 58, 61, 63–65, 88, 144
NATO 60
„nekonsolidovane“ demokratije 14
Nemačka 61
„nemačka bodovna formula“ 77
nevladine organizacije 23, 26, 62, 75, 97, 118, 128–129
nezaposlenost 79–81, 108, 119, 131
nezavisni kontrolni organi i tela 14, 17–18, 21, 23, 36–38
Nikolić, Tomislav 15
Nobelova nagrada za mir (2010) 57, 62–67
Norveška 66
„nulti budžet“ 47

Nj

Njujork 61

O

obrazovanje kao roba (commodity) 103
obrazovne politike 85–87, 89–104
obrazovni sistem 89–90, 93–97, 101–103
Odbor Skupštine Srbije za inostrane poslove 63
odbor za finansije 51–52
održivi razvoj 98, 111, 114, 116, 118–125, 129, 131
Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (2001) 136–137
ombudsman 21, 26, 37, 63–64, 67
opšte dobro 32
Organization for economic cooperation and development (OECD) 92
Oslo 64
Oslobodilačka vojska Kosova (OVK) 60

P

Paču, Lazar 44
parlament 14–18, 22, 24–28, 36–37, 45, 130, 141–143
parlamentarizam v. parlamentarni sistem
parlamentarni izbori u Republici Srbiji 143
1990. 129
2003. 141
2008. 57, 68
parlamentarni sistem 13, 16, 17, 29, 54
partijski „feudi“ 33
partokratija 22–23, 27–28, 32–34, 125
delovanje 24
kriterijum 23, 28
princip 21
država 38
sistem plena 34
Paton, Džejms 42
petooktobarske promene 21
poliarhija 14
politička kultura 100, 103, 109
političke elite 23
Poljska 70, 126
polupredsednički sistem 13–18, 29, 44, 54
predsednička faza 16, 17
parlamentarna faza 17

Poslovnik Narodne skupštine (2010) 24,
37, 51
Poslovnik Vlade (2005) 27
postkomunističke
zemlje 15
ustavi 29
postpozitivistički pristup 87
Poverenik za informacije od javnog
značaja i zaštitu podataka o ličnosti
26, 37, 38
prag demokratije 13, 15
pravosuđe 14–15, 17, 21, 34, 36
predsednički izbori u Srbiji
1990. 130
2004. 16
2008. 15
predsednički sistem 17, 29, 31, 44, 54
predsednik Republike Srbije 15–16, 21–22,
24–25, 29–31, 44, 58–59, 61, 65–67
predsednik Vlade 16, 27–28, 30, 37, 59,
120, 139
prelazne institucije Kosova 60
Prelazni trgovinski sporazum 23
premijersko-predsednički sistem v.
polupredsednički sistem
prerušena većinska vlada 16
princip „zagađivač plaća“ 112, 116
„princip jednakosti“ 97
„princip participacije“ 97
prirodni prag 142, 143
Priština 61, 146
Programme in international student
assessment (PISA) 92–93
proporcionalni izborni sistem 41–43, 54
„Prva šansa“ 81

R
Radio-televizija
Srbije 141
Vojvodine 141
reverzija budžeta 46–47
Revizorska institucija 21, 36, 52
Rezolucija 1244 60
Rezolucija o Kosovu i Metohiji 63–65
Riker, Vilijam 42

Romi 103
Rumunija 15, 70, 126, 143
Rumunska pravoslavna crkva 146–147
Rusija 66
Rusini 147

S
samoupravna prava 137–139, 143
Sandžak 140, 148
Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija 60
Savet ministara Evropske unije 23
Savet Republike Srbije za nacionalne
manjine 139
Savet za nacionalnu bezbednost 67
Savez vojvođanskih Mađara (SVM) 42
Savezni savet za nacionalne manjine 139
Severna Amerika 13, 15, 18
Sigma program javne administracije 32
„Sigurne kuće“ 74
Simurdić, Milan 66
Singapur 13
sistem penzijsko-invalidskog osiguranja
75, 77
sistem plena 22,34
sistem podele vlasti 21, 23, 30, 36, 38
sistem socijalne zaštite 69–70, 72, 74, 78,
81–82
siva ekonomija 76
„siva eminencija“ 29–30
Sjedinjene Američke Države (SAD) 51,
54, 60–61, 64, 66
skupštinski izbori u Srbiji 17
2008. 16
Slovenci 140
službe bezbednosti 23
Socijalistička partija Srbije 16
socijalizam 108, 128, 129, 131
socijalizacija 95
socijalna politika 69, 75, 111
socijalna pravda 103
socijalna sigurnost 69, 81, 121
„spoil system“ v. sistem plena
spoljna politika 57–58, 60, 67
Spoljnopolitički savet Ministarstva
spoljnih poslova Srbije 61

