

SAVREMENA DRŽAVA:  
STRUKTURA I SOCIJALNE FUNKCIJE

*Priredili*

VUKAŠIN PAVLOVIĆ  
ZORAN STOJILJKOVIĆ

SAVREMENA DRŽAVA:  
STRUKTURA I SOCIJALNE FUNKCIJE

*Priredili*

Vukašin Pavlović  
Zoran Stojiljković

*Recenzenti*

prof. dr Ratko Božović  
prof. dr Čedomir Čupić

*Izdavač*

Konrad Adenauer Stiftung  
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu  
Centar za demokratiju

*Za izdavača*

Henri-Giscard Bohnet  
Prof. dr Ilija Vujačić

*Urednik edicije*

Prof. dr Čedomir Čupić

*Lektorka i korektorka*

Dragana Prodanović

*Štampa*

*Čigoja*  
S T A M P A

Tiraž

300

ISBN 978-86-84031-44-2

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu  
Centar za demokratiju

# **SAVREMENA DRŽAVA: STRUKTURA I SOCIJALNE FUNKCIJE**

Priredili

VUKAŠIN PAVLOVIĆ

ZORAN STOJILJKOVIĆ



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Beograd 2010.

Ova knjiga je štampana u okviru projekta br. 149036 **Podizanje kapaciteta političkih ustanova u Srbiji**, koji finansira Ministarstvo nauke Vlade Republike Srbije.

Saopštenja štampana u ovom zborniku podneta su za naučni skup „Savremena država: struktura i socijalne funkcije” koji će biti održan 19. oktobra na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, u organizaciji naučno-istraživačkog tima projekta i fondacije Konrad Adenauer Stiftung.

# SADRŽAJ

PREDGOVOR .....	7
-----------------	---

## I deo DRŽAVA I DEMOKRATIJA

<i>Vukašin Pavlović</i> DRŽAVA I DEMOKRATIJA .....	11
<i>Zoran Stojiljković</i> KARAKTER I FUNKCIJE DRŽAVE .....	51

## II deo DRŽAVA I PROCES ODLUČIVANJA

<i>Ana Stojiljković</i> DONOŠENJE ODLUKA U SAVREMENOJ DRŽAVI .....	113
<i>Nataša Vučković</i> POLITIČKE STRANKE I (NE)MOĆ POLITIČKIH INSTITUCIJA .....	141
<i>Jelena Lončar</i> <i>Dušan Spasojević</i> INSTITUCIONALNI MEHANIZMI SARADNJE DRŽAVE I CIVILNOG DRUŠTVA .....	173

## III deo DRŽAVNE STRATEGIJE I ČETVRTA GRANA VLASTI

<i>Zoran Stojiljković</i> KARAKTER I LOGIKA KORUPCIJE .....	197
--	-----

*Slaviša Orlović*

NEZAVISNA TELA - četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti . . . . .231

**IV deo**

**JAVNE POLITIKE I STRATEGIJE**

*Snežana Đorđević*

POJAM JAVNE POLITIKE I NAČIN DIZAJNIRANJA  
POLITIKE . . . . .273

*Ana Milojević*

*Jelena Kleut*

DRŽAVA I MASOVNI MEDIJI . . . . .299

*Jelena Vidojević*

NEOLIBERALNI KONCEPT SOCIJALNE POLITIKE . . . . .323

*Martina Vukasović*

SAVREMENA DRŽAVA I OBRAZOVANJE . . . . .349

## ***PREDGOVOR***

Ovaj tematski zbornik nastao je kao proizvod rada u okviru naučno-istraživačkog projekta „Podizanje kapaciteta političkih ustanova u Srbiji“ koje finansira Ministarstvo nauke Vlade Republike Srbije. Zbornik se sastoji od saopštenja podnetih za naučni skup koji će naučno-istraživački tim organizovati u saradnji sa fondacijom Konrad Adenauer Stiftung. Skup će biti održan 19. oktobra 2010. i na njemu će pored autora tekstova učestvovati i drugi predstavnici akademske zajednice, predstavnici političkih partija i civilnog društva i studenti master i doktorskih studija na Fakultetu političkih nauka.

Zbornik „Savremena država: struktura i socijalne funkcije“ predstavlja logičan nastavak zbornika „Savremena država“ (2008), koji smo takođe izdali uz pomoć fondacije Konrad Adenauer Stiftung. Ovoga puta, napravljen je korak dalje u istraživanju stukture savremene države i njenih najvažnijih socijalnih funkcija, dok su neki drugi aspekti (bezbednost, spoljna politika, kulutra, itd) izazovi za neke od budućih istraživačkih poduhvata. Oba ova zbornika predstavljaju osnovnu literaturu na predmetu Savremena država koji se izvodi na Fakultetu političkih nauka, na četrvtoj godini studija. Pored dva pomenuta zbornika, u okviru naučno-istraživačkog projekta, štampane su i sledeće knjige: „Političke institucije i demokratija“ (2006) i „Dileme i izazovi parlamentarizma“ (2007).

„Savremena država: struktura i socijalne funkcije“ organizovana je u nekoliko tematskih celina. Uvodni deo postavlja teorijski okvir za razumevanje uloge savremene države (Država i demokratije), zatim se fokus stavlja na proces donošenja odluka u savremenim državama (Država i proces odlučivanja) i na korupciju kao jedan od najznačajnijih

problema, naročito u tranzicionim kontekstu (Korupcija i antikoruptivne strategije), dok se poslednji deo zbornika bavi konceptom javnih politika i konkretnim javnim politikama u nekim od najvažnijih aspekata, kao što su mediji, socijalna zaštita ili obrazovanje (Javne politike i strategije).

Ovaj zbornik imao je za cilj i da obezbedi prostor za promovisanje mladih istraživača sa Fakulteta političkih nauka i drugih naučno-istraživačkih institucija. Sa zadovoljstvom ističemo da njihovi radovi čine polovinu ovog zbornika.

Na kraju još jednom želimo da se zahvalimo fondaciji Konrad Adenauer bez čijeg razumevanja i pomoći ne bi bilo moguće štampati ovaj zbornik i organizovati naučni skup.

*Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković*



**I deo**  
**DRŽAVA I DEMOKRATIJA**



## DRŽAVA I DEMOKRATIJA<sup>2</sup>

**Sažetak:** *Prvi deo rada bavi se značajem i teorijskim razvojem koncepta države, a zatim se prelazi na različite pristupe i definicije države. Istorijski razvoj i transformacija savremene države se razmatraju u sledećem delu rada. Moderna država se shvata kao evropska invencija. Poslednji deo rada se bavi novim izazovima za savremenu državu i velikim povratkom države u savremenu političku teoriju.*

**Ključne reči:** *savremena država, definisanje države, razvoj koncepta države, istorijski razvoj države, transformacija države, izazovi savremenoj državi.*

### Država: značaj i teorijski razvoj pojma

Prvorazredna je važnost koncepta države kako za modernu društvenu i političku teoriju, tako i za sam društveni i politički život. „Nema koncepta koji je važniji za politički diskurs i političku analizu od koncepta države“<sup>3</sup>.

Za razliku od predmodernih vremena, u modernom svetu nije moguće postojanje društva bez države. Danas su društvo i država u toj meri povezani i isprepleteni, da ih je teško i zamisliti jedno bez drugog.

Istina, politički antropolozi daju dvoznačni odgovor na pitanje da li su primitivni narodi organizovani tako da možemo govoriti o njihovim vladavinama kao državama ili bar kao o začecima država. Ima onih koji

<sup>1</sup> Autor je redovni profesor Fakulteta političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

<sup>2</sup> Tekst je nastao na osnovu dva prethodno objavljena rada: *Savremena država* (2008) i *Klasični i novi teorijski pristupi u izučavanju države i demokratije* (2010)

<sup>3</sup> Hay, Lister, 2006: 1

zastupaju stav o univerzalnosti države u ljudskim društvima, kao i onih koji smatraju da su ne samo ranije postojala društva koja ne znaju za državu (*state-less societies*), nego i da danas postoje<sup>4</sup>.

U ovom tekstu polazi se od shvatanja da je pojam države novovekovni moderni pojam, jedna vrsta konceptualne apstrakcije čije precizno značenje nije lako odrediti. „Država nije transepohalna kategorija, nego strogo moderan tip političkog poretka“<sup>5</sup>. Državu možemo smatrati ključnom formacijom moderne politike. Uprkos tome nema konsenzusa o njenom pojmu<sup>6</sup>, a još je teže govoriti o postojanju jedne generalne teorije države<sup>7</sup>.

Razvoj novovekovne političke misli pokazuje da je tema države centralna preokupacija korifeja i utemeljivača moderne političke misli, počev od Makijavelija, pa preko Bodena i Hobsa, Monteskjea, Loka i Rusoa, do Hegela i Tokvila, Marksa i Vebera.

Makijavelijeva politička misao fokusirana je na državu i njenu političku moć<sup>8</sup>. Mada se smatra da je termin država (*lo stato*) skovan i bio u upotrebi i pre njega (tako Dante Aligijeri slobodnu državu, *stato*, suprotstavlja tiraniji), „ali je tek sa Makijavelijem ovo novo ime za generički pojam države počelo da se šire koristi“<sup>9</sup>.

Boden je zadužio političku i pravnu nauku, a posebno teoriju države, svojim shvatanjem suverenosti. On je ne samo izmislio termin suverenost, nego mu je dao i značenje koje se i do danas održalo kao jedno od bitnih svojstava države<sup>10</sup>.

Hobs je udario temelje teoriji društvenog ugovora kao osnove za konstrukciju moderne države, koja se pojavljuje prvenstveno kao država sigurnosti. Koncept države sigurnosti (*security state*) kao da se danas ponovo vraća na teorijsku i praktičnu političku agendu.

Monteskjeov *Duh zakona* ostaće trajno ubeležen u temelje moderne političke misli zbog jedne od najsnažnijih kritika despotizma i

---

<sup>4</sup> Abeles, 2001: 59

<sup>5</sup> Lalović, 2008: 8

<sup>6</sup> Cudworth, McGovern, 2007: 1

<sup>7</sup> Skocpol, 1996: 3

<sup>8</sup> Pavlović, 2007: 55

<sup>9</sup> Čavoški, Vasić, 2006: 116

<sup>10</sup> Čavoški, Vasić, 2006: 145

despotske države, kao i zbog ideje podele državne vlasti na zakonodavnu, sudsku i izvršnu.

Lok je najzaslužniji klasični mislilac konstitucionalne države i limitirane vlade i jedan od osnivača ideje o građanskom društvu, kao korelativnom konceptu koji nezaobilazno ide uz pojam države u modernom društvu.

Ruso, kao veliki kritičar socijalnih nejednakosti i privatne svojine, formuliše ideje od izuzetnog značaja za pojam moderne države, kao što su ideja o opštoj volji, neposrednoj demokratiji i političkoj slobodi.

Hegel je zadužio političku filozofiju teorijom o apsolutnoj ili univerzalnoj državi kao emanaciji umnog opšteg interesa u odnosu na egoističnu prirodu građanskog društva.

Tokvilova politička misao je od višestrukog značaja za razmatranja o modernoj državi, pa nije čudo što doživljava ponovnu afirmaciju u nekoliko oblasti: (a) u teoriji demokratije, koja se suočava sa nesagledivim opasnostima proizvedenog, manipulisanog, kontrolisanog i instrumentalizovanog javnog mnjenja većine; (b) u teoriji o civilnom društvu, sa novim pristupom pod kategorijom društvenog kapitala; (c) u istraživanjima političke kulture i studijama kulture uopšte, novoj i vrlo plodnoj oblasti koja prekoračuje mnoge uspostavljene disciplinarne granice u društvenoj teoriji; i (d) u sociologiji revolucije i teoriji tranzicije starog, autoritarnog poretka u novi<sup>11</sup>.

Među novovekovnim konceptima države, nesporno je da su dve definicije ostvarile najveći uticaj na moderno poimanje države kao pojma. Jedna definicija pripada Marksu i marksističkoj političkoj teoriji, i po njoj država je instrument u rukama vladajuće klase, kojim ta klasa ostvaruje svoj poseban interes, predstavljajući ga ideološki kao interes države i društva.

Drugu definiciju dugujemo Veberu, i po njoj, država predstavlja političku organizaciju sa karakterom javne ustanove, čiji upravni aparat s uspehom polaže pravo na monopol legitimne fizičke prinude za održanje poretka na određenoj teritoriji<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Pavlović, 2006: 11,12

<sup>12</sup> Veber, 1976, I: 38

## Različiti pristupi u određenju (definisaniu) države

Uobičajeno se smatra da se državom može nazvati politički poredak koji ispunjava tri minimalna uslova: postojanje teritorije sa jasno omeđenim granicama, stanovništvo i suverena vlast<sup>13</sup>.

Čarls Tili (*Charls Tilly*) u vrlo uticajnom zborniku iz 1975. godine *The Formation of National States in Western Europe* nudi sledeću definiciju države: „Organizacija koja kontroliše stanovništvo nastanjeno na definisanoj teritoriji je država ukoliko (1) se može razlikovati od drugih organizacija koje operišu na istoj teritoriji; (2) ukoliko je autonomna (3) centralizovana (4) a njeni delovi formalno koordinirani među sobom<sup>14</sup>.

Jedan od vodećih savremenih autora u oblasti političke teorije države Đanfranko Pođi (*Gianfranco Poggi*) predlaže da se u pristupu „priči o državi“ moraju uzeti u obzir sledeće tri perspektive: menadžerska, vojna i ekonomska. Potreba za efikasnim načinom upravljanja na sve širim i širim teritorijama zahteva porast profesionalnog administrativnog aparata države. Pođi ukazuje na zanimljivu istorijsku činjenicu da su se prve permanentne institucije države u Zapadnoj Evropi bavile unutrašnjim, a ne spoljnim pitanjima (tako su Vrhovni sud pravde i Ministarstvo trezora i finansija postojali mnogo pre Ministarstva spoljnih poslova ili Ministarstva odbrane).<sup>15</sup> Što se tiče militarne perspektive, Pođi ukazuje na nekoliko momenta. Prvo, da je razlikovanje između vojske i policije istorijski produkt. I drugo, da, saglasno tome, postoji unutrašnja i spoljašnja upotreba organizovane sile od strane države. Policija i sudski sistem realizuju primenu organizovane državne prisile u primeni zakona i suzbijanju pretnji javnom poretku, a armija (vojska) ima osnovnu ulogu u spoljašnjoj, ratnoj upotrebi državne sile. Što se tiče ekonomske perspektive pristupu državi, Pođi ukazuje na značaj Marksovih analiza kapitalizma i odnosa politike i ekonomije. Za razvoj moderne države ključnu ulogu imaju institucije svojine i ugovora,

---

<sup>13</sup> Lalović, 2008: 8

<sup>14</sup> Tilly, 1975: 70

<sup>15</sup> Poggi, 2001: 97

a posebno ugovora kojima se regulišu radni odnosi. Uloga države u distribuciji i redistribuciji društvenog bogatstva izuzetno je značajna u naše vreme.

Ima autora, poput Patrika Danlivija (*Patrick Dunleavy*) i Brendona O'Lirija (*Brendon O'Leary*) koji nude dve široke strategije traganja za odgovorom na pitanje šta je država. Jednu čine organizacione definicije, a drugu funkcionalne definicije.

Organizacione definicije gledaju na državu kao na skup vladavinskih institucija, sa relativno skorašnjim istorijskim poreklom. Vladavina je proces uspostavljanja pravila, kontrole, vođstva ili regulisanja. Neke forme vladavine svojstvene su (intrinzične) svakom ljudskom društvu, zato što je društvo koje je potpuno nekontrolisano, bez vođstva i neophodne regulacije, samo po sebi kontradiktoran termin. Za razliku od toga, država nije nužno svojstvena (intrinzična) ljudskom društvu.

Funkcionalne definicije države imaju dva oblika. Jedan koristi *ex ante* pristup po kome je država skup institucija koje rade na ostvarivanju određenih ciljeva, namera i zadataka. Drugi je *ex post* pristup koji definiše državu s obzirom na posledice njenog delovanja, a u prvom redu s obzirom na održavanje društvenog poretka.<sup>16</sup>

Na osnovu navedenih strategija definisanja Danlivi i O'Liri utvrđuju sledećih pet bitnih karakteristika države:

1. Država je prepoznatljivo odvojena institucija ili set institucija, tako različita od ostatka društva da stvara prepoznatljivu razliku javne od privatne sfere.

2. Država je suverena, ili vrhovna moć, unutar svoje teritorije, i po definiciji, konačni autoritet za sve zakone, to jest obavezujuća pravila podržana sankcijama prisile. Javno pravo stvaraju zvaničnici države, a ono je poduprto formalnim monopolom sile.

3. Državni suverenitet proteže se na sve individue unutar date teritorije, i primenjuje se jednako, čak i prema onima koji su na državnim položajima i učestvuju u donošenju zakona. Tako je suverenitet odeljen od personala koji u bilo kojem trenutku zauzima određenu ulogu unutar države.

---

<sup>16</sup> Dunleavy, O'Leary, 1987: 1-3

4. Personal moderne države je, po pravilu, angažovan i obučavan za upravljanje na birokratski način.

5. Država ima sposobnost da obezbedi novac (putem oporezivanja) kako bi finansirala svoje aktivnosti iz prihoda od građana.<sup>17</sup>

U teorijskom, pak, smislu, smatram da je najdublje razumevanje države ponudio Aleksandar Paserin D'Antrev (*Alexander Passerin d'Entreves*) u svom tekstu *Pojam države (The Notion of the State, 1967.)*. Njegova koncepcija ima tri aspekta ili stupnja koja su kumulativno sadržana u pojmu države.

Prvi aspekt i u istorijskom i u logičkom smislu vezan je za moć ili silu. Država je monopol sile i postoji samo ako i dok poseduje taj monopol. Država u Veberovom pojmu moći (*Macht*) izražava odnos snaga, hijerarhijski odnos vladajućih i podvlašćenih. Stanovište koje ostaje samo na shvatanju države kao moći (*Machstaat*) tradicionalno je stanovište takozvanog političkog realizma.

Druga bitna dimenzija države je vlast (u Veberovom rečniku *Herrschaft*). To nije neograničena i proizvoljna, arbitrerana vlast, već vlast ograničena pravom i zakonima. Ili kako bi se reklo, gde završava zakon, prestaje i vlast. U tom smislu vlast države je impersonalna, vladaju zakoni, a ne ljudi kao pojedinci.

Najzad treće, država je autoritet. Osnova njenog autoriteta je legitimnost vlasti. To je pitanje pravednosti vlasti i političke obligacije koja je obostrana: politička i moralna obaveza građana na poslušnost, ali i politička i moralna obaveza države na legitimnost (to jest neprestanu potvrdu da se vlast vrši u interesu i za sreću građana države kao političke zajednice). Samo pod tim uslovom država moći (*Machtstaat*) može da preraste u društvenu, socijalnu državu (*Sozialstaat*).

## **Istorijska geneza i transformacija moderne države**

U društvenoj i političkoj teoriji ne postoji potpuna saglasnost oko vremena nastanka države. Otuda sporovi i neslaganja oko utvrđivanja

---

<sup>17</sup> Dunleavy, O'Leary, 1987: 2



njene starosti. Države su dugo važile za večni princip organizovanja ljudskih zajednica, koji postoji od kako je sveta i veka. Uobičajeno se smatra da ja država prastara ljudska institucija, nastala u vreme prvih poljoprivrednih društava u Mesopotamiji, nekoliko hiljada godina pre nove ere. U znamenitoj knjizi *Orijentalna despotija* Karl Vitfogel (*Karl A. Wittfogel*) tvrdi da su prve državne tvorevine nastale u, takozvanim, hidrauličkim društvima, kako bi se obezbedilo navodnjavanje i kontrolisanje vodenih tokova. Pod hidrauličkim društvima Vitfogel podrazumeva orijentalna poljoprivredna društva koja se temelje na velikim državno regulisanim vodogradnjama kanala za navodnjavanje i odbranu od poplava. To su društva koja je Marks svrstao u azijski način proizvodnje, a koja su nastajala u Kini, Indiji, Mesopotamiji i Egiptu. Oslanjajući se na Karla Marksa i Maksa Vebera, Vitfogel je utvrdio da „azijskim društvom vlada birokratsko-despotska država“.<sup>18</sup>

Na drugoj strani su shvatanja po kojima država u modernom smislu te reči uopšte nije tako stara tvorevina kao što se to obično misli. Konstatujući da su moderna istraživanja u političkoj istoriji dovela u pitanje uobičajene predstave o državi kao prastaraj tvorevini, Hagen Šulce (*Hagen Schultze*) kaže: „Mi smo tek pre kratkog vremena saznali da su države u evropskoj istoriji prilično nova pojava“.<sup>19</sup> Po tim shvatanjima, koja danas prevladavaju u političkoj nauci, moderna država nastala je u vreme pozne renesanse, dakle pre oko pet vekova.

Država shvaćena u modernom smislu kao organizacija koja je jasno odvojena kako od onih kojima se vlada tako i od onih koji vladaju, nastala je u Evropi raspadom i prerastanjem feudalne organizacije društva i stvaranjem prvih **država – nacija** (Francuska, Engleska, Španija, Holandija, Švedska). Do tada je u feudalnoj Evropi vladao princip rimskog prava *princeps legibus solitus*, to jest načelo da vladara ne obavezuje zakon jer je on zakon.<sup>20</sup> Taj proces uspostavljanja države koja je i iznad vladara, nije se odigrao preko noći, već je potrajao nekoliko vekova.

---

<sup>18</sup> Wittfogel, 1988: 39

<sup>19</sup> Šulce, 2002: 19

<sup>20</sup> Šulce, 2002: 22

Što se tiče procesa uspostavljanja države kao specifičnog teritorijalnog birokratskog aparata, on je u srednjovekovnoj Evropi imao i neobičnu predistoriju. Naime, još u prvoj polovini 13. veka sicilijanski car Fridrih Drugi iz loze Štaufera, uspostavio je gustu mrežu birokratije, koja je obavljala poslove upravljanja državnim i društvenim životom, i koja je bila direktno potčinjena samo vladaru. Prema rečima Hagena Šulca, bila je to moderno postavljena uprava koju je sačinjavala pravnički obrazovana elita. Visoki službenici nisu poticali iz provincije u kojoj su službovali, a da bi bili objektivni i nepristrasni, bilo im je čak zabranjeno da se žene meštankama. Država je svuda bila prisutna i sve je regulisala; rad lekara, apotekara i advokata podlegao je državnoj proveri, a svaki zanat je bio do detalja normiran. Državna administracija određivala je honorare. Postojali su čak i propisi o čistoći vazduha i vode. Za Fridriha Drugog kažu da je bio bezobziran, moćan i energičan, ali i čudan i genijalan. Ustav iz Melfija, koji je 1231. godine doneo „prvi moderan čovek na tronu“, očigledno je predstavljao pokušaj da se, kombinacijom normanskih, rimskih, vizantinskih i arapskih pravnih rešenja, realizuje racionalni model države. Ta država je bila preteča utopijske *Države sunca*, kalabrijskog dominikanca Tomasa Kampanele (*Tommaso Campanella*), s kraja šesnaestog i početka sedamnaestog veka. Fridrih Drugi je, dva i po veka pre Kampaneline utopijske projekcije, stvorio racionalno organizovanu državu, koja je bila čudna kombinacija apsolutne monarhije i pravne države. To je bila država kao umetničko delo, ali taj eksperiment trajao je samo nekoliko decenija, jer se ugasio nakon smrti Fridriha Drugog i propasti dinastije Štaufera.<sup>21</sup>

Od vremena nastanka prvih modernih država, koje su po pravilu imale oblik *apsolutnih monarhija*, pa do naših dana, država je neprestano menjala ne samo svoje funkcije, nego i forme i oblička. Svoj moderni pohod započela je u znaku dvostrukih funkcija: kao *ratnička država* sa jakim najamničkim vojskama, na jednoj, i kao *trgovačka država*, sa podrškom trgovini i saobraćaju, na drugoj strani. Unapređenje ratne veštine sa uvođenjem vatrenog oružja (pušaka i artiljerije) bacilo je u drugi plan feudalni tip fragmenti-

---

<sup>21</sup> Šulce, 2002: 24

rane vojne organizacije i omogućilo stvaranje državne vojne sile (najpre plaćene najamničke vojske, a zatim naoružavanjem i mobilizacijom naroda), pod komandom monarha. Upotreba vatrenog oružja bitno je smanjila ulogu plemstva u ostvarivanju vojnih i ratnih ciljeva. Topovi, koji su počeli da se koriste od sredine 13. veka, mogli su da razbiju zidove svake tvrđave pojedinih feudala. Meci iz pušaka, koje su se kao ručno vatreno oružje pojavile početkom 14. veka na evropskim bojnim poljima, mogli su da probiju viteške oklope plemića. Umesto teške oklopne konjice aristokratskih slojeva, pešadija je postala glavna snaga u bitkama. Zajedno sa promenama u načinu ratovanja išla je visoka centralizacija političke i vojne, a zatim i ekonomske moći, koja se oličavala u figuri apsolutnog monarha.

Teorijsko obrazloženje razloga uspostavljanja apsolutne monarhije najbolje je dao Tomas Hobs u svom delu u kome je državu izjednačio sa mitološkom metaforom o Levijatanu. U praksi, međutim, kao prvi primer stabilne i dugovečne moderne centralizovane države uzima se Francuska. U njoj je proces centralizacije započeo još u četrnaestom veku, a završio se u doba Luja Četrnaestog u 17. veku. Francuska je bila prva zemlja koja je još u četrnaestom veku uvela direktne poreze na robu i saobraćaj, kao i država koja je još 1445. godine uvela prvu stajajuću vojsku u Evropi toga doba. Od kraja tzv. tridesetogodišnjeg rata, to jest od sredine sedamnaestog veka, Francuska je uspostavila neospornu političku i kulturnu hegemoniju u Evropi. U to vreme u njoj je živelo oko 20 miliona stanovnika, što je bilo dvostruko više nego u Svetom Rimskom Carstvu, tri puta više nego u Engleskoj i Škotskoj zajedno, a četiri puta više nego u Španiji – koja je u prethodnih sto godina bila vodeća evropska sila. Pod Lujem Četrnaestim stajajuća vojska Francuske brojala je oko 100.000 vojnika.

Hibridnom obliku društva u vreme raspada feudalizma odgovarala je **trgovačka, merkantilna ili komercijalna država**, koja je omogućavala uspon novog, takozvanog, trećeg staleža, sačinjenog od trgovaca, bankara i zanatlija. Idejnu osnovu merkantilizma dao je francuski ministar finansija u doba Luja Četrnaestog Žan Batista Kolber (*Jean-Baptiste Colbert*), koji je smatrao da veličina i slava suverena zavise od ekonomskog prosperiteta države. Merkantilizam je smatrao da dr-

žava treba da do najsitnijih detalja interveniše u privredi, kako bi se realizovalo glavno načelo da se mora što više prodavati inostranstvu, a što manje uvoziti. Merkantilisti su, naime, smatrali da u evropskom prostoru postoji konstantna količina novca u opticaju i da jedna zemlja može postati bogatija samo ako drugim zemljama uzme novac putem trgovine, to jest izvoza.

Vrlo brzo nakon velikih geografskih otkrića velike i moćne pomorske države kao što su Španija, Holandija, a zatim Francuska i Engleska, postaju jake **kolonijalne države**, koje sebi prisvajaju ogromne i neispitane površine dalekih kontinenata. Veliki deo uspona Evrope i Severne Amerike u šesnaestom, sedamnaestom i osamnaestom veku duguje se vrlo razvijenom sistemu trgovine robljem, koje je posebno pogodilo crni kontinent Afrike.

Razvoju moderne države veliki demokratski impuls daju borbe engleskog parlamenta, francuske skupštine staleža, nemačkog rajhstaga, da se ograniči apsolutna vlast kralja. Politička teorija Džona Loka najavila je uspostavljanje konstitucionalnih, ustavnih okvira svemoćnoj vlasti države. Tako nastaje moderna **konstitucionalna država**. Demokratskom karakteru moderne države naročito su doprinele velike društvene i političke revolucije, kao što su Američka revolucija i Francuska revolucija.

U 18. veku, a na osnovu ekonomske teorije radne vrednosti, koju su razvili škotski prosvetitelji i moralisti, ekonomisti Smit (*Smith*), Rikardo (*Ricardo*) i Ferguson, uspostavljena je ona vrsta države, koja se može nazvati **minimalna država**, to jest država koja se zadovoljava samo ulogom noćnog čuvara. To je država koja se minimalno upliće u društveni, a pogotovu ekonomski život, koji teče svojom logikom što ga diktiraju kapital i borba za profit. To je model države koji se još naziva i **laisse-faire država** i koji će dominirati do druge polovine 19. veka, to jest u fazi, takozvanog, liberalnog kapitalizma. Jedno od klasičnih određenja minimalne države u političkoj teoriji dato je u delu Tomasa Pejna.

U devetnaestom veku dovršava se razvoj velikih **nacionalnih država** sa ujedinjenjem Italije i Nemačke. Ali, tek će početkom dvadesetog veka, nakon završetka Prvog svetskog rata, doći do raspada dve velike

imperije, Otomanske i Austrougarske, na čijim će ruševinama nići više novih nacionalnih država u Evropi.

U periodu između dva svetska rata uspostavljaju se **totalitarne države** (fašistička u Italiji, nacistička u Nemačkoj i staljinistička u Sovjetskom Savezu). Nacistička Nemačka i fašistička Italija će, uz snažnu podršku militarizovanog Japana, započeti Drugi svetski rat. Neposredno nakon Drugog svetskog rata uspostavlja se takozvani istočni blok komunističkih i/ili socijalističkih država, koje sebe nazivaju narodnim demokratijama, a koje predstavljaju obrazac **države političkog i ideološkog jednopartijskog monopola**.

Proces raspadanja svetskog kolonijalnog režima završiće se, međutim, tek nakon Drugog svetskog rata, što će omogućiti formiranje velikog broja novih samostalnih država u zemljama tzv. trećeg sveta (pre svega u Africi i Aziji, jer su mnoge države u Latinskoj Americi već ranije stekle nezavisnost). U toj zoni stvara se veliki broj osobenih **postkolonijalnih država**.

U periodu nakon drugog svetskog rata u Evropi se uspostavlja i afirmiše socijaldemokratski koncept države poznat kao model **države blagostanja (welfare state)**. To je država koja uvodi načelo solidarnosti i redistribucije dohotka u korist zaposlenih i siromašnih, kao i u korist svih građana u pogledu mogućnosti zdravstvenog osiguranja, obrazovanja, politike pune zaposlenosti, modela socijalnog dijaloga između države, poslodavaca i sindikata, kao i sistema socijalnih davanja za nezaposlene i siromašne.

U drugoj polovini sedamdesetih i prvoj polovini osamdesetih, kao reakcija na državu blagostanja u Velikoj Britaniji pod Margaret Tačer, a u Sjedinjenim Američkim Državama pod Ronaldom Reganom nastupa period deregulacije i uspostavljanje modela **neoliberalne države**.

Poslednje decenije dvadesetog veka proteći će u znaku urušavanja socijalizma i raspada sve tri socijalističke federacije: Sovjetskog Saveza, Čehoslovačke i Jugoslavije. Na njihovom tlu nastaće više novih, po pravilu **etnički homogenih država**. Pad Berlinskog zida obeležiće kraj hladnoga rata, ali i kraj Varšavskog ugovora i raspada socijalističkog sistema. Od socijalističkih zemalja takozvanog drugog sveta ostaće na sceni samo njih nekoliko (Kina, Kuba

i Severna Koreja). Namesto ideološkog sukoba između Zapada i Istoka, glavna osa konfliktata postaje odnos bogatog Severa i siromašnog Juga.

Nakon 11. septembra i rušenja dve impozantne kule Svetskog trgovinskog centra na Menhetnu pojavljuju se prepoznatljiviji znaci **države sigurnosti** (*security state*) koju karakterišu nepoverenje u strance i sopstvene građane kao i složene procedure provere svih putnika, posebno u avionskom saobraćaju.

U ovom trenutku, kada se bližimo kraju prve decenije 21. veka, pod nastupom globalne finansijske i ekonomske krize, koja je započela u SAD bankrotom hipotekarnih i osiguravajućih bankarskih institucija, a koja se širi planetom sa nesagledivim i nepredvidim posledicama, kriza pa i pad neoliberalnog koncepta države je očigledan. Razvijena kapitalistička industrijska i demokratska država našla se pred najozbiljnijim izazovima još od velike krize iz tridesetih godina dvadesetog veka. Pokazuje se da je vreme protestantskog kapitalizma sa štednjom i marljivošću davno prošlo, a da krizu izaziva pohlepni, gramzivi i koruptivni kapitalizam kojem samo tržište ne može više uspešno da rešava probleme. Kao da smo svedoci početka ponovnog uspostavljanja **intervencionističke države**, kakvu smo imali u vreme velike krize i *New Deal*-a, ili svetskih ratova.

## Moderna država kao evropski izum

Osnovano se smatra da je pojam države u današnjem smislu te reči evropski izum. Država je, kako kaže Dragutin Lalović, temeljni političko-pravni projekt moderne.<sup>22</sup>

Pokretačka normativna ideja moderne i dominantni filozofski motiv evropskih procesa modernizacije bili su emancipacija razuma i subjektivnosti. „Od osamnaestog veka ovaj razvojni proces, društveno i intelektualno oblikovan na usputnim stanicama renesanse, reformacije i prosvetiteljstva, dobio je svoj konkretan politički oblik u političkoj institucionalizaciji koja se, pomalo šematski, može prikazati sledećim

---

<sup>22</sup> Lalović, 2006: 27-74

redosledom: nacionalna država – konstitucionalna država – demokratska država – država blagostanja<sup>23</sup>

Istorija razvoja moderne državnosti u Evropi pokazuje velike istorijske oscilacije u broju samostalnih država na njenom tlu. Početkom razvoja moderne državnosti, dakle oko 1500. godine bilo je oko pet stotina više ili manje nezavisnih političkih zajednica sa odlikama države. Četiri veka kasnije, to jest oko 1900. na evropskom tlu bilo je oko 25 nezavisnih država. Na kraju dvadesetog veka broj samostalnih država u Evropi je skoro dvostruko veći. A kao što pokazuju primeri razdvajanja Srbije i Crne Gore, kao i neizvesna budućnost Kosova, taj proces povećanja broja nezavisnih političkih zajednica nastavio se i u prvim godinama 21. veka. Istovremeno, druga polovina, a naročito kraj 20. veka, obeleženi su jakim integracionim procesima sa trendom stalnog povećanja članica Evropske unije.

Istorija razvoja moderne državnosti u Evropi u periodu koji zahvata poslednjih pet vekova, takođe pokazuje i tendenciju da se jedinstvo kontinenta uspostavljalo uz pomoć hegemonije najmoćnije države na evropskom tlu. U šesnaestom i do sredine sedamnaestog veka to je bila Španija, od sredine sedamnaestog pa do početka devetnaestog veka to je bila Francuska, a nakon poraza Napoleona pa do svetskih ratova to je bila Engleska. Dvostruki pokušaj Nemačke, u dva svetska rata, da se nametne kao hegemon Evrope, nije uspeo, ali je u dvadesetom veku doveo do podele kontinenta na istočni i zapadni blok. Ta podela će nestati tek u poslednjoj deceniji 20. veka. Kao posledica odlučujuće uloge Sjedinjenih Država u oslobađanju Evrope od fašističko-nacističkog zla, razvoj državnosti evropskih zemalja u drugoj polovini dvadesetog veka odvija se u senci, najpre hegemonije uloge dve supersile (SAD i SSSR), a nakon urušavanja socijalizma i raspada Sovjetskog Saveza, razvoj evropskih država se odvija u znaku dvostrukog uticaja: s jedne strane, hegemonije uloge i globalno vodećeg uticaja Sjedinjenih Američkih Država, a s druge strane, pod okriljem nove naddržavne tvorevine Evropske unije.

---

<sup>23</sup> Ofc, 1999: 20

## KLASIČNI I NOVI TEORIJSKI PRISTUPI U IZUČAVANJU DRŽAVE I DEMOKRATIJE

U teorijskom i praktičnom političkom diskursu teško je naći temu važniju od pitanja države. „Na državu se gleda kao na ključnu formaciju moderne politike“<sup>24</sup>. Država je ne samo najvažnija, nego, svakako, i najsloženija organizacija u društvenom i političkom polju.

Odnos države i društva predstavlja osnovnu teorijsku osu kako za političku sociologiju tako i za političku teoriju u celini. Za razumevanje tog odnosa bitno je pitanje karaktera političkog aranžmana kojim se uspostavlja odnos društva (građana) i države u svakom osobenom slučaju, kako u različitim društvima, tako i u različitim vremenskim periodima unutar datog društva. Suštinski je relevantno i u teorijskom i u praktičnom smislu da li su odnosi između društva i države, kao i unutar društvenog prostora i političko-državnog polja, uspostavljeni kao autoritarni ili demokratski. Od toga zavise uslovi života miliona ljudi, a nije svejedno da li te uslove oblikuje autoritarna ili demokratska država. Zato je pitanje države i demokratije jedno od centralnih u savremenoj političkoj teoriji.

Endrju Vinsent (*Andrew Vincent*) ima pravo kada tvrdi da većina teorija države pripada klasičnoj političkoj filozofiji i teoriji, mada je jedna od karakteristika novije političke teorije da počiva na premisi države, čak i onda kada ne govori direktno o njoj<sup>25</sup>. Delimično objašnjenje tog paradoksa je da je iz današnje perspektive teško zamisliti društvo bez države, kao što je, s druge strane, još teže pronaći teorijski konsenzus o tome šta je država bila, šta jeste, šta će biti i šta bi trebalo da bude.

Osnovna tema ovog poglavlja je osvrt na neke nove teorijske pristupe u izučavanju države i demokratije u političkoj sociologiji. Neke od novih ideja nastale su i u krilu klasičnih polit-socioloških teorija o državi i demokratiji i o njima se raspravlja u prvom delu ovog teksta. U drugom delu ukazuje se na neke nove teorijske i realne izazove koji stoje pred savremenom državom i demokratijom.

---

<sup>24</sup> Cudworth & others, 2007: 1

<sup>25</sup> Vincent, 1987: 12,13



## A.

### TRADICIONALNI TRIJUMVIRAT TEORIJA O DRŽAVI I DEMOKRATIJU

Tokom novovekovnog razvoja političkih nauka, a posebno nakon nastanka političke sociologije, dominiraju tri tradicionalna pristupa u teorijskom objašnjenju države i demokratije: pluralistički, marksistički i elitistički. U svakom od ovih pristupa možemo razlikovati klasično teorijsko nasleđe i nove, savremene odgovore na otvorena pitanja države i demokratije.

#### Klasični i novi pluralizam

Preteča novovekovnog pluralističkog pristupa državi je Džon Lok, utemeljitelj liberalno-konstitucionalne teorije države, kao što je Aleksis de Tokvil preteča liberalne koncepcije demokratije.

Pluralistički pristup nastao je kao odgovor na monističke koncepcije apsolutističke države koja je dominirala Evropom na prelazu iz feudalnog u kapitalističko društvo. Centralna načela pluralizma izvedena su iz osnovnih postavki liberalne misli, kao što su značaj individualne slobode i nepoverenje u državu čija moć treba da bude ograničena. Otuđa su glavne odlike pluralističkih teorija države: a) sloboda pojedinca kao najvažnija politička vrednost, koja će najbolje biti sačuvana ako je politička moć države disperzovana i limitirana; i b) važnost grupnih socijalnih interesa na složenoj društvenoj mapi, koji nalaze svoje reprezentante u polju politike i države.

Kada je reč o klasičnim koncepcijama pluralizma mora se imati u vidu da postoje izvesne razlike između britanskog i američkog shvatanja. Britansko shvatanje najbolje je oličeno u utilitarističkoj teoriji Džeremija Bentama (*Jeremy Bentham*), a američko u teoriji interesnih grupa Artura Bentlija (*Arthur Bentley*). Ono što im je zajedničko to je koncepcija države kao neutralnog institucionalnog prostora unutar koga politički akteri pregovaraju o interesima koje predstavljaju.

Važna odlika i starog i novog pluralizma je postojanje opšteprihvaćenog liberalnog vrednosnog konsenzusa unutar koga ima mesta za političke konflikte koji ne dovode u pitanje sistem, već se sukobi odnose

na redistribuciju resursa unutar postojećeg i opšteprihvaćenog sistema. Pluralizam je sve do Prvog svetskog rata smatrao da država treba da ima minimalnu ulogu, a da se ostvarivanje javnih dobara uspešno postiže kombinacijom aktivnosti javnog, privatnog i dobrovoljnog sektora.

Osnovno obeležje klasičnog pluralizma u odnosu na demokratiju je neupitnost reprezentativnog modela demokratije u modernim nacionalnim državama, koje su po pravilu političke zajednice velikog obima. Unutar reprezentativne demokratije postoje izvesne razlike između evropske škole klasičnog pluralizma koja više preferira parlamentarni oblik političkog sistema i američke klasične pluralističke škole koja više ceni predsednički tip političkog sistema.

Razvoj savremenog ili novog pluralizma doneo je više značajnih inovacija u teorijskom pristupu državi i demokratiji u odnosu na klasičnu pluralističku poziciju. Ovde se ukazuje na nekoliko, po mom mišljenju, najvažnijih novina koje su sobom donele pluralističke teorije države i demokratije u drugoj polovini dvadesetog veka (ili još preciznije, u periodu nakon Drugog svetskog rata, pa do naših dana).

Prva velika inovacija došla je od grupe političkih naučnika sa Jejl univerziteta (*Yale University*) u SAD, koji su u prvim decenijama nakon Drugog svetskog rata razvijali demokratsku teoriju pluralističke države, teoriju orijentisanu ka empirijskim istraživanjima. Među predstavnicima ove politikološke škole, poput Dejvida Trumana (*David Truman*) i Čarlsa Lindbloma (*Charles Lindblom*) najistaknutije mesto pripada Robertu Dalu (*Robert Dahl*). Imajući u vidu pre svega politički sistem Sjedinjenih Država, Dal je ponudio poliarhijski model države i demokratije. To je model u kojem se uspostavlja balans kompetitivnog partijskog sistema i aktivnosti mnogobrojnih interesnih grupa na raznim nivoima organizacije države u složenom društvu. Poliarhija je model odlučivanja u kojem politička moć nije u monopolu jednog političkog centra već se raspodeljuje i po vertikali i po horizontali u mnoštvo različitih nivoa i centara odlučivanja. Ono što obezbeđuje da tako složeni model uspešno funkcioniše je konsenzus oko osnovnih liberalnih vrednosti političke kulture.

Druga velika inovacija u savremenoj pluralističkoj teoriji došla je iz polja društvenih pokreta. Praktični uspon novih ili alternativnih pokreta u šezdesetim, sedamdesetim i osamdesetim godinama dvadesetog

veka doveo je do velike teorijske produkcije u ovoj oblasti. Zastupnici takozvane asocijativne i radikalne demokratije ponudili su tumačenje da su društveni pokreti glavni nosioci društvenih promena i najširi oblik socijalnog učenja. Pokreti su istovremeno i najznačajniji kontrolni mehanizam u odnosu na državu. Ili kako je Habermas protumačio, nastanak i uspon novih ili alternativnih društvenih pokreta predstavlja odbranu sveta života (društva) pred kolonizatorskim nasrtajima sveta poretka (države).

Treća značajna inovacija unutar pluralističke teorije došla je iz debate o multikulturalizmu, koja je zauzela jedno od centralnih mesta u političkoj teoriji tokom poslednjih decenija dvadesetog veka.

Multikulturalizam kao praktična i teorijska koncepcija dobro se uklapa u pluralistički pristup jer je zasnovan na ideji zaštite i očuvanja grupnog identiteta. Druga linija uklapanja multikulturalizma u pluralistički okvir odnosi se na stav da nijedna od različitih kulturnih grupa ne može dominirati nad drugima. Principijelno jednak tretman manjinskih i većinskih kulturnih grupa, što leži u osnovi koncepta multikulturalizma, ima za posledicu gledanje na državu kao na ravnotežu konflikata interesnih i kulturno različitih grupa. Ili kako bi to Majkl Volcer rekao, država stoji iznad svih različitih etničkih i nacionalnih grupa u društvu. Koncept multikulturalizma najintenzivnije je teorijski razvijan i praktično primenjivan u kulturno i etnički složenim društvima kao što su Kanada, Australija, SAD.

Četvrta novina koju je sa sobom doneo neopluralizam odnosi se na novu interpretaciju koncepta civilnoga društva sa stanovišta uvećanja socijalnog kapitala. Rani pluralisti uvek su smatrali da je jako civilno društvo sa organizacijama lokalne zajednice i građanskim aktivizmom istovremeno brana protiv prejake države i najširi društveni mehanizam za isporučivanje javnih dobara. Mnoge autoritarne političke koncepcije, na jednoj, kao i socijaldemokratske, na drugoj strani, smatraju da rešenje problema kolektivne akcije leži u državi. Za razliku od njih, pluralisti smatraju da se sloboda i identitet pojedinaca mogu osigurati i zaštititi samo u zajedničkoj grupnoj akciji unutar civilnoga društva. Novi momenat u gledanju na kolektivnu civilnu akciju građana najjasnije među savremenim neopluralistima iskazuje Robert Putnam (*Robert Putnam*) u dijagnozi da opadanje aktivizma i članstva u lo-

kalnim udruženjima predstavlja glavni uzrok socijalnih i ekonomskih problema u Sjedinjenim Državama. Za Putnama članstvo građana u udruženjima civilnoga društva izgrađuje poverenje i uvećava socijalni kapital koji je neophodan za ekonomski razvoj. Istražujući kako demokratija radi na primeru savremene Italije<sup>26</sup>, Putnam dolazi do zaključka da Sicilija zaostaje za Toskanom u ekonomskom razvoju i demokratiji prvenstveno zbog odsustva socijalnog kapitala, a ne zbog prevaziđenih svojinskih odnosa, perifernog položaja i drugih strukturnih i sistemskih razloga.

Peta inovacija savremenog neopluralizma odnosi se na pristup problemu vladavinskog upravljanja (*governance*) od strane države. Termin *governance* (koji je radi preciznosti značenja ovde opisno preveden kao vladavinsko upravljanje) reč je koja se upotrebljava da bi se opisalo pravljenje javnih politika i isporučivanje javnih dobara i usluga u modernim državama, koje slede uspon novih ljudskih prava i razvoj novog javnog menadžmenta. Osnovna premisa ove pozicije je da centralne institucije države više nemaju dominantnu i isključivu ulogu da definišu različite javne politike. Smatra se, s pravom ili ne, da živimo u društvu bez jednog centra (*centreless society*) u kojem se povezuju različiti i mnogobrojni akteri na lokalnom, nacionalnom i supranacionalnom nivou. San savremenih neopluralista je da je moć države samo jedan od centara u kompeticiji sa drugim centrima i akterima u vladavinskim procesima na više nivoa (*multi-level governance*). Prema mišljenju današnjih *governance*-pluralista tradicionalna nacionalna država trpi dvostruka ograničenja: iznutra, pod uticajem razvoja, privatizacije i transformacije javnog sektora; i spolja, pod uticajem procesa ekonomske i političke globalizacije.

## Ortodoksni i savremeni marksizam

Često se smatra da Marks i marksistička analiza kapitalizma ne insistiraju na centralnoj ulozi države „s obzirom na njihovo naglašeno teoretsko opredeljenje za shvatanje da ekonomski odnosi u krajnjoj li-

---

<sup>26</sup> Putnam, 1993

niji određuju kompletan društveni i politički život<sup>27</sup>. Ima autora, poput Adama Przeworskog (*Adam Przeworski*), koji idu čak i dalje kada tvrde da Marksova teorija kapitalizma, kao samoodrživog ekonomskog sistema proizvodnje i razmene, i ne zahteva posebnu teoriju države.

Mada se možemo složiti sa tezom da Marks nije ponudio jednu razvijenu i celovitu teoriju države, ne može se poreći da je i u njegovom delu, a još više u delima njegovih teorijskih sledbenika, ponuđena jedna uticajna koncepcija države, koja se razlikuje kako od pluralističkog, tako i od elitističkog pristupa.

Marksistička teorija države pripada krugu takozvanih angažovanih teorija čiji cilj nije samo da tumači svet već i da ga menja.

Za razliku od Hegela, Marks je poricao da država može da deluje u opštem i univerzalnom interesu. Njegova izvorna pozicija je sadržana u stavu da je svaka država predominantno instrument u rukama vladajuće klase, u smislu da podupire i obezbeđuje reprodukciju vladajućih odnosa proizvodnje i njima odgovarajućih svojinskih odnosa. Marks se približio formulisanju razvijenije teorije klasne države u zajedničkom delu sa Engelsom *Nemačka ideologija*.

Britanski politički sociolozi Patrik Danlivi (*Patrick Dunleavy*) i Brendan O'Liri (*Brendan O'Leary*) razlikuju tri posebna modela države u izvornim tekstovima Marksa i Engelsa.

Prvi je *instrumentalni model* po kome je država, kako je to rečeno u *Komunističkom manifestu* izvršni organ za vođenje zajedničkih poslova buržoaske klase. Ovo je shvatanje države koja monopolom sile nameće volju vladajuće klase društvu kao celini. Engels je u *Anti-Diringu* još tvrde formulisao tezu o državi kao kolektivnom kapitalisti, a Lenjin u spisu *Država i revolucija* dao je najortodoksiju marksističku formulaciju o državi kao instrumentu represivne moći vladajuće klase pod vodstvom njene političke avangarde.

Drugačiji način gledanja na državu ponudio je Marks u analizi revolucionarnih događaja iz 1848. godine u spisu *Osamnaesti brimer Luja Bonaparte*, u kojem nudi *arbitrerni model* države. Tu on uviđa da državni aparat može da deluje mnogo autonomnije u odnosu na direktnu kontrolu vladajuće klase kapitalista. Možemo zaključiti da arbitrer-

---

<sup>27</sup> Neš, 2005: 13

ni model države naročito dolazi do izražaja u specifičnim istorijskim okolnostima kada je odnos klasnih snaga u ravnoteži i kada objektivno raste uloga političkih lidera i birokratskog državnog aparata.

Treći model može se nazvati *funkcionalistički model* države. Njega Marks formuliše u svom najzrelijem periodu kada piše *Kapital*. U funkcionalističkom modelu na državu se gleda kao na složeno i neophodno funkcionalno sredstvo koordinacije društvene organizacije u modernim uslovima vrlo kompleksne i razuđene društvene podele rada. Po ovom shvatanju, vlada i pravno-administrativne institucije države dizajnirane su na način koji optimalno održava akumulaciju kapitala, bez obzira na to da li su direktno kontrolisani od vladajuće klase kapitalista, ili postoji određena ravnoteža klasnih snaga<sup>28</sup>.

Razvoj marksizma u dvadesetom veku doneo je i neke nove momente u razvoju marksističkog shvatanja države i demokratije.

Najpre je nemački marksista Karl Korš (*Karl Korsch*) ponudio model radničkih saveta kao oblik industrijske demokratije u proleterskom obrascu ustrojstva rada. Taj model poslužio je kao jedna od inspiracija za model samoupravljanja u drugoj Jugoslaviji, kao i za model saodlučivanja (*Mitbestimmung*) u Zapadnoj Nemačkoj nakon Drugog svet-skog rata.

Nakon toga je ideju o fabričkom savetu kao osnovnoj jedinici proleterske države preuzeo italijanski marksista Antonio Gramši (*Antonio Gramsci*). Ali, značaj i aktuelnost Gramšijevog teorijskog doprinosa ne završava se na samoupravnoj koncepciji države i demokratije. Gramši je, kako kaže Kejt Neš (*Kate Nash*), bio prvi marksista koji je teoretski sagledao ideološke i političke strukture kao relativno autonomne u odnosu na ekonomsku bazu. Za razliku od ortodoksnog marksizma, koji je uvek povezivan sa rigidnim ekonomizmom, determinizmom, materijalizmom i strukturalizmom, Gramši nudi teoriju države za koju je bitan elemenat hegemonija. Pod hegemonijom on podrazumeva način na koji dominantna klasa obezbeđuje najširu društvenu saglasnost za svoju vladavinu. Ta hegemonija se pre svega ostvaruje u građanskom društvu. Gramši ukazuje na značaj kulture i kolektivnih obrazaca svakodnevnog života za razvijanje zdravorazumskog stava o prihvatanju postojećeg

---

<sup>28</sup> Dunleavy, O'Leary, 1987: 209-211

poretka vlasti. Zbog toga je Gramšijeva politička misao nezaobilazna i danas u polju studija kulture i kulturne politike.

Za razliku od Gramšijeve teorije države, koja bi se po Danlijevoj i O'Lirijevoj tipologiji mogla svrstati u model arbitrerne države, koncepcija Luja Altisera (*Louis Althusser*) nudi jedan funkcionalistički model države<sup>29</sup>. Kao istaknuti strukturalista, Altiser je na društvo gledao kao na skup struktura, a funkcija ideologije je da formira subjekte koji se dobro uklapaju u pozicije koje oblikuju ove strukture. Suštinu Altiserovog shvatanja države nalazimo u stavu da država funkcioniše preko represivnih aparata vojske i policije, ali i kroz ideologiju usađenu u državne institucije<sup>30</sup>.

Prihvatljiviju verziju strukturalističkog pristupa državi nalazimo kod Nikosa Pulancasa (*Nicos Poulantzas*) u delima *Politička moć i društvene klase* (1972) i *Klase u savremenom kapitalizmu* (1974). On naglašava neophodnost poluautonomne pozicije države u odnosu na vladajuću klasu, kako bi se obezbedila reprodukcija kapitalističkih klasnih odnosa. Za razliku od Marksa koji je smatrao da je arbiterni model države izuzetak i da je moguć samo u specifičnim istorijskim okolnostima balansa klasnih snaga, za Pulancasa ovaj model postaje konstitutivna karakteristika savremene kapitalističke države. Po njegovom mišljenju, državi je potrebna relativna autonomija zbog sledećih funkcija: prvo, zbog posredovanja između različitih frakcija kapitala (na primer, ublažavajući sukob između industrijskog i finansijskog kapitala); drugo, zbog posredovanja među različitim društvenim klasama (kako bi, recimo, kroz socijalnu politiku smanjila društvene tenzije i nejednakosti); i treće, radi intervencije u ekonomske odnose, a pre svega uspostavljajući korporativne odnose između kapitala, najamnog rada i države. Država, po Pulancasovom mišljenju, štiti vladajuće klasne odnose, odražavajući ishod prošlih klasnih borbi, u procesu koji on naziva *strukturna selektivnost*.

Za razliku od strukturne selektivnosti, savremeni marksista Bob Džesop (*Bob Jessop*) razvija pojam *strateške selektivnosti* države. On prihvata strukturalističku premisu da su u oblik i strukturu države upi-

---

<sup>29</sup> Neš, 2006: 15,16

<sup>30</sup> Altiser, *Za Marksa*

sani ishodi prošlih strateških borbi između društvenih snaga, ali se razlikuje od strukturalizma altiserovskog tipa u dve bitne tačke. Prvo, on odbacuje stanovište da strukture određuju ishode, jer smatra da društveni akteri nisu samo puki nositelji struktura, već oni konstruišu i rekonstruišu strukture. I drugo, Džesop ne daje klasama privilegovanu poziciju, već priznaje da su rod, rasa, znanje i drugi činioci presudne osnove strukturnih nejednakosti u savremenom društvu, koje su upisane u državu i koje oblikuju, mada ne determinišu do kraja, njeno delovanje.

## Stari i novi elitizam

Zajednička teza osnivača elitističkog pristupa državi Moske, Pareta i Mihelsa odnosila se na koncentraciju političke moći u rukama relativno malobrojne elite, čija je vladajuća i kontrolna pozicija neizbežna uvek i u svim društvima. U tom smislu, klasični elitizam se kritički distancira od marksističke ideje o mogućnosti besklasnog društva. Istovremeno, međutim, deli sa marksizmom stanovište o podeli društva na one koji vladaju i one kojima se vlada.

Za elitiste priroda svakog određenog društva i države determinisana je prirodom i karakterom političke elite. Po klasičnim elitističkim koncepcijama svaki politički sistem sadrži četiri osnovne propozicije: (1) vladajuća elita sačinjava jednu društveno kohezivnu i jasno prepoznatljivu grupu; 2) elita je teritorijalno vezana za nacionalnu državu; 3) vladajuća elita zatvorena je u odnosu na one nad kojima vlada; i 4) pripadnici vladajuće elite izabrani su na osnovu određenog kapaciteta posedovanja ekonomskog, političkog, ideološkog ili vrednosnog resursa<sup>31</sup>.

Moderne i nove elitističke teorijske perspektive kreću se u širokom rasponu od radikalnog elitizma do pune centriranosti na državu ili svojevrsnog državizma (*statists, statism*). Ovde je potrebna jedna etimološka napomena zbog upotrebe reči koja se ne koristi u srpskom jeziku; naime, bilo bi pogrešno engleski izraz *statists* bukvalno preve-

---

<sup>31</sup> Hay, Lister, Marsh, 2006: 39



sti kao etatisti, jer etatizam u našem jeziku ima specifično i isključivo negativno značenje.

NeELITISTI su započeli debatu sa pluralistima sredinom dvadesetog veka pojavom dveju zapaženih knjiga: *Menadžerska revolucija* Džejmsa Barnema (*The Managerial Revolution*, James Burnham) i *Elita vlasti*, Rajta Milsa (*The Power Elite*, Wright Mills). Dok je Barnem izneo argumentaciju da nova menadžerska elita uspostavlja kontrolu svuda u kapitalističkim državama, dotle je Mils pružio argumentaciju za odlučujuću ulogu elita moći u tri oblasti izvršne vlasti u savremenom društvu u SAD: politička elita u administraciji, biznis elita u korporacijama i elita u vojnom establišmentu. To je bila jedna od najvažnijih kritika pluralističke teorije, kritika koja je pokazala da savremena država nije neutralni arbitar različitih interesa u pluralizovanom društvu.

Savremena elitistička teorija pokazala je da u modernoj državi i njenoj političkoj strukturi moći postoji relativno široka mreža uticajnih ličnosti sličnog socijalnog porekla koja se integriše kao politička elita. Integracija modernih elita ide po nekoliko osnova. Tu je, najpre, kao što je već rečeno, slično socijalno poreklo koje pojačava društvenu homogenost elite. Povezano sa tim je i sledeće obeležje: vrednosni konsenzus koji olakšava sporazum među pripadnicima elite na osnovu „podrazumevanih pravila igre“. I najzad, lična interakcija i veze među pripadnicima elite, koje mogu biti neformalne kroz ličnu, porodičnu i socijalnu interakciju, ili formalne kroz članstvo u zajedničkim organizacijama i udruženjima.

Kao i u američkom slučaju, i u britanskoj političkoj sociologiji, postoji jaka i plodna grupa teoretičara koja koristi novi elitistički pristup u izučavanju društveno-klasne strukture i distribucije realne političke moći. Među njima se izdvaja Džon Skot (*John Scott*) koji je početkom devedesetih godina dvadesetog veka identifikovao dve osnovne forme elita moći: *eksluzivne* i *inkluzivne*.<sup>32</sup>

Drugu granu u savremenoj elitističkoj teoriji sačinjavaju oni autori koji se ne mogu ubrojati u radikalne elitiste, ali koji smatraju da država treba da dođe u centar pažnje političkih nauka. Najznačajniji

---

<sup>32</sup> Scott, 1991: 119

predstavnik ove struje je Teda Skokpol (*Theda Skocpol*), koja je po sopstvenom priznanju predstavnik organizaciono realističkog pristupa koji podjednako odbacuje dominantnu pretpostavku, kako liberalno pluralističke, tako i marksističke varijante društvene i političke teorije po kojima se političke strukture i borbe mogu redukovati (makar i u krajnjoj instanci) na socio-ekonomske snage i njihove interese ili konflikte. Za razliku od njih, Teda Skokpol gleda na državu kao na sistem organizovane prisile, koji se mora tretirati kao autonomna struktura i akter.

Skokpolova je razvila sledeće propozicije za pristup u političkoj sociologiji koji je centriran na državu:

- prvo: klasni pokreti i prevrati i duboke socio-ekonomske transformacije koje karakterišu moderne socijalne revolucije, tesno su bile isprepletene sa kolapsom državne organizacije starog režima i konsolidovanim funkcionisanjem državne organizacije novog poretka, što pokazuje da se država mora uzeti ozbiljno kao posebna makro-struktura;
- drugo, osnova državne moći i vlasti je u organizaciji administracije i aparata prinude;
- treće, državne organizacije su potencijalno autonomne od direktne kontrole dominantne klase;
- četvrto, državna organizacija se nužno i u određenom stepenu takmiči sa dominantnom klasom (klasama) u preuzimanju resursa iz ekonomije i društva;
- peto, mada je uobičajeno da država funkcioniše tako da štiti i podržava postojeću ekonomsku i klasnu strukturu, ona takođe ima i svoje posebne i različite interese u odnosu na dominantnu klasu (klase) i
- šesto, države egzistiraju u određenom geopolitičkom prostoru i okruženju, u interakciji sa drugim aktuelnim ili potencijalnim državama i geopolitičkim okruženjima, kao i sa uslovima sopstvene ekonomske i političke strukture, kao i pod uticajem aktivnosti sopstvene elite.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Skocpol, 1985; Hay&others, 2006: 48

Kao što se vidi, Teda Skokpol naglašava važnost uloge kako moćne vladajuće elite, tako i pitanje njene legitimnosti kao ključnog eksplanatornog koncepta.

## **B.**

### **TRI NOVA IZAZOVA TEORIJAMA DRŽAVE I DEMOKRATIJE**

Poslednje decenije 20. veka postavile su pred teoriju države i demokratije nekoliko velikih izazova. Među njima tri su svakako najznačajnija. To su izazovi koji su došli iz polja neofeminističke političke teorije, političke ekologije i teorije globalizacije.

### **Politička teorija neofeminizma**

Za razliku od klasičnog feminizma koji se prvenstveno borio za pravo glasa žena, novi feminizam ima mnogo ambiciozniji i sveobuhvatniji pristup politici. S obzirom na društvenu nejednakost polova i potčinjenost žena, u političkoj teoriji neofeminizma dominiraju dve strategije ili dva tipa politike u odnosu na državu i demokratiju: a) politika redistribucije i ravnopravnosti moći i društvenog položaja; i b) politika priznavanja razlika i prevrednovanja nerespektovanih identiteta.

Pored ta dva tipa politike, postoje i dve načelne pozicije prema državi i demokratiji: pozicija „u“ („*in*“) i pozicija „van“ („*out*“). Prva pozicija prihvata postojeći model države i demokratije i nastoji da reši pitanje rodne ravnopravnosti unutar datog sistema. Možemo je nazvati integrativnom pozicijom i nju reprezentuje liberalni feminizam. Druga pozicija se ne miri sa postojećim sistemom i nju možemo nazvati autonomnom, a nju reprezentuju socijalističko-marksistički i radikalni feminizam.

Neofeminizam je u odnosu na klasični feminizam u još većoj meri teorijski raznorodan i hibridan. To se možda najjasnije vidi u stavovima raznih neofeminističkih struja prema teoriji države.

*Liberalni feminizam* konsekventno zastupa ideju o neutralnoj državi.

*Marksistički feminizam* na savremenu državu prvenstveno i isključivo gleda kao na kapitalističku državu.

*Socijal-demokratski feminizam*, naročito u nordijskim zemljama, gleda na državu kao na „državu blagostanja prijateljsku prema ženama“ („*the women-friendly welfare state*“).

Nasuprot tome, *radikalni feminizam* gleda na državu kao na izrazitu patrijarhalnu tvorevinu.

Postmoderni neofeminizam ima svoje ideje o poststrukturalnoj državi.

U odnosu na shvatanje politike i demokratije postoji dosta oštro razlikovanje unutar savremenog feminizma u odnosu na poznatu podelu na javnu i privatnu sferu. Za razliku od klasičnog feminizma koji je prihvatao tu podelu, kao i od savremenog liberalnog neofeminizma koji takođe uvažava podelu na javni i privatni život, radikalni neofeminizam odbacuje takva shvatanja. Radikalne feministkinje su najvatrenije protivnice shvatanja da politika pripada samo javnom domenu i da zastaje pred vratima privatnoga doma. To njihovo shvatanje najjasnije iskazuju slogani „lično je političko“ i „politika svakodnevnog života“.

U odnosu na shvatanje savremenog društva kao patrijarhalnog, liberalne feministkinje se zadovoljavaju zahtevima za većim prisustvom žena na glavnim položajima u politici, biznisu i profesionalnom životu; marksističko-socijalističke feministkinje naglašavaju ekonomske i kapitalističke aspekte patrijarhata; a radikalne feministkinje ga vide kao sistemski institucionalizovan i sveprisutan oblik muške moći i dominacije.

Značaj feminizma uopšte, a novog posebno, u tome je što je pokazao da, za razliku od podele po polu koja je biološki uslovljena, podela po rodu je društveno, kulturno i politički oblikovana. Neke neofeminističke struje, a na prvom mestu radikalni feminizam, smatraju da je podela po rodu društveni rasep koji je najdublji i politički najznačajniji. Teorije države i teorije i modeli demokratije nisu do kraja uspešno odgovorili na pitanja i izazove koji dolaze iz savremene feminističke teorije i prakse pokreta za oslobađanje žena.

## Ekološka politička misao

Savremena ekološka misao, koja krajem 20. veka doživljava snažan uspon, u načelu je vrlo kritična prema modernoj državi i klasičnoj reprezentativnoj demokratiji. Sve tradicionalne doktrine i ideologije su, prema shvatanjima većine ekologa previše antropocentrične i zato nedovoljno kritične prema industrijalizmu i načinu života zasnovanom na neodrživom razvoju i preteranoj potrošnji.

Od kraja šezdesetih i početka sedamdesetih godina dvadesetog veka u Sjedinjenim Državama i Zapadnoj Evropi dolazi do pojave i uspona modernih ekoloških pokreta. Iz njih se stvaraju prve zelene političke partije.

Mada je jedan od slogana zelenih partija „ni levo, ni desno, nego pravo“, moderna ekološka misao se generalno shvata kao levo orijentisana. Ekologizam je, ipak, u političkom pogledu takođe hibridna ideologija. Možemo razlikovati nekoliko struja i teorijsko-ideoloških pravaca kao što su ekosocijalizam, ekoanarhizam, ekofeminizam i desničarski ekologizam.

Gljučna tema *ekosocijalizma* je da su kapitalizam i logika profita najveći neprijatelji životne sredine. Slaba tačka ovog pristupa je iskustvo zemalja državnog socijalizma, posebno u bivšem Sovjetskom Savezu, koje je proizvelo neke od najozbiljnijih ekoloških katastrofa (Černobil, Aralsko jezero i dr).

*Ekoanarhizam* možda na najadekvatniji način iskazuje suštinu ekologizma. Zajednički principi ekologizma i anarhizma su kritički stav prema državi i veće poverenje u solidarnost i uzajamnost, ali i ravnoteža i harmonija unutar raznolikog sveta prirode i društva.

*Ekofeminizam* smatra da je ekološkoj destrukciji najviše doprineo patrijarhat. Dakle, prirodu ne ugrožava ljudska vrsta, već muškarci i institucije muške moći, uključujući državu. Dok je odnos između muškaraca i prirode posredovan patrijarhalnom kulturom, dotle između žena i prirode postoji suštinska i harmonična veza. Za ekofeministkinje rodna nejednakost i ekološka destrukcija su deo istog procesa.

*Desni ekologizam* je ekološka verzija konzervativizma. Zalaže se za zaštitarstvo i konzervaciju prirode, kao i za romantičarski povratak predindustrijskom ruralnom načinu života.

Praksa ekoloških pokreta i zelenih partija skreće na sebe pažnju kako ukupne javnosti tako i političke teorije. U poslednjih nekoliko decenija 20. i u prvoj deceniji 21. veka dolazi do intenzivne teorijske produkcije koja razmatra razna pitanja odnosa čoveka i društva prema prirodi. U krilu društvenih nauka konstituišu se nove discipline kao što su socijalna ekologija, urbana ekologija, politička ekologija. U njima se razmatraju društveni i politički aspekti ekoloških pitanja i uspostavljaju pokidane veze između društvenih, prirodnih, tehničkih i medicinskih nauka.

Jedan od ključnih postulata političke ekologije je da bez zdravog društva nema ni zdravog odnosa čoveka prema prirodi. Zato je ekološka politička misao, ili zelena politička teorija, zainteresovana kako za pitanje države, tako i za model njenog demokratskog uređenja.

U odnosu na pitanja države ekologizam u celini smatra da postoji prostorna disfunkcionalnost između države i prirodnog okruženja. Posledica toga je razvoj prevelikih društava i nedovoljno sposobnih država, koje nisu u stanju da obezbede socio-ekološko blagostanje svojih građana. Nema te države koja bi – bez obzira na svoju veličinu, broj stanovnika, ekonomsku snagu, tehnološku razvijenost ili političku i vojnu moć – mogla sama da reši globalne ekološke probleme.

Centralna kontradikcija na koju ukazuje savremena politička ekologija postoji između globalnog karaktera ekoloških pitanja i prostorno razdeljenih i teritorijalno omeđenih političkih institucija mnoštva država, uzetih pojedinačno. S obzirom na to da je svaka država prvenstveno orijentisana da štiti interese samo građana na svojoj teritoriji, teško je očekivati da države mogu da uspostave takvu kooperaciju među sobom do stepena neophodnog da se izbegne ekološki kolaps. Koliko je ta ocena tačna, bolno potvrđuju često nepremostive teškoće u dolaženju do zajedničkih dogovora na globalnim ekološkim samitima državnika sveta, koji se relativno redovno održavaju na različite teme: od problema prekomernog porasta stanovništva, preko teme o održivom razvoju, pa do rešavanja problema klimatskih promena.

Globalni karakter mnogih ekoloških problema doveo je u pitanje i jednu od standardnih i nezaobilaznih karakteristika moderne nacionalne države, njenu suverenost. Klasično shvaćena suverenost kao nepriko-snoveno pravo svake države da na svojoj teritoriji radi šta hoće, danas

je ozbiljno dovedena u pitanje. To je postalo očigledno nakon akcidenta u nuklearnoj elektrani u Černobilju 1986. godine, kada su ubitačne radioaktivne čestice doprle do skoro svih krajeva Evrope. Savremena teorija rizika, za čiju afirmaciju je najzaslužniji nemački politički sociolog Urlih Bek (*Ulrich Beck*), pokazuje da postoje kvalitativne razlike između starih i novih rizika. Novi rizici su u najvećem broju slučajeva ekološki rizici koji imaju širi domet od teritorije jedne države, i trajnije dejstvo od postojanja bilo koje političke zajednice.

Globalni karakter degradacije životne sredine postaje sve više očigledan i za najširu javnost. Po Dejvidu Goldblatu (*David Goldblatt*) postoje tri oblika globalizacije ekoloških problema.<sup>34</sup>

Prvi je zagađenje koje se proteže izvan granica kontrole svake države ponaosob, kao što su kisele kiše i razni oblici aerozagađenja.

Drugo, postoji međusobna globalna zavisnost faktora životne sredine, to jest uzroci stvoreni na jednom mestu mogu imati posledice na sasvim drugom kraju sveta (topljenje ledenih glečera na polovima, seča i uništavanje prašuma, i dr.).

Treće, sve je češća degradacija zajedničke prirodne okoline, kao što su rupe na ozonskom omotaču, ili zagađenje okeana i mora, što utiče na sve ljude na planeti, kao i na buduće generacije, nezavisno od države u kojoj žive ili će se roditi. Kako kaže Kejt Neš, „ekološki problemi očigledno su povezani sa globalnom politikom, jer se mnogi od njih mogu rešavati isključivo na tom nivou“.<sup>35</sup>

## Izazovi globalizacije

Poslednje decenije 20. veka, a naročito nakon urušavanja socijalizma, protiču u znaku ubrzanog planetarnog povezivanja koje se označava terminom globalizacija.

Termin globalizacija je reč koja je, kako kaže Bob Džesop „polivalentna, promiskuitetna, kontroverzna reč, koja često više prikriva nego što otkriva o aktuelnim ekonomskim, političkim, društvenim i kultur-

---

<sup>34</sup> David Goldblatt, 1997

<sup>35</sup> Neš, 2006: 66

nim promenama<sup>36</sup>. Po njemu, najbolja upotreba ovog termina služi da označi neke bitne karakteristike savremenih globalnih društvenih i političkih procesa. Te karakteristike su: multicentričnost, višeslojnost, multitemporalnost, višestrukost formi i multikauzalnost.