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) 23, 122
Srbija 14–18, 21, 23, 26, 30, 32–33, 38, 49, 53, 57–70, 80, 82, 90, 90–94, 110–111, 122–123, 128, 135–136, 139, 145–146
Srpska enciklopedija 88
Statut Autonomne pokrajine Vojvodine 137
„stopa zamene“ 78
strategija održivog razvoja 119
Republike Srbije 120–121
Strategija za mlade (2008) 98
Strategija za smanjenje siromaštva 75
Subotica 42
sudska vlast 21–22, 29, 34, 36, 38, 117
suspenzivni veto 16
Svilanović, Goran 57

Š

Šangajska (Shanghai Xiao Tong) lista 93
Šokci 147
Šumadija 79
Švajcarska 17
„švajcarska formula“ 76–77
Švedska 120

T

Tadić, Boris 15–17, 61, 63, 67
„The Integrated Pollution and Control Directive“ (IPPC) 112
tranzicija 21, 23, 32, 34–35, 38, 69, 71, 76, 79–80, 94, 102, 116, 120–121, 124, 130–132, 148,
„tranzicioni“ režimi 14
„Trends in International Mathematics and Science Study“ (TIMSS) 92–93
tržišna privreda 110, 121

U

Ustav Srbije iz 1990. 16, 29, 110–111, 135
Ustav Republike Srbije iz 2006. 16, 22, 24, 26–27, 29, 31, 34–36, 58, 65–67, 89, 112, 118–119, 136–137, 144–145
Ustavni sud Republike Srbije 26, 35

V

Velika Britanija 17, 61
Vener, Joakim 45–47, 50–54
veronauka 91, 94, 103
Vestevele, Guido 61
Visoki savet sudstva (VSS) 35
višepartijski sistem 94, 129, 130
Vlada Republike Srbije 26, 37, 115, 120, 123
vladavina prava 15
vladine agencije 92
Vlasi 147
Vojno-tehnički sporazum u Kumanovu 60
vojska 23, 46, 109
Vojska Republike Srbije 58
Vojska Savezne Republike Jugoslavije 60
Vojvodina 42, 81, 118, 139, 141, 145
Vordsvort, Stiven 61

Z

„Za evropsku Srbiju“ (ZES) 26, 37, 63
„Zakon 1/n“ 41, 43–44, 54
Zakon o budžetskom sistemu (2009) 46–47, 50
Zakon o budžetu 24, 46, 78
Zakon o crkvama i verskim zajednicama (2006) 137, 146, 148
Zakon o državnoj upravi 31
Zakon o državnom veću tužilaca 35
Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (2004) 112
Zakon o izboru narodnih poslanika 24, 141
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju 26
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (2004) 88
Zakon o javnom informisanju 26, 149
Zakon o javnom tužilaštvu 35
Zakon o lokalnim izborima (2007) 137
Zakon o lokalnoj samoupravi (2007) 137
Zakon o ministarstvima 22, 58, 65
Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (2009) 136–140
Zakon o Narodnoj skupštini (2010) 24, 51