Multicentričnost pokazuje da pokretačke snage i aktivnosti globalizacije ne dolaze samo iz jednog centra, već sa više različitih mesta. Višeslojnost ukazuje da procesi globalizacije uključuju aktere na svim nivoima društvenog života, a da se na njene forme gleda iz različitih uglova kao na internacionalizaciju, prekograničnu kooperaciju, regionalnu saradnju, internacionalnu lokalizaciju, glokalizaciju, glurbanizaciju, i slično. Multitemporalnost označava restrukturaciju temporalnosti i vremenskih horizonata u smislu vreme-prostor kompresije. Multikauzalnost je očevidna karakteristika globalizacije jer je taj proces rezultat mnogih različitih uzroka i njihovih kontingentnih interakcija. Uzete zajedno, ove karakteristike pokazuju da je globalizacija jedan kompleksan proces u nastajanju, koji je rezultat delovanja mnogih različitih snaga i na mnogo nivoa.<sup>37</sup>

Najčešće se ukazuje na tri osnovne dimenzije globalizacije: ekonomsku, političku i kulturno-ideološku.<sup>38</sup> Grejem Gil (*Graeme Gill*) smatra da postoje tri glavna elementa ekonomske globalizacije: internacionalizacija proizvodnje, slobodna svetska trgovina i globalizacija finansijskih tokova i transakcija. Najveći uticaj na političku globalizaciju imali su, po njegovom mišljenju, formiranje Ujedinjenih nacija i razvoj nuklearnog naoružanja. Za kulturno-ideološku dimenziju globalizacije najveći značaj po Gilu ima razvoj novih medija i komunikacija, a među njima internet. Kompjuterska revolucija u komunikacijama obeležila je ovu fazu globalizacije kao bitno drugačiju od prethodnih. „Njena brzina, širenje i mnogostrukost prilaznih pozicija znače da je internet sredstvo komunikacije autonomno od države i u osnovi van kontrole<sup>39</sup>. Internet je potencijalno značajan izvor političke moći jer kombinuje visoku tehnologiju sa virtuelno neograničenim izvorima informacija.

---

<sup>36</sup> Jessop, 2008: 178

<sup>37</sup> Jessop, 2008: 178,179

<sup>38</sup> Gill, 2003: 227

<sup>39</sup> Gill, 2003: 238



Posebnu snagu mu daje mogućnost prenosa informacija i virtuelnog novca bez vođenja računa o državama i njihovom interesu.

U sve obimnijoj literaturi i debati o globalizaciji mogu se uočiti više različitih glavnih teza i teorijskih pozicija. One se kreću u širokom rasponu od preuveličavanja značaja i efekata globalizacije do negiranja njenih osobenosti. Ovde se u najkraćim crtama ukazuje na neke od najvažnijih teza u toj debati, i to imajući u vidu prvenstveno uticaj globalizacije na položaj i ulogu klasične nacionalne države.

Za zastupnike *hiperglobalističke teze (the hyperglobalist thesis)* svet je danas dramatično različit od onog od pre samo dve ili tri decenije. Po njihovom mišljenju mi danas živimo u svetu bez granica. To naročito važi za ekonomske tokove koji pokazuju da je porast stranih direktnih investicija u samo dve decenije (od 1982. do 2002. godine) porastao sa 59 milijardi na 651 milijardu dolara. Globalizacija je najtešnje povezana sa širenjem istinski slobodnog tržišta, a svako mešanje vlada pojedinih država da se mešaju u ekonomiju osuđeno je na neuspeh. Argumenti zastupnika hiperglobalističke teze su da globalizacija ne označava samo „kraj geografije“<sup>40</sup>, nego i „kraj nacionalne države“.<sup>41</sup>

Suprotna hiperglobalističkoj je *skeptička teza (the sceptical thesis)* čiji predstavnici zastupaju mišljenje da se današnja situacija u svetu ne razlikuje bitno od stanja na početku dvadesetog veka. Njihov argument je da je u odnosu na situaciju od pre jednog veka, dakle pre početka Prvog svetskog rata, u pogledu nivoa trgovine i investiranja današnja ekonomija stvarno manje otvorena i manje integrisana.<sup>42</sup> Po njihovom mišljenju glavni tokovi trgovine i investicija daleko su od globalnog, jer se najvećim delom odvijaju u trouglu između Severne Amerike, Evrope i Japana.

Naredna pozicija se može označiti kao *teza o kompleksnoj globalizaciji (the complex globalization thesis)* koja na globalizaciju ne gleda kao na već uspostavljeno i završeno stanje, već kao na proces koji se upravo dešava. Zastupnici ove teze prihvataju stav skeptika da je nivo integracije sličan onom na početku 20. veka, ali tvrde da je priroda integracije drugačija. Ne radi se samo o globalizaciji trgovine, nego i proizvodnje. Tako se ukazuje da je za razliku od predašnjeg stanja

<sup>40</sup> O'Brien, 1992

<sup>41</sup> Ohmae, 1996

<sup>42</sup> Hirst & Thompson, 1999

kada su tri četvrtine Fordovih automobila proizvođeni u SAD, sada je situacija obrnuta, jer se isto toliko Fordovih automobila proizvodi van Sjedinjenih Država.<sup>43</sup> Na kompleksnost globalizacije ukazuje i činjenica o porastu „globalne svesti“<sup>44</sup>. Mada odbacuju tezu hiperglobalista da je globalizacija potpuno degradirala nacionalnu državu, smatraju da su procesi globalizacije ozbiljno i dalekosežno promenili njenu ulogu. Moć države se pomera i transformiše ne samo prema spolja (ka međunarodnom okruženju), nego i prema unutra (prema lokalnim i regionalnim grupama za pritisak), kao i na stranu tržišnih aktera (prema multinacionalnim korporacijama).

## Veliki povratak države

U klasičnoj ili herojskoj fazi razvoja političkih nauka država je bila u centru teorijske pažnje. To je doba kada u teorijsko-metodološkom smislu dominira takozvani stari institucionalizam, pa je i razumljivo što se na državu gledalo kao na najvažniju političku instituciju.

Veći deo 20. veka proteći će u pomeranju težišta interesovanja političkih nauka sa države na neke druge pojave u političkom životu. Interesovanje za državu se iz centralne pozicije pomera na margine teorijskog interesovanja političke misli. Razloga za takvo stanje stvari ima više. Ovdje ću navesti samo neke najvažnije.

Prvo, pojava klasičnog ili ranog pluralizma (Bentli, Laski i drugi) u središte pažnje dovodi teoriju interesnih grupa. Na državu se gleda kao na jednu asocijaciju među mnogima.

Drugo, dolazak i uspon bihejviorizma (za čiji ulazak u političke nauke najviše zasluga ima predsednik Američke asocijacije za političke nauke Čarls Merijam (*Charles Merriam*)) donosi promenu ključne paradigme: umesto institucija, fokus teorijskih i istraživačkih agendi u političkim naukama pomera se ka izučavanju ponašanja.

Treće, novi pluralizam (čiji je najznačajniji predstavnik Robert Dal) koji stupa na scenu i doživljava uspon u prvim decenijama nakon

---

<sup>43</sup> Held, et al., 1999

<sup>44</sup> Robertson, 1992

Drugog svetskog rata, nudi poliarhijski model demokratije u kome država ustupa svoje mesto složenoj i polimorfnoj mreži moći na različitim nivoima odlučivanja.

Četvrto, nakon eksplozije društvenih pokreta u šezdesetim i sedamdesetim godinama 20. veka, u središte interesovanja političke sociologije, pa i političkih nauka u celini, dolazi teorija društvenih pokreta, koja na kritičan način gleda na ekspanziju savremene države i na kolonizaciju sveta života od strane sveta poretka (Habermas).

Peto, sa krizom ideološkog etatizma i implozijom socijalizma naglo raste interes za teoriju civilnoga društva, koja se sa periferije pomeru u središnje polje interesovanja političke sociologije i političke teorije (Džon Kin (*John Keane*), Džin Koen (*Jean Cohen*) i Endrju Arato (*Andrew Arato*) i dr.).

Međutim, poslednje decenije 20. i prva decenija 21. veka protiču u znaku velikog povratka države kao ključne teme na teorijsku agendu političkih nauka. Na to je uticalo mnogo faktora, ali je neosporno da se tematski povratak države poklopio sa sledećim pojavama.

Najpre, uspon etno-nacionalizma koji je pratio formiranje novih država na tlu Evrope, a posebno na teritoriji bivše Jugoslavije i Sovjetskog Saveza, i traganje za „postnacionalnim konstelacijama“ (Habermas) savremenih država.

Zatim, intenzivni procesi regionalizacije i regionalnog transnacionalnog povezivanja, na jednoj, i nadnacionalnih integracija (kao što je slučaj sa Evropskom unijom i njenim proširenjem), na drugoj strani, otvorili su na nov način mnoga klasična pitanja nacionalne države.

Najzad, snažni talasi globalizacije i kosmopolitizma, kao da su omogućili nastupanje postmodernoga doba post-države, i otvorili pitanje da li je doba države i državne suverenosti na izmaku.

Teorijski odgovori na sve ove izazove bili su dvostruki. S jedne strane, političke nauke su ponovo oživele svoj sadržinski interes za pitanja države. S druge strane, došlo je do teorijsko-metodološkog pomeranja koje se najbolje očitava u pojavi i usponu takozvanog novog institucionalizma.

Oživljavanje sadržinskog interesa za pitanja države obeležila je pojava nekoliko izuzetno značajnih teorijskih radova koji su najavili veliki povratak države u centralni tematski krug savremenih političkih nauka.

Najznačajniji uticaj u tom smislu izvršila je knjiga *Bringing the State Back in* (1985), a posebno uvodni tekst za ovu knjigu koji je napisala Teda Skocpol (*Theda Skocpol*). Glavnu poentu tog teksta izražava ocena o potrebi paradigmatičke preorijentacije sa teorija centriranih na društvo ka obnovljenom interesu za državu. Za razliku od knjige Erika Nordlingera (Eric Nordlinger) *On the Autonomy of the Democratic State* (1981) koja akcenat stavlja na mogućnosti autonomne akcije države, Teda Skocpol zaključuje: „Ako državu vratimo natrag na odgovarajuće centralno mesto u objašnjenju društvenih promena i politike, bićemo prisiljeni da uvažavamo urođenu i specifično svojstvenu istoričnost sociopolitičkih struktura, i moraćemo da obratimo pažnju na neizbežnu isprepletenost razvoja na nacionalnom nivou sa promenama svetskog istorijskog konteksta“<sup>45</sup>.

## Država pred novim izazovima

Na savremenu fizionomiju države na kraju dvadesetog i na početku dvadeset prvog veka bitno utiču procesi globalizacije. Globalizacija do koje dolazi u sferi ekonomije, finansija, saobraćaja, turizma, informacije i medija, ljudskih prava, ekologije, bolesti i ljudskog zdravlja, bitno utiče na karakter i prirodu moderne savremene države. Mnoge klasične koncepcije vezane za državu ozbiljno su dovedene u pitanje pod dejstvom procesa globalizacije. Tu pre svega mislim na klasičnu ideju suverenosti države, koja je u eri globalizacije, ozbiljno ne samo ograničena, već na neki način i izmenjena.

Drugi veliki izazov za modernu državu dolazi iz ekološkog polja iz polja odnosa čoveka i društva prema prirodi. Nacionalna država može i mora da se nosi sa lokalnim problemima zaštite prirode, ali niti može, niti je u stanju da rešava globalne ekološke probleme i rizike kao što su: oštećenja ozonskog omotača, globalno zagrevanje i efekat staklene bašte, uništavanje tropskih šuma, obezvređivanje obradivog zemljišta i širenje pustinja, obezbeđivanje dovoljnih količina vode za piće, proizvodnja zdrave hrane, deponovanje otpada. Posebno je važno rešavanje

---

<sup>45</sup> Skocpol, 1985: 28

problema nastalih upotrebom nuklearne energije, kao i još nesagledivih rizika i posledica u proizvodnji genetski modifikovanih organizama (genetski inženjering) i slično.

Treća grupa izazova za savremenu državu dolazi iz kulturnog polja. Očuvanje i razvoj nacionalnih kultura i etničkih identiteta predstavlja protivtežu procesima globalizacije i standardizacije. Modeli multikulturalizma i politike identiteta i priznavanja različitosti se sa različitim stepenom uspeha primenjuju u savremenim državama. Mnoga od tih pitanja su u stalnom preispitivanju.

Najzad, kao što sadašnja situacija pokazuje na dramatičan način, moderne države su pred velikim izazovima koji nastaju u vreme velikih ekonomskih i finansijskih kriza, koje proizvode armije nezaposlenih, šire polje siromaštva i podižu nivo konfliktnosti unutar savremenih država i društava.

Da bi uspešno odgovorila na ova i druga pitanja i izazove, savremena država mora da unapređuje svoje upravljačke i demokratske kapacitete. Izgradnja institucionalnih kapaciteta države sastoji se u ojačavanju postojećih i izgradnji novih ustanova. Slabe države i nekompetentne vlade su izvor mnogih ozbiljnih lokalnih i regionalnih problema, koji se, ponekad reperkutuju i na globalnom nivou. U većini država u razvoju u trećem svetu, kao i tzv. tranzicionih država u postkomunističkim društvima, državne institucije su, po pravilu, previše slabe, a ne previše jake, kako se to uobičajeno smatra. Ključno pitanje ovih društava je kako unaprediti njihove državne kapacitete.

Dakle, jedno je pitanje delokruga države, to jest različitih funkcija i ciljeva koje pokrivaju vlada i druge državne institucije. Sasvim je drugo pitanje jačine ili sposobnosti države i njene vlasti da planiraju i sprovedu u delo određenu politiku i to se danas naziva institucionalnim ili državnim kapacitetom određene države.

## **Zaključne napomene**

Kao što je na početku ovog teksta rečeno, odnos društva i države ključno je pitanje političke sociologije. Modaliteti rešenja tog odnosa najjasnije se prelamaju na pitanjima demokratskog uređenja države.

Kako klasične tako i savremene političke teorije različito gledaju na pitanja odnosa društva i države; neke stavljaju u središte svojih analiza društvo, pa iz tog ugla gledaju na državu, dok su druge prvenstveno fokusirane na državu, a društvo imaju u drugom planu.

Kratak osvrt na tradicionalne teorije države i demokratije, kao i na inovacije unutar neopluralističke, neomarksističke i neoelitističke teorijske pozicije, pokazuje da klasični pluralizam i klasični marksizam pripadaju grupi teorija centriranih na društvo, koje stvara državu (*society-made states*). U grupu teorija centriranih na državu koja stvara društvo (*state-made society*) spadaju elitizam u klasičnoj i novoj varijanti, neoliberalizam i institucionalni državizam (*statism*). Šire obrazloženje ovih zaključaka može se naći u knjizi Kristofera Pirsona *Moderna država*.<sup>46</sup>

S druge strane, pred savremenom političkom sociologijom države i demokratije i političkom teorijom u celini, stoje i dalje mnogobrojni izazovi koji dolaze iz polja neofeminističke teorije, političke ekologije i teorije globalizacije.

## Literatura

- Abeles, Mark, 2001, *Antropologija države*, biblioteka XX vek, Beograd: Čigoja štampa
- Ciceron, 2002, *Država*, Beograd: Plato
- Creveld, van Martin, 2007 (1999), *The Rise and decline of the State*, Cambridge: Cambridge University Press
- Cudworth, Erika, Hall, Timothy & McGovern, John, 2007, *The Modern State: Theories and Ideologies*, Edinburgh: Edinburgh University Press
- Čavoški, Kosta, Vasić, Radmila, 2007, *Uvod u pravo*, Beograd: Službeni glasnik
- D'Entreves, Alexander Passerin, 1967, *The Notion of the State*, Oxford: Clarendon Press
- Dunleavy, Patrick, O'Leary, Brendan, 1987, *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*, London: The Macmillan Press

---

<sup>46</sup> Christopher Pierson, *The Modern State*, 1996

- Evans, Peter, Rueschemeyer, Dietrich & Scocpol, Theda, edited by, 1985, *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press
- Fukujama, Frensis, 2007, *Građenje države*, Beograd: Filip Višnjić
- Gill, Graeme, 2003, *The Nature and Development of the Modern State*, New York: Palgrave
- Haeberle, Peter, 2002, *Ustavna država*, Zagreb: Politička kultura
- Hay, Colin, Lister, Michael and Marsh, David, edited by, 2006, *The State: Theories and Issues*, New York: Palgrave
- Hinsli, Henri Frensis, 2001, *Suverenitet*, Beograd: Filip Višnjić
- Jessop, Bob, 2008, *State Power*, Cambridge: Polity Press
- Kasirer, Ernst, 1972, *Mit o državi*, Beograd: Nolit
- King, Roger and Kendall, Gavin, 2004, *The State, Democracy and Globalization*, New York: Palgrave
- King, Roger, 1986, *The State in Modern Society*, London: Macmillan
- Lalović, Dragutin, 2008, *Države na kušnji*, Zagreb: NZCH, Disput
- Marsh, David and Stoker, Gerry, 1995, *Theory and Methods in Political Science*, London: Macmillan Press (takode: Marsh David, Stoker Gerry, 2005, *Teorije i metode političke znanosti*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti)
- Neumann, Franz, 1974, *Demokratska i autoritarna država*, Zagreb: Naprijed
- Neš, Kejt, 2006, *Savremena politička sociologija*, Beograd: Službeni glasnik
- Nordlinger, Eric, 1981, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge: Harvard University Press
- Ofe, Klaus, 1999, *Modernost i država*, Beograd: Filip Višnjić
- Pavlović, Vukašin, 2007, *Makijaveli: republikanizam i tehnologija vlasti*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka, Beograd: FPN BU
- Pavlović, Vukašin, 2006, *Nova demokratija i stari poredak*, Kultura polisa br. 4-5, Novi Sad: Udruženje za političke nauke SCG, ogranak Novi Sad
- Pierson, Christopher, 1996, *The Modern State*, London and N.Y.: Routledge
- Poggi, Gianfranco, 1990, *The State, Its Nature, Development and Prospects*, Cambridge: Polity Press

- Poggi, Gianfranco, 2004, *Theories of State Formation*, in: The Blackwell Companion to Political Sociology, 2004, Edited by Kate Nash and Alan Scott, Oxford: Blackwell
- Putnam, Robert, 1993, *Making Democracy Work, Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press
- Scot, John, 1991, *Who Rules Britain?*, Cambridge: Polity Press
- Skinner, Quentin, 2002 (1978), *The Foundations of Modern Political Thought*, Volume 1, The Renaissance, Cambridge: Cambridge University Press
- Skockpol, Theda, 1985, *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*, in: Evans Peter, Rueschemeyer Dietrich and Skockpol Theda, Edited by, 1985, *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press
- Šulce, Hagen, 2002, *Država i nacija u evropskoj istoriji*, Beograd: Filip Višnjić
- Vincent, Andrew, 1993(1987), *Theories of The State*, Oxford: Blackwell (takode: Vinsent Endrju, 2009, *Teorije države*, Beograd: Službeni glasnik)



## KARAKTER I FUNKCIJE DRŽAVE

**Sažetak:** *U ovom radu autor razmatra različite forme i sadržaje, ali i perspektive i samu sudbinu socijalno odgovorne države unutar poodmaklog procesa „pražnjenja države“. U fokusu analize je država „u raljama“ globalizacije i tranzicije, odnosno šanse i prostori, ali i prepreke i barijere da Srbija i faktički postane pravna demokratska, evropska, socijalno odgovorna država i društvo.*

**Ključne reči:** *država, funkcije, socijalni model, tranzicija*

Kriza, i prateća razorna kritika koncepta i prakse „države blagostanja“, odnosno preciznije, države socijalne sigurnosti, reaktuelizovali su osadesetih godina 20. veka rasprave oko poželjne strukture i opravdanih, optimalnih i održivih funkcija moderne države. U fokusu polemika našlo se pitanje opravdanosti i poželjnog obima državnih intervencija u privredno i socijalno tkivo, koje za cilj imaju socijalne transfere i pre-raspodelu u korist siromašnih, odnosno sama socijalna uloga i karakter države.

Početakom trećeg milenijuma, nakon talasa „turbo-globalizacije“ i suočavanja sa njenim brojnim ekonomskim, ali i političkim i kulturnim aspektima i efektima, pitanje poželjnog i mogućeg karaktera i funkcija države je internacionalizovano, zaoštreno i praktično preformulisano u dilemu: Da li je danas u globalizovanom okviru i ključu autonomna, intervenišuća neokenzijanska nacionalna država, uopšte još i prisutna i moguća. U polemikama su se na jednoj, neoliberalnoj strani našli zagovornici konceptata „minimalne“, „neutralne“, „legalne“ ili „preduzetničke države“ koji, u manjoj ili većoj meri, osporavaju opravdanost i celishodnost redistributivnih strategija države. Na drugoj strani, našli

<sup>1</sup> Autor je docent na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

su se autori i struje mišljenja (socijaldemokratska, hrišćansko-socijalna), koji, prihvatajući delom kritike „države blagostanja“ (welfare state) koje dolaze sa desnice, nastoje da priče o njenoj demontaži, pa i agoniji i smrti, zamene njenom akomodacijom i razvojem koncepata nove „države/društva sigurnosti i blagostanja“, „socijalno odgovorne države“ ili „države socijalnog ulaganja“ (Gidens).

Sve to zahteva da se redefinišu pojam, uloga i funkcije države i prostori i šanse socijalno odgovorne države, čiji je welfare state samo jedan, istina najpoznatiji i najrazvijeniji, od brojnih modaliteta.

## Gradenje države

Logično se, međutim, prethodno otvaraju dva osnovna pitanja. Prvo čini sama dilema određenja karaktera i prirode države. Drugo se tiče opsega njenih održivih funkcija, odnosno procesa „građenja“ države i, posebno, određenje granica njenih intervencija.

Državu bi mogli polazno odrediti kao političku zajednicu koja poseduje interno i eksterno priznatu suverenu vlast nad određenom teritorijom i stanovništvom. Njeno ključno svojstvo je suverenost, odnosno monopol nad legitimnom upotrebom nasilja (Maks Veber) i pravo da osigura poštovanje zakona i pravila i kazni njihove prekršiće.

Strukturu države čini set institucija koje pripadaju trima granama vlasti (zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj) i njihova horizontalna i vertikalna organizacija, kao i mreža svih organa i tela odgovornih za sprovođenje javnih politika i odluka i finansiranih iz javnih izvora u širokom luku od policije do metereološke službe.

Vertikalna struktura moći, njena (pre)raspodela na različite nivoe organizovanja vlasti, predstavlja bazični kriterij za podelu država na centralizovane „proste“ ili **unitarne države**, manje-više decentralizovane **regionalne** i složene, **(kon)federalne državne zajednice**.

Horizontalna raspodela moći, njen koncentrisani ili podeljeni, monocefalni ili bicefalni (dvooglavi) karakter deli državne sisteme na „jednoglave“ **parlamentarne** ili **predsedničke** i „dvooglave“ **polu-predsedničke** sisteme sa potencijalnim rivalitetom neposredno biranog

predsednika i vlade i premijera koji crpe moć iz podrške parlamentarne većine.

Izborna ili neizborna, nasledna reprezentativna vodeća pozicija u državi u osnovi je podela na **republikanski** ili **monarhijski oblik vladavine**.

Formalni, ali i faktički uspostavljeni odnos između grana vlasti može oscilirati na skali od **ravnoteže** i **uzajamne kontrole vlasti** do koncentracije i **jedinstva vlasti** formalno u rukama parlamenta, a efektivno u rukama izvršne vlasti.

Najzad, ključna podela država je podela na **nedemokratske režime** i manje ili više demokratske poretke na širokoj skali od tek **izbornih demokratija** do **liberalno-demokratskih poredaka** sa bar tendencijski razvijenim elementima **konsenzualne, participativne** ili različitih formi **dijaloške demokratije**.

U osnovi ove podele je moć ili nemoć građana i organizacija civilnog društva (OCD) da koriste mehanizme izbornog uticaja na formiranje vlasti, ali i kanale i instrumente njene kontrole i kritike i u međuzbornom periodu. Prethodno, (ne)postojanje ekonomskog, socijalnog i političkog pluralizma i kompeticije određuje da li ćemo imati pravu izbornu utakmicu ili „trku sa jednim konjem“ (Mil), odnosno političke elite koje se nude ili one koje se (samo)nameću.

Moderne, centralizovane države nastale su u Evropi tokom 16. veka da bi ih danas u globalizacijskom okviru i kjuču u sve većoj meri odlikovala decentriranost i disperzija i podeljenost suvereniteta sa nadnacionalnim integracijama, ali i subnacionalnim organizacijama i institucijama i tek koordinirajuća uloga u obavljanju brojnih nekada autonomno obavljanih funkcija, uključiv i one bezbedonosne.

Sam proces građenja države ima, po Frensisu Fukojami dva svoja, relativno autonomna aspekta.

Prvi čini saglasnost oko definisanja opsega i dubine zahvata državnih intervencija u socijalno tlo, odnosno različitog obima normativnih, sigurnosnih, vlasničkih, ekonomskih ili socijalnih i kulturnih funkcija i unutrašnjih i spoljnih političkih aranžmana države.

Drugi aspekt tiče se njenih (ne)dovoljnih, efikasnih i ekonomski održivih i „isplativih“ kapaciteta da realizuje odabrani opseg svojih funkcija. Radi se pre svega o meri postojanja i racionalnog organizova-

nja kredibilnog, odgovornog, kompetentnog i nekorumpiranog državnog aparata.

Po obimu državnih funkcija, demokratske države se mogu podeliti u tri grupe.

U prvu grupu spadaju države sa minimalnim opsegom funkcija. Po pravilu radi se, pored odbrane, reda i zakona, kao i zaštite vlasničkih prava, tek o pružanju osnovnih javnih dobara u oblastima bazičnog obrazovanja i zdravstvene i socijalne zaštite. Četvrtu grupu funkcija minimalne države čini kreditno-monetarna politika i bazični makroekonomski menadžment. Koncept **minimalne države** je zakonito čedo klasične liberalne teorije i njenog ljubomornog čuvanja prostora individualnih sloboda, odnosno zaziranja od državnog intervencionizma, ali i svakog kolektivističkog diktata i „tiranije većine“ (Tokvil).

Prisustvo države, legalno i legitimno strogo je ograničeno na vidljive odore i uniforme vojnika, policajca, sudije, poreznika i carinika i tek eventualno učitelja i lekara. Država kao „noćni čuvar“ (Lok) u sferi ekonomije treba samo da vodi politiku „čvrstog novca“ i da utvrđivanjem pravila igre spreči pojavu monopola i garantuje slobodnu tržišnu utakmicu.

Nešto razvijeniji srednji tip „**razvojne države**“ razvija i funkcije podrške strateškom razvoju, osiguranja i finansijske regulacije, kvalitetnije i obuhvatnije sisteme delovanja obrazovanja i socijalnog osiguranja, kao i zaštite od ekoloških rizika.

Aktivna razvojna, za razliku od „države noćnog čuvara“, želi da podrži i pospeši privredni razvoj i u tom cilju ulazi u aranžmane i sporazume sa nosiocima ključnih ekonomskih interesa uvodeći u ekonomiju, kao i u socijalnu politiku, strategije, predvidljivost i državnu potporu. Neokorporativni aranžmani od evropskih zemalja do Japana i azijskih „malih tigrova“ unutar **takmičarskih država** su najbolja ilustracija prakse koju, bar u okvirima krize, preuzimaju i najliberalnije ekonomije i države.

Najzad, treći tip – **socijalna**, odnosno na političkom registru **socijaldemokratska država** razvija mešovitu svojinu, aktivno se meša u industrijsku politiku i vrši (umerenu) redistribuciju bogatstva. Cilj umerene, socijaldemokratske levice je da državu i njene redistributivne strategije iskoristi za „upravljanje kapitalizmom“ i njegovo socijalizovanje kroz smanjenje siromaštva i društvene nejednakosti.

Za razliku od demokratskih, nedemokratski režimi – autoritaro-kolektivistički i, posebno, totalitarni predstavljaju neku vrstu svedržavlja. Autoritarni režimi uspostavljaju državnu kontrolu nad ekonomijom i ukidaju ili krajnje redukuju ekonomsko i političko tržište i pluralizam. Totalitarni poredak pod direktnu kontrolu i nadzor „Velikog brata“ (Orvel) stavlja i privatno ponašanje i odnose, dakle ukida civilno društvo i, ukidajući svaku autonomiju u oblastima obrazovanja, kulture, religije i ideologije, propisuje obavezno, oficijelno mišljenje.

Kraj 20. veka obeležila su, međutim, dva fenomena vezana za karakter i funkcije države: širenje demokratije i gotovo univerzalno prihvatanje liberalno-demokratskog modela kao uzora, ali i istovremeni proces „pražnjenja države“ (Džesop, 1990). „**Prazna država**“ rezultat je sinergetskog delovanja triju komplementarnih procesa koji nagrizaју suverenitet nacionalne države. Globalizacija i istovremeno prenošenje upravljanja na podržavne nivoe (regione i lokalne zajednice) odraz su činjenice da je nacionalna država u isti mah postala i premala i prevelika da optimalno rešava određeni krug problema Treći proces restrukturiranja države manifestuje se kroz delimičnu marketizaciju, deregulaciju pa i privatizaciju javnih službi, odnosno nastojanje da se javni sektor (i kroz praksu javno-privatnih partnerstava) učini održivim i konkurentnim. Suštinu tog procesa čini pomeranje od vladanja ka upravljanju (Hejvud, 2004: 193- 196).

Na drugoj strani, institucionalni dizajn i kapacitet državnih organa zavise od četiri međusobno povezana aspekta državnosti.

Prvi aspekt tiče se kvaliteta menadžmenta u oblasti organizacije i upravljanja javnim ustanovama i preduzećima. Znanja iz ovih oblasti relativno su lako prenosiva i stiču se obukom i obrazovanjem. Moderne, u globalizacijskom konkurentnom okviru nužno što racionalnije organizovane takmičarske, odnosno **preduzetničke države** traže u oblasti upravljanja javnim politikama i vođenja javnih finansija transfer znanja iz privatnog sektora prepuštajući mu ugovornim odnosom i odgovarajuće poslove.

Drugi aspekt čini sam odabrani oblik vladavine i politički sistem. Određene njegove formativne karakteristike poput decentralizacije i principa subsidijarnosti mogu pogodovati jednim (ekonomija, regi-

onalni razvoj, građanske inicijative), a stvarati probleme adaptacije u drugim podsistemima (bezbednost, odbrana, antikoruptivne strategije). Optimalno projektovana institucionalna struktura je zato od veoma velikog značaja.

Optimalnost i profesionalna kompetentnost državne administracije jesu nužni, ali ne i dovoljni uslovi. Neophodno je da odgovarajući poredak uživa i kredibilitet i demokratsku legitimaciju građana. Poverenje u političke aktere i institucije je treći, u Srbiji i većini zemalja u tranziciji u velikoj meri deficitaran resurs. Horizontalne i vertikalne mreže i uspostavljene odnose poverenja Ofe definiše kao raširenost uverenja da će se drugi uzdržati da nanese štetu i da će, kad god je to moguće, pridoneti našem blagostanju (Ofe, 1999).

Četvrti, subpolitički aspekt institucionalnih kapaciteta i „dobrog zdravlja“ države vezan je za (de)stimulativan karakter društvenih normi i vrednosti sadržanih u političkoj kulturi i „memoriji“ građana, odnosno njihovom socijalnom kapitalu. Socijalni kapital zapravo čini složena mreža vrednosti, normi i uspostavljenih odnosa poverenja koji omogućuju pojedincima da zajedničkom akcijom uvećaju izgleda za ostvarivanje zajedničkih ciljeva. Specifični karakter socijalnog kapitala jedne političke zajednice u velikoj meri utiče na ponudu i potražnju odgovarajućih političkih aktera i institucija i njihov rejting. Primera radi, neformalne navike i norme i oblici grupisanja mogu pospešiti, ali i urušavati i blokirati rad formalnih institucija i onemogućiti prevođenje realnih tokova ekonomskog i političkog delovanja u zakonske okvire (Fukojama, 2004).

## **Pojam i razvoj socijalne države**

Socijalna država je najopštiji pojam – terminus generis, koji obuhvata sve države čije su institucije, strukture i konkretne delatnosti usmerene na to da se putem regulišućih i oblikujućih intervencija, ostvare socijalna sigurnost i pristojan, čoveka dostojan kvalitet života, odnosno ostvare i garantuju životne mogućnosti koje su u skladu sa preovlađujućim predstavama i razumevanjem ravnopravnosti ljudi i socijalne pravde.

U užem smislu socijalna država (sozialstaat) u prevashodno nemačkoj tradiciji podrazumeva, međutim normativni pristup i princip da se socijalna politika definiše ustavom, odnosno da država preuzima ustavnu obavezu da interveniše u socijalnoj i ekonomskoj sferi. U tom smislu, recimo, SAD i Australija jesu države (minimalne) socijalne sigurnosti, ali ne i socijalne države samim tim što socijalna politika nema ustavno utemeljenje (Katraugalos, 2007: 11-15).

Socijalna država je zapravo odgovarajući, i u velikoj meri različit, institucionalni okvir, i prateći mehanizam, koji predstavlja političku rezultantu formiranog bazičnog socijalnog konsenzusa o brizi i odgovornosti za osnovnu sigurnost i dobrobit članova zajednice, odnosno za garantovanje određenog kataloga njihovih ekonomskih i socijalnih prava. Ključni stav i opredeljenje je da su ova prava i socijalna sigurnost naprosto toliko važni, da se ne bi smeli prepustiti aktima dobročinstva i individualne i kolektivne solidarnosti, odnosno društvenoj (samo)regulaciji, već moraju bar delom ući u zonu brige i odgovornosti države i vlade.

Ključne političke oblasti intervencije socijalne države čine sfere rada i zapošljavanja, obrazovanja, zdravstva i stanovanja, odnosno socijalnog osiguranja, kao i socijalne zaštite siromašnih i nemoćnih.

Institucionalni okvir i struktura socijalnih država, po pravilu, sadrže četiri oblika državne regulacije i usmeravanja. Prvu, čine različiti oblici socijalnog osiguranja (od rizika siromaštva, nezaposlenosti, starosti, invalidnosti, bolesti) koji se uglavnom svode na transfer novčanih benefita. Drugi, čine socijalni servisi i ustanove, sa besplatnim ili za građane subvencionisanim cenama usluga, u oblastima obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite, prevashodno usmerene ka deci i starim licima. Treći, predstavlja državna regulacija u oblastima radne sigurnosti i bezbednosti i zaštite na radu, ekoloških standarda i standarda stanovanja, koja uključuje i pomoć u namirnicama i regulaciju cena, primera radi u slučajevima određivanja stanarina i izgradnje socijalnih stanova. Najzad, četvrta oblast intervencije socijalne države su industrijski, odnosno radni odnosi i zapošljavanje, koji uključuju i vođenje i kombinovanje pasivnih mera zaštite nezaposlenih, ali i aktivne mere kreiranja uslova za novu zaposlenost.

Nastanak, razvoj i evolucija socijalne države, njenih brojnih različitih modaliteta prevashodno su rezultat delovanja dve grupe „makro-determinanti“. Prvu, objektivnu čine stvorene razvojne, ekonomske mogućnosti. Drugu, subjektivnu, čine tradicijom stvoreni karakter društvenih odnosa i dominantni prateći civilizacijski, vrednosni i političko-kulturni obrazac njihovog razumevanja i prihvatanja. Primera radi, siromaštvo i marginalizovanost pojedinaca i čitavih društvenih grupa mogu biti interpretirani kao stvar nepravde, odsustva šansi ili spleta nesrećnih okolnosti, ali i kao posledica nečije lenjosti, neodgovornosti ili čak manje vrednosti. Konsekvence prihvatanja jednih ili drugih vrsta interpretacija po razvijenost socijalnih funkcija države su dosta jasne i direktne. I prisutnost i raširenost vrednosti solidarnosti i etike društvene odgovornosti su od velikog značaja i uticaja na određenje kvaliteta i širine obuhvata državnih redistributivnih strategija.

Nastanak moderne socijalne države, u drugoj polovini 19 veka, rezultat je formiranja dve dalje grupe pretpostavki. Prvu čine proces diferenciranja i autonomizacije državnih aparata, struktura i službi, na jednoj i različitim oblika interesnog povezivanja i samoorganizovanja unutar civilnog (građanskog) društva, na drugoj strani. Jasno razlikovanje države i civilnog društva vodilo je dalje zahtevima za slobodom interesnog i političkog organizovanja i političkim i izbornim procedurama koje omogućuju prisustvo u predstavničkim institucijama i uticaj na kreiranje državne politike. Legalizovanje sindikalnog i političkog organizovanja radništva i, posebno, radikalizam njegovih zahteva doveli su razvijena industrijalizovana evropska društva do alternative: ili klasni rat i radikalni sukobi ili socijalni kompromis. Nastajanje, osamdesetih godina 19. veka, pojedinih elemenata i struktura socijalne države, poput Bizmarkovog radnog i socijalnog zakonodavstva i penzionog osiguranja u Nemačkoj, zapravo predstavlja nastojanje vlasti da se delimičnim reformama, preventivno deluje i spreče frontalni sukobi. Struktura i obim socijalnih transfera i funkcija države, njihovo širenje ili sužavanje, su zato najbolji indikator balansa moći u društvu, odnosno postignutog klasnog ekvilibrija.

Primera radi, širenje socijalnih funkcija države i nastanak klasičnog „zlatnog“ perioda Welfare State vezuje se za čuveni izveštaj lorda Beveridža iz 1942. godine o socijalnom osiguranju u Velikoj Britaniji.



Socijalno-liberalnu poziciju razumevanja jednakosti kao pretpostavke slobode, dobro ilustruje Beveridžov stav da sloboda predstavlja više od oslobađanja od arbitrarne moći državne vlasti. Ona znači slobodu od ekonomskog robovanja bedi, prljavštini i drugim socijalnim zlima (Nedović, 2005:20).

Naoko paradoksalno, do širenja socijalnih funkcija i transfera dolazi, po pravilu, u vremenima ratova, kriza i postojanja konkurentskih, alternativnih poredaka. Radi se zapravo o logičnom nastojanju vlasti da se u takvim vremenima ojačaju društvena solidarnost i integracija. Ako su, recimo, žene u toku rata preuzele u velikoj meri proizvodnju, bilo je nelogično dalje im negirati pravo glasa i ograničavati ekonomska i socijalna prava. Sličnu sudbinu imali su i zaštita dece, invalida i porodično socijalno osiguranje.

Preklapajući politički konsenzus (Rols) postignut oko „države blagostanja“ (nakon Drugog svetskog rata) između demokratskog socijalizma, paternalističkog konzervativizma i modernog, socijalnog liberalizma, njegov socijalni supstrat najbolje izražava Čerčilova konstatacija da treba obezbediti sigurnosnu mrežu ispod koje niko ne može pasti i lestvice po kojoj se svi mogu slobodno uspinjati (Nedović, 2005: 37).

## **Teorijski okvir i moralna i socijalna argumentacija**

Najznačajnije političko filozofsko utemeljenje i argumentaciju ova pozicija nalazi u teoriji pravde kao pravičnosti Džona Rolsa, odnosno njegova dva ključna principa pravde. Prvi princip polazi od jednakih prava i bazičnih sloboda, uključiv dostupnost svih položaja u društvu pod principijelno istim pozicijama. Drugi, distributivni princip odnosi se na načelo jednakosti i izražen je u Rolsovom stavu da nejednakosti mogu biti pravedne samo ako za posledicu imaju veću dobit svih, posebno onih koji su u najgorem socijalnom položaju (Hejvud, 2005: 36; Podunavac, 1997: 212).

Suprotno raširenim predubedenjima nastanak i razvoj socijalne države i politički argumenti u prilog velferizma nisu prerogativi nijedne pojedinačne ideologije pa ni dugog dijaloga liberala i socijalista.

Argumente u prilog socijalnih funkcija iznosili su i konzervativci, ali i ekolozi i feministkinje, čak i fašisti (Hejvud, 2005: 62).

Tek od polovine 19. veka, u okviru kritike kapitalizma, počinje da se govori o preraspodeli kao regulatornom sredstvu koje će rešiti probleme koje stvara kapitalistička eksploatacija i ujedno dostići blagostanje. Socijalna uloga države videla se prethodno tek kao gradnja socijalnog kordona protiv pritiska gomile siromašnih beskućnika.

Primeru radi, ni škotski moralni prosvetitelji i ekonomisti ne govore o potrebi uplitanja države jer se razvoj i blagostanje postižu spontano – „nevidljivom rukom tržišta“ i individualnim nastojanjima. Ipak, i za Smita samoljubivoj prirodi i motivima pojedinaca uravnotežujući balans čine ideja dobra i povećanje društvenog blagostanja kao krajnji efekat igre egoističnih interesa (Vujačić, 2002: 140-168).

Slično Smitu, Bernard de Mondevil prvi put u delu „Antietika“ iznosi tezu da naoko paradoksalno rasipničko trošenje bogatih vodi, kroz zapošljavanje, poboljšanju položaja siromašnih (Beri, 2007: 300-301).

Na drugoj strani, na levisi će put ka velferizmu biti otvoren kad revolucionarni „naučni“ socijalizam i shvatanje da je kapitalizam nepopravljiv sistem ugnjetavanja koji se mora rušiti revolucijom, bude zamjenjen evolutivnim ili „etičkim socijalizmom“.

Eduard Bernštajn je rodonačelnik reformističke struje koja drži da je moguće humanizovanje kapitalizma i uspostavljanje balansa između tržišta i državne intervencije, odnosno da je „evolutivni socijalizam“ moguće uspostaviti širenjem izbornih i političkih prava, socijalnog osiguranja i nacionalizacijom ključnih industrija.

Snažni doprinos formulisanju koncepta i institucionalizaciji države socijalnog staranja dali su članovi britanskog fabijanskog društva.

Moralni stav da je najveća slabost kapitalizma nedostatak solidarnosti i identiteta (Tonio), odnosno da nema racionalnog opravdanja za nejednakost i da je njihov opstanak stvar predrasuda osnovna su pozicija etičkog i hrišćanskog socijalizma i istovremeno i snažan argument u prilog uspostavljanju socijalne države.

Sličan tip argumentacije prisutan je i u hrišćanskoj socijalnoj misli. Počev od papske enciklike Rerum novarum (1891) Katolička crkva nije prestajala da razmatra probleme rada, kapitala i društvene organizacije.

Enciklika *Laborem exercens* (1981) znatno doprinosi viđenju rada i duhu personalizma. Katolička socijalna doktrina zalaže se za dostojanstvo rada, komplementarnost rada i kapitala pri čemu rad ima prioritet, učestvovanje radnika u vlasništvu i upravljanju, socijalno partnerstvo i dijalog. Država ima dužnost da razvija aktivnu politiku rada, štiti radna i sindikalna prava, brine za dobrobit i sigurnost građana. Slobodno tržište može blagotvorno delovati samo uz državno definisanje pravaca ekonomskog razvoja. Poreski i drugi državni prihodi moraju biti instrument razvoja i solidarnosti (KAS, 2006:144-189).

Nakon svetske ekonomske krize 1929–1933. godine snažan dodatni argument u prilog razvoja mehanizama socijalne zaštite predstavlja Kejnsov model ekonomije potražnje. Po Kejnzu, vlade kreirajući i usmeravajući potražnju, pre svega prilagođavanjem fiskalne politike i progresivnim oporezivanjem, održavaju rast i zaposlenost. Model prepoznatljiv po sloganu „oporezuj i troši“ zapravo znači da vlade svojim troškovima i nabavkama dodatno „ubrizgavaju“ u potražnju i ekonomiju i time proizvode „efekat množitelja“.

T. H. Maršal korene ideje o državi socijalne sigurnosti vidi pak u pojavi socijalnih prava kao trećoj generaciji prava jer su bez njih građanska i politička prava, bazirana prvenstveno na vlasničkim pravima, ograničena. Tek socijalna prava (pravo na obrazovanje, penzije, zdravstvenu i socijalnu zaštitu) obezbeđuju uslove za efektivno ostvarivanje građanskih i političkih prava.

Uspostavljanje i procvat socijalne države nakon drugog svetskog rata Entoni Krosland naziva periodom „statizma“, odnosno rezultatom delovanja tri procesa: prenošenja (delimičnog) ekonomske moći iz ruku kapitalista na državu; menadžerskom revolucijom i osnaživanjem sindikalnog pokreta (Nedović, 2005: 57).

## **Klasifikacija i tipologija**

Razudene i brojne pristupe i veoma različitu praksu socijalnih država možemo klasifikovati na osnovu tri bazična kriterija: dominantnog aktera, primenjenih načina i metoda regulacije i obima, odnosno univerzalnosti primene mera i instrumentarija socijalne intervencije.

Dominantan akter može biti država, društvo ili pak tržište, odnosno oni se mogu javljati u različitim kombinacijama i konstelacijama snaga i uticaja. Pritom državu karakterišu metode intervencije ili podupiranja, društvo kolaboracija i stvaranje partnerskih mreža, a tržište kompeticija ponuda, odnosno tržište socijalnih usluga.

Najzad, u pogledu obima socijalni transferi mogu biti manje-više univerzalni ili pak usmereni na što uže selektivirani krug korisnika, odnosno univerzalni ili tek rezidualni.

U pogledu širine primene i distribucije socijalnih benefita savremene države se javljaju u širokom registru od univerzalnog provajdera benefita do, krajnje mrzovoljnog i selektivnog, kompenzatora socijalnih nedaća u poslednjoj instanci.

Autor najpoznatije tipologije država/društava blagostanja je Danac Gosta Esping-Andersen. On je, u oslonu na radove Ričarda Titmusa, pre svega njegovu podelu na univerzalno-rezidualni karakter socijalnih intervencija, kao i kvantifikacije stepena dekomodifikacije rada i stratifikacije T. H. Maršala, u klasičnom delu „Tri sveta kapitalizma blagostanja“ (1990) definisao tri tipa/modela blagostanja: socijalno-liberalni, korporativni (neokonzervativni) i nordijski, odnosno socijaldemokratski.

Bonoli, polazi od razlikovanja Bizmarkovog modela, odnosno, od na radnom statusu zasnovanog selektivnog socijalnog osiguranja i Beveridžovog modela opšte socijalne zaštite siromašnih. Unutar ovog polaznog kriterija i svakog od modela javljaju se sistemi sa malim i velikim izdacima i socijalnim benefitima. Bizmarkov, na socijalnom osiguranju zaposlenih zasnovan, model predstavlja inspiraciju za južni mediteranski, na malim izdacima baziran, kao i korporativistički, na relativno velikim izdacima baziran, model socijalne države.

Na drugoj strani, i slabi rezidualni, na malim izdacima zasnovani, (socijal)liberalni model, kao i na velikim izdacima bazirani, socijaldemokratski model polaze od Beveridžovog modela opšte socijalne zaštite.

Rekombinujući zajedničke karakteristike pojedinih kriterija-aktera, metoda i modela, kao njihove dominantne političko-kulturne pretpostavke i regionalnu rasprostranjenost, mogli bismo razlikovati pet socijalnih modela/tipova socijalne države.

Prvi, socijaldemokratski, odnosno po dominantnoj teritorijalnoj rasporstranjenosti nordijski model je model univerzalne, neselektivne i izdašne distribucije socijalnih benefita. Nordijska država sigurnosti i blagostanja igra aktivnu ulogu na tržištu rada, organizuje robustne javne usluge i servise i bazira se na tripartitnom i multipartitnom socijalnom dijalogu, odnosno korporativističkom modelu socijalnog konsenzusa.

Njemu opozitan je liberalni, na krajnje selektivnoj i ograničenoj distribuciji socijalnih davanja, pre svega namenjenih krajnje siromašnim i marginalizovanim grupama, zasnovan, anglosaksonski model. U osnovi ovog modela je maksima da je, svako kovač svoje sreće, odnosno da je sam odgovoran za sopstvenu sudbinu.

Korporativistički, kontinentalno-evropski model socijalne države, počiva na socijalnim pravima zasnovanim na socijalnom osiguranju zaposlenih, odnosno tek je virtuelno univerzalan. Problem ovog modela je što je vezan za nivo zaposlenosti, odnosno održavanje nivoa zarada i prava zaposlenih. Kriza ovog tipa socijalne države, koju najbolje reprezentuje „veliki kompromis“ socijaldemokratije i hrišćansko-socijalnog tipa paternalističkog konzervativizma postignut u Nemačkoj, rezultat je konkurentskog pritiska neoliberalnih ekonomija. suočeni sa zahtevima za racionalizacijom i redukovanjem prava sindikati su naterani na koncesiono pregovaranje, odnosno na prinudni izbor između rasta zarada i prava, i održanja nivoa zaposlenosti.

Četvrti, južni (mediteranski) tip socijalne države je kombinacija rudimentarnih formi korporativističkog modela socijalnog dogovora velikih interesnih grupa, pre svega poslodavačkih unija i sindikata, sa državom i tradicijski formiranih oblika društvene solidarnosti prema selektivno siromaštvom pogođenim grupama. Porođične i familijarne šeme (samo)pomoći, klasično milosrđe i dobročinstvo, karitativna delatnost crkve su, uz humanitarne aktivnosti nevladinih organizacija, neki od oblika solidarnosti unutar civilnog društva. Današnja tranziciona, postkonfliktna Srbija u najvećoj meri pripada ovom tipu (siromašne) socijalne države.

Ovim tipovima države odnosno socijalnim modelima treba pridodati i peti japanski (jugoistočno-azijski) model paternalističke države i društva, baziran na specifičnoj tradiciji i kulturi.

## Kontroverze oko obima i funkcija – granica države

Širenje modela i prakse države blagostanja nakon Drugog svetskog rata rezultat je i decenijskog privrednog buma, ali i atmosfere hladnog rata i konkurencije sa realsocijalističkim režimom i državama.

Do krize, pa i demontaže države blagostanja, dolazi osamdesetih godina sa energetsom krizom, privrednom recesijom i zaoštavanjem globalne ekonomske i političke konkurencije i utakmice.

Sužavanje funkcija i redizajniranje socijalne države je, međutim, bar indirektna posledica i krize i urušavanja realsocijalizma i globalne krize i preispitivanja na levisi.

Univerzalnu, zajednički deljenu, karakteristiku krize čini najšire, Habermasovo, određenje kriza modernih društava kao „kriza koje nastaju kada struktura sistema dopušta manje mogućnosti rešavanja problema nego što bi se moralo upotrebiti za održanje ustrojstva sistema. U tom smislu, krize su stalne smetnje integraciji sistema“ (Habermas, 1982: 11).

Sistemske i strukturalne karakteristike (i uzroke) krize Habermas bliže određuje i tumači delovanjem procesa premeštanja/transfere kriznih tendencija iz jednog u druge podsisteme društva, odnosno uzajamnom vezom i uslovljavanjem: 1) ekonomske (neproizvodnja dovoljno potrošnih vrednosti, kriza finansija); 2) krize političko-administrativnog sistema (nedonošenje potrebnog broja racionalnih odluka); 3) legitimacijske krize (deficit legitimnosti i kriza vrednosti); i 4) krize socio-kulturnog sistema (negenerisanje svesti koja motiviše na pro-sistemske delovanje – kriza motivacije).

Centralnu poziciju ima podsystem politike, unutar koga se (ne)uspešno regulišu i balansiraju protivrečni sistemski imperativi za određenim (rastućim) stepenom akumulacije i istovremenim proizvodnjem dovoljne mere masovne lojalnosti i pristanka. Za Habermasa u osnovi krize poznog („kasnog“) kapitalizma, su napetost kapitalizma i demokratije, dvaju suprotstavljenih principa društvene integracije.

Središnji značaj pritom ima kriza legitimnosti i motivacije (Habermas, 1982).

Za Klauza Ofeja, njegovu političku teoriju krize, kriza je takođe prevashodno izraz nesposobnosti političko-administrativnog sistema da

spreči i kompenzira ekonomsku krizu. Radi se, u okviru države blagostanja, o nemogućnosti istovremenog širenja funkcija obezbeđenja kontinuiteta akumulacije i legitimizovanja političke vlasti. Tri osnovna resursa države blagostanja – fiskalni resursi, administrativna racionalnost i masovna lojalnost imaju svoja jasna ograničenja, odnosno daju kontradiktorne efekte. Tako fiskalni resursi, u obliku prekomernih državnih investicija i subvencija, drogiraju sistem. Administrativna regulacija nosi izazov ekspanzije i iracionalizacije političko-organizacionih struktura. Sve to rezultira masovnim nezadovoljstvom i napetošću između socijalnih nosilaca različitih političko-kulturnih obrazaca (Offe, 1999: 53-55). Državna regulacija očito ima ograničen i samozavaravajući („samoparališući“) karakter pa su, sledstveno tome, krizni procesi ugrađeni u samu strukturu i reproduktivnu osnovu društva.

Disbalans zahteva za akumulacijom i zahteva za legitimacijom, odnosno kriza akumulacije ili kriza legitimacije i napetosti i sukob njihovih divergentnih logika, u osnovi su kritika koncepta i prakse države blagostanja i to bez obzira na to dolaze li one sa levih ili desnih teorijskih i političkih pozicija. Pritom autori neoliberalnog usmerenja uzrok krize vide u inflaciji zahteva – „revoluciji preteranih očekivanja“ (Hantington), koji se upućuju sistemu i proizvode stanje „političke prenapregnutosti“ (Iston). Krize rezultiraju krizom upravljačkog kapaciteta/spособnosti i politički imobilizovanim društvom. Kriza zapravo predstavlja rezultat paralelnog i istovremenog naraslog obima zahteva i redukovanoг kapaciteta vlasti da ih razreše. Prekomerni javni rashodi i inflacija čine nusproizvod uspostavljenе relacije: (rastući) zahtevi – (prekomerni) troškovi.

Radi se, po Hantingtonu, o demokratskom porivu da se smanji moć vlade a pojača njena aktivnost – da joj se povećaju funkcije, a umanjí autoritet (Held, 1990: 235-238).

Izlaz se traži u pomeranju težišta od logike demokratije ka logici akumulacije – u limitiranju i sužavanju demokratske participacije, na jednoj, i jačanju socijalne kontrole i ograničavanju socijalnih davanja, na drugoj strani.

Autori sa intelektualne i političke levice prihvataju neoliberalnu kritiku o preterano razvijenim socijalnim davanjima koja vode inflaciji očekivanja korisnika, preopterećuju i „drogiraju“ sistem i rezultiraju

preglomaznim birokratskim, državnim „socijalnim aparatom“ koji troši ogromna sredstva na sopstveno održavanje (Held, 1990: 234-238).

Izlaz se traži u partnerskoj saradnji i nadopunjavanju državnih servisa i službi i civilno-društvenog sektora, kao i decentralizaciji socijalnih transfera i usluga i njihovom približavanju ograničenom krugu krajnjih korisnika (Ofe, 1999: 263-319; Bek, 2001: 219-267).

Sve oštrija konkurencija i nametanje i globalizovanje tzv. „vašingtonskog konsenzusa“ – formule: privatizacija, liberalizacija, deregulacija, marketizacija – vodila je prihvatanju preduzetničkog rizika i fleksibilnog tržišta rada, odnosno faktičkom odricanju od pune zaposlenosti.

Konkurentnost privrede i makroekonomska stabilnost od sredstava postaju visoko rangirani cilj. Poreska i socijalna politika moraju poreskim olakšicama stimulisati stvaranje novih radnih mesta, a redukovana socijalna pomoć mora biti tako dimenzionirana da pomaže nezavisnost, odnosno da vodi obavezi traganja za poslom.

Strateškom interesu za nesmetano odvijanje akumulacije, za očuvanje „prihodne strane sistema“, odnosno za dobro zdravlje ekonomije podređeni su i žrtvovani masivni javni sektor, direktivna kontrola ekonomskih aktivnosti i, posebno, prateća manje-više prigodna, antikapitalistička retorika.

Izvršena evolucija predstavlja delimični ustupak ofanzivi neoliberalizma koji postaje vladajuća paradigma već krajem sedamdesetih godina prošlog veka. Zalaganje liberala za „minimalnu“ i „neutralnu“ državu, odnosno za državu koja isključuje svaku redistributivnu strategiju i mere koje nisu poopštive, izuzev elementarne brige za najsiromašnije, kao i koncept „legalne demokratije“ podrazumevaju jasno smanjenje birokratske regulacije, redukovanje uloge i uticaja interesnih grupa i kolektivismu svake vrste. Da se radi, pre svega, o udaru na poziciju sindikata govore jasno rašireni zahtevi za što manje mešanja u ekonomiju, širenje logike tržišta bez ikakvih ograničenja, čak i na, ipak, specifično i, bar u izvesnoj meri, nefleksibilno tržište radne snage, odnosno zahtev za deregulaciju, slobodu ugovaranja i potiskivanje korporativnih aranžmana (Hajek, 1998: 231-245).

Primera radi, Hajek na osnovni stav da je tržište bazični mehanizam raspodele i da ono, a ne vlada, zna šta bi ljudi trebalo da dobiju, nadograđuje tezu da država zakonito uređuje samo propise kojima se



štite život, sloboda i imetak čime negira svako provođenje distributivne pravde (Hajek, 1998: 261-277).

I po Robertu Noziku, država prekoračuje svoje legitimne granice kad postaje instrument za promicanje distributivne jednakosti – bilo da se radi o jednakosti mogućnosti ili jednakosti rezultata (Held, 1990: 250-251).

Tržišni fundamentalizam, odnosno negiranje volunтарističke intervencije države, koja, i u svojoj „mekoj“, socijaldemokratskoj varijanti, nije ništa drugo do put u puzajući totalitarizam (Hajek), i njena zamena svojevrsnom panacejom tržišta – njegovim viđenjem kao sverešavajućeg, čarobnog štapića je, u osnovi, neoliberalne postavke.

Sporovi i razlike između (neo)liberala i socijaldemokrata u osnovi imaju različit odnos prema mogućnosti i opravdanosti širenja prostora jednakosti (i državne intervencije) i izvan sadržaja i procedura garantovanja pravne i političke jednakosti i minimalne regulativne ekonomske uloge države.

Osnovni udar na socijalnu državu i najsnažnija kritika desnice usmerena je zapravo na koncept socijalnih prava. Desnica odbacuje „prirodnost“ socijalnih prava iz tri osnovna razloga. Prvo, zato što su nekonzistentna sa idejom „negativne“ slobode kao slobode od svih ograničenja, odnosno zato što predstavljaju prava bez recipročnih obaveza. Drugo, zato što su ekonomski neefikasna i dovode do uspostavljanja neracionalnih socijalnih subvencija i renti. Treće, zato što posledično vode ka pasivnosti, zavisnosti, odnosno čine korak na putu ka ropstvu (Kymlicka and Norman, 1994: 345).

Ključna praktična pitanja i dileme vezane su za obim državnih intervencija, posebno opravdanost redistribucije prihoda, odnosno poželjnu visinu i udeo javne potrošnje u budžetu, kao i legitimnost vođenja i efekte tripartitnog socijalnog dijaloga.

Još od Adama Smita i njegovog koncepta i teze o „nevidljivoj ruci tržišta“ legitimnim se, pored funkcija zaštite od unutrašnjeg i spoljnog nasilja i nepravdi, smatra jedino dužnost angažovanja države u javnim institucijama i radovima za koje kapital nema interes. Napetost između imperativa i logike kapitala i logike i vrednosti demokratije vodi nevoljnom pristajanju liberala i na, vrlo restriktivno prihvaćen, princip ispravljanja negativnih posledica tržišnih poremećaja. Do izvesne, racionalne mere prihvatljiva su i, razvojno produktivna ulaganja u obrazovanje, zdravstvo i komunikacijsku infrastrukturu.

Mitologema o „minimalnoj državi“, „državi noćnom čuvaru“ ili ekonomski posmatrano „mrtvoj ruci države“ teško da, međutim, može da odgovori izazovu i zahtevu za efikasnim obavljanjem regulativnih funkcija. Istovremena i paralelna institucionalizacija tržišnih pravila igre i iniciranje i kontrola ključnih procesa kakvi su reforma finansijskog podsistema ili restrukturiranje i privatizacija realnog sektora samo su neki od poslova sa kojima su posebno suočene države u tranziciji. U tranzicionim, postsocijalističkim društvima poseban problem, pre svega u početnoj fazi tranzicione recesije, predstavlja limitirani kapacitet države da odgovori na narasle potrebe za socijalnim osiguranjem i zaštitom. Istovremeno, većina siromašnih građana gaji nostalgичna sećanja na paternalističku, čak skrbničku ulogu države u real-socijalizmu koja je brinula za (i nadzirala) građane „od kolenke pa do groba“. Razgranati javni sektor, kao i socijalni servisi i usluge, iako niskog kvaliteta, bili su dostupni gotovo svim „lojalnim“ građanima, pa bi se o real-socijalističkim režimima moglo govoriti kao nekoj vrsti masivne, „siromašne države blagostanja“ (Claus Offe). Redukovanje socijalnih prava i transfera, uz paralelnu primenu mera „šok terapije“, i rastuće nejednakosti neretko su vodili stanju analognom prvobitnoj akumulaciji kapitala.

Na drugoj strani, ako je realni socijalizam išta trajno ostavio u političkim kulturama Istočne Evrope, to je skup jakih narodnih očekivanja u pogledu na odgovornost države prema društvu: zajamčen minimalni dohodak, besplatan i ravnopravan pristup obrazovanju, jeftine i pristupačne usluge, zaštita radnog mesta, snaga socijalne države (Ili, 2007: 605). Istovremeno su borba protiv siromaštva i politika socijalne inkluzije u ovim društvima na izuzetno niskom nivou.

Jedan od ključnih problema za postkomunistička društva čini ozbiljan deficit efektivnog dijaloga između vlade i socijalnih partnera – sindikata i poslodavačkih unija. U zemljama u kojima su svi socijalni akteri, kako država i njene institucije, tako i organizacije civilnog društva, bez izgrađenih kapaciteta teško je uspostaviti izbalansirano radno i socijalno zakonodavstvo i održati efikasan sistem socijalne zaštite. Samoproklamovani model socijalno odgovornih država koji karakteriše ove zemlje spada dominantno u korpus liberalnih modela u kojima se socijalne funkcije podređuju tržišnim mehanizmima.

Osnovni problem ovih država je kako efikasno smanjiti jaz između još uvek dominantne neoliberalne strategije tranzicije i nasleđenog većinskog zalaganja građana za što puniju socijalnu jednakost.

Ovim društvima preko je potreban najširi društveni konsenzus o pravima i socijalnoj ceni promena, odnosno socijalni pakt o razvoju i zapošljavanju. Funkcionisanje socijalnog pakta opet zahteva, ili bar pretpostavlja, stabilnu, snažnu državu, konkurentnu privredu i autonomne i uticajne sindikate.

Nova forma (konfliktnog) socijalnog partnerstva se, naime, mora zasnivati na socijalnoj odgovornosti – spletu recipročnih prava i obaveza kako državnih aparata, tako i privatnog i civilnog sektora društva (Stojiljković, 2008: 291-330).

Jedna od ključnih pretpostavki je umeće pretvaranja budžetskih troškova u produktivno socijalno investiranje u oblastima poput obrazovanja, zdravstva, socijalne politike i politike zapošljavanja.

Izlaz je, u evropskim postsocijalističkim društvima, zato potražen u okretanju evropskim integracijama i pozivanju na evropske vrednosti i evropski socijalni model i njihovo promovisanje.

U evropskim ugovorima i Nacrtu Ustava za Evropu, EU se samoodređuje kao zajednica zasnovana na vrednostima poštovanja ljudskog digniteta, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. Zajednički evropski identitet kreira se i na opredeljenju da se gradi društvo zasnovano na principima pluralizma, jednakosti, solidarnosti, tolerancije i nediskriminacije. Od istih osnovnih vrednosti i principa, uključiv razvoj kroz saradnju i očuvanje kulturnog bogatstva i različitosti polazi i Lisabonski ugovor koji, nakon propasti Nacrta Ustava EU na više održanih nacionalnih referenduma, predstavlja okvir za funkcionisanje EU.

## **Evropski socijalni model**

U ugovorima EU, kao i u izjavama Saveta Evrope, polazi se od stava da je evropski socijalni model važan element procesa evropskih integracija. Evropska unija se, međutim, danas više nego ikada ranije, udaljava od jednog jedinstvenog socijalnog modela. Aktuelno, postoje

bar četiri različita prisutna modela blagostanja: anglosaksonski (liberalni), nordijski (univerzalistički), kontinentalno-evropski (korporacijski) i mediteranski (korporacijski, oslonjen i na tradiciju i porodicu). U osnovi razlika među njima su različito poimanje i dimenzioniranje (obim) državne socijalne politike, socijalnog osiguranja i poreske politike. Minimalni zajednički njihov imenitelj čini, međutim uverenje da socijalni transferi mogu imati pozitivne efekte po ekonomski razvoj, odnosno da nisu samo faktor uračunatog „političkog“ rashoda, kao i da, na drugoj strani, ekonomski razvoj mora imati i pozitivni efekat po socijalnu ravnotežu i voditi uvećanoj socijalnoj koheziji.

Najsažetije, evropski socijalni model mogli bismo odrediti kao zbir polaznih principa i pratećih strategija i aktivnosti državnih organa i organizacija civilnog društva, usmerenih na to da se svim građankama i građanima obezbede:

- osnovne materijalne potrebe i pristojan, čoveka dostojan kvalitet života, odnosno „zdrav životni vek“ (posao, dohodak, ishrana, stanovanje...)
- socijalno i ekološki održiv razvoj, odnosno pravičan i adekvatan razvoj sigurnosti i blagostanja za sadašnje, ali i buduće generacije
- socijalna uključenost i participacija i
- ojača socijalna kohezija preraspodelom dohotka u korist najsiromašnijih.

Upravo su stepen socijalne kohezije (i prateći socijalni transferi i potrošnja) element koji razlikuje, recimo, skandinavski, izdašni i univerzalistički socijalni model, na jednoj, i restriktivni (neo)liberalni, anglosaksonski, na drugoj strani.

Posledično, po socijalnu koheziju ključne mere i aktivnosti poput politike zapošljavanja, obrazovnog sistema, organizacije zdravstva, kao i socijalne sigurnosti i uređenja industrijskih odnosa su, zbog ograničenih mogućnosti usklađivanja, delatnosti u kojima EU ima samo dopunski, unapređujući karakter.

Za razliku od pozitivnih nadležnosti EU u oblastima zajedničke monetarne, trgovinske, agrarne i politike konkurencije, zbog različitih prilika, mogućnosti i prethodnih tradicija, politika zapošljavanja, obra-

zovna i socijalna politika su tek u „mekanom omotaču“ EU, odnosno predmet su uredbi, direktiva ili preporuka. Praksa usvajanja socijalnih povelja i usmeravajućih strateških dokumenata poput strategija zapošljavanja (2000) ili održivog rasta (2002), posebno razvijena nakon 2000. godine unutar Lisabonskog procesa, pokušaj je da se kroz „metodu otvorene koordinacije“ ostvari uticaj EU na proces utvrđivanja prioriteta i očuva i pospeši aktivirajuća i aktivna uloga socijalne države.

Nešto povoljnija situacija i komparativno veći stepen usmeravanja i koordinacije postoji u oblasti uređenja industrijskih odnosa i promocije socijalnog partnerstva i dijaloga – pre svega zahvaljujući konvencijama i preporukama MOR-a i autoritetu njegovih misija i savetnika u novoprimitljenim i zemljama potencijalnim članicama u EU.

Rezimirajući gotovo vek i po dugu istoriju modernih evropskih socijalnih država mogli bismo konstatovati da se sve do sedamdesetih godina 20. veka socijalno i političko klatno pomeralo ka prihvatanju i praktikovanju sve kompletnijeg i obuhvatnijeg instrumentiranja socijalne države. U poslednje tri decenije dominantne su tendencije sa suprotnim predznakom. Po Bobu Jassopu, na delu je hod od na „fordovskom rastu“ zasnovane kejnzijanske nacionalne države blagostanja, (welfare) ka šumpeterovskom work fare, postnacionalnom državnom režimu (Jassop, 1990).

U osnovi trenda redukovanja obima i dostignuća socijalne države nalazi se proces globalizacije u njenom dominantnom neoliberalnom okviru i ključu.

Endru Hejvud uočava dve različite, ali jednako neprihvatljive verzije globalizma. Prva teži izgradnji globalne kapitalističke ekonomije koja znatno smanjuje moć države, posebno njenu moć da transformiše socijalnu strukturu. Globalizacija je u tom okviru mehanizam pomoću koga će se ostvariti „kraj istorije“ u smislu konačne pobede liberalnog kapitalizma.

Drugi pravac među teoretičarima globalizaciju shvata pre svega kao formu **države sigurnosti** koja nastaje kao odgovor na prethodno stvoreni globalni terorizam. Globalizam države sigurnosti ima, međutim, bar potencijalno, redukujuće delovanje po korpus ljudskih prava. Globalizam se, dakle, posmatra kako kao odbrana liberalno-demokratskih vrednosti i humanističkih ideala, pred čijim se ugrožavanjem treba

svrstati u bojne redove, ali i kao pokušaj SAD, da kao jedina preostala sila uspostavi globalnu ekonomiju pod svojom supremacijom (Hejvud, 2005: 341).

Posledično, umesto socijalne ili bar socijalno odgovorne države nastaje, latentno represivna, **preduzetnička država**. U nastojanju da u konkurentnom okviru globalnog svetskog ekonomskog poretka dostigne što veću rentabilnost i kompetitivnost, preduzetnička država postupno obara dostignute socijalne standarde i odustaje od brige za sopstvene građane.

Tokom 2008. godine sa svetskom finansijskom i ekonomskom krizom postaje belodano da neograničena liberalizacija finansija i trgovine podrija socijalnu državu, čak i kad kao svoj neposredni povod ima krah nesolidnih hipotekarnih stambenih kredita datih siromašnima u SAD.

Za branitelje socijalne Evrope globalizacija u formi „produžetka moći i uticaja malog broja dominantnih nacija nad celinom nacionalnih berzi“ (Burdie, 1999: 43) devastira solidarnost, vodi padu kvaliteta života, ruši socijalnu državu i ujedno marginalizuje levicu i sindikate.

Nasuprot tome, Burdije smatra da snaga odgovora leži u mobilizaciji socijalnih kapaciteta „evropskih radnika“ koji tek okupljeni u širi tradicionalni socijalni pokret mogu biti protivteža svetskoj hegemoniji transnacionalnih korporacija. „Samo jedna evropska socijalna država bila bi kadra da se odupre dezintegracionom delovanju monetarne ekonomije“ (Burdie, 1999: 47).

Na ovom tragu i drugi autori, poput Ilija, konstatuju da „Ako je globalizovani kapitalizam onemogućio nacionalni kejnzijanizam, moguće je stvoriti evropski kontekst za regulativnu intervenciju“ (Ili, 2007: 667).

## **Država u „teškom“ tranzicionom okviru i ključ**

Jedan od paradoksa tranzicije i jeste činjenica da se država pojavljuje kao akter koji sam sebe razvlašćuje kroz procese institucionalizacije, privatizacije i deregulacije.

Iako i sama slaba i bez dovoljno resursa da reši nagomilane probleme, koji u Srbiji uključuju i izlaz iz decenijske (samo)izolacije i ispunjavanje oštrih uslova za „povratak u normalnost“, ona je ipak u daleko

povoljnijoj poziciji od građana i njihovih interesnih, civilnih asocijacija. U vremenskom tesnacu ona mora pokazati i kompetentnost za poslove sopstvene modernizacije i demokratske transformacije, odnosno proces „građenja države“ (Fukojama). Istovremeno, ona mora pomoći proces paralelnog formiranja preostalih polja stabilizovanja tranzicionih reformi – autonomnog, legitimnog i legalnog političkog društva, institucionalizovanog ekonomskog društva i aktivnog i razvijenog civilnog društva (Linc i Stepan, 1988).

Nijedan akter pojedinačno nema kapaciteta da izvan partnerstva sva tri sektora – državnog (političkog), civilnog i tržišnog (profitno orijentisanog) usmerava razvoj i realizuje strategiju tranzicionih promena.

Partnerstvo i socijalni i politički dijalog i dogovor su istovremeno praktično jedini način da se izađe iz začaranog kruga. Dijalog i dogovor su, međutim, u situaciji u kojoj između dve petine i trećine građana i zaposlenih Srbije svoju ličnu poziciju procenjuje kao nepodnošljivu i teško podnošljivu a oko procene istog takvog stanja u društvu postoji čak nadpolovična saglasnost, vraški težak i odgovoran, ali nužan posao (SLA, 2007).

Učesnici i pregovarači – vlada i socijalni partneri su, pri tome, u velikoj meri i lišeni jednog od ključnih resursa – poverenja građana. Vlada i sindikati uživaju kakvo-takvo poverenje tek trećine građana. Još gore stoji sa poverenjem u skupštinu, stranke i vlasnike preduzeća kojima veruje tek svaki četvrti-peti građanin (CeSID, proleće 2006).

U teškim, gotovo dramatičnim, okolnostima, poput ovih u Srbiji, nužno se postavljaju mnoga pitanja vezana za prirodu, trajanje, obim i kvalitet intervencija države u socijalno i privredno tkivo. Mogu li se, recimo, pozicija, uloga i odgovornosti države svesti na neoliberalni koncept minimalne i neutralne države ili „pristojne vlade“, odnosno ograničiti na nespornu normativno-regulativnu funkciju i eventualno obezbeđenje minimuma javnih dobara u slučajevima kada je tržište neefikasan ili nedostupan snabdevač? Ili ona mora poneti i atribut socijalno odgovorno države? Nije li onda pozivanje na nužnost da rešenje tri problema transformisanja postkomunističke političke ekonomije – privatizacije, marketizacije i fiskalne i monetarne stabilizacije – bude praćeno paralelnom socijalnom strategijom, makar u vidu strategije redukcije

siromaštva, samo pretekst i izgovor za povratak na (redizajnirani) etatizam? Pogotovo što deo građana, gurnut u vrtlog siromaštva, iskazuje nostalgiju za izvesnošću i sigurnošću koju je pružala socijalistička država kao „siromašna država blagostanja“ (Ofe, 1999: 321-339).

Nije li, na drugoj strani, ipak, neophodno posegnuti za neortodoksnim, socijalno obojenim instrumentarijom poput garantovanja sigurnih, bezbednih uslova rada, čvrste politike minimalnih nadnica i celovite socijalne politike bazirane na razvoju preduzetništva i politici zapošljavanja koja uključuje i eksperimentisanje sa različitim oblicima svojine i pomoć razvoju socijalnih kooperativa?

Šta o svemu tome kažu sami zaposleni i građani Srbije, odnosno može li se iz nalaza istraživanja vršenih nakon 2002. godine izvući neki većinski stav?

Osnovnu impresiju, iz brojnih istraživanja, čine, međutim, sami difuzni, često protivurečni sadržaji svesti – činjenica da građani prihvataju istovremeno različite, čak suprotne stavove, što znači da između trećine i čak polovine njih, pre svega onih manje obrazovanih, i ne može, ili ne želi da definiše svoj stav.

Ipak, uz sve nedoumice i međusobne razlike, moglo bi se tvrditi da će građani podržati promene, ma koliko one bile bolne, ali samo pod uslovom da su uvereni da imaju kompetentnu, odgovornu i neokorumpiranu vlast i uz prateću svest da su troškovi i dobiti od tranzicije relativno pravično raspoređeni.

Velika većina građana i zaposlenih, posebno oni mlađi i obrazovaniji, napravila je, čini se, definitivan iskorak i otklon od samoupravne mitologije i nekritičkog verovanja u paternalističku, sverešavajuću ulogu države.

Tome u prilog idu nalazi istraživanja, vršenih u periodu 1997–2007, vezani za stepen, istini za volju ne natpolovičan, prihvatanja tržišnih reformi i privatizacije, čak i kada se ona ostvaruje kroz dominantni model prodaje. Podrška će, međutim, biti i praktična ako promene budu pratili i relativno celoviti, kroz institucije i praksu socijalnog dijaloga usvojeni socijalni programi i socijalna politika (Stojiljković, 2004: 6-9).

Ako ne postoji baš potpuni konsenzus, onda sigurna kvalifikovana, dvotrećinska većina građana i zaposlenih u Srbiji očekuje da država preuzme svoj deo odgovornosti u zadovoljavanju osnovnih potreba



građana u slučajevima bolesti, siromaštva i nezaposlenosti. U pozadini ovog očekivanja stoji i tradicija solidarnosti i uverenje da siromašni nisu samo, čak ni pretežno, svojom krivicom zapali u poziciju u kojoj jesu i da je zato država dužna da im pomogne.

Ali, to ne znači da građani i zaposleni, recimo, misle da država svoju aktivnu politiku u oblasti prekvalifikacije, zapošljavanja i otvaranja novih radnih mesta može ostvariti izvan logike tržišne ponude i potražnje. Građani ne misle ni da u sferi obrazovanja, kulture i socijalnih usluga i transfera ne treba (postupno) uvoditi elemente privatizacije i tržišne konkurencije, pod pretpostavkom da su osnovne usluge i minimalni standardi njihovog kvaliteta dostupni svima (Stojiljković, 2003: 43)

Mogli bismo zaključiti da u legalne i legitimne, većinski prihvaćene socijalne dimenzije demokratije i poželjne funkcije socijalno odgovorne države spadaju umerene redistributivne strategije usmerene ka redukovanju i iskorenjivanju siromaštva, nezaposlenosti i socijalne izolacije, kao i garantovanje bazičnih obrazovnih i zdravstvenih usluga i standarda koji omogućavaju pristojan, čoveka dostojan kvalitet života.

Prostor konsenzusa unutar uskog manevarskog prostora „tegotne tranzicije“, moguće je graditi oko, bar načelnog, prihvatanja tržišne ekonomije sa ugrađenim socijalnim korektivima, odnosno oko prihvatanja evropsko socijalno-tržišnog modela.

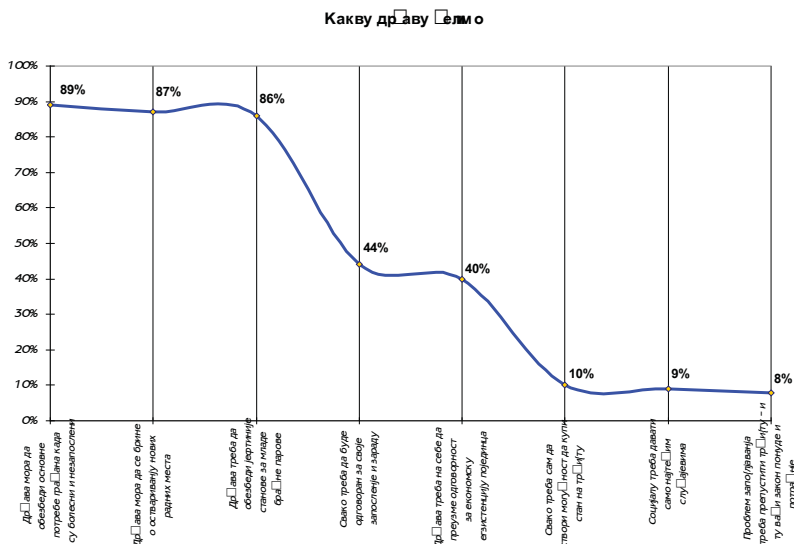
Potvrdu ovoj tezi pružaju potpuno podeljena mišljenja, odnosno isti stepen prihvatanja suprotnih tvrdnji da država mora pomagati kulturu i umetnost, ali i da sve knjige i umetničku produkciju treba prepustiti tržišnoj sudbini, uz najveći udeo – čak dve petine neodlučnih.

Teza o evropsko socijalno-tržišnom modelu, kao zoni mogućeg konsenzusa, potvrdu ima i u nalazima o poželjnom obimu i sadržaju socijalnih funkcija države, dobijenih CeSID-ovim istraživanjem iz decembra 2006. godine.

U izboru između tri modela poželjnog obima socijalnih funkcija države: 1) središnjeg modela socijalno odgovorne države, odnosno države socijalnog ulaganja; 2) liberalne „minimalne“ države koja što manje interveniše u polju socijalnih odnosa prepuštajući stvari tržišnoj (samo) regulaciji, i 3) sveprisutne, paternalističke uloge države, koja praktično preuzima društvenu regulaciju, odnosno ulogu skrbnika i tutora svojih

podanika, građani Srbije se opredeljuju za socijalno odgovornu državu, odnosno evropski socijalno-tržišni model.

Grafikon 1



U odnosu 10:1 građani su pre spremni da se slože sa stavom da država treba da brine o otvaranju novih radnih mesta, nego sa uverenjem da zapošljavanje treba prepustiti tržištu i delovanju zakona ponude i tražnje (87 % : 8 %).

Istovetan odnos vlada i između stepena prihvatanja stava da država mora da obezbedi osnovne potrebe građana u slučaju siromaštva i bolesti i nezaposlenosti i suprotne tvrdnje da, osim najtežih slučajeva, građani samo moraju voditi računa o sopstvenoj sudbini (89 % : 9 %).

Tek nešto manja razlika (odnos 8:1) postoji u stepenu spremnosti da se podrži stav da država treba da obezbedi jeftinije stanove za mlade braćne parove (86 %), nego deljena uverenja da svi sami moraju stvoriti mogućnost da kupe stan na tržištu (10 %).

Mogli bismo zaključiti da na približno devet građana koji su za aktivnu partnersku socijalnu ulogu države dolazi tek jedan koji je odlučno protiv uplitanja države u ekonomske i socijalne odnose.

Stvari dosta drugačije stoje kada se potreba sopstvene odgovornosti za svoju i sudbinu svoje porodice poredi sa spremnošću da se prihvati uloga države kao tutora koji preuzima brigu za privredu i građane. Udeo onih koji pristaju na sopstvenu (su)odgovornost tek je nešto veći od broja onih koji bi da država za njih brine „od kolevke pa do groba“ (44 % : 40 %). Očito da, kada se od aktivne uloge države kao socijalnog korektora tržišta pređe na logiku državnog dirizizma i paternalizma, broj zagovornika sveprisutne državne intervencije se više nego prepolovi, ali ostaje i dalje izuzetno visok. Na drugoj strani, desetini „tvrdih“ liberala se tada priključi trećina onih građana koji prihvataju tek partnerstvo sa državom u formiranju sigurnosne mreže kroz koju se ne propada u vrtlog siromaštva i beznađa.

U fokusu ekonomskih i političkih rasprava koje se vode u zemljama u tranziciji su, dakle, obim i karakter državnih intervencija u (obolelo) privredno i socijalno tkivo, odnosno njihova poželjnost i održivost. Istovremeno, to je (ili bi morao da bude) i osnovni sadržaj socijalnog dijaloga. Sličnu ulogu, uz još veći praktični značaj, imaju primenjeni modeli, obim i efekti procesa privatizacije koja donosi ogromnu preraspodelu uloga i čini ključnu igru interesa i moći u ovim društvima (CeDID, 2006).

I istraživanje Švajcarske agencije za pomoć svetu rada – SLA (2007) kao brojna ranija istraživanja, pokazuje veliku difuziju sadržaja svesti, uz prisutno konfuzno i čak protivurečno istovremeno prihvatanje različitih vrednosnih koncepata i ideologija: etatističkog paternalizma i „brige države o građanima od kolevke pa do groba“, socijaldemokratskog (ali i hrišćanskog – socijalnog) zalaganja za partnerstvo građana, države i asocijacije civilnog društva ili (manjinskog) neoliberalnog zalaganja za gotovo isključivu odgovornost pojedinca i dominaciju privatnog interesa.

Pritom, indikativno je da zanimanje i obrazovanje zaposlenih ne igraju gotovo nikakvu ulogu pri zauzimanju stavova o ulozi države u tranziciji.

Istovremeno, ni članstvo u sindikatima ne diferencira u iole značajnijoj meri stavove zaposlenih o ulozi države i prirodi ključnih tranzicijskih promena.

Distribucija odgovara na pitanja o poželjnim socijalnim funkcijama države dakle u značajnoj meri oscilira, odnosno zavisi od pozitivno

ili negativno usmerenih formulacija pitanja. Ako, međutim, dobijene nalaze ponderišemo i preračunamo čini se da, kao i u ranijim istraživanjima vršenim u periodu 2003–2006. godina, u odnosu na stepen prihvaćenosti kao kriterijum, možemo izdvojiti tri grupe socijalnih funkcija države.

Najšira, gotovo dvotrećinska saglasnost postoji oko prihvatanja njenih socijalno zaštitnih funkcija. Odnos broja onih koji su za to da vlada treba da obezbedi osnovne potrebe građana u slučaju, bolesti, siromaštva i nezaposlenosti u odnosu na broj onih koji misle da, sem najtežih slučajeva, svi treba da se sami snalaze i brinu o sebi je tri prema jedan (63 % : 20 %).

Nešto niža, ali još uvek nadpolovična saglasnost i većina (55 % : 18 %) postoji i oko prihvatanja stava da država mora da vodi aktivnu politiku zapošljavanja, odnosno da brine o ostvarivanju radnih mesta, prekvalifikaciji i pomoći nezaposlenima.

Najnižu, tek relativno većinsku podršku (46 %) ima stav da država treba da utiče na privredu i da je usmerava, uz četvrtinu zaposlenih koji bi da se, sasvim suprotno, država što manje meša u privredu i gotovo trećinu neodlučnih.

## **Srbija pred izazovom promena**

Srbija danas, na kraju prve decenije 21. veka je, iz ugla određenja svog državno-političkog okvira i identiteta, nedovršena i još uvek slaba, preciznije selektivno slaba, interesima bogatih i moćnih dominantno okrenuta polu-periferijska država i društvo. Društvo kojim u velikoj meri vladaju odnosi sukoba i saradnje protekcionističkog i neoliberalnog, globalizacijskog političko-ekonomskog bloka moći.

Aktuelno stanje i činjenica da je društveni proizvod po stanovniku na nivou od tri četvrtine onog ostvarenog još pre dve decenije, u velikoj meri rezultat istorijskih lutanja i promašaja u poslednje dve-tri decenije. Poslednje dve decenije 20. veka obeležile su prvo agonija – sukob suprostavljenih nacionalizama a onda i krvavi rat i raspad – smrt Jugoslavije. Umesto da se urušavanje real-socijalizma i otvaranje portala istorije za nove mogućnosti i odnose iskoriste za ubranu demokratizaciju i priključivanje evropskim integracijama političke elite su, uz

podršku dela inteligencije i pasivno prihvatanje znatnog dela stanovništva, uvele građane u međusobnu konfrontaciju i obračun čija su cena ogromne ljudske žrtve i traume i materijalni i razvojni gubici.

Ostaje nada da će se narodi i države nekadašnje, razbijene Jugoslavije sa dve-tri decenije zakašnjenja, ponovo naći zajedno u okrilju Evropske unije.

## **Srbija i Evropa**

Čitavu poslednju deceniju dvadesetog veka EU i Srbija kretale su se po sve udaljenijim putanjama. Jačanjem integrativnih procesa Ugovorom u Mastrohtu (1991) Evropska zajednica (EZ) prerasta u EU – političku, ekonomsku i monetarnu uniju, koja će se proširivanjem u 2007. godini formirati kao zajednica 27 država. Na drugoj strani, Srbija „ponovo stiže svoju državnost“, prvo kroz dezintegraciju i krvavi rat i raspad eks Jugoslavije, a zatim mirni, referendumski izlazak Crne Gore iz državne zajednice sa Srbijom. Nakon promena 5. oktobra 2000. godine Srbiji su se evropski okvir i perspektiva (ponovo) otvorili. Činilo se da će se Srbija izvesno i relativno brzo pridružiti postkomunističkim zemljama koje su u EU primljene u velikom talasu proširenja iz 2004. godine. Prijemom Bugarske i Rumunije, zemalja koje su startne 1989. godine, kada započinje proces implozije real-socijalističkih poredaka, bile daleko iza Srbije i Jugoslavije, EU se 2007. godine našla na istočnim granicama Srbije. U međuvremenu, (optimističke) prognoze vezane za prijem Srbije u EU su pomerene na 2015. godinu. Savet EU je još 1993. godine „Kopenhaškim kriterijumima“ definisao opšte uslove za prijem u članstvo. Stabilnost i funkcionisanje demokratskih institucija, vladavina prava i zaštita ljudskih prava, posebno marginalizovanih grupa, uz postojanje i funkcionisanje tržišne ekonomije i njen postignuti kapacitet da se nosi sa konkurencijom i takmičarskim pritiskom unutar zajednice, čini osnovne, polazne kriterije koji se postavljaju pred sve potencijalne članice.

U ugovorima EU, kao i u izjavama Saveta Evrope, polazi se i od stava da je evropski socijalni model važan element procesa evropskih integracija

Na drugoj strani, u Srbiji, nakon „postrevolucionarne euforije“ i kratkog medenog meseca između novih demokratskih vlasti, ključnih aktera međunarodne zajednice i građana, stvorena je atmosfera u kojoj je većina poverovala u brzi, gotovo pravolinijski hod od izolacije ka međunarodnim, pre svega evropskim, integracijama. Zadovoljstvo konačnim obaranjem izolacionističkog i autoritarnog režima trebalo je, međutim zameniti osetljivim i teškim poslom njegove potpune demontaže i građenja, i paralelnog stabilizovanja, demokratskog poretka.

Demokratski politički i civilni akteri suočili su se brzo sa brojnim iskušenjima i izazovima koji su posledično otkrili svu dubinu razlika unutar „demokratskog bloka“.

Pored neobavljenog radikalnog raskida sa autoritarnom i nacional-populističkom prošlošću prvu, ključnu prepreku i izazov čine razmere u Srbiji prisutnog siromaštva i nezaposlenosti. Siromaštvo i nezaposlenost – kao potencijalno „novo siromaštvo“, nakon promena konačno su za građane, po svim istraživanjima javnog mnjenja, postali problem broj jedan. Istovremeno, njihovo redukovanje je, uz egzistencijalnu sigurnost, vladavinu prava, političku stabilnost i obračun sa kriminalom i korupcijom, osnovni cilj i zahtev koji se postavlja pred svakog političkog aktera koji pretenduje na osvajanje i, još važnije i teže, održanje na poziciji vlasti.

Drugu grupu izazova i limita predstavljaju dodatni zahtevi koje pred vladu izručuju međunarodne finansijske organizacije. Od vlasti u Srbiji se opravdano traži da redukuje već enormni spoljni deficit, kao i da budžetski deficit održi u dogovorenim granicama. Od nje se očekuje i da redukuje, po procentualnom udelu u društvenom proizvodu visoku, a po realnim iznosima i potrebama nedovoljnu, javnu potrošnju. Slede zahtevi za racionalizacijom i reformom javne uprave, obrazovanja, zdravstva i penzionog sistema, ali i daljom privatizacijom i restrukturiranjem privrede, pre svega velikih infrastrukturnih sistema.

Razdirane borbom za vlast, internim sukobima i aferama nove vlasti nisu, međutim, uspele da stvore operativnu strategiju privrednog i socijalnog razvoja, ali ne i da izvrše efektivnu reformu državnog aparata. Izložene prethodno velikim probuđenim očekivanjima građana one su se suočile sa brzo istanjenim početnim poverenjem i kredibilitetom.

Krajnji efekat je, poput prakse drugih zemalja u tranziciji, postizanje na niskom ostvarenom nivou (low level) ekvilibrijuma potencijalnih reformi, odnosno ostvareni „balans nepotpunosti“. Ostvarene nepotpune ili krajnje usporene tržišne reforme, uz istovremeno tek delimičan proces konsolidovanja demokratije, uz brojne autokratske i partokratske deformacije, za cilj imaju onemogućavanje masi tranzicionih gubitnika da u recesivnoj fazi promena demokratskim sredstvima iznudi povratak na staro (WB, ten Years of Transition, 2002: 94.109).

Nesporan uspeh u pacifikovanju nezadovoljstva i otpora – „držanju pod kontrolom“ zaposlenih i sindikata postignut je, dakle, kombinacijom postupnih promena, ustupaka i upozorenja i (retkih) pretnji sankcijama. Socijalni dijalog je javno podržavan i promovisan a praktično marginalizovan i držan na sporednom koloseku.

Moglo bi se sa pravom zaključiti da, nakon promene režima 2000. godine, izlaska iz začaranog kruga (samo)izolacije, deblokiranja tranzicije i probudene energije za promene, u velikoj meri izneverena, možda i nerealna, očekivanja građana rezultiraju sve ograničenijom podrškom vlastima. Podrška stanovništva, ili bar odsustvo aktivnog suprostavljanja, obezbeđuje se sporim i nedoslednim sprovođenjem reformi, kupovinom socijalnog mira održanjem zarada iznad nivoa koji omogućuje proizvodnja i novim zaduživanjem.

Posledično, u pet ključnih elemenata socijalne i ekonomske „domaće“ krize spadaju: (1) rašireno siromaštvo i visoka i stagnantna nezaposlenost koje su krajnje neravnomerno regionalno raspoređene, (2) nepodnošljivo visok nivo deficita spoljnotrgovinske razmene, (3) za slabu privredu relativno visok udeo javne potrošnje i (4) predimenzionirana država, kao i (5) nadolazeća prateća kriza spoljnog duga.

Strategija izlaska iz dvostruke, interne i eksterne krize vezana je za umeće koherentnog uvezivanja niza reformskih koraka i građenja razvojno produktivnih socijalnih i političkih koalicija. Na dnevnom redu je prethodno pitanje stabilizovanja i konsolidovanja demokratije, odnosno građenja Srbije kao pravne, demokratske, evropske i socijalno odgovorne države i društva i postizanja efektivnog, relativno većinskog konsenzusa oko ovih ciljeva.

## Konsolidovanje demokratije

Dve decenije nakon urušavanja autoritarnih, jednopartijskih sistema Srbija kao da je zaglavljena u ravni polukonsolidovane, „manjkave“ ili „defektne“ demokratije

Međunarodni standardi „merenja“ demokratije ne uključuju u indikatore samo pluralizam i slobodne izbore, već i konstitucionalizam, podređenost zakonima i socijalnu i političku integraciju i participaciju građana. Razvoj opet podrazumeva ne samo ekonomski rast, slobodno tržište i zaštićena svojinska prava, već i principe održivosti, jednakih mogućnosti i socijalne pravde.

Defektne demokratije su zapravo nestabilne i političkim krizama sklone demokratije koje odlikuje: (1) partokratija i rezultirajuće (2) slabe strukture (parlamentarne) reprezentacije; (3) nepotpuna decentralizacija vlasti; (4) ograničeni, od stranih izvora zavisni potencijali civilnog društva; (5) uticaj „moćnika“ – posebnih ekonomskih i političkih interesnih grupa na medije; (6) spori, nekonzistentni i na pritiske neotporni sudski procesi i (7) slabi kapaciteti za suzbijanje raširene korupcije.

Prvi, strateški pravac promena upravo je vezan za stabilizovanje i konsolidovanje demokratije i nesmetano funkcionisanje demokratskih institucija. Vlast treba da zaista stanuje na svojoj ustavno definisanoj adresi a ne da boravi u neformalnim sklopovima moći i u „rezervnim domenima vlasti“ među unutrašnjim i spoljnim veto igračima koji izvan javne scene i definisane odgovornosti utiču na donošenje ključnih odluka, uslovljavajući, ucenjujući ili čak korumpirajući oficijelne nosioce vlasti.

Uz kredibilne političke institucije („političko društvo“) postoje još četiri polja ili arene konsolidovanja demokratije: vladavina prava umesto partokratije; normativno regulisano i lišeno monopola ekonomsko društvo sa radnim i socijalnim zakonodavstvom utvrđenim kroz socijalni dijalog; profesionalna i kompetentna javna uprava rezistentna na političke partijske pritiske i logiku raspodele političkog plena i razvijeno i robustno civilno društvo (Linc i Stepan, 1998).

Uloga organizacija civilnog društva je da „guraju“ i kontrolišu polje politike razvojem i primenom četiri komplementarne strategije širenja uticaja: (1) kroz mreže građanskih i zakonodavnih inicijativa, (2)



partnerstvo i saradnju sa organima države u formulisanju i realizovanju javnih politika i razvojnih strategija, ali i kroz (3) lobiranje i javno zastupanje i (4) primenu različitih oblika radničkih protesta i građanske neposlušnosti.

Demokratska stabilizacija u Srbiji ima svojih pet ključnih pretpostavki ili prioriteta.

Prvi, svakako, čini **zaokruživanje demokratskog političkog i izbornog zakonodavstva** koje Srbiji garantuje održiv minimalni prag bar izborne demokratije.

Jasne izborne procedure i postupak, mogućnost da se građani u kampanjama upoznaju sa ponuđenim izbornim akterima i platformama i da znaju ko i pod kojim uslovima daje novac onima koji se bore za njihov glas i poverenje, kao i trajna, profesionalna i na političke pritiske otporna izborna administracija, samo su neke od pretpostavki demokratskog konstituisanja vlasti.

Na drugoj strani, sve dok ne kontrolišemo kretanje novca u politici i imamo zatvorene partijske liste i kontrolu nad poslaničkim mandati-ma partijskih oligarhija, živećemo u partokratiji. Višepartijskoj, ali ipak partokratiji.

Drugi prioritet, odnosno grupu prioriteta čini **dosledno sprovedena horizontalna i vertikalna podela vlasti**. U tom kontekstu, kredibilan prema javnosti okrenut i snabdeven efektivnom zakonodavnom, reprezentativnom i kontrolnom funkcijom, a ne namerno obezvređen i delegitimiran parlament, u kojem su poslanici svedeni na ulogu marioneta u lutkarskom pozorištu i autonomno, a ne politički vazalno sudstvo čine beočuge stabilizovanja demokratije.

Ne manji značaj ima i demokratska kontrola izvršne vlasti i zastavljanje i preokretanje trenda seljenja vlasti ka javnosti teško dostupnim i faktički neodgovornim vladinim koordinacionim i regulativnim telima i agencijama.

Istu funkciju imaju i zaokružena decentralizacija i regionalizacija Srbije, zasnovana na principima subsidijarnosti vlasti i daljem jačanju lokalne samouprave. Umesto političkog cenkanja i arbitrarnosti proces regionalizacije mora biti rukovođen logikom optimalnog rasporeda ovlašćenja i funkcija na onaj nivo vlasti gde daje najbolje rezultate. Subsidijarnost podrazumeva i punu koordinaciju delovanja vlasti sa ci-

vilnim akterima i pod budnim okom javnosti. U suprotnom, građani nemaju ništa od toga što su zatvorenost i centralizovanost na jednom nivou vlasti zamenjeni istim uspostavljenim odnosom na drugom (nižem) nivou.

Naredni, treći pravac političkih i administrativnih reformi čini „ukidanje svetih krava“ javne (političke) administracije. **Redukovanje prenaseljenog prostora državne uprave i podizanje njenih kapaciteta** stvar je, međutim, osmišljene dugoročne strategije bazirane na kvalitetu projektovanih usluga kao ključnom kriterijumu. Na delu su, nažalost, već viđene kratkoročne političke kampanje.

Isto se odnosi i na racionalizaciju ukupnog javnog sektora. Javni sektor mora biti ekonomski racionalan i održiv i ostati izvan dometa i logike, kako raspodele partijsko-političkog plena, po kome javnim preduzećima i ustanovama upravljaju partijski poverenici iz redova vladajuće koalicije, tako i kratkoročnim interesima motivisane privatizacije „odozgo“. Koncesije, javno-privatna partnerstva i nezavisna regulatorna tela koja propisuju standarde cena i kvaliteta usluga su najprihvatljivija rešenja za proizvode i dobra od javnog interesa.

Četvrtu oblast čini demokratsko dizajniranje i **civilna kontrola i profesionalizacija i depolitizacija** „represivnog“ državnog aparata – vojske, policije i bezbedonosnih službi i agencija. Politički impregnirane, „partijske“ vojske i policije, rat „naših“ i „njihovih“ službi, postavljanje poverljivih informatora i neovlašćeno praćenje i prisluški vanje, fabrikovanje poverljivih dosijea i međusobno ucenjivanje i trgovina „kompromatima“ – kompromitujućim materijalima moraju postati stvar prošlosti.

Najzad, moraju se **materijalno i kadrovski ojačati i umrežiti organi i institucije „četvrtе grane vlasti“** poput zastupnika građana, poverenika za informacije od javnog značaja i tajnost podataka, revizorskih tela, antimonopolskih i komisija za javne nabavke, uključiv i novoformiranu Agenciju za borbu protiv korupcije.

Njihova opremljenost i efektivna ovlašćenja, odnosno poštovanje njihovih odluka i preporuka, vezanih za prijavljivanje imovine i deakumulaciju funkcija najbolji su test spremnosti političke elite da se deblokiraju demokratski procesi.

Istovremeno, time se testira i spremnost za realizovanje jedne celovite i delatne antikoruptivne strategije. Transparentnost javnih nabavki i tendera, sprečavanje pranja novca kao kanala za politizaciju kriminala i kriminalizaciju politike i kontrola javnih finansija, pre svega racionalnosti trošenja sredstava iz budžeta i poslovanja javnih preduzeća imaju, pored pravne i političke, i značajnu ekonomsku i razvojnu dimenziju i cenu.

Inače, gotovo endemski raširenu, sistemsku i „visokonaponsku“, političku korupciju građani Srbije godinama percipiraju, uz siromaštvo i nezaposlenost, kao jedan od tri-četiri ključna problema društva.

## **Ekonomске i socijalne promene**

Drugo veliko polje reformi čine socijalno i ekološki održiv razvoj. Politička nestabilnost, česti izbori (četiri parlamentarna ciklusa) i promena vlada (pet koalicionih kabineta) i nakon 2000. vodili su odsustvu razvijene koherentne i celovite razvojne strategije i pored usvajanja na desetine strategija koje se bave reformom pojedinih privrednih i socijalnih oblasti.

U situaciji akutne krize i pada zaposlenosti i proizvodnje osnovni prioritet predstavlja očuvanje održive zaposlenosti, odnosno pristojan, ugovoren, legalan i bezbedan rad. To, istovremeno znači i ozbiljan napor na iskorenjivanju crne i redukovanju sive ekonomije u kojoj radi gotovo milion ljudi i od koje živi trećina Srbije.

Manevarski prostor je, očito, krajnje sužen. Siromašna Srbija ne može bez velikih rizika prihvatiti, u uslovima kumuliranja visoke nezaposlenosti, velike sive ekonomije, viška zaposlenih i niskih zarada i penzija, primenu „šok terapije“ i neoliberalnog koncepta, koji i na nešto gradualniji način vodi, poput prakse u SAD, Velikoj Britaniji, Irskoj, Španiji i Portugalu, svodenju javne potrošnje na trećinu društvenog proizvoda. Na drugoj strani, nemoguća je, ma kako sa stanovišta građana bila najpoželjnija, primena (ili održanje) skandinavskog modela robustnih javnih službi i visokih javnih izdataka koji dostižu polovinu društvenog proizvoda (Švedska, Danska, Finska, Norveška).

Ostaje opcija (redukovanog) kontinentalno-evropskog modela socijalnih transfera usmerenih, pre svega, na podizanje prilagodljivosti i produktivnosti radne snage „fleksigurnosti“, odnosno zalaganje za **državu socijalnog ulaganja**.

U zemljama evropskog socijalno-tržišnog, neokorporativnog modela, javna potrošnja kreće se na nivou od dve petine društvenog proizvoda, uz stalne pritiske da se, u cilju uvećanja konkurentnosti privreda, redukuju socijalni transferi i prava zaposlenih i penzionera.

Sužen okvir tegobne tranzicije, odnosno preuzak manevarski prostor za doktriniranu doslednost morali bi rezultirati širokom saglasnošću oko pet ključnih aspekata ekonomskih i socijalnih promena.

Prvi, čini **neophodnost produblјivanja i zaokruživanja tržišnih reformi**, jer se privredna i monetarna stabilnost više ne mogu održavati prihodima od privatizacije i visokim deviznim doznakama zaposlenih u inostranstvu.

Reforme uključuju i stvaranje otvorenog i fleksibilnog tržišta rada i redukovanje podele na formalnu i neformalnu (sivu) ekonomiju. Put da do toga ipak dođe je kombinovanje inspeksijskih mera i nadzora i ekonomskih i poreskih olakšica i stimulacija. Da bi poslodavac imao računicu da nekoga legalno zaposli, ili bar zadrži već zaposlene, morala bi se radna mesta učiniti jeftinijim, odnosno manje poreski opterećivati.

Srbija danas još uvek ima neodrživu privrednu strukturu, neiskorišćene kapacitete, kao i u velikoj meri degradiranu privrednu infrastrukturu i erodirana znanja i radne navike zaposlenih. Dominacija aktivnih mera zapošljavanja, obuka za konkretnog poslodavca i posao, permanentno obrazovanje i projekti poput „otpremnikom do posla“ imaju veliki praktični značaj u aktiviranju radnih resursa i preduzetničkog potencijala zaposlenih i građana.

Najzad, socijalni partneri, posebno sindikati, imaju značajnu odgovornost za sprovođenje antidiskriminativne politike pri zapošljavanju i u procesu rada. Odsustvo svake diskriminacije po etničkoj, konfesionalnoj, rodnoj, generacijskoj pripadnosti ili političkim i seksualnim preferencijama je test zrelosti i demokratskih kapaciteta društva.

Drugi, komplementarni i strateški, pravac čine **svojinske promene - proces privatizacije** koji rezultira stvaranjem dominantnog, dinamičnog i otvorenog privatnog sektora koji, u drugoj fazi tranzicije, obuhva-

ta i (delimičnu) privatizaciju velikih infrastrukturnih sistema. Prethodne garancije očuvanja javnog interesa i kombinovanje razvojnog i socijalnog momenta privatizacije – izraženog kroz prateće socijalne programe za viškove zaposlenih i manjinski paket akcija za zaposlene (i građane), trebali su da obezbede socijalnu podršku za veliku – tektonsku preraspodelu vlasništva i moći koju donosi privatizacija.

Dosadašnji efekti privatizacije su, međutim, krajnje ograničeni i kontroverzni. Narasli privatni sektor nije uspeo da obezbedi stabilan rast niti da apsorbuje višak zaposlenih iz društvenog sektora. Posledično, za poslednju deceniju bez posla je ostalo gotovo pola miliona ljudi ili četvrtina aktuelno zaposlenih. O razmerama neregularnosti, neispunjavanja obaveza od strane novih vlasnika i korišćenih političkih veza i pritisaka rečito govori činjenica da je, po pravilu tek nakon protesta i štrajkova zaposlenih, četvrtina kupoprodajnih ugovora i formalno poništena, dok je ukupan udeo razvojno neuspešnih privatizacija znatno veći.

Proces privatizacije društvene svojine je manje-više okončan, ali je zato proces privatizacije javnog sektora praktično tek na početku. Još nema dogovora oko izbora dominantnog modela pune ili delimične privatizacije, koncesionih aranžmana ili javno-privatnih aranžmana i partnerstava i njihove primene na oko 550 javnih preduzeća. Jedan od razloga ove sporosti, pored krize i dekonjunktura, jeste činjenica da su javna preduzeća sa velikim resursima i brojem zaposlenih (oko 100.000) izvor značajne moći, kao i javna administracija, a time i predmet partijskih nagodbi oko raspodele dobro plaćenih mesta u menadžmentu i upravnim odborima. „Raspodela plena“ uključuje i „udomljavanje“ svojih aktivista, uštedu troškova kroz besplatne usluge „svojih“ firmi, prepuštanje poslova firmama i agencijama iza kojih stoje (partijske) kolege i prijatelji i druge benefite (Stojiljković, 2008: 336).

Na drugoj strani, komparativna iskustva i uspešna praksa pokazuju da u privatizaciji javnih preduzeća i ustanova treba slediti sledeća četiri kriterijuma i prioriteta:

1. zadržati stratešku kontrolu nad ključnim nacionalnim resursima;
2. nezavisnim regulatornim telima, formulisati i braniti javni interes i usvojena pravila igre i kvalitet usluga;

3. promovisati i graditi javno-privatna partnerstva u oblasti proizvodnje i distribucije javnih dobara i usluga i
4. liberalizacija i uvećana konkurencija kao ključni kriterijum moraju za rezultat imati uvećani kvalitet i niže cene usluga za potrošače.

Neophodni, treći aspekt čini naglašena i **neophodna regulativna i normativna funkcija države**. Odgovorna i efikasna država stvara „dobro uređeno ekonomsko društvo“, odnosno tržišnoj privredi primeren institucionalni okvir, koji istovremeno treba da spreči razvoj i razmah „visokonaponske“ sistemske korupcije, odnosno nastajanje stanja države zarobljene u mreže klijentelizma, selektivno datih subvencija i renti koje deformišu i zaustavljaju ekonomski razvoj. Država, posebno u početnoj fazi tranzicije ima i naglašene obaveze i odgovornost za liberalizaciju i makro-ekonomsku stabilnost, vođenje politike jasnih i relativno čvrstih budžetskih ograničenja, kreditno-monetarnu i fiskalnu politiku, ali i za kreiranje ukupne strategije privrednog i socijalnog razvoja.

Procene Svetske i Evropske banke, kao i specijalizovanih institucija i fondacija, govore da Srbija u ključnim oblastima liberalizacije cena i spoljne trgovine dobija visoke ocene, ali da je istovremeno najgore ocenjena za vođenu politiku podsticanja konkurencije, što rečito govori o težini problema koje imamo sa uspostavljenim monopolima i visokim monopolskim cenama.

Paralelno vođena monetarna politika veštački održavanog visokog kursa – apresijacije dinara, doprinela je stabilizaciji cena i kontroli inflacije ali je, na drugoj strani, preko skupih kredita usporavala razvoj, poskupljivala ulaganja i posebno, zbog visokog kursa dinara, pogodila izvoznike.

Stabilizaciji banaka i ukupnog finansijskog sektora znatno je doprineo otpis oko dve trećine dugova prema poveriocima u Londonskom i Pariskom klubu finansijera. Veoma nisko se, međutim, procenjuje nerazvijeno berzansko tržište i finansijske institucije i investicioni fondovi.

U oblasti budžetske politike i reforme javnih finansija, pre svega kroz poreske reforme, pojednostavljen je i stabilizovan i ukupni sistem budžetskih prihoda i rashoda. Postignuta je, uz manje, sa misijama

MMF-a dogovorene, deficite, i budžetska ravnoteža (Crnobrnja, 2007: 239-246). Otvorena ostaje, međutim, racionalizacija državnog aparata i budžetskih rashoda, odnosno kontrola troškova državnih institucija i poslovanja javnih preduzeća

Suprostavljanje neograničenom produktivizmu i konzumerizmu, kao i nastojanju da se iz svega iscedi profit, bez obzira na posledice po kvalitet života i ugrožavanje životne sredine, čine **socijalno i ekološki održiv razvoj** ključnim razvojnim ciljem modernih demokratskih društava. Održivi razvoj je cilj koji, samim tim što je priroda nedeljivi planetarni prostor, pa su i ekološki rizici nedeljivi, nadilazi granice nacionalnih država.

Strateški razvojni cilj zato i jeste spoj ekonomije i ekologije, odnosno opredeljenje za ekološki održiv razvoj i štednju i modernizaciju postojećih oblika proizvodnje, distribucije i potrošnje energije. Opređenje za ekološki čiste tehnologije, reciklažu korišćenih proizvoda i korišćenje obnovljivih izvora energije takođe spadaju u razvojne prioritete.

U set kratkoročnih, pretežno „odvraćajućih“ mera idu propisivanje ekoloških standarda, uvođenje ekoloških poreza i taksi i kazne za zagađivače. Zabrane i kazne vezane su i za divlje deponije, uvoz zastarelih „prljavih“ i, posebno opasnih tehnologija, proizvoda i otpada koji Srbiju i region čine smetlištem razvijenog dela sveta.

Na drugoj strani, treba stimulisati i učiniti ekonomski isplativom proizvodnju ekološki bezbednih proizvoda i zdrave hrane. Ekološko obrazovanje i širenje svesti o značaju očuvanja eko-ravnoteže za sam opstanak planete imaju pritom nemerljiv značaj i ulogu.

Visok stepen saglasnosti mora postojati i oko opredeljenja za **socijalno odgovornu državu – državu partnera**, koja je u protivstavu sa polarnim modelima minimalne i neutralne države, na jednoj i skrbničke, sveprisutne – paternalističke države tutora na drugoj strani. Partnerska država u dijalogu i saradnji sa asocijacijama civilnog društva, pre svega sindikatima i poslodavcima, uređuje industrijske i socijalne odnose i ostvaruje socijalnu politiku i ciljeve.

Pre svega, politički akteri koji vrše (državnu) političku vlast, se, iz razloga sopstvenog političkog probitka, (bar u društvima u kojima su primaoci raznih oblika socijalne pomoći, brojniji od krupnih poreskih

obveznika) ne mogu odreći – osloboditi socijalnih funkcija države, odnosno bar verbalnog zalaganja za socijalnu koheziju i solidarnost.

## **Država, socijalna kohezija i solidarnost**

Socijalna kohezija društva i uvećanje socijalne uključenosti ranjivih i marginalizovanih grupa ima, pored nužne razvojne, ekonomske dimenzije, i svoju kompleksnu socijalnu komponentu. Socijalna kohezija pretpostavlja naime održivu, dovoljno široku i čvrstu sigurnosnu socijalnu mrežu, koja uključuje i mere preventivnog delovanja odnosno mehanizme uvećanja obrazovnog i ukupnog socijalnog kapitala. Drugu, institucionalnu dimenziju čine institucije i mehanizmi sinergije delovanja državnog i civilnog i tržišnog sektora, odnosno dovođenja svih aktera i aktivnosti vezanih za uvećanje socijalne kohezije pod jedinstveni institucionalni kišobran.

Izgradnja sigurnosne socijalne mreže sadrži, pre svega, aktivnosti redukovanja razornog delovanja četiri grupe faktora koji, međusobno povezani, vode siromaštvu i socijalnoj izolaciji: nezaposlenosti, bolesti, finansijskom siromaštvu i lošem i nefunkcionalnom obrazovanju. Dva dodatna faktora selektivne izloženosti izolaciji i siromaštvu čine pripadnost marginalizovanim etničkim skupinama i individualni rizik pripadanja nepotpunoj i/ili porodici sa velikim brojem izdržavanih lica. Pored toga, i život u nerazvijenom regionu uvećava dodatno rizik od siromaštva i izolacije.

Indikatore socijalne isključenosti i izolovanosti čine rezultirajući nezadovoljavajući nivo ostvarivanja osnovnih egzistencijalnih potreba u pogledu: ishrane, odevanja, higijene, uslova i kvaliteta stanovanja i opremljenosti domaćinstva, kao i, na društvenom planu, nedostupnosti javnih servisa.

Osnovni strateški cilj čini, dakle, uvećanje socijalne kohezije društva kroz procese i aktivnosti redukovanja siromaštva i osnaživanja socijalne inkluzije marginalizovanih grupa. Društvena uključenost definiše se kao proces koji omogućuje da oni koji su u riziku od siromaštva i društvene isključenosti dobiju sredstva i mogućnosti za puno učešće u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i postizanju društve-



nog standarda i blagostanja koji se smatraju normalnim u društvu. Ona osigurava njihovu veću participaciju u donošenju odluka što utiče na ostvarivanje osnovnih prava (Council of the Europe, 2004: 8).

Inače, obaveza zemalja u procesu pridruživanja EU je izrada Memoranduma o socijalnoj uključenosti, kojim se definiše kontekst i karakteristike siromaštva i socijalne izolacije, kao i prioriteta i aktivnosti na njihovom rešavanju.

### *Siromaštvo i nejednakost*

Decenijsko ružičavanje ekonomije i razaranje društva u Srbiji, na kraju 20. veka za posledicu imaju širenje akutnog siromaštva u uslovima istovremenog siromašenja velike većine stanovništva. Time se posledično ograničava mogućnost da se kroz primarne, porodične i prijateljske, socijalne veze amortizuje, u značajnijoj meri, problem širenja siromaštva.

Privredni oporavak, ali i razvoj humanitarnih organizacija i službi, perspektivno mogu u značajnoj meri, uz prisustvo i pomoć domaćih i stranih fondacija, biti osnov za osetnije angažovanje privrede i civilnog sektora u ublažavanju i redukovanju siromaštva.

Karakteristične grupe siromašnih, odnosno korisnika socijalne pomoći u Srbiji čine staračka domaćinstva, nekvalifikovani, nezaposleni, Romi, izbeglice i raseljena lica, nesposobni za rad i deca bez roditeljskog staranja. Pri tome, siromaštvo nadprosečno pogađa i brojne porodice sa više nezaposlenih i maloletnih lica i postaje u sve većoj meri ruralni fenomen, odnosno selektivno pogađa seoske sredine, pre svega staračka seoska domaćinstva (Strategija..., 2003: 13-15).

Regionalno posmatrano, siromaštvom su najviše pogođeni jugoistok Srbije i ruralna područja Zapadne Srbije. To traži razvoj specifičnih, regionalnih strategija privlačenja investicija, izgradnje infrastrukturnih objekata, poreskih olakšica i oslobađanja, kao i pratećih promotivnih aktivnosti. Projekti razvoja procesima deindustrijalizacije i depopulacije pogođenih, nerazvijenih područja jesu predmet zajedničkog angažovanja države i regionalnih i lokalnih razvojnih koalicija (Strategija..., 2003: 146-154).

No, socijalna zaštita i pomoć licima u stanju urgentne socijalne potrebe ostaju prevashodno briga i odgovornost države i njenih specijalizovanih službi i agencija.

Osim naknada za nezaposlenost, dečjih dodataka i drugih oblika zaštite dece, poput učešća u troškovima smeštaja dece u domove i predškolske ustanove, u krug nužnih socijalnih davanja koje moraju ostati u nadležnosti i obavezi socijalno odgovorne države svakako spadaju i naknade za tuđu negu i pomoć i smeštaj u ustanove socijalne zaštite namenjene nezbrinutim, pre svega starim licima.

No, i pored dobro organizovanih socijalnih servisa i službi države i neophodnog partnerstva lokalne sredine, civilnog sektora i oblika samoorganizovanja i samopomoći samih „rizičnih grupa“, odnosno dobrog i efikasnog targetiranja najugroženijih, dugoročno gledano nema rešavanja problema siromaštva bez stabilnog privrednog rasta, kontrolisane inflacije i pratećih stranih direktnih investicija.

Aktuelna kriza je, nakon kraja 2008. godine, preokrenula višegodišnji trend smanjenja siromaštva. Paralelno antikrizno smanjenje budžetskih rashoda u pojedinim delovima socijalnog sistema (obrazovanje, zdravstvo, naknade za siromašne, penzije) može, bez vođenja efikasne socijalne politike, samo pogoršati tenzije.

Po oficijelnim podacima iz Ankete o potrošnji domaćinstva, siromašnima se smatraju samo ona domaćinstva u kojima je potrošnja „po potrošačkoj jedinici“ ispod 8.022 dinara. Ispod tako definisane linije siromaštva se, 2009. godine, našlo 720.000 ljudi, odnosno 7 % stanovništva.

Posebno zabrinjava podatak da svako deseto dete do 14 godina živi ispod linije apsolutnog siromaštva.

O (ne)prilikama koje vladaju u Srbiji najbolje, međutim, govori tvrdnja svakog sedmog ispitanika (14 %) da im je domaćinstvo u takvom stanju da nemaju dovoljno ni za hranu. Ako njima pridružimo 27 % onih kojima je problem kupovina odeće i obuće, onda se da zaključiti da se čak dve petine građana nalazi unutar ili tik iznad granice siromaštva. (Mihailović i drugi, CeSID, 2009, str. 12).

Na drugoj strani socijalne piramide 2 % najbogatijih može da kupi sve što poželi, a dalja petina može, pored osnovnih potreba, i da povremeno kupi i skuplje stvari. Središnji položaj drži trećina (36 %) koja

ima dovoljno za hranu i odeću, ali joj svaki dalji izdatak predstavlja veliki finansijski izazov (CeSID, 2009: 13).

Adekvatnu reakciju na rast siromaštva činilo bi, pored specifičnih programa obuke za zapošljavanje, kao i pokretanja javnih radova, svakako i proširivanje programa za novčanu socijalnu pomoć, podržano i od Svetske banke, u izveštaju sa indikativnim naslovom „Kako sa manje uraditi više?“. Radi se i o uvećanim budžetskim izdvajanjima za ponovo rastući broj korisnika dečjeg dodatka (380.000) i domaćinstava koja primaju materijalno obezbeđenje (60.000) u 2009. godini. Time bi se izdaci za novčanu socijalnu pomoć podigli i na dalje skromnih 0,25 % , odnosno na svaki četiristoti dinar (Matković, 2009: 111-113).

### *Penzioni fondovi – ulaganje u životnu sigurnost*

Starost nosi sa sobom brojne rizike i neizvesnosti i pojačanu potrebu, pored ostalog, i usled smanjenih radnih sposobnosti i uvećanog rizika od bolesti, za sigurnošću i zaštitom. Prosperitetna i solidarna, humana društva sve više razvijaju praksu da svakom svom građaninu, starijem od 65 godina, bez obzira na ranije radno angažovanje, obezbede dohodak koji omogućava ostvarenje bar minimalnih standarda života. Mi smo, nažalost, još daleko od te mogućnosti. Zato, penzijsko i invalidsko osiguranje i fondovi predstavljaju osnovno društveno, ali u sve većoj meri i individualno, ulaganje u životnu izvesnost i sigurnost.

Reforma penzijskog osiguranja predstavlja jedan od najvećih izazova 21. veka. Mnoge zemlje danas moraju da se prilagode starenju populacije i redefinišu penzijski sistem osiguranja, kako bi ga zadržale na zadovoljavajućem nivou i osigurale finansijsku održivost sistema. Njihova razmišljanja kreću se uglavnom u pravcu stvaranja rezervi u kapitalu iz kojih će se u budućnosti finansirati ili sufinansirati sve veće penzijske obaveze i time ublažiti finansijske posledice starenja stanovništva.

Veliki broj zemalja koristi kao inspiraciju model Svetske banke, oslonjen na (delimičnu) privatizaciju penzijskog sistema i stvaranju privatnih kapitalizovanih fondova koji mogu odgovoriti povećanim rashodima u budućnosti.

Osnovni model Svetske banke ima tri, takozvana, stuba:

- državni, nefundirani, zasnovan na tekućem finansiranju i skroman po obimu,
- obavezan privatni, fundiran kapitalom, zasnovan na pravilu propisaog doprinosa i individualnih štednih računa i
- dobrovoljni privatni, bilo da je kompanijski, bilo sa individualnim štednim računima (Vuković, 2005: 97-108).

Svetska banka i dalje podržava model sa više stubova, ali predlaže proširenje sa još dva stuba: „nultim“, koji obuhvata transfere starima koji nisu zasnovani na ranijim doprinosima penzijskom osiguranju (socijalna penzija ili socijalna pomoć) i „četvrtim“, koji obuhvata neformalne i porodične transfere, uključujući stanovanje i zdravstvenu zaštitu (CLDS, 2007: 22-23).

Činjenica da je svaki peti građanin Srbije penzioner, da su penzioni fondovi u ranijem periodu ispražnjeni, da se penzije isplaćuju iz tekućih doprinosa zaposlenih i to u situaciji kada se broj penzionera gotovo izjednačio sa brojem zaposlenih, (formiran odnos 1:1, 3) odnosno uz pomoć dodatnih sredstava iz državnog budžeta, koja idu do dve petine ukupnog iznosa sredstava za penzijsko-invalidsko osiguranje čini reformu penzionog sistema u Srbiji nužnom.

Razlozi za reformu sistema penzijskog i invalidskog osiguranja su dakle prevashodno ekonomske prirode i uslovljeni su nepovoljnim demografskim kretanjima, makroekonomskom situacijom i nezavidnim stanjem na tržištu rada (Strategija..., 2003: 113-116).

Stanovništvo Srbije danas je među deset najstarijih u svetu i svrstava se u grupu izrazito starih populacija. Kod popisa stanovništva 2002. godine prvi put zabeležen je veći broj starih (65 godina i više) nego dece (do 14 godina). U Srbiji je prosečna starost 2002. godine bila 40,7 godina. Samo još četiri zemlje na svetu (Japan, Italija, Švajcarska i Nemačka) imaju prosečnu starost više od 40 godina (CLSD, 2007: 2).

Prilikom tri puta vršenih izmena i dopuna **Zakona o PIO**, (2001, 2003, 2005) predstavnici zaposlenih i penzionera su se, u načelu, saglasili sa neophodnošću reformi penzijskog i invalidskog osiguranja. Razlozi za izmene u sistemu PIO bili su, jednim delom objektivne ekonomske prirode, uslovljeni već istaknutim nepovoljnim demografskim

kretanjima, makroekonomskom situacijom i stanjem na tržištu rada, ali i potencirani zahtevima MMF za smanjenje izdataka u toj oblasti.

Usvojene izmene Zakona o PIO nisu, međutim, u dovoljnoj meri opravdale osnovni prihvatljivi motiv reformi – poboljšanje materijalnog položaja korisnika penzija, a nisu postignuti ni značajniji ekonomski efekti i uštede. Izvršeno je, međutim, sužavanje kruga i obima prava, i proširen je krug osiguranika i osnove za uplatu doprinosa, a uvedena je i mogućnost dobrovoljnog osiguranja (štednje). Izmenama i dopunama Zakona iz 2005. godine, pooštreni su dalje uslovi za odlazak u penziju i izvršene izmene u sistemu usklađivanja penzija, na štetu penzionera, kroz postupno napuštanje „švajcarskog modela“ koji vezuje visinu penzija za rast zarada i kretanje troškova života.

Trajne i suštinske pozitivne promene u položaju penzionera i starih lica, kao i smanjenje deficita penzijskih fondova, moguće je ostvariti, pre svega, tek kroz jačanje razvojne komponente privrede, nova investiciona ulaganja, povećanje zaposlenosti i realan rast zarada. Povećanje priliva sredstava u Fond PIO, treba da se obezbedi i kroz mere i aktivnosti na prevodenju neformalne ekonomije u legalne okvire, kao i jačanjem finansijske discipline pri uplati doprinosa za sve zaposlene, odnosno sređivanjem stanja u okviru obaveznog osiguranja (I stuba), kao i izdvajanjem dela sredstava za ove namene od korišćenja (rentiranje, koncesije...) ili eventualne privatizacije javnih objekata čija je izgradnja finansirana iz sredstava Fonda PIO.

Za uvođenje II obaveznog stuba još uvek ne postoje objektivni ekonomski uslovi, zbog zakasnele tranzicije i osiromašene privrede, ali treba i dalje zagovarati dobrovoljno penzijsko osiguranje (III stub), jer ono predstavlja zdrav podsticaj privrednom razvoju, ukoliko ovi fondovi, postepeno, prerastu u prave i otvorene investicione fondove.

S donošenjem Zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima Republika Srbija se konačno našla u krugu evropskih država, koje su regulisale dobrovoljno ili privatno penzijsko osiguranje. Cilj Zakona je da omogući štednju za stare dane!

Planetarna finansijska i ekonomska kriza pogodila je, međutim, snažno penzione sisteme, pre svega ovoga puta privatne šeme osiguranja koje su, 2008. godine, izgubile gotovo četvrtinu vrednosti, što je dovelo do rezultirajuće krize poverenja (Matković, 2009: 101). I u

Srbiji paralelno sa krizom i padom proizvodnje i zaposlenosti praćenih daljim rastom broja penzionera (1, 6 miliona) i udelom izdataka za penzije u BDP od čak 13 % , ponovo je došlo do potrebe sprovođenja daljih reformi sistema PIO.

Pritom prosečna penzija (2009. godine) iznosi tek nešto iznad 200 evra, što je opet visokih 68 % od (isto tako preskromne) prosečne zarade (336 evra marta 2010. godine)

Na osnovu Nacrta izmena i dopuna Zakona o PIO moglo bi se zaključiti da se Srbija poput drugih zemalja u kriznom okviru odlučila za produženo radno angažovanje zaposlenih i povećanje minimalne starosne granice za odlazak u penziju (sa sadašnjih 53 godine), pooštavanje pravila za penzionisanje beneficiranih kategorija zaposlenih kao i za, zbog teškoće zapošljavanja, krajnje diskutabilno produženje starosne granice za sticanje porodične penzije. Mnogo polemika u javnosti izašlo je i najavljeno postupno izjednačavanje starosne granice za odlazak u penziju za muškarce i žene. Jedan broj eksperata, međutim, smatra da lošiji položaj žena u društvu, pa i na tržištu rada, ne treba pokušavati rešiti u okviru penzionog osiguranja, posebno ako se ima u vidu činjenica da one zbog dužeg trajanja života, duže primaju i penziju (Matković, 2009: 105).

## ***Zaposlenost i zapošljavanje***

### *Zaposlenost*

Jednu od ključnih kriznih karakteristika Srbije čini bez sumnje nedovoljna zaposlenost odnosno visoka i stagnantna, nesmanjujuća nezaposlenost. U Srbiji 2009. godine zaposlena je tek polovina radno sposobnog stanovništva. Već krajem 2008. godine broj zaposlenih, bez poljoprivrednika pao je ispod 2 miliona. Privatnih preduzetnika je 245.000 a ukupan broj zaposlenih radnika je 1.748.000. Država je još uvek, upošljavajući oko pola miliona ljudi ili preko četvrtine svih zaposlenih, daleko najveći poslodavac, ali (kroz javne nabavke) i naručilac poslova.

Još porazniji su efekti krize u 2009. godini u kojoj se zaposlenost smanjila za daljih 7 %, odnosno za armiju od gotovo 150.000 ljudi, bez

realnih šansi da, čak iako dođe do privrednog oporavka, zaposlenost poraste u naredne dve godine. Najavljeni rezovi u državnoj administraciji i javnom sektoru idu i prilog iznetoj pesimističkoj oceni.

U procesu svojinskih promena privatni sektor očito da nije uspeo da prihvati sve zaposlene u (gotovo) ugašenom društvenom sektoru. Kakva-takva zaposlenost održava se rastom udela loše, nesigurne i nekvalitetne (privremene) zaposlenosti, samozapošljavanja i angažovanjem pomažućih članova domaćinstava (Arandarenko, Golicin, 2009: 43, 61).

### *Nezaposlenost*

Na drugoj strani, u Srbiji je u Nacionalnoj službi za zapošljavanje registrovano (februara 2010. godine) oko 767.000 nezaposlenih od kojih su 54 % žene. Posebno, pri tome zabrinjavajuće deluje tri reda činjenica. Prvi, da gotovo dve petine nezaposlenih na posao čeka više od pet godina, odnosno da se radi o teško rešivoj, dugoročnoj nezaposlenosti. Drugo, da je nakon talasa privatizacija i otpuštanja viškova zaposlenih gotovo polovina nezaposlenih starija od 40 godina, odnosno da teško, bez dodatnih stimulacija, može na tržištu rada doći do posla. Najzad, gotovo 300.000 ljudi koji traže posao je bez ikakve upotrebljive kvalifikacije i tek treba da budu obučeni za obavljanje nekog posla.

Drugom, restriktivnijom metodologijom, koja u nezaposlene ne računa one koje povremeno rade „na crno“, po Anketi o radnoj snazi, iz oktobra 2009. godine, broj nezaposlenih je 517.000, odnosno manji je za oko 250.000. No, ako bi na drugoj strani njima priključili onih 10 % zaposlenih koji idu na posao a ne primaju platu, odnosno faktički su nezaposleni, kao i one koji su, izgubivši svaku nadu, prestali da tragaju za poslom, cifra bi praktično ostala nepromenjena.

Unutar aktuelne krize pre svega raste broj onih kojima pasivnim merama treba isplatiti nadoknade (oko 70.000). Istovremeno, javlja se, naoko paradoksalno fenomen smanjivanja formalne zaposlenosti uz istovremeno stagniranje broja registrovanih nezaposlenih. Objašnjenje treba potražiti u tri reda rezultirajućih efekata: porastu broja penzione-

ra, prelasku u neformalnu ekonomiju, kao i rastu broja onih koji prestaju da tragaju za poslom.

### *Politika zapošljavanja*

U Kriznoj 2009-2010. godini, sa nametnutim prioritetom očuvanja zaposlenosti, a tek potom kreiranja radnih mesta, osnovni prioriteti su:

- redukovanjem, kombinovanjem stimulativnih (kreditni i poreske olakšice) i destimulativnih (inspekcijski nadzor) mera neformalne sive i oštra borba protiv „crne“ ekonomije (trgovina ljudima, oružjem i narkoticima);

- radna i socijalna zaštita loše, nekvalitetne zaposlenosti (privremena, part-time (samo)zaposlenost i „rad“ na crno);

- organizovanje javnih radova;

- projekti samozapošljavanja i obuke za poznatog poslodavca.

Istovremeno, začuđujući je stepen ravnodušnosti, čak i „socijalno odgovornih vlasti“ prema oblicima samozapošljavanja poput zadružnog pokreta i socijalnih preduzeća i kooperativa.

Ovi oblici, prvenstveno kroz državnu pomoć i podršku zapošljavanju marginalizovanih grupa predstavljaju racionalno i efikasno sredstvo povezivanja zapošljavanja i socijalne politike (Kolin, Petrušić, 2008).

Pored aktivne politike zapošljavanja eksperti za tržište rada sugerišu i smanjenje visokog opterećenja troškova rada, inače karakteristično za Srbiju. U repertoar mera usmerenih na reformu sistema poreza i doprinosa spadaju, uvođenje sintetičkog i progresivnog poreza na dohodak, finansiranje zdravstva iz posrednih poreza, kao i uvođenje neoporezivog dela u visini minimalne zarade, i neoporezivi topli obrok do visine od 10 % prosečne zarade (Arandarenko, Golicić, 2009: 53-58).

### *Pristup obrazovanju*

Otvoren pristup kvalitetnom i funkcionalnom obrazovanju je temeljna pretpostavka za put ka ovome što Rols definiše kao prostor sloboda i mogućnosti, prihoda, blagostanja i samopoštovanja (Rols, 1998: 389).



Zapravo, unutar ekonomija znanja obrazovanje postaje sve važniji faktor održivog razvoja. Istovremeno, kriza tradicionalnog modela obrazovanja i nastaje zato što u uslovima ubrzanog zastarevanja informacija obrazovni sadržaji moraju biti inovirani i dok traje sam obrazovni proces. Dilema je ili ćemo prihvatiti doživotno učenje kao neminovnost ili ćemo na drugoj strani pristati na sopstvenu marginalizaciju.

Razvoj sredstava informisanja i formiranje globalnog tržišta pomeraju cilj obrazovanja sa znanja na kompetentnost, odnosno sposobnost rešavanja problema. Istovremeno, naplativost i „tražnja za obrazovnim uslugama“ dovode do ekspanzije tržišta obrazovnih programa i institucija što neretko za neželjeni nusefekat ima i preteranu komercijalizaciju, pa i pojavu korupcije u obrazovanju. Posledično, i uloga države u obrazovanju evoluirala od pozicije arbitra koji utvrđuje ciljeve, organizuje i reguliše obrazovni proces ka akteru koji uspostavlja standarde i učestvuje u evaluaciji ostvarenih efekata.

U Srbiji je, nakon 2000. godine paralelno sa praktičnim udvostručavanjem broja studenata i visokoškolskih institucija, ubrzano rađeno i na novoj obrazovnoj zakonskoj regulativi i stvaranju mreže centara i saveta za razvoj obrazovanja. Pored reformi bazičnih nivoa obrazovanja Srbija se potpisivanjem Bolonjske deklaracije, 2003. godine, pridružila evropskom traganju za rešenjima za probleme poput predugog studiranja ili, još pre, rezistentnosti Univerziteta na promene i skrivenih otpora evaluaciji programa i metoda.

Suština reformskih nastojanja je da sistem obrazovanja u Srbiji postane dostupan svima, da bude u većoj meri usklađen sa razvojnim potrebama i da, u tom kontekstu, bude komplementaran sa evropskim sistemom obrazovanja. Postojeća obrazovna struktura je, međutim, veoma nepovoljna a obrazovnom sistemu nedostaje i integrisani informativni sistem. Redukcija obima nastavnih programa i oslobađanje od terora zastarelih činjenica i suvišne faktografije, osavremenjivane nastave i primena novih komunikacionih tehnologija u obrazovanju i, pre svega, dostupnost obrazovanja svima su nesporno ključni razvojni prioriteti.

Da bi se postavljeni ciljevi i ostvarili, neophodno je razraditi akcione planove za njihovu realizaciju i konačno se izboriti da se ulaganja u obrazovanje podignu na bar 6 % društvenog proizvoda.

## *Pristup zdravstvenim ustanovama*

Zdravlje i pristup bazičnim zdravstvenim uslugama visoko su vrednovano pojedinačno dobro, ali istovremeno i ključna razvojna i društvena vrednost i pretpostavka socijalne kohezije i solidarnosti. Posledično, poput situacije u obrazovanju, pored rastućeg (i profitabilnog) privatnog sektora mora postojati i održivi i u sve većoj meri konkurentan javni zdravstveni sektor koji će za svoje nekomercijalne usluge biti alimentiran iz javnih fondova.

Unutar reformi zdravstva, nakon 2000. postignuti su određeni rezultati poput produženja prosečnog životnog veka i povećanja rashoda za zdravstvenu zaštitu po stanovniku, kao i razvijanje programa zaštite posebno osetljivih grupa. Usvajanjem sedam različitih strategija u oblasti zdravstvene zaštite utvrđeni su, međutim, i dispariteti između proklamovanih prava i raspoloživih sredstava, prisutni posebno kroz neadekvatnu mrežu zdravstvenih ustanova i nezadovoljavajuću opremljenost i nizak kvalitet usluga. Istraživanja pokazuju i da kriza i prateća anomija i sunovrat vrednosti nisu zaobišli ni zdravstvo, odnosno da se ne tako mali broj zaposlenih oglasio o lekarsku etiku i upustio u „sitnu“ korupciju

Iz ugla zdravstvenog stanja kao faktora socijalne kohezije moglo bi se zaključiti da su u zoni rizika društvene isključenosti osobe sa invaliditetom, hroničnim bolestima, ali u znatnoj meri i oni koji tvrde da su često bolesni – ukupno oko 29 % populacije (CeSID, 2009, str.12).

## *Nova uloga države*

Socijalni transferi, usmereni ka redukovanju siromaštva i aktivnim i pasivnim merama pomoći nezaposlenima, za cilj imaju zaštitu i osposobljavanje „lica u stanju socijalne potrebe“ da prevashodno sopstvenim naporom izađu iz kruga marginalizovanih i siromašnih. Partnerstvo države i civilnog i tržišnog sektora u formulisanju i realizovanju strategije zapošljavanja i ukupne strategije smanjenja siromaštva, bazira se na kraju krajeva na logici vezivanja obima i strukture socijalnih transfera za rast proizvodnje i jačanje ekonomskih performansi društva.

Na drugoj strani, pozicija zdravstva i obrazovanja, kao i kulture i informisanja, u modernim „lakim“ ili „ekonomijama znanja“ sve se više posmatra iz ugla njihovih produktivnih potencijala, čime se oni, posledično, sve više usmeravaju i orijentišu ka tržištu. Fondovima osiguranja i državnom sektoru prevashodno ostaju bazični paket zdravstvenih usluga i sistem i racionalizovana mreža zdravstvenih i obrazovnih institucija ili recimo kulturnih ustanova i medijskog javnog servisa.

Ako više nije i ne treba da bude ekskluzivni organizator, regulator i finansijer u sektoru obrazovanja, zdravstva, pa i kulture i socijalnih servisa država mora i na dalje igrati aktivnu ulogu ključnog aktera monitoringa i evaluacije dogovorenih standarda i kvaliteta usluga. Model ekskluzivne državne regulacije i organizacije ne treba da bude zamenjen potpuno otvorenim tržišnim „supermarket modelom“ previše podložnom diktatu aktuelnih i konjuktivnih potreba, ali i korupciji i obaranju kvaliteta usluga. Rešenje je u multiakterskom, korporativnom modelu u kome, pored državnih organa, sindikata i poslodavaca, ključnu ulogu imaju stručne organizacije i interesna udruženja davalaca i korisnika usluga.

Primeru radi, podrška institucijama etabrirane, „visoke“ kulture, ali i novim neformalnim grupama i tendencijama, negovanje nacionalnih kulturnih tradicija, ali i otvorenost prema (post)modernom, odnosno stvaranje kulturnih standarda i vrednosti koje se opiru pukoj komercijalizaciji i konzumerizmu, a mogu umati i imaju i razvojni potencijal jesu stvar kulturne politike države.

Imajući u vidu njihov formativni značaj i ulogu u oblikovanju obaveštene i kritičke javnosti ovi principi u još većoj meri važe za medije i uređivanje medijskog prostora. Poseban značaj pritom ima utvrđivanje profesionalnih standarda, medijske etike i rešenja kojima se sprečava koncentracija i stvaranje medijskih monopola.

\*\*\*

Opšta, političko-ideološki nespecificirana mesta – „političke mantre“ su, dakle zalaganje za: socijalno-tržišnu privredu, odnosno evropski socijalni model; (tripartitni) dijalog socijalnih partnera i vlade; korektivnu, socijalnu funkciju budžeta; očuvanje javnog interesa i primenu

mera aktivne socijalne politike i politike zapošljavanja i unutar procesa privatizacije – rečju za solidarnost i socijalnu pravdu.

Prostor političkih rasprava nije, međutim samo pitanje recepture i mera koje treba primeniti, već i dileme oko ritma primene „gorkih lekova“, kao i kompetentnosti (i nekorumpiranosti) aktera koji ih primenjuju i personifikuju i politički predstavljaju.

Početni, najširi politički dijalog i dogovor oko novog ustavnog i političkog ruha Srbije mora polaziti i od pružanja čvrstih garancija ostvarivanja potpune liste individualnih i kolektivnih prava građana, kao i efektivnog procesa kontrolisanja i ograničavanja vlasti i njene dosledne vertikalne i horizontalne podele.

Vladavina prava i konačna konstitucionalizacija i politička institucionalizacija jesu nužan, no ne i dovoljan preduslov za demokratsku konsolidaciju i izlazak Srbije iz zone visokog socijalnog i političkog rizika.

Neophodan je i širi socijalni konsenzus, odnosno otvoren i uzajamno obavezujući socijalni dijalog vlade i socijalnih partnera – poslodavaca i autonomnih sindikata.

Sadržaj dijaloga usmeren je prevashodno na postizanje dogovora oko strategije ekonomskog razvoja, efekata privatizacije, politike zapošljavanja, regulacije konflikata u procesu kolektivnog pregovaranja i donošenja, i još važnije primene izbalansiranog, evropskim standardima primerenog radnog i socijalnog zakonodavstva.

U Srbiji su krajem 2008. godine, pred naletom svetske krize pale predizborne priče i „olako obećana brzina“ uvećanja penzija ili davanja proširenog važenja opštem kolektivnom ugovoru sindikata i poslodavaca. Pred „socijalno odgovornim“ vladama stoje dva moguća scenarija.

Jedan je da budu amnestirane od odgovornosti tako što će im svetska ekonomska kriza ili ispunjenje kriterijuma i zahteva za pristupanje EU poslužiti kao teško oboriv argument za povlačenje prethodno datih obećanja.

Praktično, ovaj nepoželjni scenario se realizuje sklapanjem „socijalnog braka iz računa“. Socijalni mir se kupuje odlaganjem rešenja problema novim zaduživanjem, pri čemu će dugove vraćati neke druge vlade i generacije koje sada nemaju glasačko pravo.

Istu svrhu i domet ima i nastojanje da se institucije i mehanizmi socijalnog dijaloga zamene povremenim, medijskom pompom praće-

nim, okupljanjima političke i ekonomske elite na koja se „pripuste“ i predstavnici sindikata i javnosti i čije preporuke se ne mogu kritički analizirati. Istovremeno, time se derogira ideja socijalnog dijaloga i participativne demokratije.

Drugi, put kojim se ređe ide je strpljiv i argumentovan dijalog u kome će se korisnici budžeta svesno odreći pojedinih zahteva, ali će se i vlada obavezati da zatvori brojne koruptivne kanale i smanji svoje troškove, učini transparentnim upravljanje javnim preduzećima i imovinom i smanji preglomazni državni aparat.

Trajni izlaz je u potpisivanju socijalnog pakta o razvoju i zapošljavanju u kojim će vlast garantovati rast proizvodnje i kretanje cena i investicija a sa sindikatima dogovarati uslove privređivanja i kretanje zaposlenosti, zarada, penzija i socijalnih davanja. Kad god neko ne ispunjava svoj deo obaveza, palila bi se crvena lampica koja opominje da u kolima ponestaje goriva ili da vozimo u pogrešnom smeru.

Jedino se argumentovanim i kritičkim dijalogom dolazi do odgovornih građana i odgovorne, kompetentne i nekorumpirane vlasti.

Pritom značajno metodsko uporište u analizi aktuelnog i budućeg rasporeda snaga na liniji: tržišna alokacija – politička redistribucija, čini Bajmeovo katalogiziranje četiri grupe faktora koji na tom planu deluju, sa različitim predznakom i u suprotnim pravcima.

Na prvom mestu, razvijena, rastuća i otvorena ekonomija izložena konkurentnom globalizacijskom okviru, moći će da održi dominantan tržišni princip raspodele, zahvaljujući i ekonomiji velikog obima koja, i sa manjim procentualnim udelom javne potrošnje, može obezbediti nužna socijalna davanja. Relativno visoka stopa nezaposlenosti, multikulturalna struktura društva, kao i visok udeo starih lica („stara društva“) opet tendiraju relativno visokom udelu socijalnih troškova. Otvorene političke institucije – posebno u društvima sa političkom tradicijom i mapom koju karakterišu snaga borbenih sindikata i naglašeno prisustvo i uticaj religijske solidarističke doktrine, uz dominaciju političkih aktera koji ih predstavljaju, takođe idu u prilog održanju relativno visokog udela socijalnih transfera (Beyme, 2002).