- Zakon o radu* 80
Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju 75–77
Zakon o predsedniku Republike (2007) 29, 58
Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2004) 36
Zakon o socijalnoj zaštiti (2011) 71
Zakon o spoljnim poslovima 58–59, 63–66
Zakon o sudijama 35
Zakon o univerzitetu 88, 98, 141
Zakon o uređenju sudova 35
Zakon o visokom obrazovanju (2005) 88, 98
Zakon o Visokom savetu sudstva 35
- Zakon o Vladi Republike Srbije* (2005) 27, 58, 66
Zakon o zabrani diskriminacije (2009) 36, 137
Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002) 136–139, 141, 143, 145
Zakon o zaštiti životne sredine 112, 114–116
 Zapadna Evropa 13, 15, 18, 60, 111, 130–131
 Zapadna Srbija 79
 zaštitnik građana v. ombudsman „zelene“ partije 129,
 Zeleni Srbije 131–132
 Zeleni u Zapadnoj Evropi 131
- Ž**
 „Železnice Srbije“ 49
 životna sredina 112, 115, 120

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

321.022::351/354(497.11)(082)
316.334(497.11)(082)

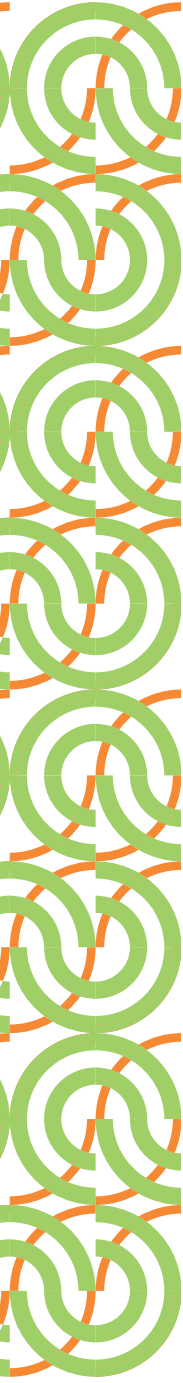
JAVNE politike Srbije : zbornik radova /
[priredio Milan Podunavac]. - Beograd :
Fondacija Heinrich Böll, Regionalna
koncelarija za Jugoistočnu Evropu, 2011
(Novi Sad : Art print). - 157 str. : tabele, graf.
prikazi ; 21 cm

Tiraž 300. - Str. 7: Predgovor / Milan
Podunavac. - Autori: str. 10-11. - Napomene
i bibliografske reference uz tekst. -
Bibliografija uz svaki rad. - Registar.

ISBN 978-86-86793-09-6

- a) Србија - Јавна политика - Зборници
- b) Србија - Транзиција - Зборници

COBISS.SR-ID 187529484



Fondacija Heinrich Böll se smatra delom zelene političke struje, koja se razvila i van Savezne Republike Nemačke kroz sučeljavanje tradicionalnih političkih pravaca socijalizma, liberalizma i konzervatizma. Naše zajedničke osnovne vrednosti su ekologija i održivi razvoj, demokratija, ljudska prava, samoodređenje i pravda. Posebno nam je stalo do rodne demokratije, dakle društvene emancipacije i ravnopravnosti žena i muškaraca. Angažujemo se za ravnopravnost kulturnih i etničkih manjina i za socijalnu kao i političku participaciju imigranata. Zalažemo se za nenasilje i aktivnu mirovnu politiku. Za naš angažman tražimo strateške partnere koji dele naše vrednosti. Delujemo nezavisno i na vlastitu odgovornost. Dolazimo iz Savezne Republike Nemačke, ali smo istovremeno i idejno i praktično međunarodni akter. Pisac i dobitnik Nobelove nagrade Hajnrh Bel, po kome smo dobili ime, predstavlja pojam onoga što smo i mi sebi zadali: izabrana sloboda, građanska hrabrost, tolerancija i vrednovanje umetnosti i kulture kao autonomnih sfera mišljenja i delovanja. Ohrabrujuće reči Hajnrha Bela: „Umešati se, to je jedini način da se ostane realističan“, moto su delovanja Fondacije. Sedište Regionalne kancelarije za Jugoistočnu Evropu je u Beogradu. Polje delovanja Regionalne kancelarije obuhvata Srbiju, Kosovo i Crnu Goru. U Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj postoje zasebne kancelarije.

Fondacija Hajnrh Bel
Zelena politička fondacija

Dobračina 43, 11000 Beograd

T 011-3033833 F 011-2180049 E hbs-bgd@hbs.rs W www.boell.rs, www.boell.de

ISBN 978-86-86793-09-6