## **Perspektive: Agonija i krah ili transformacija socijalne države**

Početakom trećeg milenija socijalna država, i prateći socijalni transferi i redistributivne strategije suočeni su sa tri vrste izazova.

Prvu čini, na neoliberalnoj paradigmi otvorene i socijalnim i nacionalnim barijerama neograničene tržišne utakmice, zasnovan proces globalizacije ekonomskih i finansijskih tokova. Globalizacija, predvođena najmoćnijom neoliberalnom ekonomijom SAD, prosto prinuđuje slabije nacionalne ekonomije na preuzimanje oštrog konkurencijskog obrasca a ključne međunarodne finansijske institucije praktično nameću redukovanje socijalnih izdataka.

Rezultirajuću, drugu grupu izazova čini proces fleksibilizacije tržišta rada i težnja ka njegovoj liberalizaciji i deregulaciji, uz obrazloženje da će samo tržište i razvoj rešiti problem nezaposlenosti i siromaštva.

Posledično, Mihail Cirm, u delu sa indikativnim naslovom Upravljanje sa one strane nacionalne države govori o tri procesa denacionalizacije – denacionalizaciji trgovine, proizvodnje i finansija.

Najzad, treću vrstu izazova, pre svega u zemljama-uzorima socijalne države, predstavlja poodmakli proces demografskog starenja stanovništva koji krajnje napreže penziona i druge socijalne fondove i nužnim čini dodatne šeme privatnog osiguranja.

Mogli bi se složiti sa Slavišom Orlovićem, da su eroziji moći nacionalne države, pored pomenutih razloga, doprineli i širenje novih formi globalnog upravljanja, širenje međunarodnog prava, kao i međunarodni vojni savezi (Orlović, 2008: 109).

Na kraju, država je postala premala da reši velike i istovremeno prevelika da bi mogla uspešno da rešava male probleme (Daijel Bel). Suverenost i nacionalna država doživeli su eroziju, odnosno suverenitet je postao nominalan, vlast anonimna, a njeno mesto upražnjeno (Fukujama, 2007: 105).

Zapravo, nacionalne države su smeštene u mrežu transnacionalnih sporazuma, režima i organizacija – mrežu koja predstavlja funkcionalni ekvivalent za izgubljene (i obesmišljene) sopstvene funkcije. No, u meri u kojoj različite transnacionalne organizacije i agencije ne podležu demokratskoj kontroli, političke odluke izmiču demokratskoj potvrdi i

gube demokratski legitimitat koji, pored dominantne tehničke izvodljivosti postaje praktički suvišan.

Primeru radi, unutar aktuelne ekonomske i finansijske krize, poput prakse u Rumuniji, Grčkoj ili Srbiji MMF može zahtevati devalvaciju valute, redukovanje sredstava za penzije i socijalna davanja, otpuštanja i zamrzavanja plata u javnom sektoru kao uslov za dobijanje finansijske pomoći. Uslovljavanja Svetske banke mogu uključivati i uslove poput poštovanja ljudskih prava i zahteve za racionalnijom javnom administracijom i „dobrom vladavinom“. Istovremeno, same ove institucije se opiru svakoj temeljitijoj promeni, izuzev preraspodeli uloga unutar velikih procesa koji ilustruje zamena, bolje reći dopuna, G7 sa G 20. U svakom slučaju transnacionalni kapital je u prilici da kazni nekooperativne, „skupe“ države nedovoljno sklone investiranju. Gubitak prihoda i sposobnosti vođenja efikasne ekonomske i socijalne politike vodi gubitku legitimnosti.

Legitiman je samo onaj demokratski proces koji brine „o primerenom opremanju pravima i fer raspodeli prava“ Habermas sa pravom ističe da „da bi ostao izvor solidarnosti, status građanina određene države mora očuvati upotrebnu vrednost i isplatiti se u valuti socijalnih, ekoloških i kulturnih prava“ (Habermas, 2002: 81).

Šta dakle učiniti sa socijalno odgovornom, nacionalnom državom, kako je spasiti?

Esping-Andersen, u svom novijem delu „Posle zlatnih godina“ (After the Golden Age, 1994), kao i brojni drugi autori, izlaz vide u socijalnim inovacijama, i razvoju kombinovanog (i decentralizovanog) društveno-državnog modela blagostanja. On se zasniva na vrednostima: socijalne pravde, odnosno otvorenog pristupa radu, obrazovanju, zdravlju i socijalnom osiguranju; odsustvu trade-offa, odnosno spojivosti efikasnosti i pravičnosti; participacije, socijalnog partnerstva i dijaloga i uvećanja socijalnog kapitala, kao i prihvatanju nužnosti socijalne odgovornosti i funkcija države.

Esping-Andersen zapravo govori o „Zamrznutoj državi blagostanja“ imajući pre svega u vidu manje-više konstantni udeo javne potrošnje u društvenom proizvodu, odnosno konstantnu veličinu socijalnog kolača koji se sada samo, uz uvećane probleme, raspoređuje na povećani broj korisnika. Pritom ne gube svi podjednako. Naime zbog stare-

nja stanovništa raste relativni udeo troškova za penziono i zdravstveno osiguranje na uštrb troškova za zaštitu nezaposlenih i različite oblike socijalne pomoći (Esping-Andersen, 1994: 2)

Udeo socijalnih troškova države kao i njihova raspodela zavise u velikoj meri od političkog upliva i izbornog značaja „klasa koje treba opskrbiti“ (penzionera, nezaposlenih, studenata...) i „industrija koje treba zaposliti“ (zaposleni u socijalnim službama, obrazovanju...) odnosno konfiguracije njihovih socijalnih i političkih interesa i odnosa.

Novu, racionalnu i održivu viziju čini dakle društvo blagostanja, odnosno društvo socijalne sigurnosti u kome su redukovani izolovanost i siromaštvo, i u kome građani i subjektivno imaju osećaj blagostanja, zadovoljstva i ispunjenosti. Unutar partnerskih mreža društva blagostanja, formativnu ulogu igra socijalno odgovorna država, odnosno država socijalnog investiranja.

Jedinstven odgovor na složene i višestruke izazove sa kojima se suočio velferizam koji dolazi sa pozicije neoliberalne desnice mogao bi se sažeti u zahtev za demontiranjem socijalne države. Na pomolu je „socijalno nemilosrdni neoliberalizam“ (Habermas, 2002: 54). Negacija dostignuća i instituta socijalne države čini da „boljševici“ (neo) liberalizma, libertarijanci o socijalnoj državi govore sa istom vrstom ostrašćenosti „onako kako je revolucionarna levica nekoć doživljavala kapitalizam“ (Gidens, 1999: 21).

Posebno je predmet kritike bio princip univerzalne distribucije beneficija, uključiv i onima koji bi za njih mogli da plate, što predstavlja nepotrebno rasipništvo. Izlaz je u redukciji besplatnih usluga, odnosno uvođenju oštrih kriterija selekcije.

Daleko je radikalnija teza da državna intervencija i zaštita izaziva zavisnost od socijalne pomoći i pasivizira njene primaocce (Fridman, Hajek).

Nasuprot tome rezultati istraživanja Karol Voker pokazuju da život na socijalnoj pomoći nikako ne bi bio opcija koju bi njeni korisnici izabrali, da su uopšte bili u prilici da biraju (Gidens, 2005: 341).

No najozbiljniji argument protiv socijalne države je njena „ekonomska neefikasnost“, time i neodrživost. Taylor-Goby pak tvrdi da nema ubedljivih dokaza da je država blagostanja opteretila privredu ili da su porezi umanjili radnu inicijativu, odnosno da ekonomski pokaza-



telji manifestuju približno istu stopu rasta ekonomija čiji se budžetski izdaci i politike blagostanja znatno razlikuju (Vasović, 2002: 64).

Većina pristalica socijalne države na ekonomske kritike odgovara njenom moralnom odbranom. Radi se zapravo o stavu da „ako država (blagostanja) nema ulogu da uveća slobodu, ispravlja nepravde i zadovoljava moralne zahteve zasnovane na potrebama – onda ona i ne zaslužuje odbranu (Plant, 2002: 235).

I Gidens, intelektualni guru „trećeg puta“ kao rešenje vidi „državu socijalnog ulaganja koja deluje u kontekstu društva pozitivnog blagostanja (Gidens, 1999: 116).

Gidens socijaldemokratama sugeriše pomeranje ka političkom centru jer reforma države blagostanja mora prizivati i uključiti aktivan izbor životnih stilova, mora biti integrisana s ekološkim strategijama i odgovoriti na nove scenarije rizika (Gidens, 1994: 50).

Socijalistička vera u sveobuhvatnu zaštitu i jednakost ishoda zamjenjuje se zalaganjem za jednakost prilika. Mešovitu ekonomiju zamjenjuje tržišna ekonomija znanja, industrijsko društvo informatičkim društvom, na mesto klasne politike dolazi zajednica sa balansiranjem i uvezivanjem prava i obaveza. Posledično, od „države tutora“ prešlo se na „konkurentsku“ državu i promovisanje socijalnog uključivanja i stimulacije za one koji rade.

Na drugoj strani visok stepen saglasnosti postoji oko ocene da nacionalne države nisu, u uslovima poodmakle globalizacije, dovoljan okvir za vođenje socijalno odgovorne politike.

Habermas tako ističe da se funkcije socijalne države u dosadašnjim razmerama mogu ispuniti još jedino ako se sa nacionalnih država pređe na postnacionalne političke zajednice koje bar u određenoj meri sustižu transnacionalnu privredu. Pozivajući se na Heldov koncept „globalne demokratije“, Habermas izlaže tezu o „kolektivno umreženim sudbinama“, koje će voditi tome da države i građani shvate da postoji nužnost kosmopolitske solidarnosti (Habermas, 2002: 58-61).

Mogli bismo zaključiti, a aktuelna svetska finansijska i ekonomska kriza tezu čini krajnje uverljivom, čak urgentnom, da je u 21. veku efektivna socijalna država moguća tek kao i transnacionalna socijalna država, odnosno kao miks lokalnih, nacionalnih i regionalnih inicijativa i regulatornih praksi.

Obrise takve prakse, nagoveštene i u radovima autora poput Beka, Gidensa ili Helda, čine (1) uspostavljanje demokratskog kosmopolit-skog prava; (2) reformisanje i uvođenje demokratske odgovornosti regionalnih i transnacionalnih organizacija regionalnim i globalnim skupštinama i sudovima; (3) stvaranje globalnih ekonomskih organizacija za koordinaciju i kontrolu čiji cilj je i pravedna ekonomska raspodela i stvaranje dovoljnog nivoa standarda i kvaliteta života na globalnoj ravni; (4) demilitarizacija država i prebacivanje vojne moći na nadnacionalnu političku organizaciju i (5) uspostavljanje globalnog civilnog društva, odnosno jačanje uloge globalnih civilnih mreža i društvenih pokreta u rešavanju „globalnih“ problema.

## Literatura

- Arandarenko, Golicin (2009). *Politika zapošljavanja i tržište rada Srbije* u Uticaj ekonomskih reformi na tržište rada u Srbiji i odgovor sindikata. SSSS, UGS Nezavisnost.
- Banoli, Giuliano (1997). *Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach*. Journal of Social Policy 26 (3).
- Balibar, Etienne (2003). *Mi građani Evrope*. Beograd: Beogradski krug.
- Bek, Ulrich (2001). *Rizično društvo*. Beograd: Filip Višnjić.
- Beri, Norman (2007). *Uvod u modernu političku teoriju*. Beograd: Službeni glasnik.
- Burdije, Pjer (1999). *Signalna svetla*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Crnobrnja, Mihailo (2007). *Ekonomija tranzicije*. Beograd: FEFA.
- Cirn, Mihael (2003) *Upravljanje sa one strane nacionalne države*. Beograd: Filip Višnjić.
- Council of European Union (2004). *Joint report by the Commission and Council on social inclusion*. Brussels.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Esping-Andersen, Gosta (1994). *After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order*. World Summit for Social Development. Geneva.

- Gidens, Entoni (1999). *Treći put – obnova socijaldemokratije*. Zagreb: Politička kultura.
- Gidens, Entoni (2005). *Sociologija*. Beograd: Ekonomski fakultet.
- Habermas, Jirgen (1982). *Problem legitimacije kasnog kapitalizma*. Beograd: Napred.
- Habermas, Jirgen (2002). *Postnacionalna konstelacija*. Beograd: Ot-krovenje.
- Hayek, Fridrich (1988). *Poredak slobode*. Novi Sad: Global Book.
- Hejvud, Endrju (2005). *Političke ideologije*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Held, David (1990). *Modeli demokratije*. Zagreb: Školska knjiga.
- Held, Dejvid (1997). *Demokratija i globalni poredak*. Beograd: Filip Višnjić.
- Ili, Džef (2007). *Kovanje demokratije: istorija levice u Evropi 1850-2000*. Beograd: Fabrika knjiga.
- Karklins, Rasma (2007). *Sistem me je naterao*. Beograd: Misija OEBS.
- Katrougalos, George (2006). *The (Dim) Perspectives of the European Citizenship*. NYU School of Law. New York: The Jean Monnet Program.
- Kolin, M., Petrušić, N. (2008). *Socijalna preduzeća*. Beograd: EPUS.
- Kymlicka, Will and Wayne, Norman (1994). *Return of the Citizen: A Survey on Citizenship Theory, Ethics, Vol.104, No.2*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lipset, Sejmon Martin (2001). *Amerikanizacija evropske levice* Beograd: Republika, broj 269.
- Mihailović, Srećko i drugi (2009). *Društvena uključenost*, CeSID (rad-na verzija izveštaja).
- Nedović, Slobodanka (2005). *Država blagostanja*. Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju i Centar za unapređivanje pravnih studija.
- Offe, Claus (1990). *Modernost i država*. Beograd: Filip Višnjić.
- Osnove socijalnog učenja katoličke crkve (2006). Beograd: Fondacija, Konrad Adenauer.
- Plant, Raymond (2002). *Suvremena politička misao*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.

- Podunavac, Milan (1998). *Princip građanstva i poredak politike*. Beograd: Princip, Fakultet političkih nauka.
- Praćenje društvene uključenosti u Srbiji (2009). Tim za implementaciju SSS, Vlada Republike Srbije.
- Republički zavod za statistiku i Svetska banka (2008). Studija o životnom standardu: Srbija 2002-2007.
- Rifkin, Jeremy (2004) *The European Dream*. Cambridge: Polity.
- Revised Europe Social Charter (2001). Council of Europe.
- Rols, Džon (1998). *Politički liberalizam*. Beograd: Filip Višnjić.
- Rouz-Ejkerman S., (2007). *Korupcija i vlast: Uzroci, posledice i reforma*. Beograd: Fond za otvoreno društvo – Službeni glasnik.
- Socijalna politika u procesu evropskih integracija (ur. Vuković Drenka, Čekovac Ana) (2006). Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Socijalni kapital i društvena integracija (ur. Milan Tripković) (2006). Novi Sad: Filozofski fakultet.
- Stojiljković, Zoran (2008). *Konflikt i /ili dijalog*. Beograd: FPN-SLA.
- Transparentnost Srbija i Evropski pokret Srbije (2001). *Antikorupcijski stubovi*. Beograd
- Vasović, Vučina; Pavlović, Vukašin (2002). *Postkomunizam i demokratske promene*. Beograd: Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka.
- Vite, Lotar (2005). *Uticaj Evropske Unije na evropski socijalni model i socijalnu koheziju, Evropski socijalni model*. Beograd: Fondacija Fridrih Ebert Stiftung.
- Vujačić, Ilija (2002). *Politička teorija: studije portreti i rasprave*. Beograd: Čigoja.
- Vuković, Drenka (2005). *Socijalna sigurnost i socijalna prava*, Beograd: FPN, Čigoja štampa.

**II deo**  
**DRŽAVA I PROCES**  
**ODLUČIVANJA**



## DONOŠENJE ODLUKA U SAVREMENOJ DRŽAVI

**Sažetak:** *Pitanja o načinu na koji savremene države donose odluke, kao i ko je i na koji način u poziciji da na njih odgovara naj-intrigantnija su pitanja kako za istraživače koji se njima bave tako i za širu javnost. Iako su i za funkcionisanje i za izučavanje države to vitalna pitanja, svaki pokušaj sagledavanja procesa donošenja odluka određen je brojnim poteškoćama, čak i u sistemima sa dužom tradicijom transparentnosti političkih procesa, ali naročito u sistemima bez takve tradicije, kakav je i Srbija. Pored pregleda teorija donošenja odluka kod pojedinaca i u administracijama i organizacijama, u ovom tekstu ponuđena je pretpostavka o načinu na koji se u Srbiji donose državne odluke, koje institucije učestvuju i kakav je proces donošenja odluka od začetka do stupanja na snagu. Posebna pažnja posvećena je neformalnim načinima uticaja na odluke koje donose državni organi, odnosno lobiranju. Analizom političkog, pravnog i društvenog ustrojstva Srbije utvrđeno je i da ne postoje neophodni uslovi da bi lobiranje bilo legitiman i svima dostupan mehanizam uticaja.*

**Ključne reči:** *država, administracija, donošenje odluka, lobiranje, interesi*

### Uvod

---

<sup>1</sup> Autorka je završila posle diplomске studije na Centralno-evropskom univerzitetu u Budimpešti (završni rad na temu „Etničko lobiranje u SAD“). Radi kao konsultant.

Kako ključni igrači u državi donose odluke, pišu zakone, formiraju javne politike i strategije razvoja društva i kako se na njih utiče, uvek je bilo jedno od centralnih pitanja u politici, bilo da ga postavljaju naučnici i analitičari, mediji ili građani date države. Ovaj tekst pisan je sa ciljem boljeg razumevanja tog popularnog pitanja, ujedno i jednog od najvažnijih aspekata funkcionisanja savremene države – procesa donošenja odluka. Način donošenja odluka u svakoj državi je ključan za funkcionisanje institucija i razvoj društva, ali mehanizmi njihovog donošenja i faktori koji utiču na njihovu sadržinu često ostaju skriveni unutar sistema odlučivanja, daleko od očiju javnosti i analiza.

Problemi sa sakupljanjem podataka o procesu donošenja odluka u državi su višestruki. Pored zakonskih odredbi o načinu donošenja odluka i utvrđenih nadležnosti, potrebno bi bilo sagledati i realne procese unutar sistema. Za početak, treba identifikovati koje su institucije ključne, da li imaju posebne radne grupe ili odbore, kakva su pravila rada tih radnih grupa, kojim institucijama pripadaju ili od kojih institucija zavise pri određivanju budžeta. Zatim, važno je saznati i koje telo inicira, a koje administrira donošenje odluke i da li postoji podela moći između različitih grupa u datoj instituciji. Kada je u pitanju sama odluka, treba utvrditi u kojoj formi se ta odluka iskazuje (zakon, rezolucija, deklaracija i dr.), i koji je životni put te odluke (od drafta ili predloga do krajnje forme, koje institucije daju mišljenja itd). Korisno je znati i šta su postavljeni ciljevi sistema i uključenih institucija i kako su precizirani, kakve su motivacije ljudi uključenih u donošenje odluke i koji spoljni faktori utiču na ceo proces. U Srbiji je takva analiza naročito problematična, zbog netransparentnosti procesa donošenja odluka, odnosa između institucija i sistema uopšte.

Prvi deo teksta predstavlja pregled teorija o donošenju odluka, sa posebnim osvrtom na teorije o donošenju odluka u organizacijama i administracijama, odnosno u državi. Drugi deo teksta bavi se neformalnim načinima uticaja na taj proces od strane posebnih interesa, metodama i tehnikama lobiranja državnih organa. Oba dela donose i pokušaj da se obrađeni teorijski pristupi primene na primer donošenja odluka u Srbiji.



## Teorija donošenja odluka

### Individualno donošenje odluka

Proces donošenja odluka najčešće se interpretira pomoću teorije racionalnog izbora. Ona ima primenu prvenstveno u ekonomskim naukama, oslanja se na matematičke procese, ali se danas obilato koristi i u društvenim naukama, na primer u političkim teorijama formiranja koalicija, a naročito za objašnjenja donošenja odluka u spoljnoj politici.

Racionalnost se u tom konceptu definiše kao „skup procedura za pravljenje izbora“<sup>2</sup>. Prema Marču, teorija racionalnog izbora definiše proces donošenja odluka u odnosu na posledice i preference individue koja pravi izbor. Pogledajmo prvo kako posledice utiču na način kako donosimo odluke. Proces donošenja odluka je određen posledicama utoliko što odluka zavisi od toga šta predviđamo kao posledice svih mogućih izbora, ili Marčovim rečima, „alternative se interpretiraju u odnosu na očekivane posledice“<sup>3</sup>. Prostije rečeno, ljudi biraju pravac akcije predviđajući moguće posledice i birajući onu akciju čija im posledica najviše odgovara ili koja im najmanje šteti.

Proces donošenja odluka određen je i preferencama donosioca odluka, odnosno alternative se porede u skladu sa ličnim preferencama donosioca odluke. Najčešći primer poređenja preferenci u političkim naukama su biračke preference, odnosno vrednovanje kandidata na izborima. Na primer, ako je naš prvi izbor političar A, i njega preferiramo u odnosu na drugo i trećerangirane kandidate B i C, naša izborna odluka će biti da glasamo za kandidata A, ako nijedna druga okolnost ne utiče na naš izbor.

Da rezimiramo ukratko teoriju o načinu donošenja odluka: teorija racionalnog izbora kaže da odluka koju ćemo doneti zavisi od datih mogućnosti između kojih biramo, posledica tih mogućnosti koje predviđamo i naših preferenci.

<sup>2</sup> March, James G., 1994, *A primer on decision making*, New York: The free press, p. 2

<sup>3</sup> Ibid.

## Čista racionalnost

Teorije racionalnog izbora koje polaze od pretpostavki da: 1) donosioci odluka imaju potpuno jasnu sliku o svojim preferencijama; 2) da je sistematizacija tih preferenci, koja utiče na način na koji pojedinci donose odluke, precizna, stabilna i konzistentna; 3) da su mogućnosti akcije i njihove posledice unapred definisane i date kao proizvod okoline donosioca odluke i 4) da su sve mogućnosti i njihove posledice poznate i jasne onima koji treba da donesu odluku; nazivaju se „čiste“ **teorije o racionalnom izboru**. Takva racionalnost koja podrazumeva da svaki donosilac odluke ima savršeno znanje o situaciji, okolini, alternativama i idealnu predstavu o posledicama odluke koju donosi naziva se čista racionalnost. Naravno, situacije u kojima takvo savršeno znanje i informisanost postoji u praksi ne postoje i za potrebe analize realnog procesa donošenja odluka ili predviđanja odluke koja će biti doneta u teoriju racionalnog izbora uveden je pojam ograničena racionalnost.

## Ograničena racionalnost

Teorija o čistoj racionalnosti koja podrazumeva da su sve alternative date i poznate donosiocu odluke, da interakcija donosilaca odluka i okoline ne utiče na mogućnosti i njihove posledice, da su sve posledice svih alternativa predvidive i poznate donosiocima odluke modifikovana je, jer je u praksi nemoguća. Ta relaksirana verzija naziva se teorija o racionalnosti u uslovima neizvesnosti. Donosilac odluke odlučuje na osnovu očekivanih posledica mogućih akcija, ali ne može sa sigurnošću da zna kakve su te posledice. Takođe, nema ni „organizovan i stabilan sistem preferencija i umne kapacitete da proračuna, za sve mogućnosti pred njim, koja će mu (od njih) omogućiti da dostigne najvišu tačku na skali sopstvenih preferencija“<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Simon, Herbert A, 1955, *A Behavioral Model of Rational Choice*, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 69, No. 1 p. 99

Da bi teorija donošenja odluka bolje odgovarala stvarnosti, uveden je pojam ograničene racionalnosti. Sagledavanje realnih procesa donošenja odluka ukazuje da nisu sve mogućnosti uvek razmotrene, nisu sve posledice predvidive i hijerarhija preferencija nije uvek ispoštovana. Najčešće se razmotre samo najočigledniji pravci delovanja, promisle se samo najizglednije posledice, ne traže se sve informacije o predmetu odlučivanja, zadovoljava se najbržim i najdostupnijim rešenjima. Objašnjavajući princip ograničene racionalnosti, Marč ukazuje da čovek kao donosilac odluka ima „ozbiljna ograničenja u pažnji, pamćenju, razumevanju i komunikaciji“<sup>5</sup>. Ljudi iz svog okruženja dobijaju mnogo signala kojima ne mogu da posvete dovoljno pažnje; zaboravljaju veliki deo doživljenog i naučenog, imaju velike probleme da procesuiraju sve signale i da ih razumeju, ograničeni su u pogledu komuniciranja kompleksnih sadržaja.

Posebnu pažnju teoretičari donošenja odluka posvećuju načinu na koji se ljudi nose sa nepotpunim informacijama u procesu donošenja odluka. Pitanjem načina potrage za informacijama se bavi i Marč i navodi da se ljudi koriste stereotipima, kategorizacijama ljudskih osobina, ponašanja, sistemima verovanja, prihvataju društvena verovanja, vide ono što očekuju, a previde neočekivano, simplifikuju stvarnost usklađivanjem dobijenih informacija, dekompozicijom problema, primenjuju naučena rešenja na celu grupu sličnih problema, koriste društvene paradigme. U situacijama kada donose odluke, ljudi razmatraju samo signale iz najbližeg okruženja, a često i primenjuju okvire bliskih ljudi, na primer grupe vršnjaka ili profesionalnih udruženja i organizacija kojima pripadaju. Takođe, teoretičari procesa donošenja odluka ukazuju i da se ljudi oslanjaju na reprezentovanu stvarnost, pre svega u brojevima i prikazanu statistički, na primer broj učesnika u nekom štrajku služi kao pokazatelj veličine problema, broj nezaposlenih u nekoj zemlji se koristi kao signal blagostanja...

Svaka odluka koju donosimo određena je našom predstavom o realnosti koja je uslovljena našim vrednostima, prethodnim iskustvima, pripadnosti društvenim grupama, kulturi, kao i očekivanjima od naše odluke i sposobnosti da razmotrimo sve mogućnosti i posledice.

---

<sup>5</sup> March, 1995: 9

## Rizik i donošenje odluka

Teoretičari racionalnog izbora posebno se u okviru proučavanja ograničene racionalnosti bave aspektom rizika. Rizikom se u teoriji donošenja odluka smatra situacija u kojoj posledice mogućih akcija nisu precizno poznate, ali su poznate verovatnoće događanja. Uobičajno je da se u takvoj situaciji predviđa da će donosilac odluke odabrati onu mogućnost koja mu donosi najveću očekivanu dobit, odnosno onu mogućnost koja u proseku garantuje najbolji rezultat ako bi se izbor ponavljao mnogo puta. Marč upoređuje donošenje odluke pod rizičnim uslovima sa kockanjem i procenom najbolje mogućnosti najvišeg dobitka. Kada se izučavaju procesi donošenja odluka, rizik se posmatra, kao lična osobina donosioca, u odnosu na ciljeve, kao pitanje izbora ili kao posledica neznanja.

Kada rizik posmatramo kao ličnu osobinu, ljude koji donose razvrstavamo u kategorije *skloni riziku*, *neskloni riziku* i *neutralni po pitanju rizikovanja*. Princip da se sklonost riziku posmatra kao ljudska osobina, konstanta u ljudskom ponašanju često je kritikovan, ali ipak prihvaćen.

Rizik u odnosu na ciljeve posmatra se, ne kao stabilna osobina, već kao svesna odluka u odnosu na to koliko je donosilac odluke blizu cilja koji želi da ostvari. Na primer, ako je cilj već praktično dostignut, na dohvat ruke ili već premašen, ljudi najčešće neće biti skloni riziku, ali ako je daleko i izgleda da donosilac odluke nema više šta da izgubi, pretpostavka je da će biti otvoreniji prema ideji da rizikuje mnogo ne bi li postigao željeno.

Rizikovanje se posmatra i sa aspekta odabrane strategije, odnosno onoga što se želi postići. Ako je strategija da se osvoji najveći broj glasova na izborima, to je jedini cilj i donosilac odluke ne pristaje ni na šta drugo, onda je rizikovanje deo strategije da se to postigne. Takođe, rizik u odlučivanju smatra se i kulturno nametnutom odlikom, odnosno kao pitanje identiteta (na primer, mišljenje da su muškarci skloniji riziku od žena).

Najzad, rizik se smatra i posledicom neobaveštenosti, neznanja, problema u komunikaciji, koordinaciji, organizaciji. Što manje znamo o situaciji u kojoj se nalazimo, više rizikujemo odabirom bilo koje ak-

cije. Sa povećanjem iskustva i znanja, smanjujemo količinu rizika prisutnu u procesu odlučivanja.

## **Kako zaista donosimo odluke?**

Kada treba da donesemo neku odluku, razmatramo mogućnosti koje su pred nama u datom trenutku. Od njih biramo samo jednu, onu najbolju, onu koja je u svakoj mogućoj situaciji bolja od svih drugih. Tako bi bilo u idealnom teoretskom svetu. U stvarnosti donosioci odluka se odlučuju za onu mogućnost koja trenutno zadovoljava neki njihov cilj ili kriterijum. Praktično, to je kao kada donosimo odluku o novoj računarskoj opremi. Kupićemo onu koja je solidnog kvaliteta i uklapa se u budžet kojim raspolazemo. I u drugim situacijama se ne odlučujemo za rešenje koje maksimalizuje sve naše potrebe, već ono koje zadovoljava neki kriterijum koji smo za tu odluku postavili ili neki cilj koji smo zacrtali da ostvarimo u datom trenutku. Prema Marčovim rečima, najbolja odluka bi bila ona koja je doneta nakon što su sve mogućnosti razmotrene, a odabrana najbolja, u skladu sa konzistentnim sistemom preferencija. Zadovoljavajuća odluka, sa druge strane, bila bi ona koje podrazumeva poređenje nekoliko mogućih rešenja sa odabranim ciljem i odabir onog koje je dovoljno dobro. U slučaju da nijedno razmatrano rešenje nije dovoljno dobro, odluka se odlaže dok takvo rešenje ne naiđe. Pojam zadovoljenja određenog kriterijuma ili cilja Marč smatra veoma važnim u procesu donošenja odluka, tvrdeći da „sa kognitivne perspektive, ciljevi pojednostavljuju složeni svet. Umesto da razmatra beskonačne mogućnosti u okruženju, pojedinac razlaže stvarnost samo na dva dela – dovoljno dobro i nedovoljno dobro“<sup>6</sup>. Marč zaključuje ipak da se nijedna od ove dve mogućnosti ne primenjuje u potpunosti svaki put, već da se za neke dimenzije problema, pojedinci odlučuju da maksimalizuju rešenje, a za druge da samo zadovolje određene kriterijume, u zavisnosti od situacije i okruženja.

---

<sup>6</sup> March, 1995: 21

## Odlučivanje u organizacijama i administracijama

Isti model racionalnog izbora primenjuje se i na načine na koje organizacije, administracije, vlade i države donose odluke. I upravo na toj činjenici se bazira glavna kritika teorije racionalnog izbora. Model racionalnog izbora posmatra odluke države kao racionalne izbore unitarnog aktera u skladu sa nacionalnim interesima. Kritičari racionalnog izbora kao modela za analizu odluka koje donose države tvrde da je pogrešno na aktera koji donosi odluke u ime države (pre svega vladu) gledati kao na racionalnog pojedinca. Sredinom 20. v. Alison je postavio tri modela donošenja odluka država, koja su od tada kritikovana i doradivana, ali su Alisonovi modeli i dalje dobra polazna osnova za razmatranje donošenja odluka u državi. Alison posmatra proces donošenja odluka u državi gledajući na njega kao na:

1. proces donošenja odluka kod homogenog racionalnog aktera,
2. rezultat rutinskih aktivnosti skupa slabo povezanih organizacija,
3. kao rezultat nagodbi brojnih aktera u vrhu hijerarhije.

Analizirajući donošenje odluka u državi, Grejem Alison za prvi model, model racionalnog izbora, kaže da polazi od „implikacije da se važni događaji dešavaju iz važnih razloga, odnosno da monoliti obavljaju velika dela iz važnih razloga“<sup>7</sup> i dodaje da se to gledište mora dopuniti, ako ne i zameniti, sagledavanjem tih monolita kao „crnih kutija koje pokrivaju(...) vrlo diferenciranu strukturu za donošenje odluka, velika dela, u stvari, predstavljaju bezbrojne i ne uvek konstruktivne i efikasne aktivnosti malih birokrata, koja se ne rade iz važnih razloga, već u službi brojnih i samo parcijalno kompatibilnih shvatanja nacionalnih interesa, ciljeva organizacije i političkih namera.“<sup>8</sup> Ponudio je i pregled teorijskih modela za analizu procesa donošenja odluka.

**Model racionalnog izbora** polazi od pretpostavke da države polače poteze posle razmatranja koji od poteza predstavlja najsvrsishod-

<sup>7</sup> Allison, Graham T., 1969, *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, American Political Science Review Vol. 63, No. 3, September, 689-718

<sup>8</sup> Ibid.: 690

nije sredstvo za dostizanje strateških ciljeva. Država je u ovom modelu racionalni, monolitni donosilac odluke koji svoje poteze bira na isti način kao racionalni pojedinac.

Osnovna građa za drugi model, o kome će biti više reči, potiče iz teorije organizacija. **Model organizacijskog procesa** polazi od činjenice da su vlade „konglomerat polufeudalnih, slabo povezanih organizacija koje imaju sopstveni život“<sup>9</sup>. Lideri u vladi zapravo samo sede na vrhu hijerarhije tih organizacija, ali njima ne upravljaju u potpunosti, već su odluke koje vlada donosi proizvodi aktivnosti tih organizacija. Vlada i lideri u njoj probleme sagledavaju kroz prizmu organizacija, koje o problemima i mogućim alternativama rešavanja informišu lidere, pa se za ovaj model zaključuje da otvara mogućnost da se ono što su lideri zamislili i politika koju proizvedu organizacije za nju zadužene u velikoj meri razlikuju.

Organizacije u okviru vlade imaju svoja utvrđena pravila delovanja, procedure i programe, a nadležnosti su im podeljene, pa se svaka od organizacija bavi posebnom oblašću nekog problema u skladu sa svojim rutiniziranim načinima rada. Odnosi između organizacija utvrđeni su definicijom nadležnosti, budžeta i već ustaljenim običajima. Liderima u vladi je, prema ovom modelu, ostavljena mala mogućnost da do izvesne mere kontrolišu organizacije na primer sistemom kazni i nagrada, pomoću kog ukazuju na očekivano ponašanje organizacije. Promene u organizacijama se dešavaju sporo i postepeno, a samo u dramatičnim trenucima kriza ili suočene sa velikim problemima organizacije mogu značajno da promene svoje aktivnosti, pravila delovanja, procedure i programe.

Treći model, **model birokratske politike**, fokusiran je na aktivnosti brojnih aktera u okviru vlade. Odluke vlade nisu proizvod monolitnog donosioca odluke, niti organizacija u okviru vlade, već su rezultat nagodbi pojedinaca koji se nalaze na vrhu hijerarhije političkog sistema. Važno je naglasiti da se ni u ovom modelu odluke ne donose u odnosu na konzistentan sistem unapred određenih strateških ciljeva, već „u skladu sa različitim koncepcijama nacionalnih, organizacijskih i

---

<sup>9</sup> Ibid.: 698

ličnih ciljeva<sup>10</sup>. Preciznije, odluke su proizvod odnosa pojedinaca koji dele moć u državi. One su proizvod pobjede jedne grupe nad drugim grupama, ili su na kraju onakve kakve nijedna od grupa nije želela.

Alison razmatra te pojedince kroz pozicije koje imaju u političkom sistemu, ali se ne zaustavlja na pozicijama, već tvrdi da isti pojedinci na jednoj poziciji često imaju i više uloga, a da na njihove aktivnosti, percepcije i odnose sa drugima utiču njihove reputacije, moć, ali i osobni karakter. Treba dodati i da je ta početna uska teza ipak donekle relaksirana uvođenjem responsivnosti centralnih pojedinaca prema organizacijama u okviru vlade koje na nekoj odluci rade, kao i drugih velikih aktera, čak i van same vlade, koji na odluku za koju su zainteresovani uspevaju da utiču (kao primere, Alison navodi bliske saradnike u vladi, visoke činovnike u agencijama i odborima, aktere iz šire političke arene – uticajne poslanike, medije i predstavnike zainteresovanih interesnih grupa).

Za preciznu analizu načina na koji je neka državna odluka zaista doneta sprovode se složeni istraživački procesi. Da bi se postavila pretpostavka o datoj odluci, analitičari koriste različite vrste istorijskih podataka i dokumenata, od analize međunarodnih i unutrašnjih okolnosti u zemlji, pregleda zakonske regulative za donošenje te vrste odluka i skupa institucija koje u donošenju učestvuju, sakupljenih podataka o pojedincima uključenim u proces, do intervjuisanja uključenih, postavljanja pretpostavki o njihovoj motivaciji i preferencijama, odnosima između njih i odnosima prema drugim akterima. Za tako složenu analizu koriste se, pored zakona i propisa važećih u vreme donošenja odluka i istorijskih podataka o događanjima u periodu donošenja odluke, i transkripti i zapisnici sa kolegijuma i sastanaka različitih grupa donosilaca odluke, memoari uključenih pojedinaca, procene o liderskim stilovima najviših u hijerarhiji... A i posle takve analize, krajnji zaključak je samo najbliža pretpostavka.

Isti problem pojavljuje se i kada pokušamo da u analizu načina donošenja odluka uključimo i pretpostavku o ciljevima prema kojima su te odluke usmerene. Pitanje određenih ciljeva često je od vitalnog značaja za odabir jedne od mogućih aktivnosti, a ne neke druge. To važi kako

---

<sup>10</sup> Ibid.: 707



za pojedinca, tako i za organizacije i državne administracije. Marč i Sajmon u „Organizacijama“<sup>11</sup> razlikuju operativne i neoperativne ciljeve, u odnosu na to da li neki cilj može da se koristi kao merilo, kriterijum za odabir neke od mogućnosti. Kada pojedinac ili organizacija postavi kao cilj svojih aktivnosti neki neoperativni cilj, primoran je, da bi u odnosu na njega mogao da izabere između različitih pravaca akcije, da taj svoj neoperativni cilj razbije na operativne potciljeve koji omogućuju pravljenje izbora u ostvarivanju početnog cilja.

Kada je u pitanju donošenje odluka u državi, cilj koji se postavlja kao deo definicije situacije u kojoj država donosi odluku je opšte dobro. Opšte dobro je neoperativan cilj, pa se razlaže na manje, operativne ciljeve kako bi mogli da posluže kao kriterijum za određivanje aktivnosti, politika i pri donošenju akata. Na primer, potciljevi bili bi povećanje socijalnih davanja ili pridruživanje Evropskoj uniji. U skladu sa razmotrenim pretpostavkama o načinu donošenja odluka u državi, možemo zaključiti da na to razlaganje „opšteg dobra“ na konkretnije, praktičnije operativne potciljeve utiču različiti faktori, ali najviše nadležni funkcioneri i institucije.

## **Donošenje odluka u Srbiji**

Kada je Srbija u pitanju, sveobuhvatna analiza je teško zamisliva. Veliki broj dokumenata iz kojih bi bilo moguće doneti zaključke o tome kako je neka odluka doneta istraživačima ili ostaje nedostupna ili, što je još češći slučaj, i ne postoji. Ipak, da bismo pokušali da napravimo najosnovniji model procesa donošenja odluka Srbiji, možemo da se oslonimo na analizu propisanih pravila za donošenje državnih odluka, analizu prakse tog procesa koja se povremeno ispoljava u javnosti u periodima javnih debata o odlukama, a sve to sa aspekta proklamovanih ciljeva, odnosno strategija razvoja države.

Počnimo od identifikacije aktera donošenja odluka. Praksa pokazuje da inicijatore procesa donošenja odluka u Srbiji treba tražiti u izvršnoj vlasti. Dominacija izvršne vlasti u odnosu na druge grane posledica

---

<sup>11</sup> March, James G. and Herbert A. Simon, 1958, *Organizations*, New York: Wiley

je samog političkog sistema, načina na koji biramo svoje predstavnike i rasporeda stranačkih funkcionera koji utvrde stranke na vlasti. Naime, rezultat izbora po proporcionalnom sistemu, glasanjem za stranku, ne za pojedinca, jeste i da se sva politička moć, dakle moć za donošenje odluka, koncentriše u rukama partijskog rukovodstva. Takvi izbori podrazumevaju da vođstva stranaka koje osvoje većinu glasova i formiraju vlast proizvoljno imenuju pojedince na državne funkcije. Običaj je da najviše državne funkcije okupiraju najviši stranački funkcioneri. Sa druge strane, zakonodavna vlast ostaje ograničena činjenicom da poslanike koji je čine direktno bira to isto stranačko rukovodstvo posle izbora i da odgovaraju njima, odnosno izvršnoj vlasti. Stoga, praksa nalaže da aktere donošenja odluka identifikujemo u vladi<sup>12</sup>.

Za potrebe ovog modela, od formi u kojoj vlada donosi odluke, izabraćemo osnovnu formu – zakon<sup>13</sup>. Pregledom dostupnih podataka možemo da rekonstruišemo proces donošenja zakona. Prema aktuelnom Poslovniku Vlade Srbije, za inicijalni nacrt zakona zaduženo je nadležno ministarstvo. Dalje, u okviru ministarstva, jedna mogućnost je da je za pripremu nacrta zakona okupljena posebna radna grupa sastavljena od stručnjaka iz date oblasti, a druga da je za pripremu nacrta odgovorna grupa zaposlenih u ministarstvu. U prvom slučaju, najčešće je spisak učesnika unapred objavljen, pa je moguće direktno od autora nacrta dobiti obrazloženje predloženih rešenja. U slučaju kada su pisci nacrta zakona iz samog ministarstva, situacija nekako biva zamršenija, čak i kada je javnost bila zainteresovana za imena pojedinaca zaslužnih za nacrt rešenja<sup>14</sup>.

Kada je nacrt zakona dostavljen vladi, pojavljuju se i drugi akteri koji na krajnju odluku mogu da utiču. Za početak, ministarstvo-predla-

---

<sup>12</sup> Za polupredsedničke sisteme, kakav je Srbija, smatra se da uticaj predsednika zavisi u značajnoj meri od odnosa snaga u vladi, odnosno da li politička opcija kojoj pripada predsednik ima većinu i u vladi. Zato uloga predsednika u procesu donošenja odluka neće biti zasebno razmatrana.

<sup>13</sup> Iako pravo da predlažu zakon imaju Vlada, narodni poslanici, skupština Vojvodine i 15.000 birača, praksa pokazuje da to najčešće radi Vlada.

<sup>14</sup> Udruženja novinara su, kada se pred javnošću pojavio predlog zakona o informisanju 2009, insistirala na imenima autora predloga, ali je autor ostao kolektivan – ministarstvo kulture.

gač dužno je da dobije mišljenje Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, Ministarstva finansija i Kancelarije za evropske integracije, a ukoliko se zakon tiče odnosa sa inostranstvom i Ministarstva spoljnih poslova. Nakon pribavljenih mišljenja, koja predlagač prihvata ili ne, pre nego što nacrt stigne do Vlade, o njemu raspravlja i iznosi svoja mišljenja i primedbe i nadležni odbor Vlade. Članovi odbora su članovi Vlade (oni čine većinu) i druga imenovana lica iz nadležnih državnih organa, a po potrebi se na sednicu pozivaju i stručnjaci. Odbor onda Vladi prosleđuje zaključak da li od datog nacrta treba utvrditi predlog zakona.

Sledeći korak u procesu odlučivanja je sednica Vlade na kojoj se odlučuje o utvrđivanju predloga zakona. Na samoj sednici članovi Vlade mogu da raspravljaju o predloženom rešenju i da iznose primedbe, a zatim o njemu i glasaju. Sednici Vlade mogu da prisustvuju i učestvuju u radu i pozvani pojedinci. Narodnoj skupštini se upućuje pročišćeni tekst, koji su u skladu sa prihvaćenim primedbama pročistili Odbor za zakonodavstvo, Generalni sekretarijat i predlagač.

Pre nego što se o predlogu zakona glasa u Skupštini, uobičajno se i nadležni skupštinski odbor izjašnjava o njemu. Članovi Odbora su poslanici, ali na sednicu mogu biti pozvani i stručnjaci za datu oblast, a prisustvuju mu i predstavnici predlagača. Praksa donošenja odluka u Srbiji pokazuje da je u pojedinim slučajevima zakon bio do izvesne mere izmenjen i amandmanima u Skupštini. Amandmane podnose poslaničke grupe i poslanici i time se i oni svrstavaju u aktere donošenja odluka u Srbiji. I o amandmanima se izjašnjavaju Vlada i odbori, a proces donošenja ove forme odluka suštinski se završava glasanjem u Skupštini i krajnjim prečišćavanjem teksta nadležnih službi.

Rekapitulacijom predstavljenog dolazimo do zaključka da na zakonske odluke u Srbiji prema aktuelnim propisima mogu da utiču autori nacrta zakona (bilo radna grupa stručnjaka ili nadležni državni organi), funkcioneri nadležnog ministarstva, a zatim i svi članovi Vlade, svi akteri uključeni u rad odbora Vlade, Kancelarija za evropske integracije, članovi i zaposleni pri skupštinskim odborima, poslanici. Ne treba iz vida izgubiti ni one koje se bave administracijom kako same odluke, tako i procesa njenog donošenja, kao što su razne službe pri državnim

organima ili sekretarijati, jer i oni mogu do izvesne mere, koja nije uvek beznačajna, da utiču na proces donošenja odluka.

Predstavljeni model donošenja odluka u Srbiji predstavlja samo formalni, bazični pregled aktera i toka procesa donošenja odluka, u ovom slučaju zakona. Propisi koji regulišu taj proces dopuštaju u nekoliko segmenata procesa učešće pojedinaca van nadležnih državnih institucija u tom procesu, ali je bez uslova detaljnijeg istraživanja nemoguće utvrditi koliko su oni značajni akteri u procesu. Sa ovim je povezano i opštije pitanje o praksi vansistemskeg uticaja, o pojedincima ili grupama koje u Srbiji iniciraju odluke, njihove promene ili ukidanje. O tim neformalnim i neinstitucionalnim uticajima biće reči u drugom delu teksta.

## **Uticaj na donošenje odluka u savremenoj državi**

Neformalni i neinstitucionalni uticaj na donošenje odluka u državi zasigurno su jedna od najintragatnijih tema političkog života savremenih država. I pored kontroverze koja prati ovo pitanje, politički teoretičari nisu razvili teoriju ili pretpostavku koja bi načine na koje na donošenje odluka utiču društveni ili međunarodni akteri inkorporirala u širu teoriju o donošenju odluka i upravljanju državom. Načinima uticaja, naročito u nedovoljno transparentnim državama kao što je Srbija, najčešće se bave stručnjaci za korupciju i mediji, često ne praveći razliku između dva pojma, nazivajući sve te odnose između predstavnika vlasti i društvenih aktera (bilo privrednih ili drugih) lobiranjem ne definišući precizno sam taj pojam.

## **Lobiranje**

Opšta javnost, a naročito mediji, svuda na svetu iskazuju ogromno interesovanje za problematiku lobiranja u politici, a da političke nauke još nisu razvile teoriju o lobiranju. Iako se kao proces u političkom životu lobiranje pominje i pre više od veka, politikolozi su počeli da se njime bave tek u poslednjih nekoliko decenija. Istraživanja se bave

različitim aspektima lobiranja, i najblaže rečeno nisu konzistentna, što ipak nije redak slučaj kada su u pitanju tako kontroverzni, vaninstitucionalni politički procesi skriveni od očiju javnosti ili pak pojave koje se smatraju pre veštinom nego pravim procesom. Ipak, treba istaći radove Berija<sup>15</sup>, Vilsona<sup>16</sup>, Baumgartnera i Ličeve<sup>17</sup>, Hojnackijeve i Kimbala<sup>18</sup> koji pružaju važna saznanja o prirodi lobiranja.

U tih nekoliko decenija, razvili su brojne debate o lobiranju, što nije neobičajno s obzirom na brojne skandale, korupcionaške afere, promene u zakonskim rešenjima koja regulišu lobiranje, odnos opšteg i posebnih interesa u društvu, pitanje prirode uticaja i različitih tehnika uticaja. Osnovna debata o lobiranju je, naravno, debata o demokratskom karakteru procesa lobiranja i uticaja na odluke nacionalnih zakonodavaca.

## Lobiranje nije ružna reč

Danas se reč lobiranje gotovo uvek koristi u negativnoj konotaciji. Povezujemo je sa korupcijom, nepotizmom, potkupljivošću, zakulisnim radnjama. Pominjemo je kada govorimo o monopolima, aferama, narušavanju interesa građana. To nije slučaj samo sa društvima čiji sistemi nemaju pretpostavke za legitimno lobiranje, kao što je Srbija, već je sve to istina i za društva u kojima je lobiranje kao proces već dugo poznat i priznat, kao što je, na primer, SAD.

Sama reč lobiranje danas se koristi u svim oblastima života svakodnevno kada opisujemo uticaj na bilo čiju odluku, ali poreklo i reči i procesa su politički. Termin lobiranje potiče od reči *lobby*, što znači lobi, predvorje, i to ne bilo koji lobi, već lobi Donjeg doma parlamenta

---

<sup>15</sup> Jeffrey M. Berry, 1997, *The Interest Group Society*, 3<sup>rd</sup> edition, London: Longman

<sup>16</sup> Graham K. Wilson, 1990, *Interest groups*, Oxford: Blackwell

<sup>17</sup> Baumgartner, Frank B. and Beth L. Leech, 1998, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton N. J.: Princeton University Press

<sup>18</sup> Hojnacki, Marie and David C. Kimball, 1999, *The Who and How of Organizations' Lobbying Strategies in Committee*, in *The Journal of Politics*, Vol. 61, No. 4, pp. 999–1024

Engleske, gde su nekadašnji lobisti čekali izabrane parlamentarce kako bi pokušali da na njih utiču. Sa druge strane okeana postoje i tvrdnje da se reč lobi odnosi na lobi hotela u koji je američki predsednik Grant odlazio na cigaru posle večere jer nije pušio u Beloj kući. Posle određenog vremena ljudi su počeli da čekaju u lobiju hotela da se pojavi ne bi li ga privoleli na nešto. Praksa lobiranja, sa druge strane, ima verovatno i dužu istoriju, u ranim oblicima političkog delovanja. Ipak, jedan od prvih zapisa o praksi je dokumentovao Grejem K. Vilson (Graham K. Wilson) u članku *Američke interesne grupe*. Vilson je zabeležio da je na izborima 1896. izvesni lobista Mark Hana „oslanjajući se na strah privrednika od populista, uspeo da prikupi milione dolare za republikance“<sup>19</sup>.

Kada je u pitanju definicija lobiranja, ni tu političke nauke nisu dale precizan doprinos. Najčešće je u upotrebi samo opisna, operativna definicija, koju intuitivno svi već znamo, da je lobiranje pokušaj da se utiče na predstavnike vlasti. Da teoretičari ne pridaju veliku važnost definisanju pojma lobiranje govori i primer da su Nauns i Frimanova (Nownes i Freeman) definisali lobiranje kao „svaki pokušaj da se utiče na javnu politiku“<sup>20</sup> samo u futnoti teksta koji se bavi lobiranjem. Neobičan je slučaj da je, kada se radi o lobiranju, zakonodavstvo bilo istrajnije i preciznije u definisanju pojave. Tako zakon koji reguliše lobiranje u SAD<sup>21</sup> precizira dva pojma koja mogu da posluže definiciji lobiranja – *lobistička aktivnost* i *lobistički kontakt*. Prema ovom zakonu, „*lobistička aktivnost* podrazumeva lobističke kontakte i napore da se takvi kontakti ostvare, uključujući i pripremu i planiranje, istraživanje i druge aktivnosti preduzete sa namerom, u trenutku kada su preduzete, da se iskoriste za te kontakte, kao i koordinaciju sa lobističkim aktivnostima drugih“<sup>22</sup>. Drugi definisani pojam, *lobistički kontakt* podrazumeva:

---

<sup>19</sup> Graham K. Wilson, 1993, *American interest groups* in *Pressure groups*, ed. Jeremy J. Richardson, p. 131, New York: Oxford University Press

<sup>20</sup> Anthony J. Nownes and Patricia Freeman, 1998, *Interest Group Activity in the States* in *The Journal of Politics*, Vol. 60, No. 1, p. 90, footnote 3

<sup>21</sup> *Lobbying Disclosure Act* iz 1995. godine. Pored njega, lobiranje još reguliše i *Foreign Agents Registration Act* iz 1938, koji se odnosi na aktivnosti stranaca u SAD.

<sup>22</sup> The Lobbying Disclosure Act of 1995, sec. 3(7)

„svaku oralnu ili pisanu komunikaciju (uključujući i elektronsku komunikaciju) sa nadležnim zvaničnikom iz izvršne vlasti ili nadležnim zvaničnikom iz zakonodavne vlasti učinjenu u ime klijenta a u vezi sa – formulacijom, promenama ili usvajanjem federalnog zakona (uključujući i predlog) formulacijom, promenama ili usvajanjem federalnih pravila, regulativa, izvršnih dekreta, ili bilo kog drugog programa, politike ili pozicije Vlade Sjedinjenih Američkih Država administracijom ili izvršavanjem Federalnog programa ili politike (uključujući i pregovore, dodele, ili administraciju Federalnog ugovora, subvencije, zajma, dozvole ili licence) ili nominacijom i konfirmacijom osobe za poziciju koju potvrđuje Senat.<sup>23</sup>

## **Pristupi lobiranju**

U pokušaju da se bliže odredi priroda lobiranja, u postojećoj literaturi uočavaju se tri pristupa, pluralistički, neopluralistički i tzv. teorija nadoknade.

### *Pluralistički pristup*

Pluralistički pristup zasnovan je na jednostavnoj pretpostavci da postoje brojni interesi u društvu koji se nadmeću i da je uloga države da o njihovoj reprezentaciji odlučuje. Taj pristup suštini lobiranja prihvatili su brojni teoretičari, na primer Dejvid B. Truman<sup>24</sup>, ali je daleko zanimljivije da je takvu ideju o organizovanju interesa koji se pojavljuju pred državom koja o njima odlučuje izneo još u 18. veku Džejms Medison u *Federalističkim spisima*.

---

<sup>23</sup> The Lobbying Disclosure Act of 1995, sec 3(A)

<sup>24</sup> Videti: David B. Truman, 1958, *The Governmental Process: political interests and public opinion*, New York: Alfred A. Knopf

## *Neopluralistički pristup*

Medison je takođe u *Federalističkim spisima* izneo i strah da će s vremenom neki interesi postati moćniji od drugih i da će imati toliki uticaj na predstavnike vlasti da će ugroziti opšti interes. Upravo to je i osnovna pretpostavka neopluralista. Lindblom i Osten-Smit<sup>25</sup> se posebno bave neravnomernostima u moći različitih interesa, tvrdeći da su državi potrebni moćni interesi, kao što su pre svih veliki privrednici ili tajkuni, da bi upravljala društvom i da zato moćni interesi uspevaju da nadvladaju manje moćne interesne grupe u društvu. Prema ovom shvaćanju, država nema ulogu pasivnog donosioca odluka na kojeg utiču društvene grupe, već uzima aktivnu ulogu u jačanju moćnih interesa.

Bliske ovom pogledu na lobiranje su i, takozvane, teorije razmene. Prema ovim teorijama lobisti su „agenci razmene“<sup>26</sup> koji se u ime klijenata koje zastupaju upuštaju u obostrano korisne razmene sa predstavnicima vlasti. Ove teorije zasnivaju se na pretpostavci da su donacije nekom kandidatu ili političkoj opciji odlučujući faktori uspešnog lobiranja, odnosno da su oni klijenti koji daju najveće donacije oni čiji interesi bivaju uvaženi.

Neopluralistički pristup lobiranju sličan je još i onome što se u politikologiji i sociologiji naziva modelom elita moći, koji ukazuje da samo nekoliko grupa ima svu moć i dominira procesom donošenja odluka i vođenja politike u društvu.

## *Hiperpluralizam*

Zanimljiv i često raspravljan pristup ponudio je Džonatan Rauč (Jonathan Rauch) u eseju „Zamka hiperpluralizma“<sup>27</sup>. Kritikujući populizam ocene da su interesne grupe i lobisti krivi za probleme demo-

<sup>25</sup> David Austen-Smith, 1996, *Interest Groups: Money, Information and Influence*, in: *Perspectives on Public Choice*, ed. Dennis Mueller, Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>26</sup> Richard L. Hall and Alan V. Deardorff, 2006, *Lobbying as a Legislative Subsidy* in: *American Political Science Journal*, Vol. 100, No. 1, str. 70

<sup>27</sup> Jonathan Rauch, *The Hyperpluralism Trap*, *The New Republic* (June 6, 1994), str. 22–25



kratije u SAD, za koje tvrdi da ih podjednako iznose i levica i desnica u SAD, Rauč tvrdi da je cela ta debata prevaziđena i da danas ima toliko interesnih grupa da je sama ideja o postojanju posebnih interesa postala beznačajna i da je rascep između posebnih interesa i „nas“, običnih ljudi, puka retorika. Statistika danas pokazuje da je svako član neke interesne grupe ili bar uživa benefite od delovanja neke interesne grupe iako nije direktno njen član. Rauč dalje tvrdi da je „stara ideja o eri lobiranja od strane posebnih interesa, odnosno dobro povezane nekolicine plutokrata... sada mrtva koliko i ropstvo i prohibicija. Mi Amerikanci dostigli smo punu demokratizaciju lobiranja.“<sup>28</sup> Rauč zaključuje da nova situacija vodi do kraja vladavine, upravljanja društvom, jer postojanje tolikog broja lobija guši političke procese upravljanja.

### *Teorije nadoknade*

Teorije nadoknade nisu u pravom smislu naučni pristup problematiki lobiranja, ali u velikoj meri objašnjavaju zašto je proces lobiranja sveprisutan u nekim razvijenim političkim sistemima. Naime, teorije nadoknade zasnivaju se na uočenoj praksi da se predstavnici vlasti prirodno oslanjaju na lobiste i voljno se sa njima susreću kako bi prikupili sve informacije pre nego što formulišu svoju poziciju o nekom problemu. Na taj način, tako što saslušaju sve zainteresovane strane, predstavnici vlasti smanjuju sebi vreme, sredstva i energiju koja bi im inače bila potrebna da formiraju stav. Predstavnici ove vrste teorija koja akcenat stavlja na prirodu nadoknade koju predstavnici dobijaju kada saslušaju stavove lobista su Hol i Dirdorf (Hall i Deardorff)<sup>29</sup>.

Srodan pogled na temu lobiranja imaju i Hensen, Rajt i Hojnaki i Kimbal. Oni u središte priče o lobiranju stavljaju glasača. Njihova pretpostavka je da su izabrani predstavnici vlasti osetljivi na stavove različitih interesnih grupa koje predstavljaju lobisti kada su im ti interesi predstavljeni kroz prizmu dopadljivosti biračima, odnosno lobiranje je uspešno kada neki interes nudi način da se pridobiju birači.

---

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

## Ka definiciji lobiranja

To što političke nauke nisu dale konačnu definiciju lobiranja, može biti posledica donekle opravdanog stava da je lobiranje proces koji se često menja pod uticajem političkih okolnosti i pravila kojim antikorupcijske politike pokušavaju da ograniče uticaj lobista na donosiocce državnih odluka. Takođe, može biti posledica činjenice da su lobističke aktivnosti najčešće tajne i skrivene od očiju naučne javnosti da bi bile precizno opisane. Koji god bio razlog, ipak postoje dva koncepta koja bi mogla biti od koristi pri diferencijaciji lobiranja od drugih procesa od značaja pri donošenju odluka.

Prvi koncept, zahvalan za određivanje pozicije procesa lobiranja, jeste teorija političkog sistema Dejvida Istone (David Easton). Tačnije, njegov koncept inputa u politički sistem. Iston razlikuje dve vrste inputa u politički sistem (u crnu kutuju vlasti), zahteve i podršku. Za lobiranje su posebno zanimljivi zahtevi društvenog sistema (ili ekonomskog ili kulturnog) prema političkom sistemu, odnosno donosiocima odluka. Iston dalje klasifikuje podvrste zahteva koji se podnose pred predstavnike vlasti i deli ih na zahteve za alokacijom dobara i usluga, zahteve za promenom ponašanja, zahteve za participacijom u političkom sistemu i zahteve za komunikacijom i informacijom<sup>30</sup>. Upotrebljujući ovaj koncept zahteva društvenih sistema prema političkom, možemo lobiranje da odredimo kao praksu predstavljanja zahteva koje društvo ima prema vlasti, zahteva za oblikovanjem, promenom ili uređenjem celokupnog sistema ili nekog njegovog dela.

Drugi, uži koncept koji vredi sagledati je Milbratov (Milbrath) pokušaj da odredi granice šta lobiranje jeste a šta nije. Tako, prvi kriterijum koji određuje lobiranje, prema Milbratu, jeste da se „lobiranje odnosi samo na donošenje odluka vlasti“<sup>31</sup>, odnosno, lobiranjem Milbrat ne smatra svakodnevna ubeđivanja ili uticaj na bilo koju drugu instancu osim vlasti koja „utiče na celo političko telo“<sup>32</sup>. Takođe, mora posto-

<sup>30</sup> Vidi: David Easton, 1957, *An approach to the Analysis of Political Systems* in: *World Politics*, April, 1957, pp. 383-408

<sup>31</sup> Lester W. Milbrath, 1963, *The Washington Lobbyist*, Chicago: Rand McNally & Company, p. 7

<sup>32</sup> Ibid.

jati namera da se utiče na odluku koju će predstavničko telo doneti, za razliku od drugih faktora koji bi mogli uticati na krajnji ishod odluke. Treći element lobiranja je da mora postojati „posrednik ili predstavnik kao komunikaciona veza između građana i vlasti“<sup>33</sup>. On takođe dodaje i da mora postojati akt komunikacije kao deo procesa lobiranja. Zauzirujući sve što je nabrojao, Milbrat definiše lobiranje kao „preduzimanje i prenos komunikacije, u ime građana, od strane nekog ko deluje u njegovo ime, a prema donosiocioma odluka vlasti, u nadi da će na te odluke uticati“<sup>34</sup>.

Milbratova definicija višestruko je korisna zbog nekoliko elemenata. Prvo, zbog odrednice da je lobiranje pokušaj da se utiče samo na odluke nosioca državne vlasti, a ne drugih instanci. Drugo, zbog uvođenja termina posrednik ili predstavnik između građana i vlasti. Taj termin treba ipak dalje definisati, kako bi obuhvatio sve agente za koje se danas smatra da se bave lobiranjem. Naime, jedna od debata vezanih za lobiranje je i pitanje da li se samo registrovani lobisti bave lobiranjem. Suština te debate je da se pravila i obaveze odnose samo na lobiste koji se kao lobisti i registruju, ali ne i na sve koji u komunikaciji sa predstavnicima vlasti na njih pokušavaju da utiču kako bi ostvarili neki svoj interes. Oni praktično lobiraju, a da se, pritom, ne zovu lobistima, već konsultantima, direktorima korporativnih poslova, diplomatama, PR menadžerima, i da ne podležu propisanim pravilima lobiranja. Uključivanje i navedenih „lobista“ u definiciju lobiranja je za naučno proučavanje samog procesa od velike važnosti jer je za izučavanje načina na koji se odluke u državi i društvu donose neophodno sagledati sve realne aspekte pojave, a ne samo propisane.

Stoga, kada sve promene, novitete i dodatna objašnjenja uzmemo u obzir, dolazimo do zaključka da je lobiranje proces komunikacije zahteva za donošenje, promenu ili ukidanje neke odluke zvaničnicima koji tu odluku donose, od strane lobista ili drugih agenata koji se u taj proces uključuje.

Treba dalje naglasiti da odrednica odluka u ovoj definiciji podrazumeva širok spektar onoga što donosioci odluka u državi rade. Lobisti

---

<sup>33</sup> Ibid: 8

<sup>34</sup> Ibid.

i drugi predstavnici organizovanih interesa pokušavaju da utiču na donošenje, promenu, ukidanje ili preciziranje najrazličitijih oblika odluka predstavnika vlasti, strategija, zakona, podzakonskih akata, rezolucija, dozvola, ugovora, svih načina na koje se odluke vlasti iskazuju. Takođe, treba precizirati ko su, takozvane, mete lobiranja, odnosno na koga se sve odnosi termin donosilac odluka. Tumačenja termina „nadležni zvaničnik“ kojim je u zakonu o lobiranju u SAD obeležena meta lobiranja kažu da se taj termin odnosi na osobe nadležne da odrede neku politiku ili na njihove savetnike. Uobičajno podrazumeva članove Kongresa, njihove kabinete, zaposlene pri odborima u Kongresu i predstavnike izvršne vlasti. Analogijom sa sistemom Srbije, mogli bismo zaključiti da bi u našem sistemu mete lobiranja bili predsednik, premijer, članovi Vlade, svi njihovi kabineti, radna tela i odbori Vlade, rukovodioci sektora u okviru ministarstava, agencije i komisije koje formira Vlada i njihovi odbori i sektori, predsednik i rukovodstvo Narodne skupštine, poslanici (šefovi poslaničkih grupa i uticajniji poslanici naročito), ali pre svega rukovodstva političkih stranaka.

## Interesne grupe

Da bi proces lobiranja bio jasniji, potrebno je i definisati ko stoji iza tog procesa. Bez obzira na to da li se samim lobiranjem bave profesionalni unajmljeni lobisti ili direktno predstavnici neke organizacije, treba razjasniti da se sve te organizacije (bile one NVO, udruženja građana, privredne korporacije...) nazivaju jednim imenom interesne grupe ili još organizovani interesi. Interesna grupa je grupa ljudi organizovana oko zajedničkog cilja do koga dolazi političkim delovanjem. Interesne grupe imaju vrlo usko definisane ciljeve, vrlo često su okupljene oko samo jednog cilja ili jedne vrste ciljeva (npr. zaštita životne okoline).

Postoje različite vrste interesnih grupa. Teorija najčešće pravi razliku između: 1) privatnih interesnih grupa (privatne korporacije, veliki biznisi), 2) neprofitne organizacije (profesionalne organizacije), 3) građanske (civilne) organizacije, 4) grupe iz oblasti radnih odnosa (sindikati, poslodavci). Funkcije interesnih grupa su da predstavljaju svoje članove, informišu članove i javnost o pitanju oko kog su oku-

pljene, služe kao forum za razmenu mišljenja i političku participaciju.<sup>35</sup> Međutim, mnogi analitičari se pojedinačno bave interesnim grupama i njihovim delovanjem tvrdeći da koliko ima interesa, toliko je i vrsta interesnih grupa i načina njihovog delovanja.

## Načini uticaja

Načini na koji interesne grupe utiču na donošenje odluka su verovatno najvažniji aspekt definicije lobiranja. Tehnike koje interesne grupe koriste da bi uticale na predstavnike vlasti u postojećoj literaturi najčešće se dele na tehnike koje se primenjuju na same donosiocce odluka i, sa druge strane, na one koje se primenjuju na šire definisanu grupu, odnosno opštu javnost. Takođe, na osnovu te podele izvršena je i podela na interesne grupe koje se bave lobiranjem u užem smislu (kontaktima sa donosiocima odluka) i one koje se bave uticajem na širu zajednicu (preko medija, građana, kampanjama...). Ipak, novija istraživanja pokazuju da je ta podela zastarela i nije da načini na koje interesne grupe lobiraju nisu tako precizno izdvojeni, već da odabir sredstva uticaja zavisi od mnogobrojnih faktora i okolnosti, od brojnosti i vrste interesne grupe, prirode cilja, finansijskih mogućnosti članova, pozicija vlasti prema datom interesu...

Baumgartner i Lič daju iscrpan pregled metoda kojima se lobisti koriste:

**svedočenja** pred odborima Kongresa ili agencijama izvršne vlasti, **direktni kontakti** sa zakonodavcima i drugim zvaničnicima, predstavljanja rezultata istraživanja, **sklapanje koalicija**: savezništva sa drugim grupama, stvaranje zajedničkih strategija planiranja sa vladinim zvaničnicima, **masovni mediji**: odnosi sa novinarima i plaćeni oglasi, **predlozi politika**:

---

<sup>35</sup> Zanimljiva je sa naučnog aspekta i debata o izvorima ljudskog organizovanja. Sa jedne strane debate nalaze se teoretičari koji tvrde da je organizovanje oko zajedničkog cilja prirodno i u ljudskoj prirodi (Madison, Truman) i sa druge strane teoretičari koji tvrde suprotno (Olson, *The logic of Collective Action*), da je organizovanje neprirodno i da ljudi radije uživaju u dobrobitima od tuđih aktivnosti („free riders“).

izrada predloga zakona i propisa, načina sprovođenja politike, učešća u savetodavnim telima, uticaj na javnu raspravu, **rad sa biračima**: kampanje pisanja pisama, rad sa uticajnim građanima, skretanja pažnje zakonodavcima na važnost pitanja biračima, **parničenja**: podnošenja tužbi ili podnesaka prijatelja suda, **učešće u izborima**: donacije, rad u kampanjama, podrška kandidatima, protesti i demonstracije, **ostalo**: monitoring, uticaji na zakazivanje susreta, pružanje usluga zvaničnicima.<sup>36</sup>

Iako postojeća literatura kao metode uticaja razmatra ili direktne odnose sa predstavnicima vlasti ili metode posrednog uticaja na predstavnike vlasti direktnim uticajem na građane – birače (uticaj na javno mnjenje, medijske kampanje koje usmeravaju pažnju građana na neko pitanje, motivisanje samih građana da se uključe u politički proces ili organizovanje protesta i demonstracija kao krajnje sredstvo), drugačiji pristup ponudili su Hojnaki i Kimbal. U tekstu *The Who and How of Organizations' Lobbying Strategies in Committee* iznose zaključke da odabir sredstva uticaja zavisi od odnosa prema odluci (da li lobista lobira za promenu ili protiv promene postojećeg stanja), očekivanja da li će i kako lobirana meta da pomogne i kapaciteta interesne grupe da koristi direktne ili posredne metode uticaja na predstavnike vlasti.

## Dilema o lobiranju

Kada se govori o lobiranju, najčešće se problematizuje pitanje efekata procesa lobiranja na demokratskost donošenja odluka u datom društvu. Lobiranje dospeva u centar pažnje društva onda kad se desi neka korupcionaška afera, kada se govori o delovanjima monopola na tržištu, koncesijama, tenderima. Ima podjednako „dobru“ reputaciju kao korupcija, nepotizam ili pohlepa. Administracije u razvijenim društvima poslednjih godina eksperimentišu sa pokušajima da propisima i

---

<sup>36</sup> Baumgartner and Leech, 1998, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, str. 152

uredbama uvedu stroža pravila u odnose vlasti i lobista, kao i drugih predstavnika interesa koji se bave lobiranjem, pokušavajući da ih uredi prema pravičnijim principima.

Argumenti i jedne i druge strane ove debate su uverljivi sa nekog aspekta. Sa jedne strane, lobiranje je proces koji garantuje da će zahtevi društva stići do predstavnika vlasti i da će ih oni čuti i razmotriti, odnosno do izvesne mere garantuje komunikaciju vlasti sa građanima. Sa druge strane, neki interesi su moćniji od drugih i svojom moći, finansijskom ili drugom, lakše otvaraju vrata do predstavnika vlasti i uspješnije lobiraju od drugih građana, što i sam proces čini nepravednim.

Rasprava o demokratskoj prirodi lobiranja u teoriji se naziva „Medisonova dilema“. U *Federalističkim spisima* Džejm Medison je još u 18. veku, pre nego što su se u SAD pojavili lobiji, interesi ili stranke, napisao da će ljudi s vremenom početi da se okupljaju oko zajedničkih interesa da bi ih promovisali, jer je to u ljudskoj prirodi. Medison dalje tvrdi da „regulacija tih različitih i mešajućih interesa čini primarni zadatak modernog zakonodavstva i uključuje duh stranaka i frakcija u neophodne i uobičajne aktivnosti vlade“<sup>37</sup>. On je takođe uvideo da su te grupe ili frakcije potencijalna pretnja vladavini naroda, jer neke grupe i neki interesi mogu da postanu moćniji i uticajniji od drugih, plašio se da neki interesi mogu postati toliko moćni da njihov uticaj na vladu može postati toliko da naruši opšti, javni interes.

„Medisonova dilema“, demokratska priroda lobiranja, odnos opšteg i posebnih interesa, ostaje i danas najveća dilema o lobiranju koja se prenela na sve oblasti političkog života. Isto pitanje, da li neke male organizovane grupe uspevaju da naruše interes građana ili nacionalni, državni interes u središtu je svake rasprave o politikama, strategijama i aktivnostima vlasti pri uređivanju bilo koje oblasti života.

Debate o uticaju lobija na kreiranje državne politike zato su u središtu, kako svakodnevnih tako i naučnih, rasprava o korupciji, monopolima i uopšte o politici kojom država uređuje polje ekonomije, privrede, finansija. Međutim, tu se priče o uticaju i njegovoj prirodi i vrednosti ne završavaju. Posebno je zanimljiva i rasplamsana na primer rasprava o

---

<sup>37</sup> James Madison, Alexander Hamilton and John Jay [1788], 1987, *The Federalist Papers*, X, London: The Penguin Books, 124

uticaju etničkih grupa i njihovih odnosa sa zemljama maticama na formiranje spoljne politike. U medijima i akademskim krugovima tako je veliku prašinu podigao tekst dva profesora o narušavanju interesa SAD od strane izraelskog lobija i njegovog delovanja<sup>38</sup>.

Rasprave te vrste, ali i skandali i primeri iz prakse<sup>39</sup>, efikasno su uticali na stvaranje negativne percepcije o lobiranju, ali i napore administracija da ograniče taj uticaj. Teško je objasniti kako je do takve slike zapravo došlo, ako se vratimo na početak rasprave i na poruku Džejmisa Medisona da „regulacija tih različitih i mešajućih interesa čini primarni zadatak modernog zakonodavstva“<sup>40</sup>, ili, drugim rečima da je krajnja odgovornost na (izabranim) predstavnicima vlasti, njihovoj savesti i odgovornosti. Pored toga, u odnosima lobista i vlasti, posebnu ulogu ima javnost. Praksa pokazuje da čim se javnost zainteresuje za neko pitanje, ta pažnja postane korektiv delatnosti političara u datoj oblasti. To znači da u neku ruku svi imamo odgovornost za očuvanje primata opšteg interesa nad posebnim interesima, a ne samo lobisti. Kada se prebrzo upustimo u osudu procesa lobiranja i ne razgraničimo ga od korupcije, istovremeno narušavamo i samu ideju uticaja društva na predstavnike vlasti, čak i onda kada je taj uticaj neophodan za efikasniju responsivnost vlasti prema potrebama društva.

## Lobiranje u Srbiji

Sagledati proces lobiranja u Srbiji i više je nego zahtevno. Lobiranje samo po sebi jeste u velikoj meri tajnovita radnja, ali se to posebno odnosi na nepotpuno institucionalizovane sisteme kakva je Srbija. Kako za sada ne postoji obaveza registrovanja profesionalnih lobista, teško je razumeti na koji način na upravljanje Srbijom utiču konsultan-

---

<sup>38</sup> Vidi: Mearsheimer, John J., and Stephen Walt, 2006, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, Middle East Policy 13.3, 29-87

<sup>39</sup> Kao jedan od najefikasnijih primera zašto lobiranje ima negativnu konotaciju možemo uzeti medijski veoma praćen slučaj vaštintonskog lobiste Džeka Abramofa, osuđenog za brojne prevare, zavere i utaju poreza ([http://topics.nytimes.com/topics/reference/timestopics/people/a/jack\\_abramoff/index.html](http://topics.nytimes.com/topics/reference/timestopics/people/a/jack_abramoff/index.html))

<sup>40</sup> Madison, Hamilton and Jay [1788], 1987, *The Federalist Papers*, 124



ti, PR stručnjaci, direktori korporativnih poslova, predstavnici profesionalnih udruženja i sindikata, diplomate ili bilo koji drugi predstavnici organizovanih interesa koji se *de facto* bave lobiranjem.

Naravno, postoje i druge odlike sistema zbog kojih je proces lobiranja na odluke državnih institucija u Srbiji teško proučavati, ili čak tako ga i nazvati. Te odlike sistema potiču prvenstveno iz političkog, ali iz pravnog, društvenog i kulturnog sistema Srbije. Prva i najvažnija među tim odlikama u Srbiji, koja jeste na neki način i uzrok i posledica drugih, jeste netransparentnost donošenja odluka. Netransparentnost donošenja odluka za sobom povlači i odsustvo javnosti i suštinske javne rasprave, iz procesa zbog čega i lobiranje kao proces ostaje van domašaja kontrole legalnosti i legitimnosti. Naravno, zbog toga i sam proces donošenja odluka i njihovog implementiranja pati od nedostatka prihvaćenosti i legitimnosti.

Netransparentnost procesa donošenja odluka, pored odijuma javnosti koja se od njega oseća otuđenom, povlači uvek za sobom pitanje odgovornosti donosioca odluka. Pitanje kome su odgovorni nosioci vlasti u Srbiji i kome polažu račune odavno pobuđuje rasprave u političkom životu zemlje. Odgovornost biračima uvek je popularno mesto za optužbe predstavnika vlasti u Srbiji. Ne bez osnova, jer ako pogledamo političko uređenje Srbije, izborni i partijski sistem pre svega, kulturu socijalnog dijaloga, zaključićemo da naši izabrani predstavnici moraju da budu odgovorniji svojim strankama nego biračima, i da samim tim pristupi procesu odlučivanja ostaju zatvoreni za građane.

Način na koji biramo svoje predstavnike, tj. model izbornog sistema, u velikoj meri utiče na osetljivost predstavnika vlasti prema zahtevima društva. To je pitanje koje odlučuje (ne)demokratsku prirodu procesa lobiranja. U sistemu koji se najčešće uzima kao model procesa lobiranja, sistemu SAD<sup>41</sup>, predstavnici vlasti se biraju većinskim sistemom glasanja. To znači da građani biraju pojedinca, a ne partiju. Pretpostavka je da taj pojedinac onda mora biti odgovorniji prema građanima koji su ga izabrali, naročito u svetlu novih izbora. Predstavnike

---

<sup>41</sup> Politički sistem SAD se uzima za primer procesa lobiranja iz mnoštva razloga; ukratko jer se lobiranje u SAD teoretski smatra posledicom sistema; kulture uključivanja u proces odlučivanja, podele vlasti, organizovanih interesa, specifičnog partijskog i izbornog sistema.

vlasti to čini pažljivijim prema interesima građana i otvorenijim da ih čuju. Pokazalo se da ni to u potpunosti ne garantuje pravedne uslove lobiranja, ali donekle doprinosi da se vrata otvore i za interese građana, a ne samo uticajnih pojedinaca i kompanija.

U Srbiji je ta situacija komplikovanija. Mi biramo predstavnike po proporcionalnom sistemu; glasamo za stranku, ne za pojedinca, nemamo uticaja na to koga će stranka za koju smo glasali izabrati da nas predstavlja. Poslanike u takvom sistemu više obavezuje stranačka pripadnost nego interes birača. Tako sam sistem proizvodi određen broj stranačkih vođa koji odlučuju i građane koji teško mogu da im priđu i prezentuju svoje interese, uskraćujući im tako u velikoj meri pravo da utiču na donete odluke. Tačno je da praktično ništa ne može da garantuje legalnost i legitimnost lobiranja, ali promena načina na koji biramo predstavnike i nametanje političke odgovornosti mogla bi ga učiniti malo pravednijim. Kako pokazuju neki od prethodnih primera i reakcija javnosti na njih<sup>42</sup>, u Srbiji se takvi mehanizmi moraju uspostaviti.

## Literatura

- Allison, Graham T., 1969, *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, American Political Science Review, Vol. 63, No. 3, str. 689–718
- Austen-Smith, David, 1996, *Interest Groups: Money, Information and Influence*, in: Perspectives on Public Choice, ed. Dennis Mueller. Cambridge: Cambridge University Press
- Baumgartner, Frank B. and Beth L. Leech, 1998, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton N. J.: Princeton University Press
- Berry, Jeffrey M., 1997, *The Interest Group Society*, 3<sup>rd</sup> edition, London: Longman

---

<sup>42</sup> Pre svega, slučaj dolaska izvršnog direktora “Inveja“ u zgradu Skupštine ili povlačenja Zakona protiv diskriminacije iz procedure koji su imali snažnu reakciju u javnosti

- Easton, David, 1957, *An approach to the Analysis of Political Systems*, in: World Politics, pp. 383 – 408
- Hall, Richard L. and Alan V. Deardorff, 2006, *Lobbying as a Legislative Subsidy*, in: American Political Science Journal, Vol. 100, No. 1, str. 69–84
- Hojnacki, Marie and David C. Kimball, 1999, *The Who and How of Organizations' Lobbying Strategies in Committee*, in: The Journal of Politics, Vol. 61, No. 4, pp. 999–1.024
- Lobbying Disclosure Act, (dostupan na [http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby\\_Disclosure\\_Act/TOC.htm](http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm))
- Madison, James, Alexander Hamilton and John Jay [1788], 1987, *The Federalist Papers*, X, London: The Penguin Books
- March, James G., 1994, *A primer on decision making*, New York: The Free Press
- March, James G. and Herbert A. Simon, 1958, *Organizations*, New York: Wiley
- Milbrath, Lester W., 1963, *The Washington Lobbyist*, Chicago: Rand McNally & Company
- Nownes, Anthony J. and Patricia Freeman, 1998, *Interest Group Activity in the States*, in: The Journal of Politics, Vol. 60, No. 1, p. 90, footnote 3
- Rauch, Jonathan, 1994, *The Hyperpluralism Trap.*, The New Republic (June 6, 1994), str. 22–25
- Simon, Herbert A., 1955, *A Behavioral Model of Rational Choice*, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 69, No. 1
- Truman, David B., 1958, *The Governmental Process: political interests and public opinion*, New York: Alfred A. Knopf
- Wilson, Graham K., 1990, *Interest groups*, Oxford: Blackwell
- Wilson, Graham K., 1993, *American interest groups*, in: Pressure groups, ed. Jeremy J. Richardson, p. 131, New York: Oxford University Press

[www.parlament.gov.rs](http://www.parlament.gov.rs)

[www.srbija.gov.rs](http://www.srbija.gov.rs)



## POLITIČKE STRANKE I (NE)MOĆ POLITIČKIH INSTITUCIJA

**Sažetak:** *U tekstu se razmatraju razlozi koji utiču na slabljenje parlamenta kao demokratske institucije kroz analizu postojeće parlamentarne prakse i iskustva u Velikoj Britaniji i Srbiji. Osnovni predmet analize je moć parlamenta da obavlja svoje osnovne funkcije – zakonodavnu, kontrolnu i predstavničku. U tom svetlu razmatra se dinamika odnosa između vlade i parlamenta i uticaj političkih stranaka na ovaj odnos, kao i drugi faktori koji utiču na poziciju parlamenta u savremenoj političkoj praksi – promene u medijima, globalizacija, snaženje uticaja međunarodnih, supranacionalnih i regionalnih organizacija i profesionalizacija politike. Uzimajući u obzir istorijske razlike, različite tradicije i domaninante kulturne obrasce koji utiču na politiku u Velikoj Britaniji i Srbiji, analiza ipak pokazuje sličnost pojava i procesa koji utiču na ugled i značaj parlamenta, kao i pokušaja da se parlament osnaži.*

**Ključne reči:** *političke stranke, država, parlament, politička moć.*

### Uvod

Kao demokratska institucija, parlament je, po kritikama koje mu se upućuju i po negativnoj slici koju ima u javnosti, gotovo globalno tokom poslednjih decenija, dostigao osude izrečene političkim strankama. Iako su političke stranke kažtigovane *a priori*, a parlamenti *a*

---

<sup>1</sup> Autorka je narodni poslanik u Skupštini Republike Srbije, advokat i magistrant na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

*priori* pobuđivali divljenje, krajnji rezultat izgradnje institucionalnog imidža je sličan. Iako su u principu smatrani za nosioce demokratskog suvereniteta, ni u jednom trenutku se nije smatralo da su parlamenti na visini očekivanja. Političke stranke su kritikovane da su suviše jake, a parlamenti da su suviše slabi. Ako su kojim slučajem i u pojedinom trenutku parlamenti ocenjeni kao jaki, onda su istovremeno kritikovani da su nedosledni i neodgovorni. Poznati tekst Džemsa Brajsa, engleskog parlamentarca, istoričara i diplomate, o opadanju parlamenta kao institucije provocirao je možda više problema, nego rešenja jer je doprineo stvaranju mita o „zlatnom dobu“ parlamentarizma kad su predstavnička tela imala „ponašanje za primer“. Od tada do danas politikolozi i političari bave se analizom onoga što je preostalo od takvog „uzornog“ parlamenta koji nam i danas služi kao primer ili kao zadatak koji treba ostvariti. I pored svih kritika koje se upućuje parlamentu, ne može se ipak zanemariti nastojanje parlamenta da se adaptira na promene u društvu, kao ni činjenica da, uprkos svim kritikama, parlament ostaje ugaoni kamen demokratije.

U teoriji su različiti pristupi posmatranju parlamenta i problema parlamentarne prakse. Prof. Vasović navodi tri pristupa: Prvi pristup posmatra parlament kroz teorije predstavljanja, drugi kroz odnos zakonodavne i izvršne vlasti, a treći dominantno osvetljava problematiku parlamentarizma kroz karakter partijskog grupisanja u predstavničkom telu.<sup>2</sup> Tokom sedamdesetih godina analitičari su, sledeći radove Gerharda Lovenbergera, a takođe i kao odgovor na jačanje uticaja funkcionalista, počeli više da govore o promeni u funkcionisanju parlamenta, a manje o opadanju uloge parlamenta. Umesto istorijskog poređenja, prednost se daje poređenju institucija na međunarodnoj ravni, pa se parlamenti posmatraju kroz prizmu njihove institucionalizacije, odnosno kroz postojeće prakse, norme i procedure u svetlu novih izazova i zahteva. Ovakav pristup fokusira se na interakciju parlamenta sa okruženjem u kojem deluje. Pored ostalog, uslovio je da se, uz tradicionalne uloge parlamenta, zakonodavne i kontrolne, identifikuje još jedna – funkcija komunikacije.

---

<sup>2</sup> Vasović, Vučina, 2007, *Savremeni izazovi parlamentarizma*, u: Dileme i izazovi parlamentarizma (grupa autora), Beograd: Fakultet političkih nauka

Razmatranje funkcionisanja najvišeg predstavničkog tela potrebno je svakom demokratskom društvu, a naročito je važno, takozvanim, mladim demokratijama kad ocenjuju svoja dostignuća u izgradnji demokratskih institucija. Pojava demokratije u Srbiji 5. oktobra 2000. godine probudila je, s pravom, velika očekivanja brzih rezultata u razvoju demokratije, uspostavljanju pravne države, stvarne vladavine prava, i nadu u stvaranje jednog drugačijeg političkog sistema i političkog procesa, u kojem su odgovornost, transparentnost i opšti interes zajednice vrhovni principi. Od Narodne skupštine građani su očekivali da postane centralna institucija političkog sistema, u kojoj se vode ozbiljne političke debate (ali u kojoj istovremeno nema mnogo sukoba) o zakonima i reformama, gde nezavisni poslanici svakodnevno predstavljaju građane koji su ih birali podnošenjem zakonskih inicijativa, postavljanjem pitanja vladi i stalnom pretnjom izglasavanja nepoverenja. Uz osećanje da demokratija, sloboda i stvaranje parlamenta idu ruku pod ruku, očekivalo se rađanje jednog parlamentarizma koje je kod mnogih bila romantičarska vizija i prisećanje nekih lekcija iz istorije, parlamentarizma koji zapravo nikad nije postojao u tako čistom obliku, ili bar ne u dužem vremenskom intervalu. Nasuprot tome, tokom devet godina demokratizacije, parlament je u Srbiji delovao kao čista suprotnost ovoj romantičarskoj viziji.

Da li su negativni procesi i negativna ishodišta desetogodišnjeg parlamentarizma u Srbiji samo specifičnost Srbije ili, u nekim elementima, delimo sudbinu parlamenta u drugim, pa i najrazvijenijim demokratijama u Evropi? Izolacija kojoj smo bili izloženi i nedostatak saradnje sa političkim i naučnim institucijama u svetu, zgusnutost istorije na balkanskom podneblju i usredsređenost na domaće političke i društvene prilike i probleme, otežali su i relativizovali praćenje promena političkog sistema i tendencija u drugim zemljama, što je delimično uslovalo nerealna očekivanja od brzog dostizanja demokratskih standarda, ali i sprečilo anticipiranje problema i blagovremenu pripremu institucionalnih rešenja.

Ovim tekstom želi se doprineti razmatranju promena u političkom životu Velike Britanije tokom poslednjih dvadeset godina koje su uslovile promene u funkcionisanju parlamenta i pogleda na ovu ključnu demokratsku instituciju. Promene koje se dešavaju u političkom siste-

mu samo su odraz promena u društvu i ekonomiji. Sve veća kompleksnost državnih poslova od Drugog svetskog rata naovamo, menjanje društvene strukture, relativizacija klasnih podela i postepeno slabljenje uticaja tradicionalnih ideologija, globalizacija, tehnološka revolucija povlačili su za sobom čitav niz posledica u političkom sistemu. Uzroci krize parlamenta u drugoj polovini 20. veka su međuzavisni i samo se iz metodoloških razloga prikazuju odvojeno: pored jačanja organizovane partije i revolucije u svetu medija, navode se usložnjavanje zadataka izvršne vlasti, jačanje interesnih grupa, snaženje uticaja međunarodnih, supranacionalnih i regionalnih organizacija, informaciono-tehnološki razvoj, revolucija u svetu medija, pojava profesionalnih političara i dr. U analizi modernog parlamenta obično se daje prioritet odnosu između parlamenta i izvršne vlasti jer je taj odnos zaista ključan u razumevanju moći i dometa parlamenta. S druge strane, vidimo da je i izvršna vlast sve više uslovljena vođstvom partije koja formira vladu. Mediji, s druge strane, kao „budno oko naroda“, doprinose stvaranju slike jake egzekutive i oslabljenog parlamenta.

Verujemo da će nam poređenje promena nastalih u Britaniji pomoći da realnije sagledamo i politički proces u Srbiji, ali pre svega da objektivnije sagledamo i domete i mogućnosti razvoja parlamenta kao institucije u Srbiji koja nema značajniju demokratsku tradiciju, samim tim ni iskustvo proživljeno u sistemu vrednosti liberalne demokratije, ni dugu praksu pluralizma. Opredelili smo se za razmatranje britanskog parlamenta jer je on kolevka parlamentarizma i parlamentarne prakse, iako je kao vestminsterski model specifičan i sigurno je da su parlamenti u nekim drugim zemljama Evropske unije sličniji našem sistemu. Mislimo, ipak da, ne samo parlamentarna praksa, nego i opšta politička kultura u Britaniji koja tako efikasno doprinosi ravnoteži između tradicije i modernosti, tradicionalno brinući o stanju institucija i njihovom unapređenju, opravdavaju ovakvo opredeljenje. Upravo zbog specifičnosti vestminsterskog modela, pažnja nije usmerena na one elemente političkog sistema koji ni na koji način ne korespondiraju sa srpskim sistemom i iskustvom, uključujući izborni sistem koji favorizuje dvostranački sistem, postojanje Gornjeg doma, specifične procese decentralizacije kroz, takozvanu, devoluciju i druge institute koji ne mogu biti primenjeni u analizi prilika u Srbiji.



## 1. Odnos vlade i parlamenta

Kroz odnos vlade i parlamenta reflektuje se ostvarivanje osnovnih funkcija parlamenta, zakonodavne, kontrolne i predstavničke. Princip podele vlasti koji određuje parlament kao zakonodavnu vlast, stvorilo je nerealno očekivanje da će se zakoni kreirati u parlamentu. Nasuprot tome, ova se funkcija, „gotovo otela iz ruku parlamenta, ako je on uopšte ikad tu funkciju držao u svojim rukama“<sup>3</sup>. Realne promene u društvu nametnule su drugačije funkcionisanje vlade i slabljenje parlamenta u sferi zakonodavne inicijative. Nakon Drugog svetskog rata povećava se državna regulativa u ekonomiji, dolazi do nacionalizacije nekih ključnih industrija, a uloga države u sferi socijalne zaštite se znatno proširuje. Zakoni više nisu uopštene deklaracije, već se kroz njih utvrđuju i menjaju javne politike. Ova promena je uticala na jačanje birokratije u izvršnoj vlasti, povećanje broja stručnjaka, uspostavljanje saradnje sa istraživačkim centrima i formiranje nezavisnih i regulatornih tela. Nažalost, samo državna, odnosno, vladina administracija raspolaže stručnim znanjem potrebnim za elaboraciju, sprovođenje i reformu javnih politika koje postaju sve kompleksnije i međusobno sve zavisnije. Političke reforme, reflektovane u zakonskim predlozima vlade sve su kompleksnije i sve više zavise jedne od drugih, tako da stručnost vlade, njenih tela i agencija postaje neuporedivo veća od istraživačkih, pa samim tim i kontrolnih mogućnosti parlamenta<sup>4</sup>, a „poslanici postaju amateri prilikom postavljanja pitanja vladi“<sup>5</sup>.

Sve ovo dovodi do toga da je zakonodavna aktivnost parlamenta već dugo dominantno reaktivna. Parlament nije kreator politike, on „reaguje“ na predloge koji dolaze od vlade. Parlamentarni kapacitet za

---

<sup>3</sup> Vasović, Vučina, 2007, *Savremeni izazovi parlamentarizma*, u: Dileme i izazovi parlamentarizma (grupa autora), Beograd: Fakultet političkih nauka, str 27

<sup>4</sup> Neki parlamenti, poput finskog parlamenta i Nacionalne skupštine u Francuskoj, formirali su posebne istraživačke centre koji, u okviru posebnog dela budžeta, rukovodeni od samih poslanika, a na osnovu utvrđene potrebe da se o pojedinim pitanjima prikupe stručne informacije radi kvalitetnijeg rada poslanika u zakonodavnom postupku, pripremaju analize, a za to mogu angažovati i stručne institucije.

<sup>5</sup> *The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, July 2000, <http://www.conservatives.com/pdf/norton.pdf>, str.12

stvaranje politike predstavljen je kroz Mezejevu i kroz Nortonovu tipologiju. Prema Mezeju, kapaciteti pojedinih parlamenata razlikuju se u zavisnosti od toga da li mogu da modifikuju ili odbace predloge izvršne vlasti. Tako u jake parlamente spadaju oni koji mogu i da promene i da odbiju predloge vlade. Parlamenti sa slabom moći u kreiranju politike mogu da promene, ali ne i da odbace predloge egzekutive. Naravno, slabi su oni parlamenti koji ne mogu ni da modifikuju ni da odbace predloge vlade. Nortonova tipologija odnosi se na mogućnost parlamenta da formulišu ili prave politiku.<sup>6</sup>

Kapacitet parlamenta da kreira politiku zavisi od više faktora, ali možda najviše od toga kako parlament sprovodi svoju kontrolnu funkciju nad izvršnom vlašću, u kojoj meri može da se suprotstavi izvršnoj vlasti i da time sačuva manji ili veći stepen samostalnosti u donošenju političkih odluka. Poznati mehanizmi kontrole izvršne vlasti koji podrazumevaju poslanička pitanja i interpelaciju, aktivnost parlamentarnih istražnih odbora, parlamentarnu raspravu, glasanje o nepoverenju i budžetsku kontrolu<sup>7</sup>, pretrpeli su velike promene u parlamentarnoj praksi.

Kako su sve ove pojave uticale na dinamiku odnosa između vlade i parlamenta u Velikoj Britaniji?

Britanski parlament koji je inaugurisao, takozvani, vestminsterski model zasniva se na jasnoj podeli uloga i odgovornosti između vlade i opozicije u parlamentu. U parlamentu predstavljena kroz političku stranku sa najvećim brojem mandata, vlada je odgovorna za vođenje politike i za predlaganje zakona. Opozicija, oličena u drugoj političkoj stranci zastupljenoj u parlamentu, analizira i kritikuje predloge vlade. Parlament je tako pozvan da prihvati, modifikuje ili odbaci vladine predloge. Ovaj model često se predstavlja kao uspešan mehanizam za uspostavljanje stabilne i samoregulišuće liberalne demokratije. Ipak, politički kontekst i političku stvarnost koju oslikavaju brojni komentatori čine da se današnji Donji dom najčešće prikazuje kao suprotnost svom prethodniku iz 19. veka kad su članovi parlamenta bili nezavi-

<sup>6</sup> Pavlović, V., 2007, *Parlamentarizam i demokratija*, u: Dileme i izazovi parlamentarizma (grupa autora), Beograd: FPN, str. 89

<sup>7</sup> Pejić, I., 2007, *Kontrolna funkcija parlamenta*, u: Dileme i izazovi parlamentarizma (grupa autora), Beograd: FPN, str. 177

sniji od izvršne vlasti. Već 1921. lord Brajs uočava procese koji vode opadanju parlamenta, 1934. ser Ajvor Dženings ističe da je „tokom poslednjih pedeset godina britanski parlament postajao progresivno mnogo manje efikasan“, a Lojd Džordž, vođa Liberalne stranke i premijer, ističe 1931. da „Donji dom nema efektivnu i kontinuiranu kontrolu nad aktivnostima vlade“. <sup>8</sup> Ipak, pojedini autori smatraju da se uloga parlamenta obnavlja i da su deklaracije o njegovoj propasti preterane, te da razvoj britanskog parlamenta tokom poslednjeg veka treba analizirati dijalektično kroz smenjivanje različitih faza opadanja i osnaživanja.

O opadanju uticaja i ugleda parlamenta poslednjih 10-20 godina u britanskoj javnosti prilično je diskutovano, ali je bilo malo stvarnih predloga za reformu. Neke inicijative pokrenute su u samom Donjem domu gde je u periodu 2001-2003, kroz Odbor za modernizaciju Donjeg doma, tadašnji lider Donjeg doma, Robin Kuk, izradio izveštaj „Pomeranje ravnoteže“ (*Shifting the Balance*). Predložene su promene u izboru članova i funkcionisanju komiteta, smanjenje zasedanja tokom večernjih i noćnih sati, omogućavanje da se započeta a nedovršena debata o jednom zakonu iz jednog zasedanja prenese u naredno zasedanje itd.<sup>9</sup> Sve partije su se izjasnile u prilog jačanja Donjeg doma, pa su tako i konzervativci 1999. godine formirali Komisiju za jačanje parlamenta i pozvali profesora Filipa Nortona da joj predsedava. Nortonova komisija je jula 2000. godine prezentovala izveštaj u koji je uključena analiza uzroka slabljenja uticaja parlamenta i naročito, smanjenje kontrolne uloge Donjeg doma. Predlozi su bili u mnogome slični predlozima Komiteta za modernizaciju – između ostalog predloženo je da predsednike stalnih odbora ne bira šef partijske grupe, sugeriše se generalno jačanje stalnih komiteta, reformisanje instituta poslaničkih pitanja, traži se da ministri budu više prisutni u parlamentu itd.<sup>10</sup> Kao što vidimo, formuli-

---

<sup>8</sup> Dorey, Peter, 2004, *Le Parlement en Grande-Bretagne, Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* (grupa autora, ur. Costa, O., Kerrouche, E. i Magnette, P.), Editions de l'Universite de Bruxelles, str. 108

<sup>9</sup> Gamble, Andrew, 2003, *Remaking the Constitution*, u: *Developments in British Politics* (grupa autora), Palgrave Macmillan, str. 26

<sup>10</sup> *The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, July 2000, <http://www.conservatives.com/pdf/norton.pdf>

sane preporuke uglavnom se odnose na procedure, dok je analiza uzroka slabljenja uticaja i kontrolne uloge parlamenta podudarna uglavnom sa analizom većine autora.

Moglo se očekivati da bi trijumf neoliberalizma tokom osamdesetih i devedesetih godina, zajedno sa opadanjem države blagostanja i smanjenom intervencijom države, mogao ponovo obezbediti snažniju ulogu parlamenta, ali se to nije desilo. Prvo, sve britanske vlade od 1983. do one izabrane 2001. imale su izuzetno snažnu većinu koja je lideru pobjedničke partije osiguravala parlamentarnu podršku i uticala na to da oba premijera i Margaret Tačer i Toni Bler znatno smanje svoje učešće u parlamentarnim debatama – Bler je u periodu 1997–2001. samo tokom tri debate rukovodio vladinim timom u Donjem domu.<sup>11</sup>

Redukovana kontrolna uloga Donjeg doma oslikava se, između ostalog i kroz promjenjenu praksu poslaničkih pitanja vladi, kao jednog od glavnih mehanizama za kontrolu vlade. Umesto tradicionalnih sesija za postavljanje poslaničkih pitanja utorkom i četvrtkom tokom popodnevnih sati, Bler je redukovao mogućnost za postavljanje pitanja samo na pola sata u sredu posle podne.<sup>12</sup> I Nortonova komisija primećuje promjenjenu prirodu instituta poslaničkih pitanja, dovodeći promenu u vezu sa jačanjem uticaja partija. „Ranije, prilika za poslanike većine da otvore u javnosti važne teme i da traže odgovor vlade, postavljanje pitanja postalo je prilika za promovisanje političkih stranaka. Pitanja se mnogo više koriste za pohvale vladinoj politici ili za napad na drugu stranku. Ozbiljna pitanja posvećena ključnim temama potisnuta su u senku stranačkim brifing saopštenjima.“<sup>13</sup>

Istražni odbori u Velikoj Britaniji su zastupljeniji oblik kontrole izvršne vlasti nego u drugim evropskim zemljama, ali iako su izveštaji

---

<sup>11</sup> Dorey, Peter, 2004, *Le Parlement en Grande-Bretagne, Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, (grupa autora, ur. Costa, O., Kerrouche, E. i Magnette, P.), Editions de l'Universite de Bruxelles, Editions de l'Universite de Bruxelles, str.111

<sup>12</sup> Ibid., str.111

<sup>13</sup> *The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, July 2000, <http://www.conservatives.com/pdf/norton.pdf>, str.14

istražnih odbora javno objavljeni, oni su retko predmet rasprave u Donjem domu. Premijeri se retko pojavljuju pred izabranim komisijama, već ovo sredstvo kontrole prepuštaju ministrima.<sup>14</sup>

Što se tiče opoziva vlade, ovaj instrument je retko primenjivan – samo tri puta u dvadesetom veku desila se smena vlade na osnovu glasanja u Donjem domu i to dva puta 1924. i jednom 1979. kada je manjinska laburistička vlada na čelu sa Kalaganom izgubila većinu. Ovaj instrument vlada često koristi kao sredstvo pritiska na parlament, namerno stavljajući na probu većinu u parlamentu kako bi obezbedila podršku za važne zakonske projekte.<sup>15</sup> Ne mora se naglašavati da vlade koje nisu manjinske lako obezbede podršku prilikom glasanja o predlogu za nepoverenje vladi, jer nijedna politička stranka koja ima većinu neće bez izuzetno ozbiljnog razloga oboriti vlastitu vladu.

U kontekstu jačanja izvršne vlasti pojedini autori pominju još jedan element – decentralizaciju u vladi odnosno stvaranje jednog mnogo kompleksnijeg izvršnog sistema koji se sastoji od široke lepeze raznih institucija, mreža, kabineta premijera, komisija u okviru vlade, neformalnih sastanaka i ministarskih „klubova“, bilateralnih pregovora između različitih vladinih komisija što utiče na to da je „jezgro izvršne vlasti fragmentisano, a centralna koordinacija izuzetno teška“<sup>16</sup>. Nova regulatorna tela i nezavisne agencije uključene su u procese kreiranja politike. Taj proces kreiranja politike kroz pregovore različitih ministarstava, vladinih agencija, interesnih grupa i grupa za pritisak završava se mnogo pre nego što predlog novog zakona stigne u parlament. Pored toga, tokom osamdesetih i devedesetih godina pojavljuju se tzv. *Quangos* (quasi autonomous non governmental organisations) čiji je cilj bio da „isprazne“ državu delegirajući nadležnosti na druga tela. Ova pojava sigurno je dodatno uticala na obavljanje parlamentarnih funkcija – ministri koji treba da odgovaraju u parlamentu za politiku koju vode,

---

<sup>14</sup> Pejić, I., 2007, *Kontrolna funkcija parlamenta*, u: Dileme i izazovi parlamentarizma (grupa autora), Beograd: FPN, str. 183

<sup>15</sup> Ibid., str. 191

<sup>16</sup> Smith, Martin J. 2003, *The Core Executive and Modernization of Central Government!*, u: The Developments in British Politics (grupa autora), Palgrave Macmillan, str. 64

sve su manje nadležni za vođenje politike i primenu zakona, pa je tako i stepen odgovornosti vlade umanjen.<sup>17</sup>

Potvrđujući tendencije opadanja administrativne discipline, ser Kristofer Foster, dugogodišnji *civil servant* u vladi navodi da su „dогоовори postali mnogo manje formalni, naročito kako idemo ka centru vlade. Moramo obratiti pažnju na to da se sve manje vode zapisnici na sastancima, kao i na premijerov preferiranje sastanaka na sofi kojima obično prisustvuju neodgovarajući ljudi koji često nisu relevantni ministri. Imamo sastanke vlade, ali su oni bez efekta i periferni. Važne odluke donose se na Blerovoj ili Braunovoj sofi“.<sup>18</sup> Pored toga, „u razvijanju politika i rukovođenju vladom, ističu se argumenti da premijer više računa na svoje savetnike i spoljne saradnike, nego na službenike vlade.“<sup>19</sup>

Sve što smo do sada naveli kao ključno za promenu u dinamici odnosa vlade i parlamenta, oslikava uglavnom (ne)mogućnost kontrole vlade od strane većine. U sklopu delovanja i drugih uzroka o kojima ćemo dalje govoriti, proizlazi da je kontrola vlade od većinske parlamentarne grupe vrlo ograničena. Primena konkretnih mehanizama kontrole je čak često i dogovorena između ministara i poslanika većine – dogovorena su poslanička pitanja koja vlada želi da čuje i da poentira u odgovorima, a amandmani poslanika većine se takođe mogu dogovoriti s vladom upravo radi postizanja političkog efekta. Međutim, stvarnu kontrolnu moć ima opozicija. Ona, naravno, teško može primeniti najstroži mehanizam kontrole i postići obaranje vlade glasanjem o nepoverenju, ali kroz parlamentarnu debatu, rad u odborima, iniciranjem formiranja istražnih odbora, postavljanjem poslaničkih pitanja, podnošenjem amandmana efikasna opozicija uspeva da animira javnost u određenom pravcu, provocira otpore nekim vladinim pred-

---

<sup>17</sup> Dorey, P., 2004, *Le Parlement en Grande-Bretagne*, Vers un renouveau du parlementarisme en Europe? (grupa autora, ur. Costa, O., Kerrouche, E. i Magnette, P.), Editions de l'Université de Bruxelles, str. 112

<sup>18</sup> Foster, Sir Christopher, 2005, *Why are we so badly governed?*, Public Management and Policy Association, str. 10

<sup>19</sup> Smith, Martin J. 2003, *The Core Executive and Modernization of Central Government!*, u: *The Developments in British Politics* (grupa autora), Palgrave Macmillan, str. 60

lozima, modifikuje zakonski predlog. U tom svetlu, posebnu važnost imaju skupštinski odbori. Pored istražnih, redovni skupštinski odbori u britanskom Donjem domu jesu posebna arena u kojoj se, kroz različite faze „čitanja“ zakona ozbiljno razmatra politika vlade u pojedinim oblastima. Ali, ako kontrolu parlamenta nad vladom gledamo prvenstveno kroz mogućnost obaranja vlade, nesumnjiv je zaključak da britanski parlament, poput drugih parlamenata razvijenih demokratija, nastoji da obezbedi političku stabilnost svake većinske vlade i spreči česte izbore. Zato se s pravom može reći da se kontrola vlade u parlamentu sprovodi samo kroz zakonodavni postupak i kapacitet parlamenta da modifikuje vladine predloge zakona. Politički sastav predstavničkog tela i izvršne vlasti je odlučujući za realizaciju kontrolne funkcije parlamenta, a politički sastav zavisi od političkih stranaka i njihovog uticaja na izbor poslanika, poslaničkih kandidata i same vlade. Ako se očekivanja javnosti saobraze realnoj mogućnosti parlamenta, onda će i uspesi ili neuspesi parlamenta u obavljanju svojih funkcija biti na drugačiji način vrednovani. Vrednovanje parlamenta moguće je samo prema uspehu ili neuspehu obavljanja njegovih funkcija.

Mehanizmi za kontrolu vlade u Narodnoj skupštini Srbije u osnovi su slični sa mehanizmima koji postoje u razvijenijim evropskim parlamentima. Institut poslaničkih pitanja je u nekim parlamentima složeniji, pa postoji više vrsta pitanja koja se postavljaju u pisanoj formi kao što je, na primer, slučaj u francuskoj Nacionalnoj skupštini, ali generalno gledajući, svi mehanizmi kontrole predviđeni su skupštinskim poslovnikom, a odgovornost vlade u parlamentu precizno je definisana Ustavom. Njihova primena je ono što privlači najveću pažnju.

Poslanička pitanja su od 2000. do 2009. bila svedena na minimum. U vreme DOS-ove vlade pitanja su poslanici mogli da postavljaju na kraju dnevnog reda aktuelne sednice, ali ministri nisu morali da budu prisutni. Tokom kasnijih vlada i ta je praksa ukinuta, da bi poslovničkim izmenama početkom 2009. bilo utvrđeno obavezno prisustvo predstavnika vlade svakog poslednjeg četvrtka u mesecu, ukoliko je parlament u zasedanju, i tad poslanici mogu da postavljaju pitanje iz bilo koje oblasti. Zamisljeno kao interaktivna debata poslanika i ministara, u praksi se trosatno ispitivanje vlade svede na pitanja najviše pet poslanika. Druga forma postavljanja poslaničkih pitanja u vezi sa određenom aktuelnom

temom je tokom poslednjih godinu dana takođe aktuelizovana na zahtev opozicionih poslanika. Pozitivna promena vidljiva je u pristupu vlade – prisustvo ministara, pa i predsednika vlade je bilo gotovo redovno. Ipak, mora se istaći da, s obzirom na broj meseci kad je parlament u zasedanju, prilika za redovno postavljanje poslaničkih pitanja ima najviše do deset u godini. Poslovničkim izmenama 2009. godine predviđena je i mogućnost da po jedan predstavnik poslaničkih grupa, na početku sednice svakog utorka i četvrtka, može postaviti jedno pitanje vladi u trajanju od najviše pet minuta. S obzirom na to da tada nema predstavnika vlade, ovako postavljeno pitanje se u pisanom obliku dostavlja vladi.

Podnošenje amandmana kao mehanizma za modifikaciju vladinog predloga zakona u različitom obimu primenjuju poslanici većine i opozicije. Poslanici većine češće podnose amandmane kad postoji šansa za njihovo usvajanje, bilo na nadležnom skupštinskom odboru, bilo od strane vlade, pa često neposredno pregovaraju sa nadležnim ministarstvom oko amandmana koje nameravaju da podnesu. Poslanici iz opozicije podnose mnogo veći broj amandmana od poslanika većine, manji deo amandmana dobija podršku odbora, vlade, ili pak većine potrebne za izglasavanje amandmana.

Parlamentarna debata kao sredstvo kontrole vlade u praksi je naročito tokom 2007. i 2008. godine izazivala velike sukobe između parlamentarne većine i opozicije, kad je opozicija, koristeći poslovničke mogućnosti za isticanje poslovničkih „prekršaja“ gotovo onemogućavala odvijanje sednice po usvojenom dnevnom redu. Izmene Poslovnika 2009. godine omogućile su fokusiranje plenarne debate na aktuelne tačke dnevnog reda, stvorena je mogućnost za vremensko planiranje zakonodavnog rada Skupštine i za intenzivniji rad Skupštine u harmonizaciji zakonodavstva Srbije sa zakonodavstvom Evropske unije.

Glasanje o poverenju vladi je institut koji se, slično kao i u britanskom parlamentu, retko koristi. Koalicione vlade koje se u Srbiji kontinuirano formiraju od demokratskih promena oktobra 2000. godine podnosile su ostavke odnosno raspisivale su izbore čim su uvidele da su izgubile većinu, i pre formalnog izglasavanja nepoverenja. Većina se gubi obično napuštanjem jedne koalicione stranke iz vlade, pa je gubljenje parlamentarne podrške više nego evidentno.



I u Srbiji je došlo do, takozvane, decentralizacije u vladi odnosno do prenosa nadležnosti na regulatorna tela i nezavisne agencije. U političkoj praksi postavlja se pitanje nadzora nad radom regulatornih tela, odnosno neophodnosti da godišnji izveštaji ovih tela i agencija budu razmatrani u Narodnoj skupštini u sklopu razmatranja o primeni određene politike, utvrđene pojedinim strategijama i zakonima.

Ostvarivanje nadzora parlamenta nad vladom je, kao što smo konstatovali i u britanskom slučaju, zavisno od kompozicije parlamenta i vlade. Proporcionalni izborni sistem opredeljuje snažniju ulogu političkih stranaka u parlamentu i jaču vezanost poslanika za političku stranku na čijoj je listi izabran. Nesumnjivo je da se to odražava i na slabiji stepen nadzora nad radom vlade jer u njoj sede, po pravilu, najviši partijski funkcioneri. Videćemo, međutim, da je i u dvopartijskom sistemu britanskog tipa uloga političkih stranaka u stalnom porastu.

## 2. Jačanje uloge političkih partija

Čemu služe političke partije – pitanje je kojima se bavi teorija, ali koje jednako postavljaju i mnogi građani, ne razumevajući često razlog postojanja političkih stranaka u svetlu tako oštrih kritika koje im se upućuju. Osnovna uloga partija je „uloga konstituenta ili kontrolora vlasti i medijatora između države i društva“, političke partije daju „društveni input“ političkoj sferi.<sup>20</sup> One su takođe i „forma obezbeđenja podrške realizovanju donetih državnih odluka“<sup>21</sup> Političke stranke ne služe samo za „javno izražavanje i politički transfer interesa“, već se radi o „povezivanju i objedinjavanju pojedinih interesa u šire celine i istovremenoj selekciji i postupku utvrđivanja hijerarhije i redosleda interesa odnosno utvrđivanju liste prioriteta.“<sup>22</sup> Stranke takođe imaju značajnu funkciju u izboru i imenovanju nosilaca političkih funkcija – one utvrđuju kandidate za poslanike i za brojne druge funkcije. Naravno, „jednu od ključ-

---

<sup>20</sup> Stojiljković, Z. 2006, *Partijski sistem Srbije*, Beograd: Službeni glasnik, str. 32,

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Sartori, 2002, Navedeno prema Stojiljković, Z. 2006, *Partijski sistem Srbije*, Beograd: Službeni glasnik, str. 34

nih aktivnosti političkih partija čini upravljanje društvom“ gde stranke obavljaju „funkciju kontrole i usmeravanja aktivnosti državnih organa preko kojih se interveniše u polje ekonomskih i socijalnih odnosa.“<sup>23</sup> Partije obavljaju značajnu ulogu u animaciji građana za učešće u političkom životu, kao što su i važni činioци političkog obrazovanja. Slobodan Jovanović smatrao je da partije „upravljaju izborima i gospodare parlamentom“. Kritike sve većoj ulozi političkih partija u parlamentu, u vladi i državnoj administraciji pa i u društvu uopšte, toliko su raširene, a teze o partokratiji i o „državi zaposednutoj od partija“ (Zoran Stojilković) dobijaju sve više pristalica.

Bez obzira na sve kritike koje im se generalno upućuju, političke partije ostaju ključni element liberalne demokratije koji povezuje građane s političkim institucijama i koji može da „facilitira“ proces predstavničke vlade s obzirom na to da političke partije odlučuju ko se nalazi na zakonodavnim i izvršnim pozicijama, kako na državnom, tako i na lokalnom nivou. Tokom poslednje dve decenije, promene u političkim partijama dobile su dodatno ubrzanje. Glavna linija promena desila se na tri ravni: a) stranke su postale mnogo centralizovanije i organizovanije, b) bolje su obavestene o mišljenju i zahtevima građana i c) partija i naročito imidž partijskog lidera postao je najvažniji element u izbornim kampanjama. Promene koje sada analiziramo tiču se promena nastalih u odnosu između partija i biračkog tela i promenama unutar samih partija u Velikoj Britaniji.

Klasičan model ponašanja birača koji imaju tradicionalne preferencije prema jednoj političkoj stranci, zasnovan naročito na pripadnosti određenoj društvenoj klasi, već devedesetih godina prestaje da bude odlučujući na izborima. Partijska identifikacija je oslabljena o čemu svedoči činjenica da je 2000. godine manje od jedne polovine biračkog tela imalo bilo kakvu formu stabilne identifikacije sa nekom od stranaka.<sup>24</sup> Birači se više opredeljuju prema pojedinim pitanjima (*issue voting*) koji su za njih lično značajni. Na takvu promenu u ponašanju birača, uticale su nova klasna struktura i klasna podela koje se povezuju sa ekonomijom znanja i usluga, bitno različitom od industrijske

<sup>23</sup> Stojilković, Z. 2006, *Partijski sistem Srbije*, Beograd: Službeni glasnik, str. 37

<sup>24</sup> Navedeno prema Hefferman R., 2003, *Political Parties and the Party System*, u: *Developments in British Politics* (grupa autora), Palgrave Macmillan, str. 122

faze. Kako navodi Gibons, u post-industrijskom društvu više od 20 % populacije čine visoki stručnjaci za moderne tehnologije (*Apple Mac* grupe), narednu grupu od 20 % i više procenata čine „*Big Mac*“ radnici, treća po redu grupa su činovnici sa nešto manje od 20 %, preduzetnici oko 10 %, profesionalci i menadžeri 10 %, a industrijska radnička klasa čini oko 15 % od ukupne populacije, što je ostavilo veliki trag na karakter politike<sup>25</sup>, a sigurno i na karakter političkih partija, pre svega na unutrašnju organizaciju, utvrđivanje političkih prioriteta, dizajniranje izbornih programa i komunikaciju sa građanima.

Od ranijih elitnih kadrovske partija s početka 19. veka, s opštim pravom glasa nastale su masovne partije sa velikom članskom bazom i sa uspostavljenom čvrstom vezom sa biračima. Sa takvom članskom podrškom i fiksiranim biračima, partije su mogle da produbljuju osnovne ideološke postavke. Sada, kada se birač opredeljuje za određenu stranku prema rešenjima koje ona nudi za njemu važne probleme, partije moraju adekvatno da odgovore i to čine tako što prvo postaju sveobuhvatne (*catch all*) partije, a zatim i profesionalne izborne organizacije, menjajući svoju unutrašnju organizaciju spram proširenja izborne baze. Nova stranačka organizacija je najvidljivija u vođenju izborne kampanje koja u prvi plan stavlja stranačke vođe, a umanjuje ulogu članstva. Interesantno je mišljenje R. Hefermana koji smatra da je istorijska transformacija stranaka išla u nekoj vrsti kruga od starih elitnih preddemokratskih kadrovske partija preko masovnih birokratskih stranaka, potom sveobuhvatnih i profesionalnih izbornih organizacija, da bi se krug završio povratkom na moderne kadrovske partije<sup>26</sup>. To su organizacije koje funkcionišu od vrha ka bazi, program se sve više predstavlja kao „nacionalni interes“, a sve se manje dizajnira prema originernoj izbornoj bazi. Fokus grupe i istraživanja javnog mnjenja služe kao testovi za politike koje partije predlažu predizbornim programima. Sve stranke sada su post-socijalističke i pro-tržišne.

Na nivou interne partijske politike došlo je, takođe, do velikih pomeranja. Centralna pozicija stranačkog vođe glavna je karakteristika sve veće personalizacije politike. Stepenn autonomije u odlučivanju stra-

<sup>25</sup> Giddens, A., 2007, *Europe in the Global Age*, Polity Press, str. 62

<sup>26</sup> Hefferman R., 2003, *Political Parties and the Party System*, u: *Developments in British Politics* (grupa autora), Palgrave Macmillan, str. 126

načkog vođstva takođe se proširuje na uštrb uticaja članstva na kreiranje stranačke politike. Ukoliko se i predviđa ograničena unutrašnja partijska demokratija, ona se uglavnom svodi na reaktivno delovanje članova gde se očekuje da podrže predloge partijskog vođstva. Prema jednoj podeli internih partijskih „ešelona“ na lidere, sublidere i nonlidere,<sup>27</sup> članovi partije su nonlideri, budući da su izvan parlamenta (a i van vlade, s obzirom na vestiminsterski model po kojem su i ministri članovi parlamenta) i da nemaju uticaj na politiku stranke, bez obzira na to da li su aktivni ili pasivni članovi. Podela moći unutar partije deli se između lidera, odnosno stranačkog liderstva u vladi, i sublidera, odnosno poslanika koji imaju određenu vrstu uticaja s obzirom da su u parlamentu. Međutim, kao što je već pedesetih godina primetio Mekenzi, partijsko vođstvo može da ne uzme u obzir mišljenje članstva, ali ono ipak nema isključivu moć odlučivanja – naime, ima je sve dok može da obezbedi poverenje na nivou svoje parlamentarne grupe.<sup>28</sup> Medijatizovani imidž T. Blera je bio od ključne važnosti u izgradnji novog laburističkog brenda. Poslanici i članstvo mogu da kritikuju lidera i najviši stranački ešelon, pa čak i da glasaju protiv vladinog predloga (139 laburističkih poslanika glasalo je protiv angažovanja Velike Britanije u ratu u Iraku), pri čemu se njihovim debatama najčešće daje prevelik značaj medijima željnim senzacija u pronalaženju stranačkih pukotina. Tenzije u vrhovnoj stranačkoj komandi su svakodnevna pojava, ali s druge strane, bez obzira na jaku personalizaciju stranačke politike, stranačko liderstvo ipak je koliko-toliko kolegijalno telo, jer stranački frontmeni moraju da rade zajedno kako ne bi ostali izolovani. Partijska lojalnost je duboko ukorenjena, naročito među poslanicima, zbog instinktivnog priklanjanja grupi i stranci u celini, ali i zbog očekivanja napredovanja u karijeri. Uopšteno govoreći, stranke u u Velikoj Britaniji danas imaju sledeće osobine:

---

<sup>27</sup> May, J. D., 1973, *Opinion Structures of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity*, *Political Studies*, 21 str. 135-51, navedeno prema Hefferman R., 2003, *Political Parties and the Party System*, u: *Developments in British Politics* (grupa autora), Palgrave Macmillan, str. 126

<sup>28</sup> McKenzie, R.T, *British Political Parties*, London: Heinemann, navedeno prema Hefferman R., 2003, *Political Parties and the Party System*, *Developments in British Politics* (grupa autora), Palgrave Macmillan, str. 130.

- stranačko vođstvo je centralna tačka svih važnih dešavanja u stranci, ali i van stranke – u vladi, parlamentu, medijima;
- s obzirom na to da su se transformisale u ideološki mnogo manje „čiste“, stranke sada vide kompetenciju, a ne ideologiju kao ključ za izborni uspeh, dok je težnja za pozicijama postala značajnija od nastojanja da se vodi konzistentna politika;
- stranke nisu više vezane za određene delove biračkog spektra, po političkom spektru se kreću slobodnije radi što sveobuhvatnijeg privlačenja glasova;
- finansijska sredstva usmeravaju se u centralu stranke, angažuje se veliki broj profesionalizovanih i tehnički sposobnih *stafera*, a centrale stranke postaje i mesto za političku kontrolu;
- partijsko članstvo se kontinuirano smanjuje;
- pored toga što bira stranačko vođstvo iz reda kandidata koje je predloženo „odozgo“, članstvo načelno ima konsultativnu, ali ne i odlučujuću ulogu u kreiranju partijske politike;
- izborne kampanje se vode u centru, a ne više u lokalnim sredinama gde kampanja prati nacionalnu kampanju;
- stranke komuniciraju sa celim svojim biračkim telom preko medija, a ne više kroz stranku i preko članova;
- smanjuje se prikupljanje finansijskih sredstava na lokalnu, novac se najviše i prikuplja i troši u centrali stranke.<sup>29</sup>

Kako se ova nova organizacija političkih stranaka reflektuje na parlament?

Ne bez ironije, ali takozvani „zlatni vek“ parlamenta sredinom 19. stoleća prekinut je demokratizacijom političkog sistema u Velikoj Britaniji i proširenjem prava glasa. Do tada su političke partije bile slabo organizovane, poslanici su toliko od njih bili nezavisni da su smenjivali vlade i odbacivali budžete, sledili su partijsku politiku samo u manje od 30 % slučajeva, a zakoni su bili formulisani tokom sesije parlamenta

<sup>29</sup> Hefferman R., 2003, *Political Parties and the Party System*, Developments in British Politics (grupa autora), Palgrave Macmillan, str. 138

čiji je dnevni red kontrolisao sam parlament.“<sup>30</sup> S proširenjem prava glasa nezavisnim kandidatima je sve teže polazilo za rukom da budu izabrani jer su i birači tražili garancije za ostvarivanje predizbornih programa što je političkim strankama, kao političkim organizacijama koje su se takmičile za vlast na izborima, bilo mnogo jednostavnije. Ubrzo su političke stranke razumele da je od suštinskog značaja, u slučaju osvajanja vlasti, za praktično ostvarenje izbornih obećanja bio visok nivo kohezije i jedinstva, a u slučaju da su u opoziciji – za sposobnost da se birači ubede u pogrešnu politiku vlade.

Jačanje političkih partija i uspostavljanje funkcije whip-ova kao uticajnih i moćnih šefova partijskih grupa u parlamentu omogućila je vladi da uspostavi kontrolu nad Predstavničkim domom do te mere da vlade retko gube glasove na strani „svojih“ poslanika, a broj „pobunjenika“ protiv vlade, iako različit od saziva do saziva, retko uspeva da ugrozi vladu. Ipak, Blerove vlade, iako sa velikom većinom u Donjem domu, bile su u maloj opasnosti od nedostatka potrebnog broja glasova ne samo u slučaju glasanja za rat u Iraku, nego i za neke od reformi socijalne prirode, poput zakonskih rešenja o samohranim roditeljima, beneficijama osoba sa invaliditetom i reforme Doma lordova. Vladina većina u parlamentu tad uspeva da, manje ili više, kroz pregovore sa vladom oko konkretnih rešenja u predloženom zakonu i kroz različite vrste kompromisa postigne modifikaciju vladinog predloga.

„Ponašanje je uslovljeno kulturom, a u kulturi parlamentarnog ponašanja dominiraju političke partije i ne bi vredelo parlamentu davati one moći koje parlamentarci ne žele ili ne mogu da koriste“<sup>31</sup>. Uviđajući potrebu za postepenim promenama u kulturi jedne institucije, u izveštaju Nortonove Komisije<sup>32</sup> ističe se da u traženju boljih rešenja za

<sup>30</sup> Gamble, Andrew, 2003, *Remaking the Constitution*, u: Developments in British Politics (grupa autora), Palgrave Macmillan, str. 109

<sup>31</sup> *The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, July 2000, <http://www.conservatives.com/pdf/norton.pdf>

<sup>32</sup> Komisija za unapređenja parlamenta formirana je na predlog konzervativaca 1999. godine sa ciljem da se utvrde razlozi za opadanje ugleda i uloge parlamenta u britanskom sistemu i da se predlože mere za unapređenje rada parlamenta. Komisijom je rukovodio prof. Philip Norton, članovi su bili parlamentarci i naučnici koji su tokom rada na izveštaju obavili širok krug konsultacija sa relevantnim pojedincima i institucijama. Izveštaj Komisije je predstavljen 2000. godine.

jačanje uloge parlamenta ne bi trebalo ići za pogrešnim razumevanjem da treba stvoriti atmosferu stalnog konflikta između vlade i onih koji su je izabrali. Ali, konstatuje se u Izveštaju, partijska kontrola je ojačala kako unutar, tako i van parlamenta. Smanjila se autonomija lokalnih stranačkih organizacija u izboru kandidata naročito zbog toga što birači nerado glasaju za političke stranke u kojima postoji interni konflikt i zbog toga stranke nastoje da, kroz proces kandidovanja, spreče unutrašnje sukobe i neslaganja što govori ne samo o jačanju uloge stranke, nego i o centralizaciji stranačkog odlučivanja.

U parlamentu, šefovi poslaničkih grupa znatno su ojačali svoje pozicije. Interesantno je napomenuti da su i pored predloga Odbora za modernizaciju Donjeg doma i preporuka Nortonove komisije da se ukine praksa da šefovi poslaničkih grupa mogu određivati predsednike stalnih odbora i nasuprot pobuni poslanika protiv pokušaja laburističkog *whip-a* da smeni Donalda Andersona i Gvineta Danvudija sa mesta predsednika dva odbora zbog nedovoljne partijske lojalnosti 2001, kad se odlučivalo o tome, poslanici su ipak glasali za dosadašnju praksu, a protiv predloga da oni sami određuju predsednike stalnih odbora. Ovo potvrđuje i Veberovu tezu o birokratizaciji velikih modernih organizacija, ali i Mihelsovu tezu da „svako ko govori o organizaciji, govori o oligarhiji“ jer „šta god da stranke govore o svojoj unutrašnjoj organizaciji, njima neminovno dominira centralna direkcija“.<sup>33</sup>

Nasuprot korisnim uticajima partije u parlamentarnom životu (povezivanje građana sa političkim institucijama, organizacija izbora, povezivanje i artikulacija interesa građana, izbor vlade), „strančarstvo može da bude nezdravo i da podriva parlament ukoliko je preterano, ritualno i negativno.“<sup>34</sup>

U Srbiji smo propustili razvoj masovnih stranaka tradicionalnih ideologija jer je demokratski razvoj kod nas bio prekinut, da bi bio obnovljen u borbi protiv nedemokratskog i neliberalnog režima 1990. Po-

---

<sup>33</sup> Navedeno prema Dorey, Peter, 2004, *Le Parlement en Grande-Bretagne, Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* (grupa autora, ur. Costa, O., Kerrouche, E. i Magnette, P.), Editions de l'Université de Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, str. 110

<sup>34</sup> *The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, July 2000, <http://www.conservatives.com/pdf/norton.pdf>

sle 2000. godine demokratske stranke u Srbiji nisu imale izbora nego da se prilagođavaju okruženju, slično britanskim partijama. Pored brojnih razlika koje postoje zbog dužine postojanja, vremena i načina na koji su nastale, nedostatak utemeljene vrednosne matrice bazirane na nekoj od tradicionalnih ideologija 19. i 20. veka koji čini da njihova politika izgleda još manje programski zasnovana, a programi većine stranaka okupljenih oko centra međusobno liče. „Partokratija“ koja se razvija u Srbiji, za razliku od prepoznatog „preteranog strančarstva“ u britanskom slučaju, deluje u društvu koje, za razliku od britanskog, nema utemeljene ni institucije ni vrednosti liberalne demokratije i zato nam se čini toliko moćna. U nesređenom svetu domaćih medija i slabom društvu nenaviklom na različito mišljenje i racionalnu argumentaciju, partije deluju kao vrhovni arbitar u politici i vrhovni selektor kadrova u državi.

### **3. Nova medijska kultura i politika**

Nesumnjivo je da je razvoj modernih medija tokom poslednjih decenija, a naročito pojava novih medija kao posledica informaciono-tehnološke revolucije, promenila svet, stvorivši dobru osnovu za uverenje da će građani biti bolje obavešteni, da će se informacije brzo razmenjivati, da će novi mediji dati dalji podsticaj demokratizaciji obrazovanja i povećavanju jednakih šansi jer će informacije postati široko dostupne. Da li će se sva ova očekivanja ostvariti, ostaje da se vidi u godinama koje dolaze. Ono što je vidljivo tokom poslednje dve decenije je da je nova brzina medija jako ubrzala politički proces, smanjivši raspoloživo vreme za donošenje odluka i političku konsultaciju. Današnja 24-časovna kultura vesti je ono što sada definiše političku agendu, ali ne treba zanemariti i uvećanu brzinu kojom građani i interesne grupe reaguju na političku sferu i proces donošenja odluka.

Kultura vesti u kojoj nema predaha (24/24) danas je možda centralni faktor u medijalizovanom političkom okruženju. Svi akteri u političkoj komunikaciji su se tome prilagodili stvarajući i, sve češće, predviđajući brze priče i brze medijske priloge. Dolazi do profesionalizacije u političkom zastupanju i sve većeg angažovanja medijskih i



PR stručnjaka. Partije vode kontinuirane izborne kampanje kreirajući „medijski kalendar“.

Političari u svakom trenutku moraju biti spremni za „instant“ komunikaciju (i informaciju), bez obzira da li reaguju aktivno – stvarajući svoju priču ili reaktivno – reagujući na medijsku inicijativu protivnika.

I vlada i političke stranke su u stalnom nastojanju da dominiraju vestima. Razvijaju se različite tehnike „hranjenja“ medija u atmosferi u kojoj mediji neprestano traže senzacije, skandale i loše vesti. „Bacanje petardi“ (Firebreaking) predstavlja nametanje sadržaja kojim se smanjuje atraktivnost neke negativne priče o vladi. Taktikom predviđanja (*pre-empting*) ide se u susret negativnoj priči gde se efekat skandala umanjuje ograničenom unapred ispričanom pričom. „Negovanje priče“ (*milking a story*) postepeno je puštanje određenih informacija o novoj vladinoj inicijativi kako bi se obezbedila maksimalna pokrivenost u medijima. Da bi se testiralo javno mnjenje povodom planirane vladine inicijative, unapred se puštaju u medije kontroverzni predlozi (*kite-flying*). „Upravljanje očekivanjima“ (*managing expectations*) metod je kojim se, na primer u periodu pravljenja novog budžeta, unapred taktički smanjuju očekivanja građana, kako bi se umanjilo negativno dejstvo prilikom javne prezentacija finalnog predloga.<sup>35</sup>

Međutim, bilo bi pogrešno prihvatiti gledište da mediji imaju određeni pasivni položaj u odnosu sa političkim akterima, već su oni vrlo aktivan akter u političkoj komunikaciji. Kao *watchdog*, mediji služe interesima građana da budu informisani, a političari odgovorni. Mnogi smatraju da su mediji kod građana razvili cinizam prema političarima i političkom procesu i odvratili ih od političke participacije. Više od toga, „poslednjih godina se mogu čuti brojni glasovi koji tvrde da su mediji u Britaniji uništili, možda bez premca, komunikaciju s javnošću i demokratsku praksu“, dok se s druge strane od 2003. „pojavljuju nagoveštaji o potrebi obnavljanja vrednosti i zadataka slobodnih medija, kao i mogućnost početka stvarne diskusije o tome šta mediji čine našoj politici i građanskom društvu“.<sup>36</sup> Bez namere da dublje analiziramo ovu pojavu, i uz puno uvažavanje uloge medija u demokrat-

<sup>35</sup> Kuhn, R., 2003, *The Media and Politics*, u: *Developments in British Politics* (grupa autora), Palgrave Macmillan, str. 150

<sup>36</sup> Lojd, Dž., 2008, *Šta mediji čine našoj politici*, Beograd: Samizdat, str. 7

skom društvu, obaveštavanju građana i političkoj komunikaciji uopšte, važno je ukazati na opažene negativne efekte koje mediji proizvode, između ostalog i sve više prisutnim stavom da je politika ponižena i „prljava“ delatnost po sebi“. Prezirom prema političarima i drastičnim smanjivanjem prostora koji je posvećen demokratskoj raspravi, mediji mogu praviti grešku u razumevanju svoje uloge jer katkad mešaju podređenost političarima (što nijedan slobodan medij sebi ne sme da dozvoli) sa podređenošću demokratskoj politici. Mediji nisu ponudili bolju ideju od demokratske politike; zvanično i ne tvrde da su to uradili, ali na mnogo načina, otvoreno i prikriveno, ponašaju se kao da jesu. „Britanski mediji su sebi dodelili pravo da sude i osuđuju; i još više, odlučili su, a da nisu bili jasno određeni u toj svojoj odluci, da je politika prljava igra u kojoj učestvuju mutne ličnosti koje izgovaraju lažne priče o svetu i tako varaju Britance“. <sup>37</sup> Primera ima više, ali je naročito interesantno medijsko obrušavanje na parlament 2009. godine prilikom otkrivanja zloupotreba u korišćenju poslaničkih prava na nadoknade što je značajno doprinelo smanjenju ugleda institucije i osnažilo zahteve za većom transparentnošću u pogledu trošenja budžetskih sredstava od strane parlamenta, što je u svakom slučaju pozitivan ishod. Naravno, mnogi političari su različitim oblicima političke trgovine, ličnim nepoštenjem i neodgovornošću, dali povoda za takvo izveštavanje medija, ali „ako postoje, kao što postoje, loši političari, iz toga ne proizlazi da političari treba da nestanu. Ako novac dozvoljava, kao što dozvoljava zelenaštvo, implikacija ne može biti da se ukine novac. Politika se, ne baš malim delom, sastoji od razmena i pogodbi, a ako se ove pogodbe izopače u neprimerene isplate, ne može se pojednostavljeno izvući iz toga da krivica leži u razmeni i u činjenici da se sklapaju pogodbe.“ <sup>38</sup> Da li cilj da građani budu obavešteni o politici i političkom procesu treba da bude praćen delima agresije ili stavovima neprekidne sumnje u političare i državne službenike? Da li će takvo izveštavanje doprineti da ljudi budu više građanski orijentisani, uključeni u aktivnosti, bolje obavešteni, spremniji da volontiraju, glasaju, raspravljaju ili će ih takvo obaveštavanje sve više udaljavati od svake građanske prakse – pitanja

---

<sup>37</sup> Lojd, Dž. 2008, *Šta mediji čine našoj politici*, Beograd: Samizdat, str. 23

<sup>38</sup> Sartori, Đ., 2003, *Upporedni ustavni inženjering*, Beograd: Filip Višnjić, str. 86

su kojim se bavi veliki deo britanske javnosti. Međutim, i politička sfera, političke stranke, naročito, prihvatile su da hrane takvo ponašanje medija: spremnost da prihvate logiku medija, naročito televizije, gde se više ceni nastup i izvođenje, nego tema o kojoj se govori, doprinosi stvaranju i negativne slike o politici i svojevrsnoj depolitizaciji u kojoj sve više nestaje praksa da se kroz sukob mišljenja publika obavesti o demokratskom mišljenju.

Informaciona tehnologija koja je usloвила promene u masovnim medijima je faktor sa ogromnim stepenom uticaja na politički proces, pa i parlament. Internet, elektronska pošta, rastuća blog kultura i brojni diskusioni forumi mogu imati izuzetno pozitivne efekte na obnavljanje i unapređenje veze između građana i poslanika. Međutim, revolucija u medijima bila je korisna za vladu, a umnogome štetna za parlament jer se mediji mnogo više fokusiraju na rad vlade zbog toga što vlada raspolaže vestima, dok je parlamentarna procedura isuviše složena i duga za današnju dinamiku vesti. I Nortonova komisija konstatuje da je u medijima danas mnogo manje kvalitetnih izveštaja iz parlamenta nego ranije, a da je medijima mnogo više stalo do izjave poslanika specijalno date za određeni medij, nego za njegov govor u plenarnoj parlamentarnoj debati. S druge strane, Komisija prepoznaje i određenu odgovornost Donjeg doma jer se slabo adaptira na nove medijske zahteve.

Prikazani dominantno negativan stav koji se neguje u britanskim medijima prema politici, političarima, pa i parlamentu, lako se može uporediti sa situacijom u medijskom prostoru Srbije. Ne treba naglašavati važnost i poželjnost kritika vlasti, vlade, parlamenta i konkretnih politika u javnosti. Pitanje koje se postavlja je da li je medijski apriorni stav o politici kao prljavoj, nedostojnoj i nepoštenoj delatnosti, bacanje anateme na svakog ko se bavi politikom, pojednostavljivanje svake debate o ključnim pitanjima razvoja društva jeste u interesu društva kao celine. Ili takav stav utiče na građane razvijajući njihovu nezainteresovanost za politička i društvena pitanja, doprinosi depolitizaciji s jedne strane, dok s druge strane zamagljuje stvarni proces donošenja odluka u društvu i maskiranje uticajnih interesnih grupa.

Kritika parlamenta postala je opšte mesto u javnosti Srbije, u akademskim i stručnim krugovima jednako kao i među građanima, dok se u medijima ova kritika sprovodi do otvorenog omalovažavanja koje

neretko vodi do opasnog pitanja da li nam je ovakav parlament uopšte potreban. Vrlo malo medijskog prostora posvećen je onoj suštinskoj delatnosti parlamenta – donošenju zakona. Parlamentu se pripisuje sporošć u proceduri, neefikasnost u ostvarivanju zakonodavne funkcije i slab uticaj na kreiranje politike i zakone, nizak kulturni nivo debata, nedostatak mehanizama za efikasniju kontrolu vlade i nekorišćenje postojećih, mali broj aktivnih poslanika, neopravdane privilegije narodnih poslanika... Uzrok većini ovih pojava vidi se u dominaciji političkih partija u parlamentu koja se ispoljava kako u uticaju na poslanike prilikom glasanja, ali i tokom celog zakonodavnog postupka. Nesumnjivo je najveći deo kritika osnovan i dobronameran, provociran željom da se u Srbiji razvija demokratija, odgovornost vlade, da se vodi računa o opštem interesu, da se pokreću dobre i efikasne reforme i donose dobri zakoni koji mogu biti primenjeni. Medijski deo kritika koje naročito poslednjih godina sadrže elemente omalovažavanja parlamenta kao institucije, i generalno negativna medijska slika parlamenta utiču na formiranje javnog mnjenja prema parlamentu, prema političkom procesu i demokratiji u celini. U mladoj demokratiji, kao što je Srbija, slika neefikasnog, skupog, nekulturnog parlamenta doprinosi stvaranju sumnji u domete demokratije i demokratske institucije.

#### **4. Interesne grupe i grupe za politički uticaj**

Pojava interesnih grupa i političkih zajednica (*policy community*) neretko se u našoj javnosti ocenjuje negativno, iako je ona odraz pluralističkog društva. Srbija se još teško navikava na pluralizam kao mnoštvo interesa pa se zato s mukom razvija kako individualna tako i grupna sposobnost za podršku raspravi između suprotstavljenih gledišta i za otvorenost prema drugačijem mišljenju. Naravno, rast uticaja organizovanih interesnih grupa i grupa za pritisak ima dalekosežne posledice na dinamiku odnosa između političkih institucija, između ostalog i na odnos vlade i parlamenta, pa samim tim i na obavljanje zakonodavne, predstavničke i kontrolne funkcije parlamenta.

Ne samo da je došlo do decentralizacije nadležnosti sa ministarstava na regulatorne agencije i na manje ili više nezavisna tela, nego je nevero-

vatno porastao uticaj upravljačkih struktura korporacija i pojedinih profesija na proces kreiranja politike. Tesna saradnja ovih grupa sa vladom, navela je određen krug teoretičara na formulisanje pojma „politička zajednica“ (policy community) koju definišu kao pripadnost stabilnoj i zatvorenoj grupi, ograničenoj na manji broj privilegovanih članova, koja se formira na bazi ekonomske moći, profesionalne pozicije, zajedničkih vrednosti, čestih kontakata sa jezgrom vlade, unutar koje se vrši razmena resursa radi formulacije ili realizacije određene javne politike.<sup>39</sup> Ova pojava višestruko utiče na parlament. S jedne strane, sigurno je da marginalizuje ulogu parlamenta u procesu kreiranja politike jer u parlament stižu gotovi i dogovoreni predlozi zakona i reformi, čija bi promena u fazi parlamentarne procedure mogla da ugrozi rezultat pregovora sa ključnim akterima. Vladi je stalo da se zakoni što pre izglasaju i u tom smislu partijsko vođstvo u vladi i u većinskoj parlamentarnoj grupi vodi istu politiku – ne treba „kvariti“ rezultat dogovaranja sa različitim zainteresovanim grupama. S druge strane, oni predstavnici interesnih grupa koji nisu imali priliku da u direktnim pregovorima s vladom zastupaju i dogovore određena rešenja, usmeravaju se na poslanike i lobiraju za modifikacije vladinih zakonskih predloga preko mehanizama koji su na raspolaganju parlamentu i pojedinačnim poslanicima, bilo da pripadaju većini ili manjini.

Interesne grupe na različite načine pokušavaju da utiču na vladu kao „insajderi“ (grupe koje imaju lak pristup do vlade, koje vlada redovno konsultuje) i „outsajderi“ (grupe koje nemaju ili ne žele da imaju bliske veze s vladom, ali nastoje da izgrade dobre kontakte u parlamentu kroz parlamentarne odbore ili lobiranje poslanika.<sup>40</sup> Parlament se, međutim, najčešće zaobilazi, a kreiranje politike završava se u Dauning ulici ili u Vajtholu, kao i pregovori sa interesnim grupama. To omo-

---

<sup>39</sup> Dorey, Peter, 2004, *Le Parlement en Grande-Bretagne, Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* (grupa autora, ur. Costa, O., Kerrouche, E. i Magnette, P.), Editions de l'Université de Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, str. 114

<sup>40</sup> Grant, W., 1989, *Pressure Groups*, u: *Politics and Democracy in Britain*, Njujork, London, Philip Allan, navedeno prema Dorey, Peter, 2004, *Le Parlement en Grande-Bretagne, Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* (grupa autora, ur. Costa, O., Kerrouche, E. i Magnette, P.), Editions de l'Université de Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, str. 114

gućava vladi da svoje predloge predstavi parlamentu kao rezultat već postignutih dogovora. Nortonova komisija primetila je da se poslednjih godina nešto menja u ovoj dinamici jer su interesne grupe počele znatno više da usmeravaju svoju pažnju ka parlamentu, ali ističe da „poslanici teško mogu da obrade sav materijal koji dobijaju od ovih grupa, a parlamentarni odbori ne mogu da pariraju vladi u pogledu mogućnosti da konsultuju interesne grupe“ što čini da „poslanici ostaju isključeni iz konsultativnog procesa“. <sup>41</sup>

## 5. Profesionalizacija politike

Sve je veći broj profesionalnih političara, što nesumnjivo utiče na politički proces u celini, ali ovu pojavu ne treba uopšteno ocenjivati ni negativno ni pozitivno. Profesionalni političari su često izuzetno posvećeni i politički vešti što je u politici i parlamentarnom životu neophodno. Ali, „problem nikad nije u kvalitetu, nego u posledicama koje donosi kvantitet.“ Negativne strane pojave profesionalnih poslanika koji „žive od politike“ kako bi rekao Veber, ispoljavaju se na nekoliko nivoa. Prvo, mlađi poslanici su, u nameri da izgrade političku karijeru u parlamentu, više skloni poštovanju stroge partijske discipline jer se lojalnošću obezbeđuje kandidatura u narednom mandatu ili pozicija u vladi. Drugo, karijerni poslanici više troše raspoložive resurse, naročito vreme koje im poslovnik i procedura omogućavaju kroz postavljanje većeg broja poslaničkih pitanja, više govore o aktuelnim temama (Early Day Motions)<sup>42</sup> Treće, sve je manji broj poslanika koji su pre ulaska u parlament ostvarili značajnije uspehe u karijeri van politike ili postigli neke profesionalne rezultate, a parlament bi od takvih poslanika mogao imati mnogo koristi. Međutim, vidljivo je i smanjenje interesa uspešnih ljudi iz biznisa ili drugih profesionalnih polja da se bave politikom, naročito parlamentarnim radom. U prilog profesionalnim poslanicima

<sup>41</sup> *The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, July 2000, <http://www.conservatives.com/pdf/norton.pdf>, str. 13

<sup>42</sup> Sličan institut je uveden i promenama Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije februara 2009. prema kojem šefovi ili ovlašćeni predstavnici poslaničkih grupa mogu da postavljaju pitanja ili da javnosti predstave neku temu.

može se istaći da su oni, u želji da izgrade političku karijeru, obično vrlo aktivni poslanici, kako u opštim debatama, radu odbora, tako i u podnošenju amandmana i postavljanju poslaničkih pitanja. Sve veća složenost zakonodavne aktivnosti parlamenta, ali i državnih poslova u celini, sve veća preciznost javnih politika i realna potreba za praćenjem primene zakona i reformi, zahteva kontinuitet i redovnost. Novoizabranim narodnim poslanicima neretko prođe jedna do dve godine u učenju parlamentarnih procedura.

Profesionalizacija u politici je u srpskoj javnosti izuzetno kritikovana pojava. Postoji uvreženo mišljenje da se politikom može baviti uz obavljanje drugih poslova, a ne uvažavaju se dovoljno drugi argumenti koji nameću pojavu politike kao profesije. Suprotnost koju je Veber formulisao kao „živeti od politike“ ili „živeti za politiku“ često se razume kao argument za odbacivanje profesionalizacije u politici. Profesionalizacija je, naravno, loša ukoliko vodi očuvanju pozicije i karijere u politici uz gubljenje svake programske orijentacije, svakog sistema vrednosti i odgovornosti.

## 6. Globalni procesi

Globalni procesi, povećanje uloge međunarodnih organizacija i regionalne integracije značajno utiču na marginalizaciju parlamenta. U Evropskoj uniji je taj problem vrlo široko postavljen i analiziran kako kroz pojavu *demokratskog deficita* u Uniji, tako i kroz problem prilagođavanja nacionalnih parlamenata situaciji sve većeg broja evropskih propisa koji, bez mogućnosti modifikacije, moraju biti doneti u nacionalnom parlamentu. Nemogućnost promene ovih propisa u nacionalnom parlamentu stvara posebnu vrstu parlamentarne „frustracije“. Pored toga, način na koji se formuliše politika u EU, ostavlja nacionalne parlamente bez realne mogućnosti kontrole svojih predstavnika u evropskim institucijama.

Odnos nacionalnih parlamenata sa Evropskim parlamentom i položaj nacionalnih parlamenata u sistemu EU je, međutim, zasebna tema koja dobija posebno mesto u svetlu Lisabonskog sporazuma. U britanskoj parlamentarnoj praksi, Odbor za evropska pitanja, ima izuzetno

veliku ulogu u određivanju britanske politike na nivou Evropske unije. Potreba za jakim skupštinskim odborom u ovoj sferi je, naravno, rezultat tradicionalne britanske spoljne politike, ali i potrebe da zadrže pod kontrolom svojih nacionalnih institucija, odlučivanje svojih predstavnika u institucijama Evropske unije.

Razumevanje dinamike odnosa između nacionalnog parlamenta i institucija Evropske unije, među kojima posebno sa Evropskim parlamentom, naročito je važno za Srbiju u svetlu njenih napora za integraciju u EU.

Rastuća uloga međunarodnih organizacija, međutim, ima još jednu dimenziju koja je pozitivna za parlament. To je pojava parlamentarnih skupština u okviru međunarodnih organizacija – tela sastavljenih od poslanika iz nacionalnih parlamenata. Motivisane potrebom demokratizacije u međunarodnim odnosima i povećanja transparentnosti rada međunarodnih organizacija, parlamentarne skupštine su mesta okupljanja narodnih predstavnika, zajedničkog nastupanja po pojedinim pitanjima, unapređenja međunarodne saradnje, a u pojedinim slučajevima, kao što je Parlamentarna skupština Saveta Evrope, i značajan je izvor međunarodnog prava i obaveza koje države članice preuzimaju u sferi ljudskih prava, dobrog upravljanja, bezbednosti i dr. Za mlade demokratije Parlamentarna skupština Saveta Evrope je mesto gde se nacionalne parlamentarne delegacije „pripremaju“ za Evropski parlament, gde međunarodna javnost procenjuje njihovu posvećenost, ne samo nacionalnim temama, već pre svega onim pitanjima koja su važna za širu evropsku zajednicu. U srpskoj javnosti se ponekad čuju mišljenja kako neke međunarodne institucije gube na značaju, pa je tako i Savet Evrope izgubio misiju koju je imao tokom hladnog rata. Koliko su ove ocene preuranjene, najbolje se vidi upravo po aktuelnom ponašanju i aktivnosti nacionalnih delegacija razvijenih demokratskih zemalja, uključujući i Veliku Britaniju, koje su najviše doprinele stvaranju jedne ovakve institucije – one dobro razumeju važnost institucija i napore potrebne da se one formiraju, pa povremene krize nastoje da prevladaju kroz rasprave o strategiji, uspostavljanju novih oblika saradnje sa drugim institucijama i traženju novih sadržaja kao odgovora na savremene izazove.



## Zaključak

Svako ko ceni značaj tradicije i iskustva za razvoj demokratije i demokratskih institucija, mogao bi smatrati neadekvatnim i prepotentnim svaki pokušaj da se traže bilo kakve sličnosti između srpskog i britanskog parlamenta. Ipak, ponuđena slika promena u političkim strankama, medijima i izvršnoj vlasti Velike Britanije navodi na zaključak da su uzroci krize parlamenta u priličnoj meri opšti i da tu Srbija nije usamljena. Bilo bi pogrešno ovakav zaključak razumeti kao bilo kakvu utehu za više nego osnovane kritike koje se upućuju Narodnoj skupštini ili kao pokušaj bilo kakvog opravdanja za stanje našeg parlamenta, naprotiv. Ali, napravljena analiza može nam pomoći da vidimo kako krizu parlamenta vide drugi, demokratski zreli narodi i šta preduzimaju da bi poboljšali rad parlamenta.

Sigurno je da se razvoj demokratije u Srbiji ne može odvijati po obrascima 19. veka već u sadašnjim okolnostima i spram stepena razvoja društva, ekonomije, dosegnutih političkih, kulturnih i pravnih standarda u Evropi. Uticaj partija na parlament ne može se prenebregnuti i postavlja se pitanje može li se značajno smanjiti. Samostalnost poslanika koja se često zagovara kao potpuna nezavisnost od stranačkog stava gde poslanik glasa isključivo po vlastitoj savesti nigde ne postoji i ta se koncepcija „ne slaže niti sa ustavnom stvarnošću, živim ustavom, niti sa shvatanjem demokratske odgovornosti“<sup>43</sup>. S druge strane, takvo ograničenje slobode narodnog predstavnika koje predviđa Ustav Srbije i koje u praksi opravdava postojanje tzv. blanko ostavki jeste nedemokratski princip koji ugrožava temeljne postavke zakonodavnog tela kao narodnog, a ne stranačkog, predstavništva.

Analiza britanskih parlamentarnih prilika može da pokaže ozbiljnost s kojom britanska javnost razmatra probleme parlamentarizma. Preporuke Nortonove komisije<sup>44</sup> se uglavnom odnose na unapređenje parlamentarne procedure koje imaju zadatak da unaprede zakonodavnu i kontrolnu funkciju parlamenta kroz razne male korake. Imajući u vidu

<sup>43</sup> Navedeno prema Pavlović, V. 2007, *Parlamentarizam i demokratija*, zbornik radova Dileme i izazovi parlamentarizma, Beograd: Fakultet političkih nauka, str. 99

<sup>44</sup> Videti u *The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, July 2000, <http://www.conservatives.com/pdf/norton.pdf>, str. 59

najavljene reforme u Narodnoj skupštini, neke od preporuka mogu biti korisne.

S druge strane, ako ocenjujemo da li je parlament kao institucija generalno u krizi, videćemo da veliki broj autora i danas ističe značaj i važnost parlamenta kao centralne demokratske institucije. Oni koji krizu parlamenta najviše prepoznaju kao krizu zakonodavne funkcije, kao uticaja na kreiranje politike, vrlo često zapostavljaju druge funkcije parlamenta. Branioci parlamenta ističu da je parlament od svog nastanka zapravo bio jedna reaktivna institucija koja odgovara na političke i zakonodavne inicijative nekad monarha, danas ministara, a da su retko poslanici bili uključeni u kreiranje zakona.<sup>45</sup> Značaj i važnost parlamenta izvire iz drugih njegovih funkcija, kao što je na primer artikulacija društvenih problema i ukazivanje na greške vlade. Parlament kao institucionalna arena za formiranje političara i njihova priprema za izvršne funkcije takođe je važna funkcija. Međutim, ono što po mišljenju mnogih jeste i danas najvažnija funkcija je legitimacija vlasti. Legitimacija se manifestuje kao potvrda parlamenta da su javne politike ili formalno ratifikovani tekstovi usvojeni većinom narodnih predstavnika. Legitimaciju parlament daje i kroz svoje debate, kroz rad skupštinskih odbora i kroz mehanizme za kontrolu rada vlade. Neki smatraju da legitimacijsku funkciju parlamenta ne smanjuje ni to što se glavni dogovori i pregovori oko javnih politika dešavaju u krilu vlade kroz saradnju i konsultaciju sa interesnim grupama – „ta mreža političkih aktera je u krajnjoj instanci legitimisana parlamentarnim sistemom“<sup>46</sup>.

Smatramo ispravnim stav da centralno mesto britanskog parlamenta u političkom sistemu ne proističe toliko iz njegove stvarne moći i ostvarenih funkcija, koliko iz njegove dugotrajne uloge simbola nacio-

---

<sup>45</sup> Dorey, Peter, 2004, *Le Parlement en Grande-Bretagne*, Vers un renouveau du parlementarisme en Europe? (grupa autora, ur. Costa, O., Kerrouche, E. i Magnette, P.), Editions de l'Université de Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, str. 124

<sup>46</sup> Judge, D., *The Parliamentary State*, navedeno prema Dorey, Peter, 2004, *Le Parlement en Grande-Bretagne*, Vers un renouveau du parlementarisme en Europe? (grupa autora, ur. Costa, O., Kerrouche, E. i Magnette, P.), Editions de l'Université de Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, str. 126

nalnog suvereniteta i demokratije<sup>47</sup>. Srpski parlament do sada nije imao šansu da postane takav simbol, a da li će iskoristiti šansu da to postane u godinama koje dolaze, zavisi najviše od političkih stranaka, samih poslanika, ali i od javnosti koja bi trebalo da podrži izgradnju najvažnije demokratske institucije.

### Literatura:

- Bobio, Norberto, 1990, *Budućnost demokratije*, Beograd: Filip Višnjić
- Costa, Olivier, Kerrouche E, i Magnette P., 2004, *Les parlement face aux nouveaux modes de gouvernance*, Vers un renouveau du parlementarisme en Europe (grupa autora), L'Universite de Bruxelles
- Dorey, Peter, 2004, *Le parlement en Grande-Bretagne*, Vers un renouveau du parlementarisme en Europe (grupa autora), L'Universite de Bruxelles
- Foster, Sir Christopher, 2005, *Why are we so badly governed?*, London: Public Management and Policy Association
- Gamble, Andrew, 2003, *Remaking the Constitution*, Developments in British Politics (grupa autora), Palgrave Macmilan
- Giddens, A., 2007, *Europe in the Global Age*, Polity Press
- Heffernan, Richard, 2003, *Political Parties and the Party System*, Developments in British Politics (grupa autora), Palgrave Macmilan
- Kuhn, Raymond, 2003, *The Media and Politics*, u: Developments in British Politics (grupa autora), Palgrave Macmilan
- Lojd, Džon, 2008, *Šta mediji rade našoj politici*, Beograd: Samizdat B92
- Norton, Philip, 2002, *Linking Parliaments and Citizens*, Frank Cass and Company Limited
- Pavlović, Vukašin, 2007, *Parlamentarizam i demokratija*, u: Dileme i izazovi parlamentarizma (grupa autora), Beograd: Fakultet političkih nauka

---

<sup>47</sup> Dorey, Peter, 2004, *Le Parlement en Grande-Bretagne*, Vers un renouveau du parlementarisme en Europe? (grupa autora, ur. Costa, O., Kerrouche, E. i Magnette, P.), Editions de l'Universite de Bruxelles, Editions de l'Universite de Bruxelles, str. 127

- Pejović, Irina, 2007, *Kontrolna funkcija parlamenta*, u: Dileme i izazovi parlamentarizma (grupa autora), Beograd: Fakultet političkih nauka
- Sartori, Đ., 1994, *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd: Filip Višnjić
- Smith, Martin J, 2003, *The Core Executive and Modernization of Central Government*, u: Developments in British Politics (grupa autora), Palgrave Macmilan
- Stojiljković Z., 2006, *Partijski sistem Srbije*, Beograd: Službeni glasnik
- Stojiljković Z., 2007, *Partije u parlamentu*, u: Dileme i izazovi parlamentarizma (grupa autora), Beograd: Fakultet političkih nauka
- Vasović, Vučina., 2007, *Savremeni izazovi parlamentarizma*, u: Dileme i izazovi parlamentarizma (grupa autora), Beograd: Fakultet političkih nauka
- Veber M., 2006, *Politički spisi*, Beograd: Filip Višnjić
- The Report of the Commission to Strengthen Parliament, 2000, <http://www.conservatives.com/pdf/norton.pdf>

Jelena Lončar<sup>1</sup>  
Dušan Spasojević<sup>2</sup>

## INSTITUCIONALNI MEHANIZMI SARADNJE DRŽAVE I CIVILNOG DRUŠTVA

**Sažetak:** *U ovom radu autori razmatraju različite oblike saradnje države i civilnog društva iz teorijskog, normativnog i praktičnog ugla. U radu se objašnjavaju najučestaliji oblici saradnje, kao i kontroverze koje se javljaju u vezi sa ovim formama saradnje. Drugi deo rada se bavi pojavnim oblicima ove saradnje u Srbiji, ključnim problemima i primerima dobre prakse.*

**Ključne reči:** *država, civilno društvo, mehanizmi saradnje, demokratija.*

### Uvod

Predmet ovog rada su institucionalni mehanizmi saradnje institucija vlasti (javnog sektora) i organizacija civilnog društva (nevladinog, odnosno civilnog sektora). Cilj rada je da ukaže na značaj uspostavljanja institucionalnih mehanizama saradnje države (javnih institucija) i civilnog društva i da ponudi deskripciju uobičajenih modela saradnje i uvid u sporna pitanja u vezi sa tim modelima. Takođe, imajući u vidu prirodu projekta u okviru kojeg rad nastaje, intencija je i da ponudi uvid u oblike i stepen institucionalizacije ove saradnje u Srbiji.

Uspostavljanje institucionalnih mehanizama saradnje države i civilnog društva počiva na prihvatanju značaja bliske saradnje javnih in-

---

<sup>1</sup> Autorka je asistentkinja na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

<sup>2</sup> Autor je asistent na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

stitucija i organizacija civilnog društva u formulisanju, implementaciji i kontroli javnih politika i usluga i na potrebi da se ova saradnja uredi na preciznim, transparentnim i trajnim osnovama.

## **Značaj i uloga saradnje države i civilnog društva**

Pod konceptom saradnje države i civilnog društva podrazumeva se čitav splet prilično heterogenih procesa koji iskazuju pluralističku prirodu savremenog civilnog društva. Pluralizam civilnog društva odlično reflektuje razumevanje njegovih funkcija koje navode Edvards i Foli (prema Pavlović, 2006: 49) – to su funkcija *socijalizacije* (obrazovanje i motivisanje građana za politiku), funkcija *predstavljanja* (zastupanje interesa različitih grupa, vršenje pritiska na vladu i stimulisanje javnih rasprava) i *javne i kvazijavne funkcije* (pomaganje siromašnima, osobama sa hendikepom i drugim marginalizovanim društvenim grupama).

Javne i kvazijavne funkcije ukazuju na potrebu za saradnjom države sa organizacijama civilnog društva koja potiče iz naraslih zahteva prema državi i sve obimnijih funkcija koje država sama ne može kvalitetno da obavlja bilo zbog toga što nema kapacitete, bilo zbog toga što je suviše glomazna da bi obavljala sve javne usluge ili zbog toga što civilno društvo, po svojoj prirodi, može kvalitetnije da obezbedi neke usluge. Sa druge strane, organizacije civilnog društva su sve prisutnije na političkoj sceni, imaju nesumnjivu i sve istaknutiju ulogu u politici i poseduju znanja i sposobnosti da u saradnji sa državom, poslovnim sektorom ili same obavljaju brojne javne funkcije. Uloga civilnog društva je posebno značajna u zemljama poput Srbije koje još uvek nemaju konsolidovanu demokratiju, čije su institucije slabe, a ljudski i finansijski resursi ograničeni.

Dajmond (Diamond) navodi trinaest funkcija koje civilno društvo može da obavlja u državama u procesu konsolidacije demokratije (a koje zapravo preciznije razrađuju funkciju socijalizacije i funkciju predstavljanja): Prvo, civilno društvo predstavlja osnovu za ograničavanje i kontrolisanje državne moći. Ono, zatim, stimuliše političku participaciju time što utiče na povećanje političkih veština i aktivnosti demokratiskih građana i promoviše prava i obaveze demokratskog građanstva.

Sledeća važna demokratska funkcija civilnog društva je obrazovanje za demokratiju koje uključuje reformu nastavnog procesa, treninge za nastavnike, pisanje novih standarda za predavače, brojne neformalne programe civilnog društva za socijalizaciju mladih i odraslih i stimulanje njihove aktivne participacije u zajednici. Četvrta funkcija kojom civilno društvo doprinosi razvoju, produbljivanju i konsolidaciji demokratije je stvaranje brojnih kanala za artikulisanje i predstavljanje interesa, posebno onih grupa koje su isključene ili diskriminirane u društvu. Peta funkcija civilnog društva odnosi se na nejednakosti demokratizacije. Lokalni nivoi, posebno ruralni i manje razvijeni delovi države se mnogo sporije demokratizuju od urbanih zbog čega je pomoć civilnog društva u demokratizaciji i tranziciji ka građanstvu lokalnih nivoa posebno značajna. Šesto, razvijeno civilno društvo smanjuje polarizovanosti u društvu, podstiče toleranciju i spremnost na kompromis. Sedma demokratska funkcija civilnog društva, prema Dajmondu, jeste regrutovanje i stvaranje novih političkih lidera. Nadgledanje izbornog procesa je sledeća, osma, važna funkcija civilnog društva kojom ono sprečava izborne prevare, potvrđuje legitimnost rezultata i vraća poverenje u izborni proces. Deveto, civilno društvo je važan kanal informisanja građana o aktivnostima političkih aktera, o društvenim problemima i mogućnostima za akciju. Deseta demokratska funkcija civilnog društva je pružanje podrške ekonomskim reformama i obezbeđivanje razumevanja i podrške građanima. Jedanaesto, civilno društvo pruža usluge i u rešavanju konflikata, posreduje i pregovara, kroz različite programe i treninge smanjuje političke i etničke konflikte i uči grupe da nesuglasice rešavaju na miroljubiv način. Ukoliko je orijentisano na razvoj, civilno društvo može uticati na to da se smanje prohtevi prema državi i da se izgradi socijalni kapital tako što će se građani orijentisati na međusobnu saradnju zarad zajedničkog napretka. Konačno, time što podstiče odgovornost, inkluzivnost, efikasnost i legitimnost političkog sistema, civilno društvo utiče na to da građani počnu da uvažavaju državu i njene institucije i da se na pozitivan način uključe u društveni i politički život (Diamond, 1999: 239-250).

Dakle, uključivanjem civilnog društva u zagovaranje, formulisanje, oblikovanje i sprovođenje javnih politika može da podstakne i produbi demokratiju. Saradnjom sa javnim institucijama i učešćem u

političkom životu organizacija civilnog društva povećava se direktno učešće građana u političkim procesima i van izbora. Samim tim, stvara se novo polje za građane da izraze svoje stavove i da političke odluke više odražavaju njihove preferencije. Većim učešćem civilnog društva, javlja se veće interesovanje građana za političke procese koji postaju bliži građanima, direktnije povezani s njima. Direktnim učešćem zainteresovanih predstavnika civilnog društva u procesima formulisanja i implementacije javnih politika, doprinosi se kvalitetu javnih politika, njihovoj većoj legitimnosti i olakšava nadzor i kontrola nad njima. Ovo postaje naročito značajno u kontekstu kartelizacije partijskog sistema kada postojeće partije zatvaraju političko tržište za nove inicijative, pa nepartijsko organizovanje građana postaje korektiv partijskog sistema, ali ujedno i značajan izazov<sup>3</sup>.

Uloga civilnog društva se, stoga, sve manje razume kao suprotstavljanje državi, a više kao pomaganje u boljem upravljanju političkim procesima, bilo tako što direktno saraduje sa institucijama vlasti na zajedničkim poslovima, bilo tako što kontroliše i kritikuje vlast kada ona ne deluje u javnom interesu. Može se, dakle, govoriti o objedinjavanju defanzivnih i ofanzivnih strategija civilnog društva.

## **Nivoi odnosa civilnog društva i države**

Postoji nekoliko nivoa odnosa civilnog društva i države, u zavisnosti od stepena institucionalizacije, načina donošenja odluka i značaja/kvaliteta saradnje dva sektora: informisanje, konsultacije, dijalog i partnerstvo<sup>4</sup>.

Prvi i najjednostavniji nivo je informisanje građana o javnim politikama i odlukama koje donose javne institucije. Institucije vlasti informišu građane o svom radu tako što pružaju informacije nakon inicijative građana ili tako što samoinicijativno sprovode mere ka obezbeđivanju

<sup>3</sup> Videti: Katz, Richard; Mair, Peter (1995) Changing models of Party Organisation and Party Democracy - Emergence of Cartel Party, objavljeno u Party Politics, Vol 1, No 1, Sage Publications, str. 23-25

<sup>4</sup> Videti: „Kodeks dobre prakse za građansko učestvovanje u procesu donošenja odluka“, Konferencija INGO, 2009.



veće javnosti svog rada (putem internet sajtova, medijskih kampanja, prenosom javnih rasprava, sastanaka)<sup>5</sup>. Naravno, nije realno očekivati da državni organi obezbede potpunu transparentnost svoga rada (zbog političkih, tj. stranačkih interesa), pa se razvijaju mehanizmi koji dopunjuju ovaj vid saradnje. Važan deo zakonskih okvira su regulative o dostupnosti informacija od javnog značaja, a mogu se i osnivati posebna tela koja se bave zaštitom prava na pristup informacijama (primer toga je poverenik za informacije od javnog značaja (Rodoljub Šabić)<sup>6</sup> u Srbiji ili komesar za informacije u Velikoj Britaniji<sup>7</sup>). Ovaj proces nije jednosmeran – obaveštavanje može ići i od civilnog društva ka državi, ali se ono podrazumeva u praksi, jer je javnost jedan od retkih kanala (poluga) uticaja civilnog društva, pa se ona redovno koristi putem masovnih medija, ali i posebnih kanala komunikacije koje kreiraju same NVO (bilteni, konferencije, javne akcije itd.).

Drugi nivo, koji uključuje organizovaniju participaciju civilnog društva su konsultacije do kojih dolazi kada javne institucije zatraže mišljenje, komentar ili stav organizacija civilnog društva o određenoj temi, odnosno politici. Konsultacije mogu da budu organizovane u formi panela, rasprava, fokus grupa ili pozivanjem organizacija civilnog društva na sastanke kako bi se čuli njihovi stavovi, predlozi i komentari. Proces konsultovanja utvrđuju i vode javne institucije postavljajući pitanja i nudeći organizacijama civilnog društva priliku da daju svoje mišljenje.

Dijalog je sledeći nivo u odnosima civilnog društva i države. Postoje dve forme dijaloga: širok (opšti) dijalog i saradnički (posebni) dijalog. Široki dijalog nije izričito vezan za tekući proces razvoja politike već se kreće u širokom rasponu od otvorenih javnih rasprava i javnih foruma do specijalizovanih sastanaka između organizacija civilnog društva i javnih institucija. Saradnički dijalog fokusiran je na određeni razvoj politike i izgrađuje se na zajedničkim interesima vezanim za konkretan proces razvoja. Obično dovodi do zajedničke preporuke, strategije ili zakona.

<sup>5</sup> Pravo građana na dobijanje informacija u Srbiji je regulisano Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji je usvojen 2004. godine.

<sup>6</sup> <http://www.poverenik.org.rs>

<sup>7</sup> Videti detaljnije na <http://www.ico.gov.uk/>

Dijalog se od konsultacija razlikuje po tome što ga mogu preduzeti ili pokrenuti bilo koja strana, javne institucije ili civilno društvo, za razliku od konsultacija koje uvek potiču od javnih institucija. Konsultacije i dijalog podrazumevaju pravo civilnog društva na raspravljanje i predlaganje, ali ne i na odlučivanje. Oba nivoa saradnje mogu imati oblik javne rasprave, učešća predstavnika OCD u radu radnih i savetodavnih tela, javne tribine, okruglih stolova, stručnih sastanaka, tematskih rasprava, radnih timova, seminara, radionica i drugo.

Kod oba nivoa saradnje javlja se nekoliko kontroverzi. Prva se tiče uticaja civilnog društva na donošenje odluka – iako ne postoji formalan uticaj (npr. u procesu glasanja), jasno je da proces može biti smislen i funkcionalan jedino ako ima određeni uticaj na donošenje odluka. Ova ista dilema javlja se i kod neinstitucionalizovanih oblika uticaja na državu i njene funkcionere (pritisak putem javnosti), ali na nju ne postoji unapred dati odgovor niti rešenje.

Druge kontroverze tiče se načina odabira učesnika u konsultacijama ili dijalogu – odnosno reprezentativnosti civilnog društva. Ko i pod kojim uslovima ima pravo da učestvuje u funkciji predstavnika civilnog društva?<sup>8</sup> Kako sprečiti da u procesu učestvuju samo nevladine organizacije koje će podržati vladine inicijative (ili samo one koje će ih kritikovati)? Kako sprečiti da previše inkluzivan proces postane premalo funkcionalan? Jedno od mogućih rešenja je utvrđivanje reprezen-

---

<sup>8</sup> Kao ilustraciju učesnika konsultacija i javnih rasprava navodimo spisak potencijalnih učesnika prilikom donošenja poslednjih zakona iz obrazovne sfere: 1) državna stručna tela, komisije, saveti, zavodi itd. na republičkom, pokrajinskom i okružnom nivou; 2) strukovna udruženja na republičkom, pokrajinskom i okružnom nivou; 3) sprovodioci zakona, koji nisu obuhvaćeni grupama sindikati i/ili strukovna udruženja, (posebno precizirati u odnosu na svaki predlog zakona) na republičkom, pokrajinskom, okružnom i opštinskom nivou; 4) direktni korisnici zakona – deca – roditelji i njihova udruženja, osnovnoškolci – roditelji i njihova udruženja, srednjoškolci i njihova udruženja, studenti i njihova udruženja; 5) međunarodne organizacije koje se bave obrazovanjem; 6) sindikati; 7) naučno-istraživačke i obrazovne ustanove koje poseduju ekspertizu u oblasti obrazovanja; 8) udruženja civilnog društva marginalizovanih i ranjivih grupa; 9) stručna udruženja civilnog društva (think tanks); 10) udruženja civilnog društva koja se bave decom, mladima i/ili obrazovanjem i 11) privatna pravna lica koja pružaju obrazovne usluge ili usluge u vezi sa obrazovanjem.

tativnosti koje je izvodljivo samo u specifičnim slučajevima. Primera radi, da bi sindikat u Srbiji bio reprezentativan, mora da ispuni (između ostalog) i sledeće uslove: da ima bar 15 % od svih zaposlenih u firmi (ili grani, odnosno grupi) u svom članstvu kako bi bio reprezentativan za konkretnu firmu (granu, grupu), odnosno 10 % kako bi imao nacionalnu reprezentativnost (članovi 219 i 220 Zakona o radu<sup>9</sup>). Međutim, ovakvi kriterijumi ne mogu se primenjivati na ekspertske organizacije ili na organizacije koje prosto nemaju nameru da imaju veliki broj članova, ali zastupaju javne interese (odnosno, ono što oni shvataju pod javnim interesom).

Sličan problem javlja se kada je potrebno odabrati predstavnike civilnog sektora u neka državna ili kontrolna nezavisna tela (npr. Republička radio-difuzna agencija) – naprosto, ne postoji procedura izbora, a problem se rešava različitim modelima od slučaja do slučaja.

Četvrta oblast koja izaziva kontroverze (a koja i delimično sadrži prethodne tri) jeste način organizovanja konsultacija i dijaloga. U razvijenim i uređenim demokratijama postoje jasna i formalizovana pravila, a plan rada parlamenta (i drugih tela) unapred je poznat što omogućava zainteresovanim stranama da se pripreme i organizuju. Time se i umanjuje arbitrarnost vlasti i mogućost zloupotrebe. U Srbiji je Zakonom o javnoj upravi<sup>10</sup> (član 77) predviđena obaveza organizovanja javne rasprave „u pripremi zakona koji bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost“. Već na pravi pogled uočava se nepotrebno sužavanje obaveze i diskreciono pravo u proceni „bitnosti promene zakonskog okvira“ i „posebnog zanimanja javnosti“. Zakon, takođe, predviđa da će se sprovođenje javne rasprave bliže odrediti poslovníkom vlade koji ne donosi posebno precizna pravila – „program javne rasprave i rok u kojem se ona sprovodi određuje nadležni odbor, na predlog predlagača“, a „ako predlagač ne sprovede javnu raspravu, nadležni odbor sam određuje program javne

<sup>9</sup> Zakon pored toga precizira i način utvrđivanja reprezentativnosti. Videti detaljnije na [http://resursnicentar.ehons.org/site/page\\_internal/information\\_center/docs\\_legislations/zakon\\_o\\_radu.pdf](http://resursnicentar.ehons.org/site/page_internal/information_center/docs_legislations/zakon_o_radu.pdf) (pristupljeno 15. 1. 2010)

<sup>10</sup> Videti na [http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta\\_detalji.asp?Id=275&t=Z#](http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?Id=275&t=Z#) (pristupljeno 15. 1. 2010)

rasprave i rok u kojem se ona sprovodi<sup>11</sup>. Očigledno je da zakonski okvir ne daje dovoljno značaja ovom obliku saradnje civilnog društva i države, što bi bilo očekivano u tranzicionom kontekstu jer se nedostatak demokratske političke kulture može (i mora) delimično nadomestiti nametanjem zakonskih obaveza na strani države.

Partnerstvo predstavlja najbližu saradnju javnih institucija i nevladinog sektora i može da podrazumeva delegiranje određenih zadataka nekoj organizaciji civilnog društva, zajedničke forume ili osnivanje tela koja donose zajedničke odluke poput radnih grupa ili odbora, ekspertskih grupa i sl. Primeri ovakvih tela u Srbiji su Socio-ekonomski savet i Nacionalni savet za visoko obrazovanje. Međutim, praksa ovih tela pokazuje da i ona ne funkcionišu najbolje, pokazujući neke od već pomenutih problema.

Uspostavljanje institucionalnih mehanizama saradnje bio bi sledeći stepen u razvoju odnosa civilnog društva i države. Zbog toga što su civilno društvo i institucije vlasti direktno orijentisani jedni na druge, potrebno je da se njihovi odnosi uredi na jasan i trajan način kako se ne bi sveli na slučajne i proizvoljne oblike saradnje i kako ne bi jedna strana (javne institucije) odlučivala o tome kada, pod kojim uslovima i na koji način će doći do saradnje. Institucionalizovana saradnja doprinosi tome da svi znaju svoja prava i obaveze i da se uspostavi stalni dijalog i partnerstvo vlade i civilnog društva. Institucionalizovanjem saradnje država priznaje značaj civilnog društva, shvata da bez saradnje sa njim i bez jakog i razvijenog civilnog društva ni sama ne može da bude jaka i razvijena i pokazuje svoje opredeljenje ka jačanju i institucija vlasti i kapaciteta samog civilnog društva.

## **Institucionalni mehanizmi saradnje u Srbiji**

Postoje različiti načini institucionalnog uređivanja odnosa organizacija civilnog društva i javnih institucija. „Razlike postoje u pogledu obima mehanizama (opšti ili parcijalni mehanizam), stepena (pravne)

---

<sup>11</sup> Videti: Poslovnik Vlade Republike Srbije, članovi 41 i 42; [http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/53746/poslovnik\\_vlade\\_cyr.zip](http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/53746/poslovnik_vlade_cyr.zip) (pristupljeno 3. 1. 2010)

obaveznosti ovih mehanizama, propisanim sankcijama, vrsti akata i nivoa organizacije vlasti koji su obuhvaćeni mehanizmom učešća, kao i subjektima koji učestvuju u ovom mehanizmu“ (publikacija „Učešće građana i građanki u procesu izrade i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika“, 2009: 15). Opšti institucionalni mehanizam saradnje može se uspostaviti na različite načine: posebnim zakonom, podzakonskim aktom ili kodeksom dobre prakse<sup>12</sup>.

Iako se često navodi da je poželjno osnivanje opštih institucionalnih mehanizama saradnje vlade i organizacija civilnog društva koji bi bili direktno povezani sa vladom poput sporazuma o saradnji čija bi potpisnica na strani države bila vlada ili kancelarija vlade za saradnju sa civilnim društvom koja bi bila smeštena u sedištu vlade, ovakav način uređivanja odnosa dva sektora je tek od skoro zaživeo u Srbiji kada je aprila 2010. godine Uredbom Vlade Srbije osnovana Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom. Kao jedan od opštih mehanizama saradnje države i civilnog društva u praksi se prepoznaju još i Fondacija za razvoj civilnog društva i poseban sektor ili lice u vladi zaduženo za saradnju sa civilnim društvom<sup>13</sup>.

U praksi javnih institucija u Srbiji mogu se uočiti pozitivni primeri saradnje sa civilnim društvom npr. u radu pojedinih skupštinskih odbora ili u procesu donošenja pojedinih zakona<sup>14</sup>. Odbor za smanjenje siromaštva, Odbor za omladinu u sport i Odbor za ravnopravnost polova su skupštinski odbori koji su uveli pozitivnu praksu konsultacija sa

---

<sup>12</sup> Npr., u Rumuniji je to regulisano zakonom, u Bosni i Hercegovini podzakonskim aktom, u Velikoj Britaniji kodeksom dobre prakse.

<sup>13</sup> Npr., za Sporazum o saradnji sa civilnim društvom kao opšti institucionalni mehanizam saradnje opredelile su se Engleska, Estonija i BiH. Mađarska, Slovačka, Češka, Hrvatska formirale su Savet za razvoj civilnog društva. U Hrvatskoj, BiH i Mađarskoj formirano je i posebno državno telo pri vladi za saradnju sa NVO. Ovo telo formirano je i u Crnoj Gori. Slovenija se opredelila za imenovanje posebnog lica ili odeljenja u pojedinim ministarstvima ili resorima koje koordinira saradnju sa NVO. Hrvatska i Mađarska imaju i Fondacije za razvoj civilnog društva, a Mađarska je još osnovala i Kancelariju parlamenta za saradnju sa civilnim društvom.

<sup>14</sup> Npr., proces usvajanja Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom od kraja 2007. godine pa sve do konačnog usvajanja 13. maja 2009. godine uključivao je redovne konsultacije i dijalog sa predstavnicima civilnog društva.

civilnim društvom kroz pozive zainteresovanim organizacijama civilnog društva i šire javnosti da prisustvuju pojedinim sednicama odbora, iznose svoja iskustva, stavove, kritike i preporuke, kao i kroz organizovanje posebnih javnih slušanja, javnih rasprava ili okruglih stolova uz praksu povremenog održavanja sednica van Beograda<sup>15</sup>. Međutim ovakva pozitivna praksa u radu skupštinskih odbora nije redovna niti je institucionalizovana, već je proizvoljna i zavisi isključivo od samih odbora odnosno njihovih članova.

Pored ovih neformalnih oblika saradnje sa civilnim društvom, određena ministarstva, jedinice lokalne samouprave i druge javne institucije pojedinačno su uspostavljale određene institucionalne mehanizme saradnje sa organizacijama civilnog društva, a očekuje se da uskoro počne sa radom i prvi opšti institucionalni mehanizam saradnje.

U narednom delu rada ćemo predstaviti neke od postojećih modela saradnje države i civilnog društva u Srbiji. Najviši nivo saradnje države i civilnog društva postignut je u izradi strategija i strateških dokumenata, a mnogi predstavnici civilnog društva očekuju da nedavno formirana Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom omogućí još intenzivniju i produktivniju saradnju u raznim oblastima. Drugi značajni mehanizmi koje pojedine institucije tek od skoro počinju da primenjuju su pot-

---

<sup>15</sup> Videti npr., Izveštaj sa Četrnaeste sednice Odbora za smanjenje siromaštva održane 28. oktobra 2009. u Boru kojoj su pored članova Odbora prisustvovali predstavnici Ministarstva rada i socijalne politike, predstavnici lokalnih samouprava Borskog okruga, direktori centara za socijalni rad, predstavnici Crvenog krsta, predstavnici udruženja penzionera Borskog okruga, predstavnici Crvenog krsta, kao i predstavnici lokalnih medija ([http://www.parlament.gov.rs/content/lat/aktivnosti/skupstinske\\_detalji.asp?Id=2072&t=A](http://www.parlament.gov.rs/content/lat/aktivnosti/skupstinske_detalji.asp?Id=2072&t=A) pristupljeno 6. 1. 2010.) ili Izveštaj sa petnaeste sednice Odbora za sport i omladinu koja je održana u Kragujevcu 10. decembra 2009. i kojoj su, pored članova odbora prisustvovali pomoćnica ministra omladine i sporta Snežana Klanja, šefica Odseka za saradnju sa mladima ministarstva omladine i sporta Zorica Labudović, članovi Gradskog veća Kragujevca Branko Krsmanović i Slavica Saljić, predstavnica Regionalne kancelarije za mlade Kragujevac Brankica Pavićević sa saradnicima, predstavnici Kancelarija za mlade Topole, Rače i Lapova Gordana Đorđević, Nikola Sojanović i Aleksandar Popović, članovi opštinskih veća Knić, Rača, Batočina i Lapovo, predstavnik UNDP-a za Srbiju Davor Salom, kao i predstavnici đачkih i studentskih organizacija (v. [http://www.parlament.gov.rs/content/lat/aktivnosti/skupstinske\\_detalji.asp?Id=2145&t=A](http://www.parlament.gov.rs/content/lat/aktivnosti/skupstinske_detalji.asp?Id=2145&t=A), pristupljeno 6. 1. 2010.)

pisivanje sporazuma o saradnji sa civilnim društvom, zatim članstvo predstavnika organizacija civilnog društva u određenim savetodavnim telima i forumima za civilno društvo. Takođe, na nivou autonomne pokrajine Vojvodine, kao i na lokalnom nivou zaživljavaju raznovrsni modeli uspostavljanja saradnje sa civilnim društvom od kojih ćemo pomenuti najznačajnije.

## **Učešće civilnog društva u formulisanju i implementaciji strategija**

Odnosi civilnog društva i države dobijaju određenu institucionalnu formu prvi put 2003. godine u pripremi Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji. Strategija za smanjenje siromaštva je u svoje donošenje i implementaciju uključila sve nivoe vlasti zbog čega na ovom primeru možemo uočiti najraznovrsnije i najrazvijenije mehanizme saradnje sa civilnim društvom<sup>16</sup>. U procesu izrade Strategije učestvovalo je oko 250 organizacija civilnog društva, oformljen je Savetodavni odbor civilnog društva kao jedan od sedam odbora koji su upravljali procesom izrade Strategije. Ovaj odbor prestao je sa radom 2006. godine nakon što se uvidelo da nije bio dovoljno funkcionalan u procesu primene Strategije i formiran je program za široke konsultacije sa svim relevantnim akterima: Kontakt organizacije civilnog društva. Postoji sedam ovakvih organizacija civilnog društva i one predstavljaju po jednu društveno ugroženu grupu: Rome, osobe sa invaliditetom, žene, stare, izbegla i raseljena lica, decu i mlade<sup>17</sup>. Pored imenovanja kontakt organizaci-

---

<sup>16</sup> Implementacija Strategije za smanjenje siromaštva (SSS) u Srbiji odvija se u skladu sa principom aktivnog uključivanja svih zainteresovanih u proces implementacije SSS, sa naglaskom na uključivanje organizacija civilnog društva, privatnog i javnog sektora, kao i predstavnika osetljivih društvenih grupa u implementaciju, praćenje i evaluaciju procesa (Drugi izveštaj o implementaciji Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji, 2007: 9).

<sup>17</sup> Kontakt organizacije civilnog društva (KOCD) čine sledeće organizacije: Grupa 484 (kontakt organizacija za izbeglice i raseljena lica), Romski informativni centar (Romi), Amity (stari), Društvo za unapređenje mentalnog zdravlja dece i omladine (deca), Građanske inicijative (mladi), Centar za samostalni život invalida (osobe s

ja civilnog društva, ovaj program uključuje i Jedinicu za upravljanje programom – organizaciju civilnog društva nadležnu za uspostavljanje saradnje i razmenu informacija između kontakt organizacija civilnog društva, praćenje njihovog rada i usklađivanje aktivnosti – i Tim za monitoring i evaluaciju – nadležan za ocenjivanje rada kontakt organizacija i jedinice za upravljanje programom.

Cilj programa je da omogući učešće organizacija civilnog društva u definisanju, primeni i praćenju mera koje donose vlada i drugi relevantni akteri u procesu primene Strategije. Program Kontakt organizacije civilnog društva omogućio je da 545 organizacija civilnog društva bude (preko klastera organizacija civilnog društva) uključeno u realizaciju različitih aktivnosti vezanih za smanjenje siromaštva na lokalnom i nacionalnom nivou, kao i da se pokrene inicijativa za uspostavljanje opšteg institucionalnog mehanizma saradnje Vlade Srbije i civilnog društva<sup>18</sup>. Na ovaj način se omogućava učešće šireg foruma civilnog društva kojima se daje šansa da daju preporuke i stavove kroz procese konsultacija. Preko kontakt organizacija, civilno društvo ima mogućnost, ne samo da iznosi mišljenja i preporuke, već i da učestvuje u ključnim procesima implementacije Strategije poput definisanja politika, implementacije programa, praćenja i izveštavanja<sup>19</sup>. Saradnja javnih institucija i organizacija civilnog društva u okviru Strategije za smanjenje siromaštva

---

invaliditetom), Autonomni ženski centar (žene) (v. Opširnije: Smart kolektiv, Studija o mogućnostima za međusektorska partnerstva u Srbiji, 2007: 16).

<sup>18</sup> Videti publikacije „Mogućnosti komunikacije građana, građanki i NVO sa institucijama Evropske unije (CIDEK – Dijalog građana i građanki za evropski konsenzus) (Građanske inicijative, 2009: 41) i „Učešće građana i građanki u procesu izrade i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika“ (Građanske inicijative, 2009)

<sup>19</sup> U Programu Kontakt organizacije civilnog društva za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva navodi se da je cilj programa obezbeđivanje učešća organizacija civilnog društva i izgradnja partnerskih odnosa između vladinog i nevladinog sektora u procesu implementacije SSS i šireg procesa reformi i identifikuju se sledeći specifični ciljevi programa: 1) razvijanje mehanizama komunikacije i saradnje vladinog i nevladinog sektora koji omogućava efikasnu razmenu informacija; 2) OCD okupljene unutar klastera u konsultativnom procesu definišu preporuke i stavove šireg foruma civilnog društva; 3) OCD učestvuju u ključnim procesima vezanim za implementaciju SSS koje sprovodi Vlada (videti <http://www.prsp.gov.rs/aktuelno/kocd.jsp>)



pokazuje uspešne rezultate i na nivou konkretnih lokalnih projekata poput projekata „Na istom zadatku“, „Bolje informisanje sela“, „Seoski turizam 'na klik'“, „Škola za sve“ i mnogih drugih<sup>20</sup>.

Ministarstvo omladine i sporta takođe je, u izradu Nacionalne strategije za mlade, aktivno uključilo organizacije civilnog društva. Strategija predstavlja rezultat četvorogodišnjih napora Koalicije mladih Srbije<sup>21</sup> i njihove kampanje koja je kao cilj postavila formiranje ministarstva omladine i strategija za mlade na lokalnom i na nacionalnom nivou. U izradi Nacionalne strategije je, na različite načine, učestvovalo 16.000 mladih<sup>22</sup>.

Pored dve pomenute strategije, civilno društvo u Srbiji je do sada bilo uključeno u izradu više od 40 strategija i drugih sličnih dokumenata (npr. Strategija održivog razvoja, Nacionalni plan akcije za decu, Strategija o starenju i dr.) što govori o tome da se organizacije civilnog društva sve više prepoznaju kao važan partner u formulisanju i izradi javnih politika<sup>23</sup>. Naravno, dugoročni značaj ovih procesa moći će se meriti tek na osnovu značaja koje izrađene strategije budu imale u odnosu na javne politike u Srbiji (tj. u kojoj meri one ne ostanu „mrtvo slovo na papiru“).

## **Sporazum o saradnji sa civilnim društvom**

Pored učešća u formulaciji nacionalnih i lokalnih strategija i strateških dokumenata kao institucionalnog mehanizma saradnje, pojedine javne institucije opredelile su se za dodatne oblike institucionalizacije

---

<sup>20</sup> Videti <http://www.prsp.gov.rs/primeri/index.jsp>

<sup>21</sup> Koaliciju mladih Srbije čini osam omladinskih nevladinih organizacija: Građanske inicijative, Studentska unija Srbije, JAZAS, Omladinski informativni centar, Izviđači Srbije, Mladi istraživači, Omladinski savet Vojvodine i Omladinski savet Srbije.

<sup>22</sup> Videti opširnije publikaciju Građanskih inicijativa „Učešće građana i građanki u procesu izrade i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika“, 2009: 44-45.

<sup>23</sup> Videti Golubović i Anđelković, 2009: 12 i publikaciju „Učešće građana i građanki u procesu izrade i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika“, 2009: 59

saradnje sa civilnim sektorom poput donošenja sporazuma<sup>24</sup> o saradnji sa organizacijama civilnog društva. „Sporazum je prevashodno politički dokument kojim se identifikuju opšti principi i vrednosti koje dele predstavnici države i nevladinih organizacija, odnosno uspostavlja institucionalni mehanizam saradnje“ (Golubović, 2004: 36). Sporazum o saradnji predstavlja dokument koji usvajaju i za čije su sprovođenje odgovorne obe strane potpisnice. Iako je sporazum pravno neobavezujući dokument, on predstavlja pogodan mehanizam uspostavljanja saradnje dva sektora, njime se priznaje uloga organizacija civilnog društva u javnom i političkom životu, identifikuju zajednički principi i vrednosti, obezbeđuje se legitimitet predstavnika organizacija civilnog društva, identifikuju javne politike i usluge u kojima civilno društvo ima posebnu ulogu, uređuje javno finansiranje organizacija civilnog društva i uspostavljaju mehanizmi za primenu i nadzor sporazuma (Golubović i Anđelković, 2009: 6–8).

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava Republike Srbije 9. februara 2009. godine potpisalo je Memorandum o saradnji sa 150 organizacija civilnog društva. Tim sporazumom predviđena je saradnja Ministarstva za ljudska i manjinska prava i nevladinih organizacija prilikom donošenja zakona iz te oblasti i razmena informacija o kršenjima ljudskih prava. Ovim sporazumom Ministarstvo se obavezalo da će uključivati organizacije civilnog društva, potpisnice sporazuma, u rad na izradi izveštaja, strategija, akcionih planova i nacрта zakona iz delokruga Ministarstva za ljudska i manjinska prava. Memorandum o saradnji sa organizacijama civilnog društva potpisala je i Kancelarija za evropske integracije 2005. godine i to sa više od 70 organizacija civilnog društva. Kancelarija za evropske integracije ima posebno odeljenje koje se bavi saradnjom sa organizacijama civilnog društva. Cilj Memoranduma je obezbeđivanje redovne razmene informacija u vezi sa aktivnostima koje se odnose na pripremu, usvajanje i implementaciju zakona i politika u oblasti evropskih integracija, institucionalizacija saradnje sa nevladinim organizacijama u procesu pridruživanja Srbije EU<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Pored ovog termina u praksi se u istom značenju koriste i termini „memorandum o principima saradnje“ ili „izjava o opštim principima i vrednostima“ (v. opširnije Golubović, 2004)

<sup>25</sup> <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=192>, pristupljeno 6. 1. 2010.

## **Učešće u radu i članstvo u savetodavnim telima i forumima**

Civilno društvo u Srbiji učestvuje u dijalogu i konsultacijama sa državnim organima i kroz predstavništvo u pojedinim savetodavnim telima poput Saveta za evropske integracije čiji su zadaci da prati realizaciju strategije pridruživanja Republike Srbije Evropskoj uniji, predlaže smernice s ciljem unapređenja procesa pristupanja Srbije EU, predlaže mere za uspostavljanje opšteg nacionalnog konsenzusa o procesu pristupanja Srbije EU i obavlja druge stručno-savetodavne poslove koji povećavaju efikasnost rada Vlade Srbije i drugih državnih organa u procesu pristupanja Srbije EU<sup>26</sup>. Savet čine predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti, predstavnici manjina, predstavnici nevladinih organizacija i sindikata. U januaru 2007. godine osnovan je i Savet za odnose sa građanskim društvom predsednika Borisa Tadića, takođe sa namerom uspostavljanja redovnih konsultacija sa organizacijama civilnog društva. Iako je na početku rada Saveta isticano da je njegovo formiranje prvi korak ka institucionalizaciji odnosa države i civilnog društva i iako se očekivalo da se ubrzo institucionalizacija proširi i na parlament i vladu, ovaj Savet do sada nije ispunio očekivanu ulogu.

U Narodnoj skupštini je Odbor za smanjenje siromaštva pokrenuo Forum Narodne skupštine koji predstavlja prvi oblik uspostavljanja institucionalnih mehanizama saradnje ove institucije i civilnog društva sa ciljem da se učesnici u procesu primene Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji bolje informišu o primerima dobre prakse i inicijativama za rešavanje problema. Predstavnici civilnog društva članovi su ovog foruma (Golubović i Anđelković, 2009: 13).

### **Vojvodanski fond za razvoj civilnog društva**

Poseban značaj za institucionalizaciju saradnje dva sektora u Srbiji ima Fond za razvoj neprofitnog sektora Autonomne pokrajine Vojvodine koji je krajem 2003. godine osnovala Skupština AP Vojvodine sa sledećim ciljem da pruži podršku onim inicijativama u Vojvodini koje imaju

<sup>26</sup> <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=137>, pristupljeno 9. decembra 2009.

za cilj „izgradnju građanskog društva zasnovanog na vladavini prava, društvenoj solidarnosti, poštovanju različitosti i mirnom rešavanju konflikata u društvu, pružanje podrške demokratskim procesima u razvoju društva, organizovanje ekspertskih i obrazovnih sastanaka, istraživanja i štampanje publikacija o temama koje su važne za promociju, akcije i razvoj neprofitnog sektora, pružanje podrške inicijativama za poboljšanje pravne regulative neprofitnih organizacija, pružanje podrške programima edukacije građanskih neprofitnih organizacija, osnivanje informativne i dokumentovane baze podataka, povećanje nivoa saradnje između lokalnih vlasti i lokalnih NVO, ostvarivanje saradnje sa sekretarijatima Izvršnog veća AP Vojvodine, saradnja sa institucijama unutar regiona kao i sa međunarodnim fondovima, donatorima i ambasadama, povećanje nivoa međusobne saradnje nevladinih organizacija“<sup>27</sup>. Pored Upravnog i Nadzornog odbora i direktora<sup>28</sup> kao osnovnih organa Fonda, u rad su uključeni i predstavnici tri sektora: države, biznisa i civilnog sektora. Fond je preuzeo obavezu da najmanje jednom godišnje javno prezentuje svoje aktivnosti putem štampanog glasila.

### **Institucionalni mehanizmi saradnje dvaju sektora na lokalnom nivou**

Na lokalnom nivou takođe postoje primeri dobre prakse institucionalizacije saradnje institucija vlasti sa civilnim društvom. Na primer, u Kragujevcu postoji osoba za kontakte i saradnju sa nevladinim organizacijama, a opština Valjevo usvojila je Protokol o saradnji sa civilnim društvom (Paunović, 2004: 11). Protokol o saradnji lokalne samouprave i nevladinih organizacija Valjeva donet je jula 2002. godine i u njemu se priznaje značaj partnerskih odnosa između civilnog društva i lokalne samouprave, utvrđuju obaveze lokalne samouprave i nevladinog

<sup>27</sup> Videti <http://www.fondrnps.org.rs/fond/oNama.htm>, pristupljeno 7. 1. 2010

<sup>28</sup> Upravni odbor ima sedam članova koje imenuje i razrešava Izvršno veće Vojvodine. Ono takođe imenuje i razrešava direktora Fonda. Nadzorni odbor ima predsednika i još dva člana koje imenuje i razrešava Skupština AP Vojvodine (v. Statut Fonda za razvoj neprofitnog sektora AP Vojvodine, <http://www.fondrnps.org.rs/fond/statutFonda.htm>, pristupljeno 7. 1. 2010.)

sektora i lokalna samouprava se obavezuje na formiranje Foruma za razvoj lokalne zajednice koji će biti sastavljen od predstavnika lokalne samouprave, NVO, medija, privrede i uglednih stručnjaka sa ulogom da održava redovnu i kvalitetnu komunikaciju između pomenutih sektora i da izradi strategiju podrške i podsticanja razvoja civilnog društva u Valjevu, kao i da pruži operativnu podršku projektima koji podstiču razvoj lokalne zajednice<sup>29</sup>.

Među oblike institucionalne saradnje javnih institucija sa organizacijama civilnog društva na lokalnom nivou možemo svrstati Odbor za smanjenje siromaštva opštine Ada, Opštinski koordinacioni odbor socijalne politike (OKOSP), Savet za pitanja osoba s invaliditetom pri gradu Kragujevcu, Savet za razvoj u Sremskim Karlovcima, opštinske Kancelarije za mlade<sup>30</sup>.

## **Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom**

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom (u daljem tekstu: Kancelarija) najopštiji je institucionalni mehanizam saradnje u Srbiji. S obzirom na to da je osnovana nedavno i još uvek nije počela sa radom, ne može se govoriti o njenim rezultatima i značaju u praksi<sup>31</sup>. Kancela-

---

<sup>29</sup> Protokol o saradnji lokalne samouprave i nevladinih organizacija Valjeva, u: Golubović, Paunović, 2004: 88–89

<sup>30</sup> Vidi publikaciju „Učešće građana i građanki u procesu izrade i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika“ (2009: 52–58).

<sup>31</sup> Inicijativu za formiranje Kancelarije pokrenuli su Kancelarija za evropske integracije i Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu u saradnji sa organizacijama civilnog društva. Potreba za formiranjem Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom se tokom 2009. godine isticala na svim konferencijama i skupovima civilnog društva u Srbiji (v. npr. izveštaje sa događaja u okviru projekta „CIDEK Dijalog građana i građanki za evropski konsenzus“ 2009, <http://www.gradjanske.org/page/about/sr/cidek.html> ili debatu „Uloge i perspektive nevladinih organizacija“ u okviru projekta Demokratski politički forum, 27. novembra 2009, [http://www.politickiforum.org/index.php?vrsta=tribina&kategorija=&tekst=35&naredba=prikaz&br\\_stranice=#773](http://www.politickiforum.org/index.php?vrsta=tribina&kategorija=&tekst=35&naredba=prikaz&br_stranice=#773) ). U Izveštaju pripremljenom za tim potpredsednika Vlade Republike Srbije za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva iz 2009. godine preporučeno je da se osnuje Kancelarija vlade za saradnju sa civilnim

rija za saradnju sa civilnim društvom je organizaciona jedinica Vlade Srbije zbog čega se očekuje da se njenim formiranjem osnaži partnerstvo civilnog društva i Vlade odnosno resornih ministarstava, i ubrza prohodnost predloga i inicijativa koje civilno društvo upućuje javnim institucijama. U Uredbi o Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom donetoj 15. aprila 2010. Godine, kojom je osnovana, određeno je da u njen delokrug spadaju: obavljanje stručnih poslova za potrebe Vlade koji se odnose na staranje o usklađenom delovanju organa državne uprave i podsticanje saradnje organa državne uprave sa udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva, priprema akata kojima Vlada nadzire, usmerava i usklađuje poslove ministarstava i posebnih organizacija koji su u vezi sa pitanjima razvoja civilnog društva i saradnje Vlade sa civilnim društvom, kao i sa načinima na koje se javnost obaveštava o aktivnostima usmerenim na razvoj civilnog društva i saradnji sa njim<sup>32</sup>.

Kancelarija vlade za saradnju sa civilnim društvom postoji i u Poljskoj, Češkoj, Slovačkoj, Mađarskoj, Crnoj Gori, Velikoj Britaniji. Za početak funkcionisanja Kancelarije u Srbiji poseban značaj mogu imati iskustva zemalja iz okruženja u kojima je ona odigrala ključnu ulogu u demokratizaciji, povećanju transparentnosti odnosa civilnog društva i države i jačanju civilnog društva<sup>33</sup>.

Iako je osnivanje Kancelarije bio jedan od zahteva civilnog društva, javlja se dilema o njenom kapacitetima, odnosno, da li je jedno takvo

---

društvom (Golubović i Anđelković, 2009). Takođe, prema izjavi potpredsednika Vlade Republike Srbije na Šestoj godišnjoj skupštini FENS-a u budžetu R Srbije za 2010. godinu su predviđena sredstva za formiranje ove kancelarije ([http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=10&dd=17&nav\\_id=387229](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=10&dd=17&nav_id=387229)).

<sup>32</sup> Uredba o Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom, 15. april 2010, 05 Брпж: 110-2785/2010

<sup>33</sup> Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom u Crnoj Gori postoji od juna 2007, a u Hrvatskoj – Ured za udruge od oktobra 1998. godine (opširnije o prednostima i nedostacima u radu Kancelarije u Crnoj Gori videti Latković, Danka (2008) „Saradnja Vlade Crne Gore I NVO”, prezentacija na okruglom stolu „Institucionalni modeli saradnje države i civilnog društva”, Beograd, jun 2008. i o radu Ureda za udruge u Hrvatskoj: Vidačak, Igor (2008) „Institucionalni mehanizmi suradnje države i civilnog društva u Republici Hrvatskoj”, prezentacija na okruglom stolu „Institucionalni modeli saradnje države i civilnog društva”, Beograd, jun 2008)

telo dovoljno za sve inicijative građanskog društva, i da li se kroz jedno telo mogu sprovesti tako različite inicijative (dilema važi i za lokalni, i za nacionalni nivo). Takođe, postoji opasnost da se osnivanjem Kancelarije sva druga državna tela osete „oslobođenim“ obaveze da saraduju sa civilnim društvom, jer je to sada posao Kancelarije. S obzirom na to da direktora Kancelarije postavlja Vlada kojoj je i odgovoran, osnivanje Kancelarije pri Vladi mogao bi da bude korak ka većoj zavisnosti civilnog društva od izvršne vlasti. Izbor direktora Kancelarije mogao bi da ima posledice po odnose unutar samog civilnog sektora ukoliko ne bude imao široku podršku među organizacijama civilnog društva. Potencijalno sužavanje polja komunikacije i saradnje Vlade sa civilnim društvom, moglo bi da dovede do sukoba i hijerarhizacije među organizacijama civilnog društva zbog čega će značaj i pozitivan doprinos Kancelarije po razvoj civilnog društva i kvalitetniju i dublju saradnju sa državnim organima u velikoj meri zavisiti od stepena saradnje i udruživanja samih organizacija civilnog društva i njihove spremnosti da istupaju zajednički i izaberu pojedince ili grupe koji će ih legitimno predstavljati.

Ipak, kao što smo već istakli, u inicijalnim fazama institucionalizacije saradnje države i civilnog društva zakonske obaveze i formalni elementi imaju za cilj da nadomeste nedostake političke kulture i prakse zbog čega osnivanje Kancelarije možemo razumeti kao potencijalni podsticaj razvoju civilnog društva u Srbiji.

## **Zaključak**

Uspostavljanje i jačanje institucionalnih mehanizama saradnje predstavljalo bi pokazatelj da su institucije vlasti napravile korak napred ka intenzivnijoj saradnji sa organizacijama civilnog društva. Međutim, samo uspostavljanje institucionalnih mehanizama saradnje neće biti dovoljno da ocenimo kvalitet ove saradnje. Ona će zavisiti od toga koji pojedinci će biti uključeni u rad ovih institucija, ali i od toga ko će predstavljati civilno društvo. Jedna od najvećih prepreka ka boljoj saradnji civilnog društva i države, kada posmatramo civilno društvo u Srbiji, jeste ta što njega čine raznovrsne i međusobno neusklađene organizacije između kojih ne postoji redovna komunikacija i saradnja niti

postoje legitimni predstavnici civilnog društva sa kojima bi institucije vlasti mogle da saraduju i koji bi mogli da artikulisu glasove civilnog društva u odgovarajućim institucijama. Takođe, kvalitet saradnje zavisiće od toga koliko uspešno će se ukloniti ostale prepreke: zastareli propisi, netransparentan način budžetskog finansiranja organizacija civilnog društva, nepovoljan poreski status organizacija civilnog društva, nepostojanje transparentnog i efikasnog mehanizma učešća građana, nepostojanje opštih standarda i procedura imenovanja predstavnika civilnog društva, nedovoljni kapaciteti javnih institucija i organizacija civilnog društva za konstruktivnu saradnju, nerazumevanje potrebe međusobne saradnje kako na strani javnih institucija, tako i na strani organizacija civilnog društva.

## Literatura

- Diamon, Larry, 1999, *Developing democracy - towards Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London
- Golubović, Dragan i Paunović, Žarko (ur), 2004, *Saradnja nevladinog sektora i vlade*, Beograd: Centar za razvoj neprofitnog sektora, Građanske inicijative; Vašington, Budimpešta: Međunarodni centar za neprofitno pravo (ICNL)
- Golubović, Dragan, 2004, *Pravne pretpostavke saradnje vlade i nevladinih organizacija*, u: Golubović, Dragan i Paunović, Žarko (ur), 2004, *Saradnja nevladinog sektora i vlade*, Beograd: Centar za razvoj neprofitnog sektora, Građanske inicijative; Vašington, Budimpešta: Međunarodni centar za neprofitno pravo (ICNL)
- Golubović, Dragan & Anđelković, Branka, 2009, *Institucionalni mehanizam saradnje vlade i civilnog društva: uporedna iskustva i preporuke za Srbiju*, Izveštaj pripremljen za Tim potpredsednika Srbije za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva
- Jerinić, Jelena, Marinović, Neven, Milošević, Višnja, 2007, *Studija o mogućnostima za međusektorska partnerstva u Srbiji*, u okviru projekta *Biznis & NVO, partnerstvo za uspeh*, Beograd: Smart kolektiv



- Pavlović, Vukašin, 2006, *Civilno društvo i demokratija*, Službeni glasnik, Beograd
- Paunović, Žarko, 2004, *Za nove odnose nevladinog sektora i države*, u: Golubović, Dragan i Paunović, Žarko (ur), 2004, *Saradnja nevladinog sektora i vlade*, Beograd: Centar za razvoj neprofitnog sektora, Građanske inicijative; Vašington, Budimpešta: Međunarodni centar za neprofitno pravo (ICNL)
- Paunović, Žarko, 2006, *Nevladine organizacije*, Beograd: Službeni glasnik
- Vasilevska, Živka, 2004, *Nevladine organizacije i finansiranje iz budžeta*, u: Golubović Dragan i Paunović Žarko (ur), 2004, *Saradnja nevladinog sektora i vlade*, Beograd: Centar za razvoj neprofitnog sektora, Građanske inicijative; Vašington, Budimpešta: Međunarodni centar za neprofitno pravo (ICNL)

Izveštaji i druga dokumenta:

- Drugi Izveštaj o implementaciji Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji*, 2007, Vlada Republike Srbije
- Izveštaj *Treći sektor u Srbiji: stanje i perspektive*, 2001, Centar za razvoj neprofitnog sektora i NGO Policy Group
- Latković Danka, 2008, *Saradnja Vlade Crne Gore i NVO*, prezentacija na okruglom stolu „Institucionalni modeli saradnje države i civilnog društva“, Beograd, jun 2008.
- Publikacija *Učešće građana i građanki u procesu izrade i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika*, 2009, Beograd: Građanske inicijative
- Vidačak, Igor, 2008, *Institucionalni mehanizmi suradnje države i civilnog društva u Republici Hrvatskoj*, prezentacija na okruglom stolu „Institucionalni modeli saradnje države i civilnog društva“, Beograd, jun 2008.



**III deo**  
**DRŽAVNE STRATEGIJE**  
**I ČETVRTA GRANA VLASTI**



## KARAKTER I LOGIKA KORUPCIJE

**Sažetak:** *U tekstu autor nastoji da detektuje prirodu korupcije povezujući analizu složene mape njenih pojava i oblika, vrsti i aktera sa uvidom u njene motive i šire sistemske i kulturološke uzroke. Suština svake antikoruptivne strategije vidi se u stvaranju prostora i šansi da se korupcija učini neprihvatljivom ali i neisplativom, odnosno u praksi redukovanja monopola i diskrecionih ovlašćenja uz istovremeno uvećanje moralne, političke i krivične odgovornosti.*

**Ključne reči:** *korupcija, politika, država, rente, antikoruptivna strategija*

Korupcija je, van svake sumnje, izrazito složena, višedimenzionalna i teško iskorenjiva negativna društvena pojava. Svest o raširenosti i štetnosti korupcije je konačno do te mere raširena da je unazad nekoliko godina pokrenuta inicijativa da se pravo na život u svetu bez korupcije prihvati kao osnovno ljudsko pravo. Metaforički gledano, njena suština i priroda su poput stoglave hidre, ogromne pijavice ili, još pre, biljne štetocine koja je izrazito adaptabilna na promenu uslova i brzo mutira. Zato je i put od snažne moralne osude do efikasne strategije redukovanja korupcije izuzetno složen. Moglo bi se reći da bar u meri u kojoj su duboki koreni, motivi i uzroci korupcije, odnosno složeni, raznovrsni i međusobno uvezani njeni pojava i oblici i nosioci, moraju biti dobro ukomponovani i akteri, metode i taktike efektivne antikoruptivne strategije. Korupciju neće smanjiti nekoordinirano organizovanje inače profesionalno korektno odrađenih kampanja niti samo postojanje niza antikoruptivnih institucija. Borba sa korupcijom podrazumeva primenu

---

<sup>1</sup> Autor je docent na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Beogradu i član odbora Agencije za borbu protiv korupcije.

široke skale sredstava od preventivnog i edukativnog do represivnog, krivično-pravnog delovanja. Ključnu ulogu pri tome igra promena odnosa moći, odnosno svesti i ponašanja građana, uz istovremeno mobilisanje dovoljne političke volje i spremnosti na radikalne, a ne tek pseudopromene kojima se stvari menjaju da bi sve ostalo manje-više isto, unutar političke elite.

Svako smisleno i celovito bavljenje korupcijom sadrži zato bar četiri uže, formativna problemska kruga. Prvi, polazni, čini napor da se, polazeći od različitih teorijsko-metodoloških i disciplinarnih pristupa, definiše šta je to zapravo korupcija. Drugi, predstavlja „mapiranje korupcije“, odnosno nastojanje da se odrede pojavni oblici, vrste i nivoi korupcije, odnosno koruptivna praksa bar u znatnoj meri tipologizuje i klasifikuje. Treći aspekt čini suočavanje, iza koprene privida i pseudokritika, sa svom silinom kontekstualnih i relativno trajnih motiva i uzroka korupcije. Tek tada sledi izlaganje elemenata strategije: etapnih i finalnih ciljeva, polja primene, korišćenih taktika i sredstava, uključiv i metode evaluacije, i najzad, ostvarivanja sinergije delovanja aktera efektivne antikoruptivne strategije.

Prethodni, nulti korak predstavlja, međutim, suočavanje građana sa njenim brojnim ekonomskim, političkim i socijalnim, negativnim posledicama. Ekonomski eksperti tvrde da se kroz koruptivne kanale odlije 5–8 % DBP, odnosno da je ona razvojno neproduktivna. Klasičan primer nedomaćinskog i netržišnog ponašanja javnih institucija predstavlja raširena praksa „nameštanja“ javnih nabavki i tendera. U zemljama u tranziciji i znatan broj neuspelih privatizacija, u kojima su, primera radi, prethodno sistematski ruinirana preduzeća prodavana u bescenje da bi se novi vlasnici domogli atraktivnih lokacija ili pak lišili konkurencije, obavljan je unutar složenih i raširenih lanaca korupcije.

Zapravo, svako „traganje za rentom“ (rent-seeking), odnosno dolaženje do povlastica i benefita unutar državne intervencije na tržištu, pogotovo ako ona nije precizno institucionalno uređena, plodno je tlo za stvaranje koruptivnih šema.

Pad rejtinga i gubitak poverenja građana u vodeće političke aktere i institucije je ključna politička posledica prisutne svesti o raširenosti korupcije. Na početku, plebs je spreman da veruje u najbolje namere i ponašanje vođa i da za korupciju optužuje činovnike i posrednike.

Vremenom, sve je više onih koji se prisete da „riba smrdi od glave“ i posumnjaju da žive u državi zarobljenoj u raljama systemske korupcije. Krajnji, ekstremni plan čine stavovi o „kleptokratiji“ (vladavini lopova) ili čak „kakiokratiji“ (vladavini ološa i najgorih).

Vrednosna anomija i moralni relativizam, rastuća kolizija između „javnih vrlina i privatnih poroka“, vrednosti i ponašanja, cinična konstatacija da se od ideala ne živi i da treba pokazati više fleksibilnosti ili doživljavanje javne službe kao poseda za eksploataciju, samo su neki od simptoma društava obolelih od korupcije.

Sumirajući posledice korupcije preambula Krivičnopravne konvencije Saveta Evrope o korupciji naglašava da „korupcija ugrožava vladavinu prava, demokratiju i ljudska prava, potkopava dobru upravu, pravednost i socijalnu pravdu, narušava konkurenciju, ometa ekonomski razvoj i ugrožava stabilnost demokratskih institucija i moralne osnove društva (Korupcija i ljudska prava: uspostavljanje veze, 2010: 3).

Polazni hipotetički stav o prirodi i „ceni“ korupcije bi, dakle, pored konstatovanja usporenog privrednog rasta, erozije moralnih vrednosti i ponašanja, krize zakonitosti, deficita poverenja u institucije i njihove destabilizacije, u njen negativan saldo morao upisati i nelegalno bogaćenje, na jednoj i kršenje prava na drugoj strani socijalnih terazija. Konsolidacija demokratije i systemska korupcija ne mogu, bar na duže staze, ići zajedno.

## 1. Određenje korupcije

Etimološki, reč korupcija dolazi od latinskog *corruptio* i znači, pored podmičivanja i potkupljivanja, i pokvarenost, kvarnost, odnosno kvarenje, truljenje i raspadanje kao proces. Prema nekim tumačenjima korupcija je složenica u kojoj prvi deo 'cor' – ukazuje na sporazum, dogovor, a drugi (od glagola 'rompere') – na slamanje i izneveravanje datog sporazuma, odnosno poretka stvari. (Vujaklija, 1961: 479).

Razvojno-istorijski posmatrano, prvo dominira šira filozofska, etička intepretacija korupcije kao kvarenja poretka. Uz sve nijanse i pomeranja od Aristotela, za koga je u prvom planu kvarenje poretka i moralno posrtanje društva, ka Polibiju i Makijaveliju, koji akcenat

pomeraju ka pojedincu i procesu zloupotrebe vlasti i izbornim mahinacijama i potkupljivanju, ključno, zajedničko mesto klasične teorije je stav da je korupcija oblik društvene patologije, da predstavlja moralno posrnuće pojedinca, odnosno da je osnov korupcije u koristoljublju (Vuković, 2003: 9).

U osnovi savremenih definicija korupcije nisu, međutim, samo njene moralne konsekvence i cena već, pre svega, njena neefikasnost i razvojna nedelotvornost, odnosno uvećana cena dobara i usluga do koje korupcija dovodi.

Iz gotovo nepreglednog mora odrednica korupcije koje, pored krivično-pravnog pristupa, polaze i od pristupa u čijem su jezgru javno mnjenje i javni interes ili ekonomske posledice korupcije, izdvojiću samo tri određenja korupcije.

Najelegantnije i najkonciznije je određenje Svetske banke iz 2000. godine koje korupciju određuje kao zloupotrebu javnih ovlašćenja radi sticanja privatne koristi (WB, 2000). Nevolja sa ovom odrednicom je što, bar implicitno, korupciju svodi na javna ovlašćenja i javni sektor, ignorišući praksu trgovine informacijama i ovlašćenjima u privatnom sektoru.

Robert Klitgard, pak, tvrdi da korupcija postoji kada neki pojedinac nezakonito stavi lični interes iznad interesa ljudi i ideala kojima se zakleo da će služiti. Akcenat je ovde, bez sumnje, ne samo na kršenju zakona već na izneveravanju javnog interesa i etosa javne službe. Klitgardu pripada i određenje kroz formulu: korupcija = monopol + diskrecija – odgovornost, uz važnu metodu napomenu da je u osnovi svake efektivne antikorupcijske strategije obrnuti sled, odnosno redukovanje monopola i diskrecionih ovlašćenja uz istovremeno uvećanje svih oblika odgovornosti (Klitgaard, 1988).

U svojim publikacijama UNDP (UNDP, 2004) uzima u obzir, proširujući tako listu faktora koji mogu doprineti efektivnoj antikorupcivnoj strategiji, i integritet i transparentnost, koji su kontrateža monopolu i tajnosti. Dopunjena Klitgardova formula sada glasi: korupcija = monopol vlasti + diskreciona ovlašćenja – (odgovornost + integritet + transparentnost)

Najzad, superiornom i zaista potpunom smatram čuvenu definiciju Vita Tancija.



Tanci utvrđuje da korupcija postoji kada dođe do svesnog, namerenog narušavanja principa nepristrasnosti pri odlučivanju i to u cilju prisvajanja neke pogodnosti. Tanci uvodi dva jasna reda selektivnih ograničenja na početku i na kraju potencijalne koruptivne interakcije. Prvo, nema korupcije ako se ne radi o svesnom, planiranom narušavanju principa nepristrasnosti. Neinformisanost ili reagovanje na osnovu osećaja simpatije ili antipatije jesu pokazatelji nedovoljne stručnosti i profesionalnosti, ali ne nužno i korumpiranosti. Dugo, ako nema makar i odloženog plaćanja usluge, ili bar predloga za razmenu usluga, nema, uz svu prateću pristrasnost i bahatost administracije, nužno ni korupcije (Tanci 1998).

## 2. Pojavni oblici, vrste i tipologije korupcije

Složene društvene pojave poput korupcije imaju, po pravilu, onoliko vrsta i pojava oblika koliko ima i kriterija i elemenata za njihovo klasifikovanje.

Ako pođemo od nivoa na kojem se obavlja korupcija i njenih ključnih aktera, polazno treba razlikovati **agencijsku** od **principalske** teorije korupcije. U osnovi agencijskog pristupa je stav da je principal – država benevolentna i da je njen jedini cilj maksimalizacija blagostanja njenih državljanja. Vodu „mute“ „mangupi u našim redovima“ (Lenjin), odnosno oni agenti (činovnici) koji sasvim suprotno za cilj imaju mansimalizaciju svog blagostanja. Do korupcije dolazi zapravo zbog asimetrije informacija i ponašanja između dobre države (čitaj državnog vrha) i „zločestih“ činovnika.

Ovaj teorijski konstrukt ne čini se baš previše uverljiv. Ako se pođe od suprotne pretpostavke da je cilj države zapravo da maksimalizuje svoje prihode i da u tom okviru državni vrh kapitalizuje svoju poziciju, onda smo već u okviru principalskog pristupa, odnosno blizu stava o postojanju pljačkaške, kleptokratske države (Begović 2007).

Srodna prethodnoj je podela koja polazeći od „industrijske organizacije korupcije“, korupciju deli na **centralizovanu i decentralizovanu**. Ako je tržište koruptivnih usluga monopolizovano i na njemu postoji dominantni kartel, onda govorimo o centralizovanoj korupciji.

Po pravilu, „benevolentne“, demokratske, ali i slabe države su primeri postojanja raspršene decentralizovane, a autoritarne i kleptokratske države su „prirodan ambijent“ za centralizovanu korupciju.

Rusija je, recimo, paradigmatičan primer kretanja od centralizovane korupcije u vremenu komunizma, u kome KGB u jezgru kartela ima sva sredstva detekcije izigravanja i rafinirane metode kažnjavanja prekršilaca centralizovane korupcije odnosno „onih koji su se zaneli i radili na svoju ruku“, preko decentralizovane korupcije u oslabljenoj Jeljcinovoj Rusiji ka ponovnoj centralizaciji u vreme Putina (Begović, 2007).

Polazeći od odnosa prema postojećim propisima, korupcija se može podeliti na

a) **korupciju bez krađe**, odnosno korupciju koja obezbeđuje bržu primenu postojećih propisa; b) **korupciju uz krađu**, koja pretpostavlja izigravanje i kršenje propisa i

c) **korupciju koja rezultira promenom propisa**, odnosno stvaranjem propisa koji pogoduju koruptoru. Drugo ime za ovu je podela na belu (bez kršenja propisa), sivu (sa njihovim izigravanjem) i crnu korupciju.

Uz sve međusobne razlike u pogledu mehanizama i posledica, prva dva vida spadaju u **administrativnu korupciju**, odnosno korupciju u kojoj državni agenti svojim pristrasnim odlukama, kršeći ili ne kršeći zakon, onemogućuju potpuno i nepristrasno sprovođenje državnih propisa.

Nesporno, najteži vid korupcije je **politička korupcija**, jer dovodi do prodaje propisa i zakona, odnosno pravljenja propisa po diktatu moćnih koruptora. Ona ima brojne pojavne oblike od svesnog pripremanja i izglasavanja defektnih i punih „pravnih praznina“ zakona i podzakonskih akata, preko projektovanja neprimeljivih ili teško primenjivih zakonskih rešenja sa brojnim „iznenađenjima“ u prelaznim rešenjima, do izbegavanja poreza, osiguranja sredstava iz „crnih fondova“ i ne-transparentnog vođenja prihoda i rashoda političkih stranaka.

Omiljeni metod ostvarivanja selektivnih koristi i razmene koruptivnih usluga u politici je raširena „dekretomanija“, odnosno vladavina uredbama i podzakonskim aktima izvršne vlasti. Primera radi, u načelno prihvatljiv, ali pravno nedovoljno precizan zakon o privatizaciji

gradskog građevinskog zemljišta, uredbama i tumačenjima ugrađuju se rešenja kojima se zemljište po netržišnim uslovima naknadno praktično poklanja onima koji su prethodno već po sličnim uslovima došli do preduzeća na tim lokacijama.

Često se selektivne koristi realizuju tako što se, poput procesa privatizacije, tek nakon što se odabrani okoriste pogodnostima, „zakonske rupe“ zatvaraju uvođenjem rešenja o proveru boniteta, poreklu novca ili strateškom karakteru i značaju potencijalnog kupca.

Sušтина koruptivne veze pripadnika političke elite i potencijalnih kupaca državnog kapitala je u tome što kupci ostvaruju uštedu, plaćajući kapital po nižoj ceni, dok politička elita koja kontroliše proces privatizacije, stiče saveznike i pomagače u održavanju na vlasti. Poseban slučaj je kada i sami pripadnici političke nomenklature (in)direktno učestvuju u privatizaciji.

Srodni mehanizam predstavlja poreska evazija koja omogućuje veliku uštedu vlasnicima kapitala i imovine velike vrednosti. Zapravo, izbegavanja plaćanja poreskih obaveza omogućuje uspešno formiranje i održavanje „tripartitnih korupcionaških koalicija“ sastavljenih od pripadnika političkih elita, poreskih organa i velikih vlasnika imovine i kapitala.

Posledično, komparativna istraživanja pokazuju da zemlje sa raširenom korupcijom imaju znatno veću stopu javnih investicija, uz istovremene niže državne prihode (što je i pokazatelj korupcije poreskih službi), niske izdatke za održavanje i ukupan loš kvalitet infrastrukture.

Primeru radi, „građevinska ili urbanistička mafija“ odnosno koruptivna praksa u toj oblasti najviše dolazi do izražaja u donošenju regulacionih planova, odnosno izradi i izmenama detaljnih urbanističkih planova. Tim planovima menja se namena zemljišta pa se, recimo, nekadašnja industrijska zona pretvara u građevinsko zemljište, ili se pak za određeni blok zgrada menja spratnost. „Kolač“ od višestruko uvećanih cena dele investitori, njihove veze u vlasti i „stručnjaci“ iz komisija.

Trgovina i trgovinski monopoli su takođe „omiljena oblast“ delovanja „kontroverznih biznismena“ ili tajkuna, kojih u oblasti proizvodnje gotovo i da nema.

U tom okviru indikativna je i nestabilnost i nepreciznost ključnih antikoruptivnih zakona – situacija u kojoj se tek nakon protoka godina

i brojnih zakonskih izmena antikoruptivne institucije opremaju dovoljnim sredstvima i ovlašćenjima.

Najuticajnije partneri vlasti se štite i na taj način što se, uz više nego umerene poreske stope, za razliku od prihoda od rada ne oporezuju prihodi od kapitala.

Ne manje razorne, a po samu mogućnost redukovanja korupcije, možda i opasnije su pojave organizovane korupcije i iznude u pravosuđu i policiji koji bi inače trebalo da igraju ključnu ulogu u odvratanju od korupcije i sankcionisanju koruptivnih dela.

Ključnu ulogu u borbi protiv korupcije posebno igra efikasno i nezavisno pravosuđe jer ono, zapravo, uspostavljanjem vladavine prava, postavlja branu (ustavu) korupciji.

Na drugoj strani, „korumpirano ili politički zavisno pravosuđe olakšava korupciju na vrhu, podriva reforme i obesmišljava zakonske norme. Kada je pravosuđe deo korumpiranog sistema, bogati i korumpirani deluju bez straha od sankcija, sigurni da će podmićivanje, tamo gde treba, ukloniti sve zakonske prepreke a obični ljudi nemaju pristup nepristrasnom sistemu rešavanja sporova“ (Rouz-Ejkerman, 2007: 162–163).

Za precizno određenje i „mapiranje“ korupcije, pored utvrđivanja nivoa manifestovanja, vrsta i aktera korupcije, od ključnog značaja je i određenje njenog sadržinskog okvira, odnosno njenih pojava oblika. Često se, recimo, zanemaruje činjenica da koruptivni odnos, pored korumpiranog i koruptora, uključuje i posrednike kao treću vrstu aktera.

Na drugoj strani, korupcija je i akt samo jednog aktera koji, u poziciji da diskreciono odlučuje i dodeljuje sebi samom benefite i pogodnosti. U tom okviru korupcija, pored davanja i primanja mita, obuhvata i otuđivanje javne imovine i proneveru fondova, prevare i iznude, nezakonito bogaćenje, kao i trgovinu uticajem, lobiranje i pokroviteljstvo, odnosno nepotizam (favorizovanje rođaka) i kronizam (favorizovane prijatelja i partnera).

U krivično-pravnom smislu manifestnim oblicima korupcije smatraju se krivična dela primanja i davanja mita, zloupotrebe službenog položaja, nezakonito posredovanje, poreske utaje i zaključenja štetnog ugovora, pronevere i falsifikovanja, kao i „moderniji oblici“ poput po-

vrede principa ravnopravnosti u poslovanju, pranja novca, izbegavanja poreza, lažnih stečaja, nesavesnog i nezakonitog upravljanja javnim dobrima i fondovima... (Novaković, 2002: 230).

Pored razlikovanja pravnog i organizacionog (industrijskog) aspekta i vrsta korupcije uobičajeno je i kriminološko-kriminalističko razvrstavanje korupcije na: **a) uličnu b) ugovaračku, c) političku, d) sudsku i e) privrednu.**

Ulična korupcija obuhvata sve oblike „spontanog“ potkupljivanja javnih službenika ili odgovornih osoba bez prethodnog plana ili posebne najave primaoca dara. Svrha ulične korupcije je u izbegavanju redovnih obaveza ili postupaka u skladu sa zakonom, odnosno izvršenja zakonskih obaveza i sankcija. Ovi slučajevi korupcije prepoznatljivi su, recimo, prilikom podmićivanja policajaca, carinika i drugih službenih osoba.

Ugovaračka, ili korupcija u javnoj upravi, već je posledica namevanog sklapanja štetnih ugovora, dodele koncesija ili građevinskih radova, nepoštovanjem redovne procedure dodele tih poslova i na teret budžetskih sredstava. Najčešće, radi se bez nadzora kvaliteta, rokova, načina izvođenja tih radova i uz izigravanje javnih konkursa.

Politička korupcija je svesno pripremanje izglasavanja manjkavih zakonskih akata ili podzakonskih odluka. Radi se i o netransparentnom vođenju evidencija finansijskih transakcija, posebno u oblasti javnih finansija.

Sudska korupcija obuhvata protivpravno ponašanje i zloupotrebu položaja pripadnika pravosudne vlasti. Ovaj vid korupcije posebno poništava vladavinu prava i načelo jednakosti.

Privredna korupcija obuhvata preostale oblike koruptivnog ponašanja u privredi, građevinarstvu, zdravstvu, obrazovanju i profesionalnom sportu (Petrović, Meško, 2004: 185-186).

Možemo zaključiti da se korupcija javlja i na području javnog i privatnog i političkog sektora. Akteri korupcije mogu biti državni činovnici na svim nivoima, političari na lokalnom i državnom nivou, ali i privatne osobe koje rade u različitim korporacijama.

Interes organizovanog kriminala je da kontroliše sva tri sektora i utiče na privredu i politiku države, istovremeno stvarajući klimu društvene dezorganizacije i neizvesnosti.

## *2. 1. Korupcija i akteri politike*

Korupcionaški skandali vezani za nelegalne tokove novca u politici postali su tokom poslednjih nešto više od pola veka, od kako su pored privatnih uvedeni i javni izvori finansiranja stranaka, gotovo univerzalni fenomen. Na listi kompromitovanih političara našla su se tako i imena poput Helmuta Kola, Žaka Širaka, Ehuda Baraka, Borisa Jeljcina ili Bila Klintonu. U Japanu i Italiji afere su izazvale krize vlada, dok je u Južnoj Koreji otkriće nelegalnih političkih fondova dovelo do hapšenja dvojice bivših predsednika države.

Pozitivni efekat korupcionaških afera ogleda se u traganju za sve razvijenijim pravilima i procedurama za njihovo detektovanje ili preventivno sprečavanje. Uostalom još je legendarni sudija Vrhovnog suda SAD Luis Dembik Brandajs rekao da je svetlost (javnost) najbolje dezinfekciono sredstvo u politici.

Strah od negativnih reakcija javnosti zbog slučajeva političke korupcije i istovremeno dalji rast potrebe za finansijskim resursima opet je, međutim, zavodljivim činio iznalaženje sve složenijih tehnika „upumpavanja i prikriivanja“ sredstava. To u tri skrivanja i otkrivanja mehanizama političke korupcije daje šanse na uspeh koliko i trčanje za sopstvenim repom.

Sveprisutne sumnje i optužbe, ali i stvarna, visoka mera raširenosti političke korupcije pre svega predstavljaju neželjeni, ali logičan nusefekta pre naglašene, centralne regulativne i usmeravajuće uloge politike i političkih institucija. Problem korupcije u politici dodatno dobija na težini u tranzicionim društvima bez stabilnih pravnih normi, profesionalnih standarda i moralnih obrazaca ponašanja i suočenim sa paradoksom da država i državni organi treba da demokratizuju i liberalizuju siromašna i autoritarna društva jačajući (privremeno) svoje nadležnosti. Dvostruka i dvostrana kupoprodajna priroda aranžmana, odnosno činjenica da se moć i bogastvo stiču i održavaju uz pomoć (i korumpiranje) političkih vlasti čini političku elitu izuzetno izloženom koruptivnim ponudama. Na drugoj strani, želja mnogih da naplativu, a nesigurnu, političku poziciju konvertuju u trajniju ekonomsku moć i vlasništvo, vodi neretko u situacije u kojima se iznudaže, za sebe i/ili za svoju stranku odgovarajuća protivusluga. Tako Sartori, unutar raz-

matranja korupcije kao očekivanog efekta klijentelističke komponente politike, razlikuje dva vida političke korupcije. „Sa jedne strane imamo političare i funkcionere koji su korumpirani, koji se 'kupuju' da bi uradili ili ne bi uradili određene stvari, a s druge strane imamo političare koji iznuđuju novac za svoju političku karijeru i koji ga uredno krađu za same sebe“ (Sartori, 2003: 168).

Ako vlast može biti i te kako unosna, a pri tome nije dovoljno kontrolisana i odgovorna, onda je put ka korupciji širom otvoren. Pošto se na vlast dolazi izborima, onda su stranke i izbori logičan okvir za koruptivnu razmenu i transakcije kupoprodaje pozicija, prava ili materijalnih dobara. Posebno je to karakteristično za društva sa još uvek snažnim netržišnim sektorom u kome partije, kroz manje-više razvijene kartelske sporazume poseduju državu. One mogu na različitim nivoima vlasti podeliti svojim miljenicima i poslušnicima na desetine hiljada mesta i poslova (Stojiljković, 2008: 154).

U priručniku „Novac u politici: Vodič za povećanje transparentnosti u nastajućim demokratijama“ (USAID) bliže se objašnjavaju mehanizmi uticaja novca na donošenje političkih odluka. Koruptivni proces podeljen je na dva perioda i tri segmenta. Prvi, izborni period sadrži dva segmenta: nelegalne vidove kako izbornih prihoda, tako i izbornih troškova. Drugi, postizborni period uključuje treći segment – vraćanje duga, odnosno patronatsko zapošljavanje, imenovanje na visoke položaje ili glasanje u skladu sa obećanjem, kao i duboko koruptivne akte poput glasanja na prodaju, prijema poklona, putovanja.

Jedan od vodećih stručnjaka za političke finansije Marsin Valeski sistematizovao je osnovne vidove korupcije stvarajući jednu vrstu tipologije oblika i aktera korupcije vezanih za finansiranje stranaka i njihovih kampanja. U rubrici nelegalnih rashoda dominira nelegalna kupovina glasova birača ili poslanika i savetnika, pri čemu se obilato koriste državni resursi pre svega javni fondovi. Daleko razvijeniju i „kreativniju“ prihodnu stranu čine: prodaja imenovanja, zvanja, titula i pristupa informacijama. U isti red idu i iznuda doprinosa od javnih službenika, lično bogaćenje i primanje sredstava od neprimerenih izvora poput organizovanog kriminala, odnosno prisiljavanje privatnika da „plate novac za zaštitu“, kao i postizborne donacije za usluge, ugovore ili promenu politike.

Da bi se ograničilo koruptivno delovanje novca u politici, Valeški demokratskim državama sugerije da preduzmu sledećih pet mera: da obezbede dovoljno sredstava za kompetitivne i energične kampanje koje bi trebalo da obuhvate većinu biračkog tela; da ne isključuju visokim limitima nastajuće političke snage; da zaštite građane od pritiska da pružaju finansijsku podršku strankama i kandidatima; da građanima pruže jednake šanske da dođu u kontakt sa svojim predstavnicima; da ograniče disproporcionalni uticaj velikih finansijera i očuvaju relativnu ravnopravnost opozicionih partija i partija na vlasti (Valecki, 2004: 4–6).

### *Konflikt interesa*

No, prethodni, strateški korak kojim se na transparentan i pravno utemeljen način uređuje relacija novca i politike samo je definisanje kruga javnih funkcija i funkcionera koji ih obavljaju, kao i definisanje situacija i pozicija u kojima se njihova obaveza zastupanja i odbrane javnog interesa i dobra može objektivno naći u koliziji sa njihovim privatnim interesima. Privredom i politikom „ne marširaju sveći“, obavljanje javnih funkcija i ovlašćenja realno nosi i iskušenje njihove pristrasne primene i zloupotrebe, tako da sva demokratska društva poznaju postupke i procedure prvo evidentiranja kruga funkcionera i imovine njih i sa njima povezanih lica, a onda i principe i kriterije za utvrđivanje potencijalnog konflikta interesa u kojem se oni mogu naći.

Konflikt interesa je, zapravo, svaka situacija u kojoj nosilac funkcije ima privatni interes koji utiče, može uticati ili tek izgleda da može uticati na njegovo postupanje u vršenju javne funkcije, odnosno službene dužnosti, na način koji može dovesti u pitanje ostvarivanje javnog interesa. Privatnim interesom se smatra bilo kakva korist, pravo ili pogodnost koje mogu ostvariti funkcioner i sa njime povezana lica.

Načelno, prvo se redukuje broj funkcija koje jedno lice može vršiti i utvrđuje njihova nespojivost, poput primene stava da se ne može istovremeno biti na funkcijama u različitim granama vlasti – zakonodavnoj i izvršnoj, na primer. Naredni korak je „zamrzavanje“ radnog statusa ili prenošenje na druge osobe, koje time stiču tretman povezanih lica,



upravljačkih i vlasničkih prava funkcionera koja se mogu naći u koliziji sa obavljanjem javne funkcije.

Po pravilu, zakonima kojima se uređuje konflikt interesa, polazno se odrede kriteriji i uslovi po kojima određena lica uopšte ulaze u krug javnih funkcionera. Najčešće je sam način dolaska na javnu funkciju, odnosno prolazak kroz proceduru izbora, postavljenja ili imenovanja jasna demarkacija ko se ima smatrati funkcionerom. Drugi preduslov je obavljanje funkcije unutar odgovarajućeg „stalnog“ organa, a ne tek imenovanje u povremene radne grupe i konsultativna tela.

Krug javnih funkcija i funkcionera, pored klasičnih političkih funkcija unutar pojedinih grana i nivoa vlasti, uključuje i funkcije u organima javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač država, regija ili lokalna samouprava. Pri tome, da li će se, recimo, dekan državnog fakulteta smatrati javnim funkcionerom a njegovi prodekani ne, zavisi od procene da li obavljanje određene funkcije uključuje ili ne ovlašćenja rukovođenja, odlučivanja i donošenja opštih ili pojedinačnih akata.

Ovako definisan krug javnih funkcionera u obavezi je da podnosi redovne izveštaje o imovini, kao i o svakoj vanrednoj značajnoj promeni u njenoj visini i strukturi, ali i da evidentira sve izvore prihoda i funkcije koje vrši. Obaveza funkcionera je najčešće i da traži saglasnost od odgovarajućeg antikoruptivnog tela, za obavljanje svake naredne funkcije koju namerava da vrši, ili pak da, u zakonski utvrđenom roku, napusti neku od funkcija koju je vršio pre stupanja na snagu odgovarajućih zakonskih rešenja kojima se njihovo dalje vršenje smatra inkompatibilnim.

U okviru regulisanja konflikta interesa spada i utvrđivanje prirode i visine vrednosti poklona i protokolarnih poklona koje mogu primiti funkcioner i sa njime povezano lice, pri čemu se pod poklonom, osim novca i stvari, podrazumevaju i prava i usluge izvršene bez odgovarajuće naknade, ali i bilo koja druga ostvarena korist.

Ključni značaj u efektuiranju jedne realne i održive antikoruptivne strategije ima i javna dostupnost podataka o funkcionerima i sa njima povezanim licima. U krug povezanih lica spadaju, pored srodnika u pravoj i pobočnim linijama, i pravna lica koja su u (delimičnom) vlasništvu funkcionera i članova njihovih porodica, ali i, sa puno osnova,

i političke stranke čiji su članovi i koje ih i faktički predlažu na odgovarajuće pozicije.

Primera radi, zato je od ogromne važnosti, u zakonima kojima se regulišu finansiranje redovnog rada stranaka i njihovih izbornih kampanja, uvesti jasna ograničenja i zabrane u pogledu visine i dozvoljenih izvora priloga koja mogu dati fizička i pravna lica.

Komparativno posmatrano, listu zabranjenih, sukobu interesa pre više „sklonih“, izvora prihoda najčešće čini sledećih pet grupa „finansijera“: (1) strane države i strana pravna i fizička lica; (2) anonimni darodavci; (3) javne ustanove i javna preduzeća, ali i ustanove i preduzeća sa učešćem državnog kapitala, privatna preduzeća koja obavljaju javne usluge na osnovu ugovora sa državom i javnim službama, sve dok traje taj ugovorni odnos, kao i preduzeća i organizacije koji vrše javna ovlašćenja; (4) verske i humanitarne organizacije, kao i priređivači igara na sreću i uvoznici, izvoznici i proizvođači akciznih proizvoda, kao i logično (5) sva pravna lica i preduzetnici koji imaju dospelu, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda. Time bi ujedno slobodni i fer izbori i transparentan, sudu javnosti izložen stranački i parlamentarni život zaista činili sine qua non demokratije.

## *2. 2. Tipologija korupcije u postkomunističkim društvima*

U određenju i tipologiji oblika korupcije u zemljama u tranziciji Rasma Karklins polazi od podele korupcije na tri njena ideal-tipska oblika. Prvi, najbenigniji čini korupcija u svakodnevnoj interakciji između službenika i građana. Radi se o, nažalost, raširenim i u izvesnoj meri čak tolerisanim pojavama poput podmićivanja javnih službenika da bi prekršili pravila, zloupotrebom ovlašćenja za izdavanje dozvola i vršenje inspekcijeskog nadzora ili svesnom zamagljivanju pravila i dezorganizaciji u cilju individualnog ili grupnog iznuđivanja mita.

Drugi, daleko društveno razorniji vid čini koruptivna interakcija u okviru državnih institucija. Trgovina uticajem i izvlačenje koristi obavlja se kroz četiri svoje dominantne forme: pretvaranje javnih sredstava u plen službenika kroz skrivene, alternativne budžete; loše upravljanje javnim resursima i profitiranje na njima; zloupotrebe, veoma raširene u

procesu privatizacije i pri vršenju javnih nabavki, kao i praksa nepotizma, klijentelizma i „prodaje“ političkih položaja. Radi se zapravo o postavljanju poverljivih ljudi na položaje sa „visokim rizikom korupcije“, unutar, recimo, Ministarstva ekonomije, finansija, državnih agencija, upravnih odbora preduzeća ili carinskih i poreskih inspekcija.

No, treći vid zarobljavanja institucija, odnosno stanje zarobljene države i pojava sistemske „visokonaponske“ korupcije označava stanje u kojem su korupcija i korupcionaši ovladali državom. Radi se o pojavama obrazovanih skrivenih mreža moći u delatnostima poput podriivanja slobodnih izbora, zloupotrebe zakonodavnih ovlašćenja i ovlašćenja u oblasti kontrole i nadzora, korupciji u pravosuđu ili kumpiranju medija, odnosno korupciji unutar samih medija. Posebno razoran mehanizam predstavlja korišćenje kompromitujućih materijala – „kompromata“ u svrhu političkih ucena i prisila (Karklins, 2007).

Nedodirljivost odabranih se obezbeđuje pretnjom objavljivanja kompromitujućih materijala o političkim protivnicima, odnosno osobama koje pokazuju spremnost da obelodane neprijatne činjenice. Faktički nastaje stanje „ravnoteže ucena i straha“ u kojoj svako svakoga drži u šaci, što je osnova za nastajanje „zavere ćutanja“. Pri tome se barata dosijeima i podacima koji dovode u pitanje kako politički, tako i lični moralni i profesionalni dignitet.

Neretko, „duvači u pištaljke“, odnosno uzbunjivači – osobe koje ipak progovore o kriminalu i korupciji, umesto uživanja zaštite budu predmet diskriminacije i proganjanja. Zakoni o uzbunjivačima štite, odnosno trebali bi da štite, od viktimizacije, otpuštanja ili drugih oblika odmazde pojedince koji otkrivaju zloupotrebe u upravljanju, korupciju i druge vrste nezakonitog ponašanja unutar svojih organizacija. Oni takođe potvrđuju da će se delovati na osnovu informacija koje pruže ovi svedoci, čak i ako verodostojnost ovih informacija ne može da se utvrdi, ili ako je uzbunjivač prekršio zakon narušavanjem poverljivosti pod uslovom da je delovao u dobroj nameri i da njegovi ciljevi nisu zlonamerni (Korupcija i ljudska prava: uspostavljanje veze, 2010: 41).

O korupciji u zoni ekonomije može se govoriti iz odabranog ugla korišćenja moći i informacija u procesima privatizacije i stvaranja i održavanja monopolskog položaja.

Političke uzroke korupcije, u oslonu, pre svega, na radove Suzan Rouz-Ejkerman, vidim u odsustvu kontrole i faktičkoj nedodirljivosti političkih elita, baziranoj i na zakonskim rešenjima i praksi dodele imuniteta. Ključni mehanizam političke korupcije je favoritizam, odnosno favorizovanje određenih pojedinaca i skupina.

Tri oblika i osnova korupcijom zarobljene države čine, međusobno tesno povezani kleptokratska vladavina, bilateralni monopoli vladara kleptokrate i njegovih „partnera“ i kontrola mafije nad državom (Rouze-Ejkerman, 2007).

Posebno rizične su pritom zone nedovoljno regulisanog i pretežno neformalnog političkog lobiranja, finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, ali i sporno pitanje vlasništva nad poslaničkim mandatima, naročito kada su oni u rukama partijskih oligarhija.

Strukturalnu sličnost i „afinitet“ korupcije i lobiranja čini zajedničko nastojanje da se strateški utiče na državnu politiku i to u skladu sa parcijalnim interesima pojedinaca i grupa. No, dok je korupcija uvek prikrivena i direktna u transferu protivkoristi to je, u slučaju lobiranja, tek ekstremna posledica. Po pravilu, bar u demokratskim društvima, lobiranje je javna, legalna i zakonski regulisana delatnost u kojoj se registrovani lobisti služe, pored uspostavljanja kontakata sa donosiocima odluka, odnosno krugom njihovih savetnika, i sredstvima poput kampanja zastupanja i zagovaranja, uključiv i formulisanje strategija i zakonskih projekata. Lobisti i grupe koje stoje iza njih dakle, pored resornih pripadnika političke elite i državne administracije, nastoje da oblikuju stavove i zadobiju podršku javnosti (Begović, 2007: 106–111).

### **3. Uzroci korupcije**

Društveno okruženje povoljno za razvoj korupcije i koruptivnih mehanizama u regionu predstavljaju nasledena, slaba i neprofesionalna državna uprava i tranzicijom uzrokovana kriza, uključiv i krizu vrednosti, rastuće siromaštvo i nezaposlenost. Posebnu pretnju čine široka diskreciona prava u oblastima poput privatizacije ili utvrđivanja pravila konkurencije i sprečavanja monopola.

Raširenosti korupcije u regionu dodatno je doprineo unutar ratnog okruženja, rašireni državni intervencionizam, kao i komplikovani, zastareli i nedovoljno usklađeni pravni sistem.

Posledično, recimo, građani Srbije smatraju da su tri osnovna uzroka korupcije u društvu moralna kriza, opšte siromaštvo i nedovoljna izgrađenost pravne države. Kao oblasti najviše pogođene korupcijom percipiraju se državni i politički vrh, pravosuđe, carina, policija, zdravstvo, organi uprave i javnih preduzeća (CeSID, oktobar 2008).

Godinu dana kasnije, u istraživanju Medium Gallupa, korupcija je i dalje treći najvažniji problem u društvu, posle nezaposlenosti i siromaštva, pri čemu tek manje od petine građana veruje da će njen nivo, bar kratkoročno, biti smanjen.

„Šampionima korumpiranosti“, odnosno oblastima i akterima za koje, kvalifikovana, dvotrećinska većina građana Srbije veruje da su veoma ili u značajnoj meri nagriženi korupcijom, smatraju se sledećim rasporedom: zdravstvo, političke partije, carina, advokati, sudije, tužioc i policija (<http://www.undp.org.rs>).

I istraživanje koje je, marta 2009. godine, Transparency International sproveo u BiH, pokazuje da su nezaposlenost, siromaštvo i korupcija i kriminal, po mišljenju građana, u regionu gotovo univerzalna, zajednička odrednica. I lista detektovanih uzroka korupcije je neizmjenjena: kriza morala, opšte siromaštvo, neodgovarajuće zakonodavstvo i loše pravosuđe (<http://www.ti-bih.org>).

Najzad i u istraživanju realizovanom u Crnoj Gori (CEMI, novembar 2009), kao i u drugim zemljama regiona, kao pet ključnih problema sa kojima se društvo suočava vide se: životni standard, korupcija, pa tek za njom nezaposlenost, ekonomska kriza i kriminal.

Uzroke korupcije građani Crne Gore grupišu u četiri dominantne grupe razloga: opšte siromaštvo, kao i rezultirajuće niske plate državnih činovnika; moralna kriza i nesavršena, korupciji sklona, ljudska priroda; politički sistem, odnosno loše zakonodavstvo (čak bezakonje) i nefunkcionisanje pravne države, kao i neefikasnost sudova i nedostatak jasne administrativne kontrole kao dopunska grupa razloga.

Interesantno je da pri tome građani Crne Gore, kao i drugih država u regionu, tek incidentno uzroke korupcije vide u nasleđu prethodnog

jednopartijskog sistema, ili pak u omiljenom stavu neoliberala da je osnovni preduslov korupcije sam fakt mešanja države u ekonomiju.

Kao sektori i institucije sa najprisutnijom korupcijom, ali sa znatno manjim (10–15 %) izraženim stepenom percepcije korupcije nego u susednim zemljama, vide se takođe carina, sudstvo, zdravstvo, policija, poreska uprava, partije i, indikativno, privatni biznis.

Specifičnost Crne Gore je i znatno izraženiji optimizam u pogledu mogućnosti redukovanja korupcije.

Moglo bi se zaključiti da, pored grupe kontekstualnih karakteristika i faktora korupcije, koji osnov imaju u blokiranoj i znatnoj meri deformisanoj prirodi tranzicionih promena krajem 20. veka, poput siromaštva, rata, izolacije, pravne neizvesnosti i nestabilnosti, jedan broj njenih korelata pokazuje i relativno trajni karakter i dejstvo.

Radi se, pre svega, o dve grupe faktora koji doprinose održanju visokog nivoa korupcije i predstavljaju svojevrsnu razornu smešu otvorenih mogućnosti za korupciju (sistemske-institucionalni preduslovi) i istovremeno prisutne sklonosti ka korupciji (političko-kulturni razlozi).

U red sistemsko-institucionalnih korelata korupcije spadaju:

- loše stanje u javnim službama koje karakterišu politička prenaseljenost i dominacija logike lojalnosti nad profesionalnim standardima i rezultirajuća mera nesigurnosti zaposlenja i skromnih zarada;
- raširena praksa izbegavanja plaćanja obaveza prema državi, uz paralelnu,
- ograničenu ponudu resursa koja vodi uvođenju kvota i postojanju monopola.

Najrazorniju konsekvencu čini, međutim, postojanje mehanizma „pranja novca“, odnosno nastajanje sprege između organizovanih kriminalnih grupa i delova državnog aparata. Primarni cilj regionalno povezanih organizovanih kriminalnih grupa nije tek puko pribavljanje imovinske koristi kroz nelegalne aktivnosti već „pranje novca“, odnosno njegovo prebacivanje i plasman u legalne kanale finansijskih transakcija.

Ovaj „oprani novac“ često ulazi u kupovinu nekretnina, proces privatizacije ili finansiranje izbornih kampanja. Deo tog novca služi i

za „kupovinu zaštite“ – korumpiranje državnih funkcionera, tužilaca i pripadnika policije da bi se došlo do zaštićenih informacija i ostvario uticaj na tok i ishod kriminalnog delovanja.

Drugu, opravdavajuću i anestetizirajuću, stranu mehanizma održanja visokog nivoa korupcije predstavlja zatečena, tradicijski formirana političko-kulturna matrica i način ponašanja koji se pomirio i svikao na korupciju verujući da je nje oduvek bilo i da će je uvek biti. Izraz takvog stanja duha su i „narodne umotvorine“ poput one raširene „para vrti gde burgija neće“, ili cinične konstatacije da „smo mi mitološki narod jer ne možemo bez mita“ (Orlović, 2006: 90)

Uzaludnost borbe protiv korupcije na njenim strateškim visovima možda najbolje ilustruje krilatica, modernim vokabularom rečeno slogan, „Velikim lopovima se skida kapa, a malim glava“. Kao najmoćniji i najodgovorniji vide se pripadnici političke elite pa se zato upućuje satirična poruka da su „političari nekada imali viziju a sada su sve sveli na proviziju“.

Sličnu poruku i dejstvo ima i „amoralni familizam“ – način ponašanja koji u svim relacijama ima u fokusu samo interes pojedinca i njemu najbližeg okruženja, bez obzira na zakone i profesionalne standarde. Korupciju u javnom sektoru u velikoj meri olakšava raširena logika i razumevanje javne svojine i interesa kao „Alajbegove slame“, nečeg što, za razliku od privatnog, nema titulara, što je i ničije i svačije, time i moje.

Iz prilično objektivizirane vizure građana zemalja u tranziciji „socijalnu piramidu korupcije“ čine njena masovna široka osnova od sitne, svakodnevnne korupcije čiji su akteri niži činovnici i građani, a osnovni razlog ima u raširenom siromaštvu i nesigurnosti i njeni visovi na kojima je predatorska (grabežljiva) nova buržoazija koja moć crpi iz ekstralegalnog prelivanja javnih resursa u privatne džepove. Predatore čine dve velike grupacije: a) oni „veliki, uspešni preduzetnici“ koji su do svoje pozicije došli uz korišćenje političke podrške i monopolske privilegije, a ne kroz otvorenu tržišnu konkurenciju i b) partijski poslenici i poverenici na čelu neprivatizovanih preduzeća i javnih fondova čija privilegovana pozicija je uslovljena promocijom partijskih interesa unutar koje je moguće „ugraditi“ i sopstvene interese.

Da li se iz raširene prakse traganja za rentom izvan logike tržišta i konkurencije može izvući (neo)liberalni zaključak da je koren korupcije u samom postojanju države – posebno u prekomernim, selektivnim i deformišućim državnim intervencijama i davanjima koja stvaraju plodno tlo za korupciju?

Istina je, zapravo, da razornu kombinaciju čine razuđena državna intervencija, uz istovremeno odsustvo čvrstog institucionalnog okvira i preciznih pravila igre, uključiv kontrolu javnih finansija i efektivno antimonopolsko zakonodavstvo i praksu.

Na drugoj strani, nema dokaza da su privatni monopoli manje nedelotvorni i korumpirani od javnih, niti da privatizacija, posebno ona dugo trajuća i netransparentna, odbacuje pozitivne razvojne i socijalne efekte, uključiv i redukovanje korupcije.

U ekonomskoj literaturi nesporno je postojanje snažne veze između korupcije i usporenog privrednog rasta, ali nema saglasnosti oko mreže pouzdanih indikatora i njihove uzajamne korelacije. Radi se o intenzitetu delovanja pojedinih varijabli poput smanjenja budžetskih prihoda (nesposobnost prikupljanja prihoda), odnosno širenja sive ekonomije, na jednoj, smanjenja direktnih investicija, odnosno rezultirajuće uvećane cene kapitala, na drugoj, i deformisanog razvoja i alokacije resursa, na trećoj strani.

Pak Hung Mo konstatuje, recimo, povezanost korupcije sa smanjenjem privatnih investicija i uvećanom političkom nestabilnošću, kao rezultantom suženog vremenskog okvira u kojem političari mogu konvertovati moć u novac, kao i smanjenjem broja ljudi koji se, u tom okviru, žele baviti privrednim aktivnostima. (Mo, 2001: 154).

Istovremeno, brojni autori, poput Tancija, konstatuju da je korupcija vezana za rast javnih investicija, jer su one jedina budžetska stavka na koju novoizabrani političari mogu direktno uticati. Ostale pozicije su manje-više već određene obavezama prethodnih vlada, odnosno „stečnim pravima“ budžetskih korisnika.

Bez obzira na odgovor na pomalo artifičijelnu dilemu šta je starije kokoška ili jaje, odnosno korupcija ili neproduktivne državne intervencije, nesporna posledica je u raljama predatora zarobljena država. U takvim državama opsesija prisvajanja nezarađenog – traganja za



rentom, vodi endemski raširenoj korupciji u kojoj je sve na prodaju: sudovi, partije i parlament, policija i poreska uprava (Begović, 2007: 150).

Inače, po složenoj „analizi analiza“ kakvu predstavlja indeks percipirane korupcije koji je na osnovu 13 različitih anketa koje popunjavaju eksperti i poslovni ljudi, izradio Transparency International, primera radi Crna Gora je, 2009. godine, u grupi od 180 zemalja na 69 mestu sa indeksom 3,9 koji govori da zemlja još nije izašla iz zone rizika od sistemske političke korupcije. Poređenja radi, lošije rezultate imaju BiH (3,0), Albanija (3,2), Srbija (3,5) pa i Makedonija, Bugarska i Rumunija (3,8). Tik iznad Crne Gore je Hrvatska (4,1), dok su Mađarska (5,1) i, posebno Slovenija (6,6) već u zoni „benigne“ decentralizovane i administrativne korupcije.

#### **4. Strategija borbe protiv korupcije**

Iako svesne da put ka evropskim integracijama podrazumeva i odlučnu borbu sa korupcijom vlasti u regionu su sa zakašnjenjem, početkom trećeg milenija, donele nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i akcione planove za njeno sprovođenje. Paralelno u parlamentima su donošeni i zakoni sa znatnim, bar potencijalnim, antikoruptivnim potencijalom, poput Zakona o javnim nabavkama, slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, sprečavanju sukoba interesa, finansiranju stranaka, kao i zakoni o zaštitniku građana i državnoj revizorskoj instituciji. Prethodni period odbeležili su i brojni nesporazumi i teškoće u radu i opstrukcija ranije formiranih tela za borbu protiv korupcije.

Osnovnu svrhu i suštinu antikoruptivne strategije čini promovisanje i uspostava sistema društvenog integriteta i pratećih mehanizama odgovornosti čiji je cilj da korupciju učini visokorizičnim poduhvatom sa neizvesnom i malom zaradom.

U oslonu na analize Transparentnosti, sistem društvenog integriteta vidi se kao grčki hram čiji krov – integritet, podupire niz od 8 stubova koji čine konstitutivne delove jedinstvenog sistema (Transparentnost Srbija-EPUS, 2001).

Oslonce – stubove sistema društvenog integriteta čine:

- efikasna zakonodavna vlast,
- kompetentna, odgovorna i nadzirana izvršna vlast,
- nezavisno pravosuđe, uz princip „stabilnosti“ sudske funkcije,
- postojanje posebnih organa i institucija poput revizora, ombudsmana, poverenika za informacije od javnog značaja ili nezavisnih agencija za borbu protiv korupcije,
- profesionalne javne službe,
- transparentna i delotvorna lokalna samouprava,
- nezavisni i slobodni mediji i
- kritično i razvijeno civilno društvo i građani svesni svojih prava i obaveza.

Ako bismo se ponovo vratili na polaznu Klitkardovu formulu za određenje korupcije, onda bi obrnuti sled: redukovati diskreciona ovlašćenja, razbiti monopole a istovremeno uvećati, moralnu, političku i krivičnu odgovornost predstavljao neku vrstu „dobitne kombinacije“ za uspešnu borbu protiv korupcije.

Više je nego očigledno da se korupcija javlja tamo gde postoji kombinacija mogućnosti i sklonosti. Antikoruptivne strategije treba da budu usmerene na oba činioca.

Mogućnosti mogu biti minimalizovane putem sistemskih reformi, a sklonost smanjena povećanjem transakcionih troškova, odnosno preokretanjem scenarija „visoka dobit, nizak rizik“ u „niska dobit, veliki rizik“ delotvornim kombinovanjem preventivnih, prisilnih i odvrćajućih mehanizama odgovornosti.

Imajući, pre svega, u vidu postkomunističke zemlje, Rasma Karklins efektivnu antikoruptivnu strategiju vidi kao koherentno jedinstvo četiri faze i grupe aktivnosti gde svaka naredna logično proizilazi iz prethodne:

- prepoznavanje i utvrđivanje činjenica o korupciji;
- izgradnja optimalnog pravnog i institucionalnog okvira i mehanizama;
- funkcionalna mreža delujućih antikoruptivnih tela i institucija i

- monitoring i fino podešavanje i doterivanje mehanizama i procedure borbe protiv korupcije (Karklins, 2007).

Ogromnu ulogu i značaj u suzbijanju korupcije imaju međunarodna tela, konvencije, preporuke i drugi oblici međunarodne regulative, kao i razmena nacionalnih iskustava. Suzan Rouz-Ejkerman sa grupom saradnika, na osnovu komparativnih studija dolazi do pet elemenata pozitivne uloge koju međunarodna zajednica može odigrati u suzbijanju korupcije (Rouz Ejkerman, 2008).

Pre svega radi se o značajnoj ulozi koju igraju međunarodna tela, institucije i mreže i standardi, preporuke i regulativa koju oni donose.

Konvencije OUN o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala ili Krivično pravna i Građansko-pravna konvencija o korupciji Saveta Evrope, odnosno njegova Konvencija o traženju, zapleni i konfiskovanju prihoda stečenih kriminalom su neki od primera konvencija koje ratifikuju i preuzimaju nacionalne institucije i zakonodavstvo.

Značajnu ulogu igraju i međunarodne i regionalne mreže poput Programa Saveta Evrope za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (OCTOPUS), ili Komiteta eksperata Saveta Evrope za sprečavanje pranja novca (MONEYVAL).

Na, ključnu ulogu u regionu nesporno igra mreža Grupa država za borbu protiv korupcije GRECO, koja se, unutar monitoringa i evaluacije nacionalnih strategija i akcionih planova za borbu protiv korupcije bavi i transparentnošću delovanja sudstva i tužilaštva, revizijom budžeta i poslovanja javnih preduzeća i sistemom javnih nabavki kao neuralgičnom tačkom korupcije. Optimalno normativno uređenje i kontrola i nadzor nad finansiranjem stranaka i izbornih kampanja, rečju kontrola kretanja novca u politici je takođe jedno od ključnih područja GRECO aktivnosti.

Po pravilu, unutar vrednovanja sektorskih akcionih planova i strategija se posebno opserviraju oblasti poput javnih finansija, uprave i javnih službi, pravosuđa i policije. „Štelovanje“ mehanizama i procedura karakterišu i celinu privrednog i političkog sistema. Na drugoj strani, u implementaciji antikoruptivnih mera posebno se značajnim smatraju uloge medija i civilnog društva.

Drugi strateški pravac delovanja međunarodnih organizacija je svakako pomoć u reformi i podizanju kapaciteta postojećih institucija

poput tužilaštva ili carinske i poreske službe, odnosno uspostavljanju i „postavljanju na noge“ organa „četvrte grane vlasti“ – zaštitnika građana, revizorske institucije, antimonopolskih tela ili onih koji se bave konfliktom interesa i korupcijom.

U budućnosti međunarodna zajednica bi mogla više učiniti i na antikoruptivnoj zaštiti sredstava međunarodnih investitora, kao i kontroli ponašanja, odnosno smanjenju spremnosti predstavnika multinacionalnih korporacija i organizacija da daju i primaju mito.

Obilje primera pokazuje da se, posebno u uslovima krize i zaoštrene tržišne konkurencije, korporacije služe nelegalnim uticajem i potkupljivanjem domicilnih vlasti. „Ugrađivanjem i dilovanjem“ neretko se služe i predstavnici međunarodnih institucija.

Najzad, aktuelna finansijska i ekonomska kriza potencira značaj primene i pete grupe aktivnosti međunarodnih aktera – sprečavanje prometa tajnih fondova i kontrolu „poreskih rajeva“.

Operativno posmatrano, efektivna strategija podrazumeva koherentno jedinstvo i produbljivanje tri vrste strategija: kratkoročne (do dve godine trajanja), srednjoročne (do pet godina) i dugoročne strategije borbe protiv korupcije koja uključuje bar decenijsku implementaciju seta antikoruptivnih mera (Čupić, 2008: 38).

Njihov sadržaj, strukturu i aktere možda najbolje reprezentuje 20 vodećih principa u borbi protiv korupcije Saveta Evrope, od kojih se svojom aktuelnošću posebno izdvaja njih jedanaest:

- koordinisana kriminalizacija nacionalne i internacionalne korupcije;
- nezavisnost, autonomija i opremljenost resursima organa nadležnih za prevenciju, istragu, krivično gonjenje i osudu krivičnih dela korupcije;
- adekvatne mere za oduzimanje imovine od krivičnih dela korupcije;
- ograničenje imuniteta od istrage, krivičnog gonjenja i osude za krivična dela korupcije;
- uključivanje u kodekse ponašanja i pravila ponašanja državnih službenika antikoruptivnih normi;

- primena procedura revizije na aktivnosti državne uprave i javnog sektora;
- adekvatna procedura javnih nabavki koja promovise poštenu konkurenciju i odvraća korumpirane;
- ohrabrivanje usvajanja, od strane izabranih predstavnika, kodeksa ponašanja i pravila finansiranja političkih partija i izbornih kampanja koja onemogućavaju korupciju;
- sloboda medija da prime i saopšte informacije o pitanjima korupcije;
- ohrabrivanje istraživanja korupcije i
- pristup koji omogućuje da se u svakom aspektu borbe protiv korupcije u obzir uzmu moguće veze sa organizovanim kriminalom i pranjem novca ([www.antikorupcija-savet.sr.gov.rs](http://www.antikorupcija-savet.sr.gov.rs)).

Možemo konstatovati, nažalost, duboke korene koje korupcija ima u kulturi i istoriji društva, kao i visoke transakcione troškove korupcije koja direktno umanjuje društveni rast i blagostanje. Uspešna borba na suzbijanju korupcije moguća je jedino ako postoji raširena svest o njenim razornim efektima, jasna i delatna politička volja, odgovarajući normativno-institucionalni okvir i jedinstvena i koherentna antikoruptivna strategija, uključiv monitoring i evaluaciju od strane nezavisnih tela.

Zaključnu konstataciju na najbolji način reprezentuje uverenje da je dugoročno gledano „prirodni ambijent“ i najširi okvir za suzbijanje korupcije rezultanta angažovanja i sinergetskog delovanja tri grupe elemenata: a) vladavine prava, a ne partokratske vladavine, unutar koje se vrši što ravnomernija raspodela i balansiranje moći društvenih grupa; b) negovanja „nežne, osetljive biljke“ političkog i najšireg socijalnog dijaloga unutar razvijene mreže oblika i institucija participativne demokratije i c) razvoja samogenerišućeg i samoodrživog, robustnog i kuražnog civilnog društva sa transparentnim metodama delovanja i finansiranja. Naravno, u osnovi i pozadini je uvek evolucija od (pritvorog) podanika i/ili bahatog primitivca ka samoosvešćenom građaninu uspravnog hoda.

#### *4. 1. Izazovi i dometi borbe protiv korupcije: slučaj Srbija*

Borba protiv gotovo endemski raširene korupcije i formiranje odgovorne, kompetentne i nekorumpirane vlasti bili su jedno od ključnih obećanja novih demokratskih vlasti, nakon promena oktobra 2000. godine. Čitavu deceniju kasnije rašireno dominantno uverenje da su na planu redukovanja korupcije učinci krajne nedovoljni neophodnom, čak nužnom, čini analizu efekata borbe protiv korupcije.

Hronološki posmatrano, prva značajna antikorupcijska mera Vlade Srbije bilo je, uz veliku medijsku pompu, osnivanje Saveta za borbu protiv korupcije, krajem 2001. godine.

Savet je osnovan kao stručno-savetodavno telo Vlade Srbije sa zadatakom da predlaže mere koje treba preduzeti u borbi protiv korupcije, ali i da prati njihovo sprovođenje i inicira donošenje propisa i mera usmerenih na njeno redukovanje. Naglašena kritičnost članova, uz istovremeni neautomni, konsultativni status Saveta, učinili su, međutim, da gotovo deceniju duga istorija odnosa Saveta i postoktobarskih vlada pretežno bude istorija sukoba, nerazumevanja i (od strane vlada) ignorisanja.

Sporenja su intenzivirana nakon ubistva premijera Đinđića, 2003. godine kada je Savet pokazao ambiciju da osim projektovanja antikoruptivnog normativnog dizajna analizira slučajeve velike, „visokona-ponske“ korupcije i predlaže mere koje su nužno zadirale u logiku i odnose ekonomske i političke moći. U slučajevima poput izvoza šećera, Nacionalne štedionice, stečaja „Sartida“, sporenja oko „Mobtela“ ili „sumnjivih“ privatizacija praćenih upornim protestima radnika („Jugoremedija“, Veterinarski zavod) pokazalo se da se antikoruptivne mere teško i tek selektivno i post-festum primenjuju. Članovi Saveta su u svojim preporukama konstatovali gotovo imperijalna ovlašćenja državnih agencija i sugerisali daleko rigorozniju kontrolu procesa privatizacije, pre svega porekla novca i boniteta kupaca, ukazujući na realnu opasnost od pranja novca i kriminalizacije privatizacije. Na drugoj strani, predstavnici vlasti su u javnosti kreirali sliku o nestručnosti i ideološkoj, prosamoupravnoj ostrašćenosti Saveta. Permanentno proizvođenje, odnosno okrivljanje afera, uzajamne optužbe i podele na „naše“ i „njihove“ tajkune, kao i nestabilna pravila igre i čak četvrtina

i formalno neuspelih privatizacija u velikoj meri su potvrda argumentacije Saveta (Barać, 2006: 14-28; Golubović, 2006: 129–138).

Od formiranja Saveta do kreiranja Strategije za borbu protiv korupcije (krajem 2005), ostvaren je bar pomak na normativno-institucionalnoj ravni. Za četiri godine Skupština Srbije donela je set zakona od kojih se, naglašenom svojom antikoruptivnom dimenzijom, izdvaja sledećih devet: Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o finansiranju političkih stranaka, Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o zaštitniku građana, Nov krivični zakonik, Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, kao i Zakon o sprečavanju pranja novca.

Neautonomni status, nedovoljni raspoloživi resursi, odnosno odsustvo praktične podrške telima koja treba da se bave njihovom implementacijom su krajnje limitirali praktične efekte antikoruptivnog zakonodavstva.

Istovremeno, vlasti su potpisale ili ratifikovale ključne međunarodne antikoruptivne instrumente poput OUN Konvencije protiv korupcije ili tri konvencije Saveta Evrope – Krivičnopravnu i Građanskopravnu o korupciji, kao i Konvenciju o traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenim kriminalnim aktivnostima. Tadašnja Državna zajednica Srbije i Crne Gore je, maja 2003. godine, prijemom u Savet Evrope postala i članica GRECO grupe.

Zbog vidljivog odsustva strateškog delovanja u borbi protiv korupcije, ali i jasnih preuzetih obaveza unutar GRECO grupe, Skupština Srbije je, decembra 2005. godine, usvojila Odluku o utvrđivanju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. Odlukom se obavezuje Vlada Srbije da donese i prateći akcioni plan za sprovođenje strategije, obezbedi sredstva za njegovo sprovođenje, kao i da predloži donošenje (tek tri godine kasnije usvojenog) zakona o formiranju nezavisnog antikorupcijskog tela (Agencije). Svi državni organi na koje se Strategija odnosi bili su u obavezi da sarađuju u izradi i sprovođenju akcionog plana.

Sama Strategija kao formativni dokument je za osnovni, „strateški“ cilj imala da poveže tri vrste mera: edukativne, preventivne i represivne. Strukturno, ona je podeljena na tri tematska poglavlja.

U prvom se konstatuju uzroci i razorne posledice korupcije, formulišu strateški ciljevi – stvaranje antikorupcijske kulture i redukovanje stepena korupcije, kao i uslovi za njeno efektivno sprovođenje.

U drugom delu dokumenta se detektuje sedam ključnih arena za realizovanje seta antikoruptivnih mera: politički sistem, pravosuđe i policija (kao „poslednja linija odbrane“), sistem državne uprave, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave i javnih službi, javne finansije i privredni sistem, kao i građani i mediji, kao neka vrsta logističke podrške.

U ravni političkog sistema Strategijom se detektuju netransparenčnost rada državnih organa i tokova novca u politici, ali i demagoški i populistički niska primanja funkcionera i instrumentalizacija korupcije u svrhe političkih obračuna kao barijere efektivnom redukovanju korupcije. U setu preporuka od posebnog značaja su donošenje kodeksa ponašanja funkcionera i zaposlenih, usvajanje efektivnih i održivih propisa o finansiranju stranaka i sprečavanju sukoba interesa, ali i unošenje elemenata personalizacije u izborni sistem.

Nezavisno i efikasno pravosuđe i policija vide se kao neka vrsta centralnog nerva pravne države i sankcionisanja koruptivnog ponašanja. Veliki praktičan značaj ima pet ponuđenih preporuka: zabrana političkog delovanja i unapređenje unutrašnje i spoljne kontrole rada, profesionalna kompetentnost i stalnost pozicija, razvijeni i primenjivi kodeksi ponašanja, zaštita „zviždača“ – osoba koje prijavljuju korupciju i svedoka, kao i oduzimanje imovine stečene kriminalom i korupcijom.

Kada je o državnoj upravi, javnim službama i regionalnoj i lokalnoj autonomiji i samoupravi reč Strategijom se u prvi plan postavlja dosledno provedena depolitizacija, profesionalizacija, racionalizacija i modernizacija – sistem „otvorene vlade i vlasti“. Sprečavanje sukoba interesa i zabrana iskorišćavanja (ranije) službene pozicije su pouzdane antikoruptivne methodske alatke.

Kontrola javnih finansija i potrošnje je od ključnog značaja za zatvaranje koruptivnih kanala. Kontrola prihodne i rashodne strane budžeta, njihove celishodnosti, stvaranje delatne revizorske institucije, ali i internih finansijskih kontrola i, pre svega, uspostavljanje efikasnog mehanizma kontrole opravdanosti, ali i realizacije odobrenih javnih nabavki su, pošto se radi o milijardama evra, od neprocenjivog značaja.



U oblasti privrede temeljni antikoruptivni potencijal imaju sledeće četiri grupe mera:

- ograničavanje uloge države u privredi na ustanovljenje pravila tržišne utakmice, redukovanjem monopola, slobodu ugovaranja i stvaranje povoljnog (i nekorumpiranog) poslovnog okruženja;
- kontrola i unapređenje transparentnosti procesa privatizacije;
- uvođenje planova integriteta za privredne subjekte i
- poboljšanje korporativnog upravljanja.

Činjenica da korupcija u medijima praktično obesmišljava i onemogućava javni nadzor razlog je što se u Strategiji antikoruptivnom menadžmentu u medijima pridaje veliki značaj. Po mome sudu, ključno značenje ima narednih šest preporuka:

- razgraničenje delatnosti oglašavanja i informativne funkcije unutar medija;
- uvid u vlasničku strukturu medija i sprečavanje njihove monopolizacije;
- samostalnost i autonomija RRA i Agencije za telekomunikacije;
- kreiranje jedinstvenog kodeksa etike novinara i
- skrupulozna primena principa nespojivosti rada novinara i njihove političke aktivnosti.

Najzad, kada je o poziciji i ulozi građana i organizacija civilnog društva (OCD) reč, čini se da pet preporuka ima dugoročni značaj i važenje:

- permanentna kampanja podizanja svesti građana o štetnosti korupcije i načinima borbe protiv nje;
- uvođenje edukacije o korupciji u obrazovne institucije;
- potpuna transparentnost finansijskog poslovanja OCD;
- unapređivanje rada profesionalnih udruženja u borbi protiv korupcije i
- njihovo uključivanje u antikoruptivne aktivnosti državnih organa (Lutovac, Barać, 2006: 174–186).

Treće poglavlje nagoveštava potrebu stvaranja (tek četiri godine kasnije formiranog) nezavisnog tela koje će vršiti nadzor nad sprovođenjem Strategije i koordinirati rad državnih organa u borbi protiv korupcije.

U međuvremenu, Vlada Srbije je svojom odlukom formirala Komisiju koja bi se, do izbora nezavisnog tela, bavila primenom Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i preporuka GRECO grupe. Neposredni zadatak Komisije je bio da prati sprovođenje obavezujućih preporuka GRECO grupe, izradu sektorskih planova za borbu protiv korupcije i, pre svega, da pripremi Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. Vlada je svojom odlukom obavezala Komisiju da je o svom radu obaveštava na svakih 90 dana. Komisiju su činili predsednik i devetoro članova, sa svojim zamenici-ma, kao i sekretar komisije. U sastav Komisije ušli su ministar pravde Zoran Stojković, kao njen predsednik, predstavnici još tri ministarstva: Ministarstva unutrašnjih poslova (Službe za borbu protiv organizovanog kriminala), Ministarstva finansija (Uprave za sprečavanje pranja novca) i Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, kao i predstavnici Narodne skupštine, Vrhovnog suda, Republičkog javnog tužilaštva, Saveta za borbu protiv korupcije i predstavnici civilnog sektora i medija.

Godinu dana kasnije (decembra 2006. godine) usvojen je i Akcioni plan za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije.

U Akcionom planu je, u skladu sa evropskim standardima, za svaku od sedam oblasti za koje je Strategija utvrdila pravce delovanja, razrađen posebni paket mera i aktivnosti vezan za ukupno čak 168 formulisanih konkretnih ciljeva. Pored spiska mera navode se taksativno institucije nadležne za njihovo sprovođenje, rokovi izvršenja, neophodna sredstva, kao i mogući problemi i otpori.

Sa političkim promenama, odnosno promenom sastava Vlade Srbije nakon izbora 2007. godine, Komisija je, međutim, praktično prestala sa radom, a da formalno nije ugašena ni sa formiranjem Agencije za borbu protiv korupcije što rečito govori o političkim (ne)prilikama u Srbiji.

No, i pored kreiranja normativno-institucionalnog okvira (makar na nivou strateške zamisli) u naredne tri godine nije došlo do redukovanja (visokog) indeksa percipirane korupcije (3,5).

Na preporuke i sugestije GRECO grupe (25 preporuka iz 2008) i Evropske komisije, dominantna reakcija je ponovo bila razrada normativnog dizajna. Po uverenju stručne javnosti u bar pola od u međuvremenu donetih (8) ključnih antikoruptivnih zakona radilo se o prepravci i doradi tek nedavno usvojenih – gromoglasno najavljivanih i reklamiranih a praktično nedelatnih zakonskih projekata.

Primeru radi, izmenama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (jun 2007) poverenik je dobio mogućnost da pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona i opštih akata.

Izmenama i dopunama zakona o zaštitniku građana (jun 2007) zaštitnik i njegovi pomoćnici dobijaju imunitet kao i poslanici. Zaštitnik za svoj rad odgovara direktno parlamentu i ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti.

Izmenama zakona o finansiranju stranaka (polovičnim i nedovoljnim) otklonjeno je bar najgore rešenje po kojem su kontrolu i nadzor nad stranačkim finansijama i troškovima izbornih kampanja vršili RIK i parlamentarni Odbor za finansije indeksa – tela pod kontrolom političkih stranaka! Od kraja 2009. godine, odnosno od početka 2010. godine tim poslovima će se baviti novoformirana Agencija za borbu protiv korupcije.

Novim Zakonom o javnim nabavkama ojačani su status i pozicija Komisije za zaštitu prava, koja postaje nezavisan organ imenovan od parlamenta i sa pravom pokretanja sporova pred Upravnim sudom, kao i Uprave za javne nabavke koja je dobila zadatak da izdaje sertifikate službenicima koji se bave javnim nabavkama i održava portal javnih nabavki.

Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (mart 2009) propisano je da se sve transakcije preko 15.000 evra obavljaju preko banaka, a ne kao ranije „u kešu“. Gotov novac neće moći da uzimaju ni prodavci pokretne imovine velike vrednosti. Uprava za sprečavanje pranja novca moraće da obaveštava o svakoj transakciji većoj od propisanog iznosa.

Značajan antikoruptivni potencijal ima i Zakon o računovodstvu i reviziji (maj 2006) kojim se uvodi nov sistem interne revizije i upošljava veći broj revizora.

Konačno, donetim Zakonom o oduzimanju imovine stečene krivičnim delom (oktobar 2008) formira se i Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom (unutar Ministarstva pravde) što će sigurno odvratajuće delovati na počiniocima krivičnih dela (<http://www.srbija.gov.rs/>).

No ključnu novost predstavlja donošenje (oktobar 2008. godine) Zakona kojim se formira Agencija za borbu protiv korupcije. Agencija je projektovana kao nezavisan organ odgovoran Narodnoj skupštini. Skupština, naime, bira, na predlog svog Administrativnog odbora, Vlade, predsednika republike, Socijalno-ekonomskog saveta, Vrhovnog kasacionog suda, Državne revizorske institucije, Advokatske komore i zajedničkih predloga medijskih udruženja, kao i zaštitnika građana i poverenika za informacije od javnog značaja, devetoro članova Odbora Agencije.

Odbor Agencije, pored ostalog, bira i razrešava direktora Agencije, odlučuje kao drugostepeni organ po žalbama na odluke direktora kojima se izriču mere u skladu sa zakonom, usvaja izveštaj o radu Agencije i predlaže budžetska sredstva za rad Agencije.

Direktor predstavlja Agenciju, rukovodi njenim radom, donosi odluke o povredi zakona i izriče mere, priprema izveštaje i planove, donosi opšta i pojedinačna akta i odlučuje o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih u Agenciji.

U zaista širok krug nadležnosti Agencije spada nadziranje sprovođenja Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije, preuzimanje poslova (od Repuličkog odbora za rešavanje o sukobu ineresasa koji je formiranjem Agencije prestao sa radom) rešavanja sukoba interesa i vođenja registra funkcionera i njihove imovine, kao i kontrole izveštaja i završnih računa stranaka i izbornih kampanja. Agencija će koordinirati i brojne aktivnosti poput uvođenja planova integriteta, pružanja stručne pomoći u borbi protiv korupcije i međunarodne saradnje u ovoj oblasti. Od posebnog značaja je, međutim, pravo pokretanja inicijativa za donošenje i izmenu antikorupcijskih propisa. Agencija je i oficijelno započela sa radom 1. januara 2010.

U, čini se, nedovoljno efektivna ovlašćenja Agencije spadaju mere izricanja upozorenja i mera javnog objavljivanja preporuka za razrešenje funkcionera, uz inicijativu za razrešenje organu koji ga je izabrao ili imenovao.

Na drugoj strani, neprijavljivanje imovine ili davanje lažnih podataka o imovini je krivično delo sa zaprećenom kaznom od šest meseci do pet godina zatvora, uz prestanak radnog odnosa i (rigoroznu) zabranu obavljanja javne funkcije u roku od 10 godina od pravosnažnosti presude (<http://www.korupcija.org>).

Sudbina ovog ambiciozno zamišljenog organa zavisice pre svega od prevladavanja tri ključne „boljke“ dosadašnje prakse i položaja antikoruptivnih tela, odnosno od: 1) opremljenosti dovoljnim krugom ovlašćenja i materijalnih i ljudskih resursa da se ona i realizuju; 2) snage da obezbedi uvažavanje svojih stavova i odluka, time i zadobije podršku građana, kao i, u ništa manjoj meri, 3) umeća koordiniranja i uvezivanja svih antikoruptivnih tela, posebno onih zaduženih za nadzor nad javnim nabavkama, sukobom interesa, privatizacijom i tokovima novca u politici.

Jedino tako bi se došlo do uvećanja prihoda i istovremenog smanjivanja troškova države, odnosno smanjivanja transakcionih troškova i redukovanja korupcije.

## Literatura

- Antonić, Dragomir i drugi (2001). *Korupcija u Srbiji*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
- Begović, Boris (2007). *Ekonomska analiza korupcije*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
- Čupić, Čedomir (2008). *Institucije i korupcija*, u Političke institucije i demokratija. Beograd: FPN.
- Karklins, Rasma (2007). *Sistem me je naterao: Korupcija u postkomunističkim društvima*. Beograd: OSCE.
- Klitgaard, Robert (1988). *Controlling Corruption*. Berkley: University of California.
- Korupcija i ljudska prava: uspostavljanje veze* (2010). Beograd: Fond za otvoreno društvo.
- Kregar, Josip (1997). *Korupcija*. Zagreb: Financijska praksa.
- Mo, Pak Hung (2001). *Corruption and Economic Growth*. Journal of Comparativ Economics.

- Meško, Gorazd, Petrović, Borislav (2004). *Kriminologija*. Sarajevo: Pravni fakultet.
- Novaković, Nada (2002). *Korupcija u Srbiji*. Beograd: Sociološki pregleđ.
- Orlović, Slaviša (2008). *Politički život Srbije između partokratije i demokratije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Pope, Jeremy (2003). *Antikorupcijski priručnik*. Beograd: Transparenčnost.
- Rouz-Ejkerman Sjuzan (2007). *Korupcija i vlast*. Beograd: Službeni glasnik.
- Rouz-Ejkerman Sjuzan (ur) (2008). *Ekonomija korupcije: međunarodni priručnik*. Beograd: Službeni glasnik.
- Sartori, Đovani (2003). *Uporedni ustavni inženjering*. Beograd: Filip Višnjjić.
- Stojiljković, Zoran (2008). *Partijski sistem Srbije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Tanci Vito (1998). *Corruption Around the World*, Vol. 45, No 4, IMF Staff Papers.
- Vujaklija, Milan (1961). *Leksikon stranih reči i izraza*. Beograd: Prosveta.
- Vuković, Slobodan (ur). *Korupcija i vladavina prava*. Beograd: Institut društvenih nauka. WB (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, DC.
- Rezolucija o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije*. [www.antikorupcija-savet.sr.gov.rs](http://www.antikorupcija-savet.sr.gov.rs).
- UNDP (2004). *Anti-Corruption. Practice Note*. [www.undp.org/governance/docs/AC-PN](http://www.undp.org/governance/docs/AC-PN).
- Zbornik: Borba protiv korupcije u Srbiji: između Nacionalne strategije i Akcionog plana* (2006). (ur. Zoran Lutovac i Verica Barać) Beograd: FES.

## NEZAVISNA TELA

### - četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti -

**Sažetak:** *Nezavisna tela su relativno nove institucije koje se razlikuju u pogledu osnova nastanka (Ustav, zakon), po načinu izbora, ovlašćenjima, načinu finansiranja, kao i po načinu delovanja koji je profilisao njihov kredibilitet. U skladu sa ovim razlikama, nezavisna tela se nalaze u rasponu između „četvrte grane vlasti“ i vodećih institucija u pogledu kontrole i nadziranja vlasti. Dve osnovne karakteristike nezavisnih tela su njihova nezavisnost i odgovornost. Bitan element nezavisnosti nezavisnih tela je i njihova potpuna finansijska nezavisnost u odnosu na vladu, odnosno izvršnu vlast. Važan faktor autonomije nezavisnih tela jesu kadrovi koji odolevaju političkim i drugim pritiscima. Da bi nezavisna tela bila efikasna, potrebno je da budu: potpuno nezavisna od vlade; da imaju široka ovlašćenja; da imaju odgovarajuće resurse i da njihov rad bude besplatan za podnosiocima pritužbi; da budu lako dostupna, kako u geografskom smislu preko lokalnih kancelarija, tako i elektronskim putem; da podnose izveštaje i polažu račune za svoj rad parlamentu. Nezavisna tela su partneri jedna drugima i zajedničkim akcijama i delovanjem dolazi do sinergetskog efekta. U cilju uspešnijeg delovanja, moraju biti otvorena prema medijima, građanima, i udruženjima građana, odnosno svim akterima građanskog društva. Različitim nezavisnim telima stoje na raspolaganju i različiti mehanizmi i instrumenti. Nezavisna tela imaju veliki značaj u procesu demokratske konsolidacije jer utiču na povećanje odgovornosti nosilaca vlasti, poštovanje ljudskih prava i sloboda i na suzbijanje korupcije. Nezavisna tela su odgovorna onome ko ih je osnovao ili izabrao njihove*

---

<sup>1</sup> Autor je docent na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu.

*upravljačke strukture. Nezavisna tela u Srbiji se još uvek nalaze u formativnoj fazi i zato je naročito važno uspostavljanje standarda i principa, bez politizacije i kompromitacije njihovih ideja i institucija. Većina ovih ustanova je po nekoliko meseci kuburila sa prostorom, materijalnim i kadrovskim resursima koji su neophodni za efikasno funkcionisanje. Drugi problem su pritisci na njihov rad. Velike nadležnosti sa slabim resursima i instrumentima za rad su potencijalna opasnost za urušavanje ovih institucija. Iako je poslednjih godina učinjen značajan napredak u osnivanju i funkcionisanju nezavisnih regulatornih i kontrolnih tela, dosadašnja praksa ukazuje da ona nisu uvek u skladu sa proklamovanim principima i prihvaćenim međunarodnim standardima.*

**Gljučne reči:** nezavisna tela, kontrola, odgovornost, transparentnost, društveni integritet

## 1. Šta su nezavisna tela?

### Koji je cilj postojanja nezavisnih tela?

Složenost savremene države, dominacija vlade nad parlamentom, sporost i sudski troškovi, kao i sve veća otuđenost građana od ovih institucija usloveli su šezdesetih i sedamdesetih godina pojavu, najpre ombudsmana koji je mnogo ranije postojao u Švedskoj i Finskoj, a zatim i drugih nezavisnih tela.<sup>2</sup> Ova tela se zajedničkim imenom često nazivaju „četvrta grana vlasti”. Postoji više razloga zbog kojih su ona osnovana i postoje. To su: zaštita ljudskih prava i vladavine prava; eksterna kontrola vlade; transparentnost, odgovornost i javni integritet državnih institucija; postizanje ciljeva dobrog upravljanja i briga o javnom interesu. Nezavisna tela su ovlašćena za razne oblike kontrole, usmeravanja i uređivanja javnih poslova ili delatnosti. Njima su povereni zadaci u sprečavanju monopola i prevenciji korupcije. U parlamentarnim demokratijama veoma je važno pitanje odgovornosti (*accountability*) i javnog integriteta (*public integrity*), čime se teži odgovornoj vladi koja

---

<sup>2</sup> Beetham, David, 2008, *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku*, Interparlamentarna unija, UNDP, str. 75



radi u interesu svih građana. To znači, da upravljanje bude u skladu sa preferencama građana iskazanim na izborima i u skladu sa izbornim obećanjima. Cilj svih ovih institucija je da se brinu o poštovanju zakona i kontrolišu rad državnih organa. Najveći broj ovih tela i organa je anti-koruptivne prirode, odnosno, predstavljaju prepreku tendenciji kvarenja vlasti (poštovanje ljudskih prava, suzbijanja korupcije i pranja novca, kontrole zakonitosti javnih nabavki, zaštite konkurencije, sprečavanja sukoba interesa, obezbeđenja dostupnosti informacija od javnog značaja, kontrole trošenja državnog budžeta, kontrole rada organa uprave i javnih preduzeća). Osnivanje pojedinih nezavisnih tela uslovljeno je procesom evropskih integracija. Postojanje ombudsmana, ali i državne revizorske institucije eksplicitno se navode kao uslovi u nekoliko dokumenata EU koji se odnose na pristupanje Srbije EU. Nezavisna tela se u svom radu oslanjaju na parlament i na građansko društvo (građane, udruženja građana i medije). Iako bi spisak ovih tela mogao biti i širi, pažnja ovog istraživanja usmerena je na ona najvažnija, koja su nastala nakon političkih promena 2000. Dakle, nećemo se baviti Narodnom bankom Srbije; Visokim savetom sudstva, ni Državnim većem tužilaštva, koji bi, takođe, mogli da se podvedu pod „nezavisna tela“, već sledećim nezavisnim telima: zaštitnik građana (ombudsman), poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državna revizorska institucija, Agencija za borbu protiv korupcije, Savet za borbu protiv korupcije, Uprava za javne nabavke, Komisija za zaštitu prava ponuđača, Komisija za zaštitu konkurencije, i regulatorna tela sa posebnim osvrtom na Republičku radiodifuznu agenciju (RRA). Kod ovih tela će se obraditi način nastanka, način izbora, dužina mandata, broj članova, ovlašćenja, mogućnosti zakonodavne ili druge inicijative, sredstva za rad, kojem su odgovorne i podnose izveštaje, kao i specifičnosti pojedinih od njih.

## **Pokušaj klasifikacije**

Iako imaju slične ciljeve, nezavisna tela, znatno se razlikuju u pogledu pravnog statusa, načinu izbora i razrešenja njihovih članova, nadležnostima, načinu, odnosno izvorima finansiranja i stepenu samo-

stalnosti. Razlikuju se tela koje je osnovao parlament ili vlada. Tela koje osniva parlament mogu se po funkciji i ovlašćenjima podeliti na regulatore, kontrolore i korektore. Dok je uloga regulatora da regulišu i uređuju određenu oblast, kontrolori i korektori imaju ulogu da prvenstveno kontrolišu i utiču na rad izvršne vlasti, poput Državne revizorske institucije, zaštitnika građana, poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Tela koja osniva vlada su, po pravilu, upravni organi ili svojevrsne agencije. Nezavisna tela razlikuju se i po tome da li je osnov njihovog postojanja regulisan ustavom, zakonom ili na drugi način. Ustavom je regulisano postojanje Narodne banke Srbije (čl. 95), Državne revizorske institucije (čl. 96) i zaštitnika građana (čl. 138), Visokog saveta sudstva (čl. 153) i Državnog veća tužilaca (čl. 164). Većina nezavisnih tela formirano je na osnovu posebnih zakona, ili zakona koji regulišu određenu delatnost.<sup>3</sup> Osim ovih zakona, važni su i oni koji regulišu krivična dela korupcije, a sadržana su u Osnovnom krivičnom zakonu i Krivičnom zakonu Republike Srbije, kao i u Zakonu o preduzećima.<sup>4</sup> Telima koja je izabrao parlament, on delegira i nadležnosti. Prema kriterijumu nadležnosti, regulatorna tela mogu se svrstati u dve osnovne grupe: ona koja obavljaju regulatornu i kontrolnu funkciju u užem smislu i ona koja meritorno odlučuju ne samo o pravima i dužnostima nego i o upravljanju i o upotrebi ograničenih nacionalnih resursa (izvora energije, telekomunikacionim vezama, radiofrekvenciji).<sup>5</sup> U prvu grupu spadaju zaštitnik građana i poverenik

<sup>3</sup> Zakon o javnim nabavkama, 4. 7. 2002. 39/02; Zakon o finansiranju političkih stranaka, 18. 7. 2003. 72/03; Zakon o sprečavanu sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, 20. 4. 2004. 43/04; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, 21. 5. 2004. 55/04; Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, 2. 11. 2004. 120/04; Zakon o zaštiti konkurencije, 16. 9. 2005. 79/05; Zakon o zaštitniku građana, 16. 9. 2005. 79/05; Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, 14. 11. 2005. 101/05; Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, 23. 10. 2008. 97/08; Zakon o zabrani diskriminacije 7.4.2009. Službeni glasnik RS, br. 22/2009

<sup>4</sup> Osnovni krivični zakon („Sl. I. SFRJ“, broj 44/76, „Sl. I. SRJ“, broj 35/92 i „Sl. gl. RS“, broj 39/03), i Krivični zakon Republike Srbije („Sl. gl. SRS“, broj 26/77 i „Sl. gl. RS“ 16/90 i 67/03), kao i Zakon o preduzećima (“Sl. I. SRJ”, br. 29/96 i 36/02)

<sup>5</sup> Beljanski, Slobodan, 2008, *Regulatorna i kontrolna tela u Republici Srbiji*, Pregled, Republika Srbija, Godina LII, str. 68

za informacije, a ranije i Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa. U drugu grupu spadaju Savet Republičke radiodifuzne agencije (RRA), Agencija za telekomunikacije i Agencija za energetiku.

## 2. Najvažnija nezavisna tela

### *Zaštitnik građana (ombudsman)*

U zaštiti svojih prava, građani imaju pravo na predstavku. Pravo na predstavku (peticiju) je staro, skoro kao i institucija parlamenta. Smatralo se da Parlament Ujedinjenog Kraljevstva potiče od sastanaka Kraljevskog saveta na kojima su se razmatrale predstavke. Za ovu svrhu postoje Odbori za predstavke. Danas građani za ostvarivanje svojih prava ne moraju da idu u parlament ili na sud, već je institucija ombudsmana (zaštitnika građana) široko prihvaćen put za podnošenje individualnih pritužbi na postupke organa vlasti.<sup>6</sup> Zaštitnik građana (ombudsman) ima prvenstveno preventivnu i kontrolnu ulogu u pogledu zaštite ljudskih prava građana što predstavlja branu državnoj vlasti.<sup>7</sup> Ombudsman je osnovan najpre u Švedskoj Ustavom iz 1809. godine, kao specijalni izvestilac parlamenta, sa ciljem da nadgleda poštovanje političkog sporazuma o podeli vlasti od strane kralja. To je, po pravilu, organ parlamenta, koji se bira iz redova nestranačkih ličnosti, očekuje se da je nezavisan i da ne prima instrukcije od drugih organa, štiti prava građana od nekompetentne, neefikasne ili neodgovorne administracije, prati zakonitost i celishodost rada organa državne uprave, dostupan je građanima, deluje na njihov zahtev, ali i na sopstvenu inicijativu, ovlašćen je da ima pristup svim informacijama od javnog značaja, uključujući i one koje su proglašene za državnu tajnu, ima dobre odnose sa medijima i po pravilu je ovlašćeni predlagač zakona iz oblasti svojih nad-

---

<sup>6</sup> Internet adresa zaštitnika građana je: <http://www.ombudsman.rs/>

<sup>7</sup> Ova institucija se u skandinavskim zemljama naziva parlamentarni ombudsman, u Velikoj Britaniji – parlamentarni predstavnik za upravu, u Francuskoj – medijator Republike, u Irskoj – ombudsman, u Rusiji – komesar za ljudska prava, u Rumuniji – narodni advokat, u Hrvatskoj – pučki pravobranitelj.

ležnosti.<sup>8</sup> Značaj ovih tela raste sa tendencijom jačanja izvršne vlasti. Autoritet ovih institucija oslanja se na autoritet parlamenta. Osim etabliranih neposrednih mehanizama kontrole vlade od strane parlamenta, ombudsman ima važnu ulogu u uspostavljanju posrednih instrumenata kontrole vlade kroz promociju i nadzor nad ostvarivanjem prava građana, kroz nadziranje državne uprave i izveštavanje parlamenta i javnosti o propustima izvršne vlasti. Veoma često postoji tendencija javne uprave da donosi diskrecione odluke. Loša uprava može biti pristrasna, neažurna, nemarna, nestručna, neljubazna, nemoralna, nepravedna i neracionalna. U svom radu, ombudsman može od uprave tražiti odgovore i objašnjenja, ponekad davati predloge i preporuke. On nije snabdeven pravnim sankcijama, već njegova snaga leži na visokom autoritetu koji proizilazi iz načina izbora od strane parlamenta, dobrog odnosa sa javnošću, ali i od kredibiliteta koji sam izgrađuje svojom profesionalnošću, objektivnošću i stručnošću.

Zaštitnika građana u Srbiji bira Narodna skupština apsolutnom većinom glasova na predlog odbora za ustavna pitanja, takođe apsolutnom većinom članova odbora. Kandidata može da predloži svaka poslanička grupa, a on mora da je diplomirani pravnik sa najmanje deset godina iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje njegove nadležnosti, da ima visoke moralne i stručne kvalitete i zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana. Mandat Zaštitnika građana je pet godina i samo se jednom može ponoviti. On ima položaj funkcionera i uživa imunitet kao narodni poslanici. Sredstva za rad obezbeđuju se u budžetu na osnovu predloga koji zaštitnik građana podnosi vladi. Iako je Zakon o zaštitniku građana usvojen 2005,<sup>9</sup> zaštitnik građana (ombudsman) izabran je tek u julu 2007. godine.<sup>10</sup> Predviđeno je da Zaštitnik građana ima četiri zamenika 1. za ljudska prava i prava lica lišenih slobode; 2. za ravnopravnost polova, prava deteta i prava lica sa hendikepom; 3. za prava nacionalnih manjina i 4. za dobru upravu, odnosno

<sup>8</sup> Detaljnije u: Dobrašinović, Dragan, 2005, *Ombudsman između građana i institucija* u: *Ombudsman*, Centar za razvoj Srbije, str. 19; Videti i u: Milosavljević, Bogoljub, 2001, *Ombudsman, Zaštitnik prava građana*, Beograd: Centar za antiratnu akciju

<sup>9</sup> Zakon o zaštitniku građana, (16. 9. 2005.), „Službeni glasnik RS“, br. 79/05;

<sup>10</sup> Za prvog Zaštitnika građana izabran je Saša Janković 2007. godine.

pravilno i zakonito funkcionisanje administracije. Kod ombudsmana je proces izbora ključan za dobijanje poverenja javnosti u državne institucije. Jedan istaknuti ombudsman je primetio da – kakva god da je procedura za imenovanje, institucionalne garancije nezavisnosti će biti podrivene ukoliko postoji mogućnost da partijska pristrasnost, ili samo privid pristrasnosti, bude uočljiva pri imenovanju ombudsmana. Sa stanovišta odnosa političke vlasti, kako zakonodavne tako i izvršne, prema stvaranju uslova za delovanje zaštitnika građana neke stvari su vrlo indikativne. Tako je, na primer, Narodna skupština više od godinu dana nakon izbora zaštitnika građana, izabrala njegova četiri zamenika<sup>11</sup>. Što se tiče obaveza izvršne vlasti da obezbedi materijalne, logističke i druge slične uslove za rad zaštitnika građana, ni one nisu izvršene blagovremeno niti na odgovarajući način. Odnos prema tim obavezama nije bio nekorektan u onoj meri u kojoj je to bilo u slučaju poverenika za informacije od javnog značaja, ali je činjenica da je prostor koji je stavljen na raspolaganje zaštitniku građana neadekvatan i apsolutno nedovoljan za smeštaj i potrebe njegove službe, čija struktura i broj izvršilaca su utvrđeni uz saglasnost Narodne skupštine. Izbor zaštitnika građana bio je predmet partijskih nagodbi, dogovora i pariteta.

Zaštitnik građana ima pravo predlaganja zakona i njihove izmene i dopune iz oblasti svojih nadležnosti, kao i da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti, zakona, drugih propisa i opštih akata. Takođe, ima ovlašćenje da javno preporuči razrešenje funkcionera koji je odgovoran za povredu prava građana.

### *Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti*

Ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja predstavlja važan demokratski resurs. To je potvrđeno i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima u kojoj se građanima priznaje „pravo na obaveštenost“. Potrebno je razlikovati obavezu državnih organa da informišu javnost o svom radu i da objavljuju in-

<sup>11</sup> Na sednici Skupštine 7. oktobra 2008. godine izabrani su: Goran Bašić, Zorica Mršević, Tamara Lukšić-Orlandić i Miloš Janković

formatore (na svom sajtu), i pravo građana da budu informisani. Ova oblast se uređuje Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (eng. *Freedom of Information, Commissioner for Public Information*), koji predstavlja važan resurs, na koji se pozivaju građani, NVO, mediji i opozicija, u cilju povećanja transparentnosti organa javne vlasti.<sup>12</sup> Ovakav zakon pomaže sprovođenje osnovnih principa parlamentarne demokratije kao što su odgovornost vlade, transparentnost, učešće javnosti u odlučivanju i jemči prava građanima da imaju pristup javnim dokumentima koji su u posedu javne vlasti. Sloboda izražavanja, odnosno iznošenja i objavljivanja informacija, može biti ograničena jedino ako se radi o slučajevim kao što je zaštita nacionalne bezbednosti<sup>13</sup> ili je reč o ugledu drugih lica (zaštita podataka o ličnosti), pri čemu to mora biti regulisano zakonom.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu: poverenik), samostalan je državni organ,

<sup>12</sup> Beetcham, David, 2008, *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku*, Interparlamentarna unija, UNDP, str. 46

<sup>13</sup> Tokom šezdesetih godina (XX veka) *Njujork tajms* primio je nekoliko hiljada stranica dokumenata od svog izvora iz Ministarstva odbrane SAD. Ti dokumenti su se odnosili na rat u Vijetnamu i postali su poznati pod imenom *Pentagon Papers*. Urednici *Tajmsa*, nakon što su utvrdili autentičnost dokumenata, dugo su se mučili oko toga da li bi bilo odgovorno da ih objave. Pažljivo su odmeravali razloge nacionalne bezbednosti u odnosu na pravo javnosti da sazna informacije koje su se u dokumentima nalazile. Odlučili su da ih štampaju. Njihova odluka nije doneta lako. Mnoge ličnosti, iskusne u oblastima javnih poslova, prava i medija, imale su drugačije viđenje u odnosu na pitanje objavljivanja tih dokumenata. Pa ipak, niko nije tvrdio da je sud novinara nužno manje vredan od suda stručnjaka, kao što niko nema monopol na mudrost. Nakon što je razmotrio opravdanost odluke da se objave dokumenta iz Pentagona, **sud je zaključio da je sloboda štampe, onako kako je utvrđena Prvim amandmanom Ustava Sjedinjenih Država, bila u ovom slučaju od veće važnosti nego zahtevi za čuvanje nacionalne bezbednosti koje je zastupala vlada.** Dosledne presude ove vrste od strane nezavisnog sudstva mogu da služe da se vremenom izgradi tradicija slobode štampe. Takva tradicija može biti ojačana sjajnim potezima zakonodavstva, kao što je bilo donošenje američkog Zakona o slobodi informisanja (*Freedom of Information Act*), koji omogućava svakom građaninu da ima pristup gotovo svim dokumentima vlade. Prema: Poup Džeremi, (2004), *Antikorupcijski priručnik, Suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta*, Beograd: Transparentnost Srbija i OSCE Misija u SiCG, str. 110-111

nezavisan u vršenju nadležnosti, ustanovljen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a radi obezbeđivanja ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.<sup>14</sup> Poverenika bira Skupština Srbije.<sup>15</sup> Poverenik ima i kontrolnu i korektivnu funkciju u sprovođenju jednog od fundamentalnih prava – pravo na pristup informacijama od javnog značaja. Mandat poverenika je sedam godina i može biti jednom ponovljen. Sredstva za njegov rad i rad njegove službe obezbeđuju se u budžetu Republike. Prva iskustva sa primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama,<sup>16</sup> pokazala su da se stari okoštali mentalitet teško menja i da teško prihvata poštovanje novih normi i standarda. Otpor ili izvesna opstrukcija u primeni novog zakona bili su evidentni na svim nivoima, od najvišeg državnog do lokalne samouprave. Sam poverenik je prvih pola godine bio lišen elementarnih uslova za rad, nisu bili obezbeđeni nikakav prostor, budžetska sredstva i saradnici. Tek 1. jula 2005. godine obezbeđeni su minimalni uslovi za rad i poverenik je počeo sa faktičkim delovanjem. Uz sve probleme, on i njegovi saradnici su uspeli da postave na noge novi državni organ.

U prve tri godine rada, poverenik je imao u radu oko 5.000 predmeta, većinom žalbi od čega je do 2008. rešeno oko 4000. Oko 90 % onih kojima su prethodno bile uskraćene informacije od javnog značaja dobili su ih nakon obraćanja povereniku za informacije. Oko 7 % žalbi je odbijeno ili odbačeno. U nekoliko procenata, kad informacije nisu dobijene ni nakon naloga poverenika, razlog je to što Vlada Srbije, čija je to zakonska obaveza nije aktivirala mehanizme za obezbeđenje izvršenja odluka poverenika. U čak 96 % slučajeva u kojima su izjavljene žalbe, radilo se o tzv. „ćutanju uprave“ koju ovaj zakon ne dozvoljava, već sankcioniše. Razlozi nepostupanja po zahtevima tražioca bili su od najobičnije nemarnosti, neznanja i ignorisanja zahteva, do svesnog kršenja ovog prava neosnovanim pozivanjem na poverljivost dokume-

---

<sup>14</sup> O povereniku, propisima i vodičima detaljnije na: <http://www.poverenik.org.rs>

<sup>15</sup> Skupština je izabrala poverenika za informacije od javnog značaja (Rodoljuba Šabića) 22. 12. 2004. godine. Nakon usvajanja novog Ustava, Šabić je ponovo izabran 29. 6. 2007. godine.

<sup>16</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, 2. 11. 2004. Službeni glasnik RS, br. 120/04

nata, bez pružanja dokaza o mogućim štetnim posledicama u slučaju odavanja informacije, kako zakon nalaže. Veliki broj žalbi se mogao izbeći, a time i nepotrebni troškovi, da je bilo malo više volje, znanja i odgovornosti, što bi ojačalo i poverenje građana u vlast.

Radi edukacije zaposlenih u organima vlasti, građana i novinara poverenik je, uglavnom, u saradnji sa civilnim sektorom realizovao veoma veliki broj seminara. Objavljeno je više izdanja vodiča kroz Zakon, uključujući izdanja na svim jezicima nacionalnih manjina. Objavljen je i Katalog organa javne vlasti koji obuhvata oko 11.000 subjekata.

Dosadašnja praksa poverenika potvrđuje da je ovaj zakon moćno sredstvo za građansku kontrolu vlasti i borbu protiv korupcije, ali je u njegovoj primeni bilo i problema. Građane su najviše interesovale informacije koje ukazuju na realnu ili potencijalnu korupciju, zloupotrebe, nesavesan rad u službi i sl. gde su, neretko, i sami bili oštećeni. Zanimali su ih podaci u vezi sa raspolaganjem budžetskim novcem i drugim javnim resursima – javne nabavke, privatizacija, investicije, projekti, plate i zaposlenje u javnom sektoru, ali i informacije o postupanju organa u raznim sudskim i upravnim postupcima, izdavanje raznih dozvola, o ugrožavanju i zaštiti zdravlja i merama za zaštitu životne sredine i životinja, o funkcionisanju lokalne samouprave, finansiranju stranaکا, lokalnih medija i drugo. Bez obzira na evidentne prodore na planu ostvarivanja slobode pristupa informacijama, za sve vreme, pa i danas je prisutan snažan, kontinuirani otpor primeni zakona i aktivnostima poverenika za informacije. Ilustrativan je podatak da su u čak nekoliko desetina slučajeva organi vlasti podnosili tužbe Vrhovnom sudu protiv rešenja poverenika. Tužbe su inače u svim dosadašnjim slučajevima odbačene od strane suda. Takođe, sam poverenik bio je u nekoliko navrata izložen grubim verbalnim napadima i uvredama nekih ministara (Velimir Ilić, NS) i direktora javnih preduzeća (JP Putevi Srbije, Sreten Jocić, NS) što takođe potvrđuje neodgovoran i neadekvatan odnos vlasti prema antikorupcijskim institucijama.

Poverenik je u nekoliko godišnjih izveštaja koje je podnosio Narodnoj skupštini ukazivao na to da je radi stvaranja uslova za ostvarivanje slobode pristupa informacijama neophodno da Vlada Srbije aktivira mehanizme za prinudno izvršenje njegovih odluka i za odgovornost za prekršioce zakona. U istim izveštajima ukazivao je na neophodnost do-



nošenja savremenih zakona o zaštiti podataka o ličnosti, o klasifikaciji tajnih podataka i o postupanju s dosijeima tajnih službi bivšeg režima. Iako su u nadležnom odboru Skupštine svi poverenikovi izveštaji prihvatani, ništa od predloženog još nije realizovano.<sup>17</sup>

Stvaranje uslova za dalje unapređenje ostvarivanja slobode pristupa informacijama ostaje trajan zadatak, kao bitna pretpostavka za ostvarivanje velikog broja drugih ljudskih prava, dalju demokratizaciju društva i uspešnu borbu protiv korupcije. Poverenik odlučuje o žalbi tražioca informacije, osim ako je davalac informacije Narodna skupština, predsednik Republike, Vlada, Vrhovni sud ili Republički javni tužilac (čl. 22). Na osnovu žalbe, ili po službenoj dužnosti, Poverenik donosi rešenje kojim utvrđuje da organ vlasti, osim ako se radi o pomenutim organima, nije izvršio svoje obaveze i nalaže mere za izvršavanje obaveza. Delotvornost rada poverenika osnažena je kaznenim odredbama koje propisuju prekršaje za neispunjavanje obaveza iz zakona. Rešenja i zaključci poverenika su obavezujući, a njihovo izvršenje obezbeđuje Vlada.

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja može se ostvariti aktivno – kada građani traže informaciju i pokreću postupak i pasivno, kada organ informiše građane o pitanjima iz svoje nadležnosti.

### *Zaštita podataka o ličnosti*

Svaka vlast nastoji da sakrije od očiju javnosti nepravilan i nezakonit rad nosilaca javnih funkcija („svaka vlast je kao pečurka, najbolje se oseća i uspeva u mraku“). Međutim, informacija može biti i sredstvo moći u rukama onih koji su na vlasti i način vladanja ljudima. Zvanične informacije nisu privatna stvar onih na vlasti, već nešto što služi se opštem interesu građana.<sup>18</sup> Sa jedne strane postoje službena

<sup>17</sup> Sredinom 2010. godine, ušao je u skupštinsku proceduru Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Prema ovom predlogu, predviđena je obaveznost izvršenja rešenja poverenika („Rešenja poverenika su obavezujuća, konačna i izvršna“). Predlog je podnet 22. 11. 2007, a predlagač je 35.870 birača.

<sup>18</sup> Videti detaljnije u: Gajin, Saša, Resanović, Aleksandar, Vodinelić, Vladimir V., Milenković, Dejan, Cvijan, Vlada, Reljanović, Mario, 2003, *Zaštita podataka o ličnosti i poverljivi podaci, pravni aspekti*, Beograd: Fond za otvoreno društvo.

tajna<sup>19</sup>, vojna tajna<sup>20</sup> ili poslovna tajna<sup>21</sup>. Sa druge strane, građanima se jemči zaštita podataka o ličnosti. Ovo pravo je zajemčeno *Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama*, poznatom kao *Mala povelja*. Prema članu 24, stav 4 ove povelje: „Zaštita podataka o ličnosti je zajemčena. Njihovo skupljanje, držanje i korišćenje uređuje se zakonom. Zabranjena je i kažnjiva upotreba podataka o ličnosti van svrhe za koju su prikupljeni. Svako ima pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, u skladu sa zakonom“.<sup>22</sup> Nakon usvajanja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti,<sup>23</sup> poslove zaštite podataka o ličnosti obavlja poverenik za informacije od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti. Od tada je u nazivu poverenika dodato „i zaštitu podataka o ličnosti“. Ovim zakonom se uređuju „uslovi za prikupljanje i obradu podataka o ličnosti, prava lica i zaštita prava lica čiji se podaci prikupljaju i obrađuju, ograničenja zaštite podataka o ličnosti, postupak pred nadležnim organom za zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđenje podataka, evidencija, iznošenje podataka iz Republike Srbije i nadzor nad izvršavanjem ovog zakona“ (član 1). Zaštita podataka o ličnosti obezbeđuje se svakom fizičkom licu, „bez obzira na državljanstvo i prebivalište, rasu, godine života, pol, jezik, veroispovest, političko i drugo uverenje, nacionalnu pripadnost, socijalno poreklo i status, imovinsko stanje, rođenje, obrazovanje, društveni položaj ili druga lična svojstva“. Ovaj zakon se primenjuje od 1. januara 2009. godine.

### *Državna revizorska institucija*

Građani oblikuju vlast birajući svoje predstavnike u parlamentu, ali i finansiraju vlast kao poreski obveznici. Jedna od osnovnih prava gra-

<sup>19</sup> Vidi *Krivični zakonik*, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, čl. 369

<sup>20</sup> Vidi *Uredba o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za odbranu zemlje koji se moraju čuvati kao državna ili službena tajna i o utvrđivanju zadataka i poslova od posebnog značaja za odbranu zemlje koje treba štiti primenom posebnih mera bezbednosti*, Službeni list SRJ, br. 54/94, čl. 11 Beograd 12

<sup>21</sup> Vidi *Zakon o privrednim društvima*, Službeni glasnik RS, 125/04

<sup>22</sup> *Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama*, Službeni list Srbije i Crne Gore, br. 6/2003

<sup>23</sup> Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, („Službeni glasnik RS“, br. 97/08)

dana (glasača – poreskih obveznika) jeste da postavljaju pitanja gde se i kako troši njihov novac. Osnova prikupljanja i trošenja sredstava građana od strane vlade ogleda se kroz budžetsku politiku. Budžetiranje određuje finansijske resurse neophodne za realizaciju određenih ciljeva. Ako budžet predlaže vlada, a odobrava parlament, postavljaju se pitanja šta su prioriteti vlade i da li će ona racionalno i domaćinski trošiti novac svojih građana. Usvajanje i trošenje budžeta, kao i završni račun moraju biti dostupni javnosti. Kontrolu, reviziju državnog budžeta i završnog računa, kao i utvrđivanje svrsishodnosti počinjenih troškova vrši Državna revizorska institucija. Ova institucija je u poslednje vreme postala jedna od temeljnih demokratskih institucija koja garantuje odgovornost vlade građanima. Novac iz budžeta je novac građana i zato je važno da nosioci vlasti budu u stanju da njime pošteno upravljaju. Svrha Vrhovne revizorske institucije (*Supreme Audit Institution* – SAI) prema definiciji Svetske banke jeste da „nadgleda upravljanje javnim fondovima te kvalitet i verodostojnost podataka o finansijama koje podnosi vlada“, odnosno, da utiče na vladu da podnosi račune kako troši državne pare. Ona je eksterna revizijska služba nezavisna od vlade i ovlašćena da izveštava parlament koji je i bira. U sprovođenju revizije vodi se računa o tačnosti navoda vladinih finansijskih dokumenata, ispituje se da li su fondovi koje je izglasao parlament potrošeni u skladu sa namenom za koju su odobreni i vrši reviziju učinka, odnosno efektivnosti utrošenih sredstava. Ovaj tip revizije koji počinje sedamdesetih godina prošlog veka vodi računa o tome da li je vlada trošila sredstva budžeta domaćinski poštujući načela korisnosti i efektivnosti (učinkovitosti).<sup>24</sup>

Savet Državne revizorske institucije ima predsednika, potpredsednika i tri člana, koje bira Narodna skupština apsolutnom većinom glasova na obrazloženi predlog svog nadležnog radnog tela (čl. 19). Zakon o državnoj revizorskoj instituciji je usvojen 14. 11. 2005.,<sup>25</sup> ali je Savet Državne revizorske institucije izabran tek septembra 2007. godine

---

<sup>24</sup> *Uloga vrhovnih revizorskih ustanova u procesu parlamentarne kontrole izvršnih organa vlasti*, Beograd: Parlamentarni centar Kanade, 2004, str. 14

<sup>25</sup> Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, (14. 11. 2005), Službeni glasnik, br. 101/05

(iako je rok istekao još početkom 2006.).<sup>26</sup> Nepostojanje te institucije u Srbiji svedoči da za mnoge aspekte poslovanja državnih organa i drugih koji funkcionišu u javnom sektoru, nije bilo nikoga ko bi mogao na objektivnan i stručan način da kaže da li su se korisnici budžeta ponašali rasipnički ili racionalno. Iskustva različitih zemalja koje su ustanovljavale vrhovne revizorske institucije govore da je potrebno značajno vreme da ove institucije, koje uglavnom nisu represivne, zaista počnu da se poštuju. Ovo je posebno važno kada se zna da su najveće afere u vezi sa korupcijom proteklih nekoliko godina bile skopčane sa očigledno neprimerenim trošenjem budžetskih sredstava i privatizacijom („Mobtel“, „Pancir“, „Kofer“, „Knjaz Miloš“...). Loš odnos države odražava se i na kadrovske kapacitete važnih antikorupcijskih institucija. Nekoliko kompetentnih ljudi je odbilo da uđu u savet Državne revizorske institucije, a kao jedan od argumenata naveli su i odnos države prema Upravi za javne nabavke. Od Državne revizorske institucije se očekuje da svake godine vrši reviziju budžeta Srbije, direktnih i indirektnih budžetskih korisnika, lokalnih vlasti, ali i kontroliše rad fondova, NBS, javnih preduzeća, političkih stranaka, pravnih lica u kojima država ima učešće u kapitalu i korisnika sredstava EU, kao i trošenje međunarodnih donacija i međunarodne pomoći. Problem je što je u svim ovim institucijama veliki uticaj političkih stranaka, koje su takođe, imale presudni uticaj i u izboru članova ovog Saveta na bazi stranačkog pariteta. U Zakonu je precizirano da je funkcija člana Saveta nespojiva sa „obavljanjem drugih poslova koji bi mogli negativno da utiču na njihovu samostalnost, nepristrasnost i

---

<sup>26</sup> Za članove Saveta Državne revizorske institucije biraju se: Zoran Tamaš, diplomirani ekonomista, prof. dr Ljiljana Dmitrović-Šaponja, diplomirani ekonomista, Natalija Čatović, diplomirani pravnik. („Službeni glasnik RS“, broj 30). Inače, Odbor za finansije je za predsednika DRI predložio Radoslava Sretenovića (DSS, diplomiranog ekonomistu koji je nekad radio u Zavodu za obračun i plaćanja (ZOP), i bio je direktor filijale NBS u Nišu), koji je i izabran na tu dužnost. Za potpredsednika je predložena Ljubica Nedeljković, kandidat DS, a za članove Saveta DRI Zoran Tamaš (DS), Ljiljana Dmitrović-Šaponja (G17 plus) i Natalija Čatović, kandidat Nove Srbije. Potreban broj glasova nisu dobili Rajko Perić i Nada Mijailović iz SPS-a, kao i kandidat DSS Dragiša Okolišanov. Okolišanov je ranije bio direktor Agencije za privredne registre, a onda je jednog dana došao na posao, gde ga je bez ikakve najave i obrazloženja dočekao novi direktor iz G17 plus.

društveni ugled, kao i na poverenje i ugled institucije“. Poslovnik ove institucije Skupština je usvojila tek u januaru 2009. godine, kada su se konačno stekli uslovi da DRI počne da obavlja poslove iz nadležnosti. Iako je predviđeno ukupno 117 zaposlenih, DRI je tada imala 22 revizora koji su sedeli u jednoj sali doma Narodne skupštine. Poređenja radi, Slovenačka revizorska institucija ima oko 130 zaposlenih, od čega 90 revizora, a reč je o nekoliko puta manjoj državi po broju stanovnika. Tek 2009. godine, DRI je na privremeno korišćenje dobila 10 kancelarija u vlasništvu Narodne banke Srbije. Krajem novembra 2009. godine predsednik Državne revizorske institucije (Radoslav Sretenović) podneo je prvi Izveštaj o reviziji budžeta za 2008. godinu koji je Državna revizorska institucija (DRI) izradila pregledom malog dela dokumentacije 14 ministarstava, tri uprave i Direkcije za imovinu Srbije. U izveštaju je navedeno da su otkriveni nedostaci u računovodstvenom sistemu, posebno u pogledu podataka iz glavne knjige trezora koja nije pravilno vođena, da interna revizija i kontrola, takođe, nisu organizovane u skladu sa zakonom, da ne postoji kompletna i ažurirana evidencija državne imovine, a da je DRI naišao na nepravilnosti kada su u pitanju kratkoročna potraživanja i obaveze. Ovo je prva revizija budžeta izvršena posle 2001. godine. Državni revizor Radoslav Sretenović podneo je 19 prekršajnih prijavi protiv sadašnjih i bivših ministara i nekoliko direktora državnih institucija, na osnovu revizije budžeta za 2008. godinu. U izveštaju te revizije, koji se odnosi tek na mali uzorak svih transakcija koje su vršene 2008. godine (revizija vršena samo u 14 ministarstava, tri uprave i Republičkoj direkciji za imovinu Republike Srbije), utvrđene su brojne povrede zakona, pre svega onog koji reguliše javne nabavke.

Osim 18 ustanova koje su kontrolisane, postoji više od 8.000 njih koje podležu reviziji, među kojima su i javna preduzeća, što znači da su revizori u toj godini samo “zagreball po površini državne kase. DRI, inače, ima mogućnost da obavesti javnog pravobranioca o utvrđenim nepravilnostima, kako bi pokrenuo postupak protiv institucija i pravnih lica koji su nezakonitim poslovanjem sa budžetskim korisnicima naneli štetu državi. Zakon obavezuje sudove, tužilaštvo, MUP i druge organe da na zahtev DRI-ja odgovore u roku od 30 dana, odnosno da tu instituciju obaveste o merama koje su preduzeli.

S obzirom na izrazito stranačku obojenost članova DRI, postoji sumnja da će izvršna vlast uz pomoć Državne revizorske institucije „kontrolisati“ samu sebe.

### *Agencija za borbu protiv korupcije*

Agencija za borbu protiv korupcije zvanično je počela sa radom 1. 1. 2010. godine. Odbor Agencije, u skladu sa zakonom koji je donet 2008. godine, konstituisan u aprilu 2009. godine, nakon čega su izabrani i direktor i zamenik direktora agencije. Ona je preuzela poslove koje je vršio Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa. Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa (dalje: Odbor) osnovan je Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija.<sup>27</sup> Odbor je imao devet članova.<sup>28</sup> U toku prve godine primene Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, Republički odbor je konstatovao određene nedostatke važećeg Zakona, koji su imali za posledicu da važna područja potencijalnog sukoba interesa ostanu van nadležnosti Republičkog odbora, a posebno oblast javnih službi (zdravstvo, obrazovanje i dr). Pored toga, Republički odbor je konstatovao nepreciznost Zakona u određivanju pojma funkcionera, kao i neopravdano široke izuzetke u pogledu kumulacije javnih funkcija kada su u pitanju narodni poslanici, poslanici i odbornici. Svođenje funkcionera na izbor, imenovanje i postavljenje, izuzima od primene zakona one funkcionere koji imaju isti ili sličan stepen javnih ovlašćenja, ali su ih stekli, na osnovu inauguracije, odnosno, raspoređivanje. Čitava jedna oblast izvršne vlasti koja se bavi otkrivanjem kriminala i u opasnosti

---

<sup>27</sup> Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija „Službeni glasnik RS“, br. 43 od 20. aprila 2004. godine.

<sup>28</sup> Tri člana biraju sudije Vrhovnog suda Srbije među diplomiranim pravnicima posebno stručnim za krivično, građansko, privredno ili upravno pravo, koji nisu advokati, a jednog člana bira Advokatska komora Srbije među advokatima. Preostalih pet članova bira Narodna skupština, na predlog Srpske akademije nauka i umetnosti, sa liste koja sadrži 10 kandidata. U skladu sa usvojenim sistemskim zakonima za borbu protiv korupcije, Skupština je izabrala pet od osam članova Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa (24. 8. 2004). Detaljnije na sajtu: <http://www.sukobinteresa.sr.gov.yu>

je da bude korumpirana, izuzeta je na osnovu prethodnih formulacija zakona. Naime, odredbe Zakona se ne odnose na službenike u policiji, carini, poreskim upravama, bezbednosnim službama i zavodima za izvršenje krivičnih sankcija. Budući da se samo na državne službenike na položaju primenjuju zakoni i drugi propisi, pomenuti funkcioneri ne podležu eksternoj kontroli i nisu potpadali pod nadležnost Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa.<sup>29</sup> Zakon dozvoljava kumulaciji predstavničkih funkcija proisteklih iz neposrednog izbora, kao i tri bitna izuzetka: 1. funkcioner ima pravo da, pod određenim uslovima i uz odgovarajuće ali nejasno propisano odobrenje, prihvati i drugu funkciju (član 5); 2. narodni poslanik, poslanik i odbornik ima pravo da bude na funkciji najviše u još jednom javnom preduzeću, ustanovi i preduzeću ili drugom pravnom licu sa većinskim učešćem državnog kapitala (član 10 stav 1); 3. narodni poslanik, poslanik i odbornik ima pravo da u ostalim privrednim subjektima zadrži svoja upravljačka prava, ako to ne ometa javnu funkciju i ne utiče na njeno nepristrasno i nezavisno obavljanje.<sup>30</sup> Nije precizirana procedura davanja saglasnosti na obavljanje te druge javne funkcije. Izvesne smetnje za efikasniji rad Republičkog odbora, predstavljale su nepotpunosti rešenja u pogledu postupka, vrsta mera i nedefinisanju pravnih lekova. Republički odbor je imao na raspolaganju mere upozorenja, preporuke i odluke o postojanju povrede Zakona. Mere su deklarativnog tipa i svode se na poruku i apel, ali nisu imale elemente obaveze. Otuda i nije bilo povinovanja preporukama. Republički odbor se u predloženim izmenama Zakona zalagao za javnost imovinskih podataka funkcionera, kada se radi o nepokretnostima i prihodima po svim osnovima. Postojeće rešenje, iako legitimno, slabi obavezu funkcionera da stvara i održava poverenje građana u savesno i odgovorno vršenje javne funkcije, s obzirom na to da je prijavljivanje imovine važan preduslov za nadzor rada funkcionera. Obaveza vraćanja naknade u slučajevima obavljanja više funkcija protivno propisanoj

---

<sup>29</sup> Beljanski, Slobodan, 2006, *Pravni i politički aspekti sprečavanja sukoba interesa*, u: *Sukob interesa kod javnih funkcionera i javnih službenika u Srbiji, regulativa i nadzor nad njenom primenom*, Beograd: Transparentnost Srbija, str. 74

<sup>30</sup> Beljanski, Slobodan, 2006, *Pravni i politički aspekti sprečavanja sukoba interesa*, „Ovakva rešenja protivrečne ideji o potrebi sprečavanja sukoba interesa i podrivaju osnovnu koncepciju Zakona“, str. 77

zabrani, pored pravne i moralne dimenzije, imala bi uticaja i na smanjenje ove pojave. Zbog svega toga, Republički odbor je početkom 2006. godine dostavio Vladi Republike Srbije tekst predloga izmena i dopuna Zakona.

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije predviđa<sup>31</sup> osnivanje Agencije za borbu protiv korupcije, čije osnivanje i rad su regulisani Zakonom.<sup>32</sup> Agencija je počela sa radom 1. januara 2010. godine i preuzela je nadležnosti Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa. Agencija ima Odbor koji se sastoji od devet članova koje bira Skupština na predlog ovlašćenih predlagača. Ovlašćeni predlagači su Administrativni odbor Skupštine, predsednik Republike Srbije, Vlada Srbije, Vrhovni kasacioni sud, Državna revizorska institucija, zaštitnik građana, poverenik za informacije od javnog značaja, Socijalno-ekonomski savet, Advokatska komora Srbije i udruženja novinara putem zajedničkog dogovora.<sup>33</sup> Mandat člana Odbora Agencije traje četiri godine. Direktor Agencije se bira na javnom konkursu, koji raspisuje Odbor Agencije. Mandat direktora traje pet godina. Agencija je novo centralizovano antikorupcijsko telo sa relativno širokim nadležnostima i velikim aparatom. Dobila je izuzetno široko polje rada. Agencija ima brojne nadležnosti (član 5), kao što su: nadziranje sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i sektorskih akcionih planova; pokretanje postupka i izricanje mera zbog povrede ovog zakona; rešavanje o sukobu interesa; kontrola finansiranja političkih stra-

---

<sup>31</sup> Odluka o utvrđivanju nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i *Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije* (Službeni glasnik RS, br. 109 od 09. decembra 2005. godine)

<sup>32</sup> Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Sl. glasnik, br. 97/08 (23. 10. 2008)

<sup>33</sup> Članove Odbora izabrala je Skupština Srbije 18. marta 2009. godine, jedan izabrani član podneo je ostavku i 29. maja izabran je novi. Članovi Odbora su bivša šefica vladine kancelarije za evropske integracije Tanja Mišević, profesor Pravnog fakulteta i bivši član Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa Branko Lubarđa, advokat i bivši predsednik Republičkog odbora Slobodan Beljanski, profesor Fakulteta političkih nauka Čedomir Čupić koji je i predsednik Odbora. U Odboru su i sudija Vrhovnog suda u penziji Mileva Gajinov, profesor Ekonomskog fakulteta u Nišu Evica Petrović, profesor Fakulteta političkih nauka Zoran Stojiljković i zamenik glavnog i odgovornog urednika Novinske agencije *Beta* Zlatko Minić.



naka; može davati inicijative za izmenu i donošenje propisa u oblasti borbe protiv korupcije; prati i obavlja poslove koji se odnose na organizovanje koordinacije rada državnih organa u borbi protiv korupcije; vodi registar funkcionera; vodi registar imovine i prihoda funkcionera; pruža stručnu pomoć u oblasti borbe protiv korupcije.

Među merama koje Agencija izriče funkcioneru koji je povredio zakon (član 51) su i mera upozorenja i mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje. Agencija vodi sledeće evidencije (član 68): Registar funkcionera; Registar imovine; listu pravnih lica u kojem je funkcioner vlasnik više od 20 % udela ili akcija; katalog poklona; završnih računa političkih stranaka sa izveštajima u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje političkih stranaka.

Odluke koje su joj stavljene u nadležnost, ne smeju biti bolećive prema funkcionerima. To otvara mogućnost za diskrecionost i arbitrarnost, a kroz takvu pukotinu može da iscuri čitav kocept primene zakona i suzbijaja korupcije. Jedan od prvih većih testova Agencije je borba za uspostavljanje principa poštovanja Ustava i zakona u pogledu sukoba interesa i (ne)mogućnosti narodnih poslanika da istovremeno budu i predsednici jedinica lokalne samouprave (gradonačelnici), kao i odbornika u Skupštini AP Vojvodine da istovremeno budu predsednici opština.

Tela poput Agencije za borbu protiv korupcije, iako raznorodna po prirodi povezuje jedna zajednička osobina – osnovni razlog osnivanja je osnaživanje javnog integriteta državnih institucija u skladu sa principima transparentnosti i odgovornosti, a u cilju dobrog upravljanja (*good governance*). Uzroke razvoja raznih antikorupcijskih agencija detaljno razmatra Sjuzan Rouz-Ejkerman, navodeći neažurnost tužilaštva, nizak kredibilitet izvršnih i sudskih organa, raširenost korupcije u društvima u razvoju, itd. Stoga nezavisne institucije predstavljaju mogućnost predupređivanja i rešavanja ovih problema.<sup>34</sup> Osnivanje ovih tela praktično predstavlja sastavni deo aktivnosti parlamenta u borbi protiv korupcije.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Rouz-Ejkerman, Sjuzan, 2007, *Korupcija i vlast*, Beograd: Službeni glasnik

<sup>35</sup> Orlović, Slaviša, 2006, *Skupština Srbije u borbi protiv korupcije*, u *Borba protiv korupcije u Srbiji, od nacionalne strategije do nacionalnog plana*, Beograd: Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung

## *Savet za borbu protiv korupcije*

Na talasu političkih promena, u jesen 2000. godine, Vlada Srbije formirala je Savet za borbu protiv korupcije kao stručno-savetodavnog tela sa zadatkom „da sagleda aktivnosti u borbi protiv korupcije, da predlaže Vladi Republike Srbije mere koje treba preduzeti u cilju efikasne borbe protiv korupcije i prati njihovo sprovođenje i da daje inicijative za donošenje propisa, programa i drugih akata i mera u ovoj oblasti“.<sup>36</sup> Iako je bilo predviđeno da ima petnaest članova, Savet ima osam članova, a u njega su imenovane osobe od javnog ugleda.<sup>37</sup> Savet je veoma ambiciozno počeo sa radom. Usled neslaganja sa Vladom, određeni broj članova ovog tela je podneo ostavke i napustio Savet.<sup>38</sup> Savet za borbu protiv korupcije je jedina antikorupcijska inicijativa koja traje od 2001. godine, uprkos problemima koje je imao u saradnji sa više vlada. Zahvaljujući nezavisnosti i doslednosti u borbi protiv korupcije, Savet je stekao izvestan ugled u javnosti. Savet je smešten u dve kancelarije u Vladi Srbije. Dosad je objavio brojne izveštaje u kojima je izneo zamerke na procese privatizacije, prodaje ili stečaja pojedinih preduzeća. Ti izveštaji neretko su bili trn u oku vlasti, pa je i osvrtnje na mišljenje Saveta postajalo sve ređe. Savet je često radio pod pritiscima i optužbama. Jedan od takvih sukoba ovo telo je imalo nakon optužbi kompanije Delta za monopol 2007. godine. Povodom tvrdnji Saveta i njegove predsednice da „C market“ nije regularno privatizovan, tačnije otkupljen od strane „Delta“ kompanije, jer je, protivno zakonu, uknjiženo svojine izvršeno pre obavezne saglasnosti Komisije za zaštitu konkurencije, rukovodstvo „Delte“ podnelo je krivičnu tužbu

<sup>36</sup> Odluka Vlade Republike Srbije o obrazovanju Saveta za borbu protiv korupcije, „Sl. glasnik RS“ br. 59/2001. Zvanični sajt Saveta je: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/linkovi.jsp>

<sup>37</sup> Članovi Saveta su Verica Barać, predsednik, Miroslav Milićević, potpredsednik, Jelisaveta Vasilic, Milić Milovanović, Danilo Šuković, Dušan Slijepčević, Aleksandar Ćurčić i Stjepan Gredelj.

<sup>38</sup> Profesori Čedomir Čupić i Nikola Milošević, advokat Slobodan Beljanski, ekonomista Predrag Jovanović i novinar Miša Brkić su podneli ostavke, a marta 2003. su imenovani novi članovi: Verica Barać, diplomirani pravnik (izabrana za predsednicu Saveta), Stjepan Gredelj, sociolog, Radmila Vasić, profesor Pravnog fakulteta i advokat Dušan Slijepčević.

protiv Verice Barać. I ne samo to, rukovodstvo ove kompanije preko svih javnih glasila obznanilo je da će tužiti svakoga ko, po njegovom mišljenju, iznosi ocene i informacije o toj kompaniji koje mogu naneti štetu njenom ugledu i poslovanju. Među brojnim izveštajima Saveta koji ukazuju na nezakonitost postupka i sumnje u korupciju, izdvajaju se primeri privatizacije „Jugoremedije“, „Sartida“ i naročito slučaj sa Nacionalnom štedionicom.<sup>39</sup>

Savet nema nadležnost da postupa po predstavkama građana, ali su one u proteklom periodu bile važan izvor informacija za izveštaje i inicijative u cilju unapređenja borbe protiv korupcije koje je Savet dostavljao Vladi i javnosti. S druge strane, kancelarija Saveta sve primljene predstavke prosleđuje nadležnim državnim organima, od kojih uvek traži povratnu informaciju o preduzetim merama, i tako pomaže građanima u pojedinačnim slučajevima korupcije

### *Uprave za javne nabavke*

U cilju povećanja konkurencije u Srbiji je donet Zakon o zaštiti konkurencije.<sup>40</sup> Ovaj Zakon ima svoje manjkavosti, koje se, između ostalog, tiču činjenice da on ne kažnjava dominaciju na tržištu već samo zloupotrebu takve pozicije na osnovu razumne diskrecione procene. Drugi nedostatak odnosi se na definisanja monopolskog ponašanja, odnosno, koliko se učešće na određenom tržištu definiše kao monopolsko. Uz to, prvi rezultati rada Antimonopolske komisije ukazuju na to da ni ona nije imuna na mig krupnog kapitala.

Uprava za javne nabavke obrazovana je Zakonom o javnim nabavkama,<sup>41</sup> kao posebna organizacija za obavljanje stručnih poslova u oblasti javnih nabavki radi obazbeđivanja uslova za ekonomičnu, efikasnu i transparentnu upotrebu javnih sredstava za javne nabavke i podsticanja konkurentnosti i ravnopravnosti ponuđača u postupcima

<sup>39</sup> Detaljnije na sajtu Saveta za borbu protiv korupcije: <http://www.antikorupcija-savet.rs.gov.rs/view.jsp?articleId=43>, Pristupljeno (15. 7. 2008)

<sup>40</sup> Podaci o Upravi se mogu naći na:rs [www.ujn.sr.gov.yu](http://www.ujn.sr.gov.yu)

<sup>41</sup> Zakonom o javnim nabavkama, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 39/02, 43/03, 55/04

javnih nabavki, na čiji rad i organizaciju se primenjuju propisi o državnoj upravi. Poslovi Uprave su definisani članom 19. Zakona o javnim nabavkama. U obavljanju svoje delatnosti Uprava se pridržava Zakona o javnim nabavkama kao i svih podzakonskih akata koja su doneta u skladu sa Zakonom. Uprava za javne nabavke formirana je 2002. godine, ali ni posle osam godina nema kapaciteta da na pravi način prati sve javne nabavke u Srbiji.<sup>42</sup> Problemi javnih nabavki su: neadekvatna kontrola i odsustvo efikasne provere; cene za iste vrste proizvoda, usluga i radova značajno variraju; cena se najčešće uzima kao glavni kriterijum, a kvalitet je potisnut; subjektivnost u ocenjivanju kvaliteta; mali broj službenika specijalizovanih za javne nabavke; odsustvo profesionalizacije; nizak nivo standardizacije u javnim nabavkama; nema razrađenog postupka za upravljanje velikim nabavkama; slabljenje discipline u primeni zakona i odsustvo sankcija; i visok rizik od korupcije posebno u fazi planiranja i pripreme postupka nabavke. Transparentnost u javnim nabavkama rezultira daleko većom konkurencijom među ponuđačima za dobijanje posla.<sup>43</sup> Udeo javnih nabavki u domaćem bruto proizvodu zemalja EU povećao se tokom poslednjih godina i dostigao 16 odsto. Istovremeno su, kao rezultat unapređivanja regulative i njene sve efikasnije primene, ostvarene uštede od 30 odsto. Učešće javnih nabavki u zemljama u razvoju još je značajnije i kreće se i do 20–30 odsto domaćeg bruto proizvoda. Svetska banka je procenila godišnju vrednost jav-

---

<sup>42</sup> U 2007. godini, od 12.000 naručilaca, samo njih 2.100 je dostavilo izveštaj o javnoj nabavci robe ili usluga. Reč je uglavnom o najvećim naručiocima i kod njih se zvanično registruje potrošnja od dve milijarde evra ili 2,8 milijardi dolara, a procenjuje se da oko 10.000 manjih naručilaca potroši još toliko. Problem je što su sankcije za one koji ne podnesu izveštaj prekršajne. Prema rečima direktora Uprave za javne nabavke, dešava se da za jednu ozbiljnu javnu nabavku od 20 miliona dinara, firma bude kažnjena samo opomenom. Godišnje se sklopi oko 250.000 ugovora o javnim nabavkama, a u 2007. godini je bilo 12.000 naručilaca i 80.000 ponuđača. To prevazilazi kapacitete Uprave.

<sup>43</sup> Tako je, u 2002. godini, konkurisalo prosečno 7,5 ponuđača po tenderu, a u 2003. godini 8,5 ponuđača, dok je pre donošenja zakona prosečan broj ponuđača po tenderu bio manji od tri imajući u vidu da je praksa bila da se prikupe tri ponude, a nekada ni to, već se odmah pristupalo dogovaranju sa poznatim ponuđačem. Detaljnije u: Jovanović, Predrag, 2005, *Javne nabavke u Srbiji: decenija za dve i po godine*, u: Efikasne javne nabavke, Beograd: Transparentnost Srbija, str. 13

nih nabavki u Srbiji na 1,7 milijardi US dolara.<sup>44</sup> Sistem javnih nabavki u Srbiji se sastoji od 12.000 naručilaca i 80.000 ponuđača koji godišnje zaključe oko 250.000 ugovora vrednih preko milijardu i po US dolara, što znači da se svakoga dana, u proseku, zaključi oko hiljadu ugovora vrednih preko 5 miliona USD.<sup>45</sup>

Slično neprijatnostima koje je imao poverenik za informacije od javnog značaja, situacija je bila i u slučaju zvaničnog nalaza Uprave za javne nabavke da je kupovina lokomotiva od strane javnog preduzeća „Železnice Srbije“ (direktor, Mihalo Šarančić iz NS) bila nezakonita, jer joj nije prethodio javno raspisan tender. I uslovi u kojima radi ova, veoma važna, i bez obzira na probleme sa kojima se suočava, veoma korisna institucija, takođe su veoma ilustrativni za odnos naše vlasti prema izgradnji novih institucija. Zar nije krajnje ilustrativan podatak da 40 zaposlenih iz Uprave i iz Komisije za zaštitu prava ponuđača zajedno rade u prostoru veličine od otprilike 160 m<sup>2</sup>. Bilo bi veoma zanimljivo uporediti uslove u kojima rade ovi organi vlasti, koji svojim antikorupcijskim delovanjem zemlji štede ogromne iznose, koji se mogu izraziti stotinama miliona evra, sa uslovima u kojima rade neki drugi državni organi.

### *Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki*

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki<sup>46</sup> ima **predsednika i četiri člana**.<sup>47</sup> Predsednika, kao i četiri člana Komisije, imenuje Skupština, na predlog Vlade Republike Srbije na period od pet godina, s tim što isto lice može biti birano najviše dva puta. **O svom radu Komisija jednom godišnje izveštava Narodnu skupštinu. Na rad ove Komisiju vrše se pritisci**.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Jovanović, Predrag, 2005, *Javne nabavke u Srbiji – četiri godine posle i šta dalje*, Naše teme, oktobar, 2006, br. 2, Beograd: Službeni glasnik, str. 54

<sup>45</sup> Jovanović, Predrag, 2005, *Javne nabavke u Srbiji – četiri godine posle i šta dalje*, Naše teme, oktobar, 2006, br. 2, Beograd: Službeni glasnik, str. 56

<sup>46</sup> Osnovana je Zakonom o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 39/2002, 43/2003, 55/2004, 101/2005

<sup>47</sup> Detaljnije na: <http://www.komisija.ujn.sr.gov.rs>

<sup>48</sup> Ilustrativan je direktni pritisak na rad ovog organa, odnosno na direktora Komisije za zaštitu prava ponuđača. Zbog jedne poništene nabavke tadašnji direktor Kom-

Predsednik Komisije za zaštitu prava ponuđača, Saša Varinac podsetio je da je ta institucija u prethodne četiri godine rešila oko 1.800 zahteva, i da je u više od 50 odsto slučajeva postupak javne nabavke delimično ili potpuno poništila. Jedna trećina postupaka poništena je jer su konstatovane drastične nepravilnosti kao što je neobjavljivanje poziva, nepostojanje konkursne dokumentacije, diskriminatorski uslovi, dok su kod delimičnog poništavanja problem bili neopravdano odbijanje ponuda i njihovo nepravilno rangiranje.

### *Komisija za zaštitu konkurencije*

Komisija za zaštitu konkurencije osnovana je u skladu sa Zakonom o zaštiti konkurencije.<sup>49</sup> Komisija ima pet članova (predsednik i četiri člana) koje bira Narodna skupština, nadležnog odbora za poslove trgovine. Članovi se biraju iz reda stručnjaka u oblasti prava ili ekonomije na predlog nadležnog odbora za poslove trgovine, na period od pet godina sa mogućnošću ponovnog izbora. Organi Komisije su Savet Komisije i predsednik Komisije (čl. 22). Komisija se finansira iz sopstvenih prihoda.<sup>50</sup>

Od osnivanja 2005. godine, pa do juna 2007. godine, Komisija za zaštitu konkurencije je razmatrala oko 120 slučajeva monopola u privredi u oblastima eksploatacije rudnih bogatstava, trgovine na veliko i malo, bankarstva i osiguranja, kao i pružanja usluga kablovskog interneta. Komisija nema ovlašćenja u oblastima u kojima su najveći monopoli jer su u državnim rukama struja, nafta, gas, fiksna telefonija. Nadležnosti Komisije su ograničene samo na kažnjavanje monopoliste što ponekad može delovati stimulišuće u odnosu na po-

---

sije Aleksandar Lukić pozvan je na sastanak sa ministrom za kapitalne investicije Velimirom Ilićem na kojem ga je, prema njegovom svedočenju, ministar psovao, vređao i tvrdio da mora da uradi kako mu on kaže, a usput i dodao da će „ukinuti javne nabavke jer od njih ne može ništa da radi“. Lukić je zbog tog događaja podneo ostavku. *Danas*, 18. 9. 2007.

<sup>49</sup> Zakon o zaštiti konkurencije, (16. 9. 2005.) „Službeni glasnik RS“, br. 79/05;

<sup>50</sup> O Komisiji detaljnije na: [1 http://www.kzk.org.rs/](http://www.kzk.org.rs/)

tencijalne dobiti od monopola, ali nema prava i da razbija monopol.<sup>51</sup> Komisija je izrekla samo dve upozoravajuće mere u oblasti kablovskog interneta i autobusnog saobraćaja.

### *Regulatorna tela*

Određeni broj nezavisnih tela ima regulatornu ulogu i delegiranu nadležnost.<sup>52</sup> Ona su veoma raznolika po svojoj prirodi i funkcijama koje obavljaju, tako da ih je prilično teško definisati. Regulatorna tela je naziv koji u najvećoj meri obuhvata sadržaj njihovog delovanja. To su pre svega, Agencija za energetiku (AE), Republička agencija za telekomunikacije (RATEL) i Republička radiodifuzna agencija (RRA). Na ove agencije (kao i na neke druge), postepeno se prenose oni poslovi organa državne uprave koji mogu bolje, brže i jeftinije da se obavljaju izvan njih, što istovremeno doprinosi rasterećenju rada organa državne uprave. Izmeštanjem pojedinih poslova izvan organa državne uprave povećava se i ubrzava prilagođenost pružanja usluga korisnicima usluga (građanima i privrednim subjektima – pravnim licima), što je od izuzetnog značaja, jer može da racionalizuje i efikasnije zadovolji njihove potrebe, a istovremeno pojača nadzor javnosti nad kvalitetom i stručnošću rada državnog aparata.<sup>53</sup> U Velikoj Britaniji samostalna regulatorna tela nastala su kao rezultat potrebe da se određene aktivnosti

<sup>51</sup> To se upravo desilo kada Komisija nije dala odobrenje za koncentraciju „Delti“ (čiji je vlasnik Miroslav Mišković), koja ima najveći trgovinski lanac u Srbiji, prilikom preuzimanja „C marketa“, koji je drugi veliki trgovinski lanac. Ali „Delta“ će platiti visoku kaznu od 10 % zarade iz prethodne godine i zadržati „monopol“. Ona je na osnovu zakona donela rešenje da je kompanija „Delta“ kupovinom „C marketa“ stekla monopolski položaj na tržištu, koji je zabranjen Ustavom i zakonom. Posle ukidanja njenog rešenja od strane Vrhovnog suda Srbije komisija je opet donela sadržinski istovetno rešenje.

<sup>52</sup> U ovu grupu nezavisnih tela mogu se svrstati: Nacionalni prosvetni savet, Nacionalni savet za visoko obrazovanje, Agencija za energetiku, Agencija za telekomunikacije i Radiodifuzna agencija

<sup>53</sup> Detaljnije u: Šuput, Dejan *Samostalna regulatorna tela u pravnom sistemu Republike Srbije*, [http://www.telekomunikacije.rs/aktuelni\\_broj/mr\\_dejan\\_suput\\_samo-stalna\\_regulatorna\\_tela\\_u\\_pravnom\\_sistemu\\_republike\\_srbije\\_.165.html](http://www.telekomunikacije.rs/aktuelni_broj/mr_dejan_suput_samo-stalna_regulatorna_tela_u_pravnom_sistemu_republike_srbije_.165.html) (pristupljeno maja 2010.)

države obavljaju nezavisno od centralne vlade i bez direktne političke kontrole vlade. Kod njih su uvedeni obavezni javni konkursi za izbor rukovodstva regulatornih tela, čime se jača transparentnost u izboru rukovodstva i profesionalnost rada regulatornih tela.

Osim Saveta RRA koji bira Skupština, rukovodstva regulatornih tela postavlja vlada na određeni vremenski period i ono je za svoj rad odgovorno resornim ministarstvima, a ne parlamentu, čime se umanjuje nezavisnost i javna odgovornost ovih tela za njihov rad.<sup>54</sup> Ova tela imaju svoje nezavisne budžete i sopstveno osoblje koje ne pripada vladinom službeničkom sistemu. Određenom broju tela je poverena delatnost javnih službi i ona su izjednačena sa radom organa državne uprave (agencija za privatizaciju, za privredne registre, za razvoj malih i srednjih preduzeća). Međutim, regulatorna tela nisu organi državne uprave.<sup>55</sup> Samim tim, zaposleni u samostalnim regulatornim telima nemaju status državnih službenika. Regulatorna tela nisu javne agencije, jer se na njih ne odnosi Zakonom o javnim agencijama, po kojem je njihov osnivač Vlada Republike Srbije. Ova tela su osnovana posebnim zakonima i ona su samostalna i nezavisna od drugih državnih organa u funkcionalnom smislu. U značajnoj meri, ova tela su finansijski nezavisne institucije.

Jedan od primera brojnih problema sa kojima se suočavaju samostalna regulatorna tela u Srbiji jeste činjenica da izbor organa upravljanja tih tela, često kasni u odnosu na rokove propisane zakonima kojima su ta tela osnovana. Osim toga, jednom broju tih tela nisu blagovreme-

---

<sup>54</sup> Ustav Republike Srbije u petom delu koji nosi naziv „Uređenje vlasti”, u odeljku koji se odnosi na državnu upravu, članom 137 uređuje i pitanje poveravanja javnih ovlašćenja. Član 137, stav 4 Ustava predviđa da se javna ovlašćenja mogu zakonom poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojeđinim oblastima ili delatnostima.

<sup>55</sup> Zakon o državnoj upravi, članom 1, stavom 2 propisao je da državnu upravu čine ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije, čiji je zajednički naziv organi državne uprave. Takođe, članom 3 istog Zakona propisano je da rad organa državne uprave podleže nadzoru Vlade. Poređenjem navedenih rešenja iz Zakona o državnoj upravi sa sadržinom relevantnih članova Zakona o energetici, Zakona o radiodifuziji i Zakona o telekomunikacijama postaje očigledno da AE, RATEL i RRA ni po nazivu, a ni po svojoj suštini, nisu organi državne uprave.



no pruženi (obezbeđeni) osnovni tehnički i materijalni preduslovi za samostalan i nezavisan rad, a kao najčešći problemi takve prirode, u praksi se pojavljuju nedostatak adekvatnih prostorija za rad, nedostatak opreme, nedostatak zaposlenih (pogotovo nedostatak stručnjaka sa specijalizovanim znanjima) i faktičke prepreke pri otvaranju posebnog bankarskog računa kod poslovnih banaka.<sup>56</sup>

### *Republička radiodifuzna agencija (RRA)*

Republička radiodifuzna agencija (RRA) osnovana je Zakonom o radiodifuziji.<sup>57</sup> Savet RRA broji devet članova koje bira Skupština Srbije od kojih se četiri biraju na predlog državnih organa, a ostali na predlog civilnog sektora (udruženja novinara, NVO, Univerzitet, verskih zajednica,...).<sup>58</sup> Ovlašćeni predlagači za po jednog člana moraju predložiti najmanje dva kandidata, dok jedino nadležni odbor narodne skupštine predlaže šest kandidata. Predlagači su: Narodna skupština, Skupština APV, Vlada, Izvršno veće APV, rektori univerziteta u Republici na osnovu zajedničkog dogovora, udruženje radiodifuznih glasila, novinara, filmskih i dramskih umetnika i kompozitora, na osnovu zajedničkog dogovora, nevladine organizacije i udruženja građana koja se prevashodno bave zaštitom slobode govora, prava nacionalnih i etničkih manjina i prava dece na osnovu zajedničkog dogovora, i tradicionalne crkve i verske zajednice. Devetog člana, kao jedinog kandidata predlažu izabrani članovi Saveta.<sup>59</sup> Mandat članova Saveta traje šest godina. To je jedna od retkih institucija koja je dobila izvršna ovlašćenja. RRA je osnovana 2003. godine. Naime, novim Zakonom o radiodifuziji iz 2002, njegovim izmenama 2004. dodela i oduzimanje frekvencija povereni su Republičkoj radiodifuznoj agen-

---

<sup>56</sup> Šuput, Dejan, *Samostalna regulatorna tela u pravnom sistemu Republike Srbije*

<sup>57</sup> „Službeni glasnik RS“ br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 86/2006

<sup>58</sup> Detaljnije na: [www.rra.org.rs](http://www.rra.org.rs)

<sup>59</sup> Članovi Saveta RRA su: episkop jegarski dr Porfirije (Perić), predsednik Saveta, Goran Karadžić, zamenik predsednika, prof. dr Vladimir Cvetković, član, prof. dr Svetozar Stojanović, član, prof. dr Nenad Cekić, član, Živojin Rakočević, član, Aleksandar Vasić, član, prof. mr Goran Peković, član, Gordana Suša, član

ciji<sup>60</sup>. Osim toga, ona ima pravo da imenuje upravne odbore televizijskih javnih servisa Srbije i Vojvodine. Ova agencija je nakon konkursa 2006. godine dodelila nacionalne frekvence televizijama *Pink*, *B92*, *Fox* (strana televizija), *Košava-Hepi* i *Avala*. Ovo telo vodi računa i o jednakoj zastupljenosti stranaka i kandidata u toku izborne kampanje. Takođe, RRA je sugerisala Javnom servisu *RTS* da omogući direktan prenos sednica Skupštine Srbije. U međuvremenu je izmenjen član 34 Zakona po kojem saglasnost za godišnji finansijski plan ne daje više Skupština nego Vlada. Glavna pretnja za radiodifuzne medije koji su u javnom vlasništvu predstavljaju vlada ili kontrola vladajuće stranke.<sup>61</sup> Oko RRA su od osnivanja izazivane različite kontroverze u javnosti od problema sa legitimitetom prilikom izbora njenih članova, preko pojedinih saopštenja, konkursa i sl. Ovo telo je jedno od retkih, ili za sada jedino, koje ima izvršna ovlašćenja u vršenju svojih nadležnosti. Savet RRA utvrđuje strategiju razvoja radiodifuzije (čl. 9), kontroliše rad emitera (čl. 10), donosi preporuke, izdaje dozvole za emitovanje (čl. 11) i daje obavezujuća uputstva za sprovođenje radiodifuzne politike.

### 3. Zajedničke karakteristike nezavisnih tela

#### *Nezavisnost nezavisnih tela*

Dve osnovne karakteristike nezavisnih tela su njihova nezavisnost i odgovornost. Da bi nosila epitet „nezavisna“, potrebno je da imaju određeni stepen autonomije, da imaju kvaziizvršnu, kvazisudsku ili kvazizakonodavnu vlast i da ih osniva odnosno upravljачke strukture bira parlament po principu delegiranih nadležnosti. Nezavisnost nezavisnih tela ne znači njihovu odvojenost ni ekskomuniciranost od drugih organa, već autonomnost u svom radu i delovanju. Bitan element nezavisnosti nezavisnih tela je i njihova potpuna finansijska nezavisnost u odnosu na vladu, odnosno izvršnu vlast. Zato je važno da se budžet ovih tela pre veže za parlament, nego za vladu. Pojedina dokumenta

<sup>60</sup> Zakon o radiodifuziji Republike Srbije („Službeni glasnik RS“ 42/02, 97/04, 76/05)

<sup>61</sup> Beetcham, David, 2008, *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku*, Interparlamentarna unija, UNDP, str. 51

međunarodnog karaktera sugerišu jačanje antikorupcijskih strategija i politika. U *Rezoluciji Komiteta ministara Saveta Evrope o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije*<sup>62</sup> insistira se da organi i ličnosti koji su zaduženi za sprečavanje, istragu, gonjenje i suđenje za dela korupcije imaju nezavisnost i samostalnost, treba da raspoložu efikasnim sredstvima. *Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije*<sup>63</sup> države ugovornice obavezane su da razviju i primenjuju delotvornu i koordiniranu politiku sprečavanja korupcije, kojom se unapređuje učešće društva u održavanju načela vladavine prava, dobrog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integritet, transparentnost i odgovornost. Ovom konvencijom se preporučuje osnivanje posebnih tela za sprečavanje korupcije, kojima je država dužna da obezbedi nesmetan rad, kao i materijalnu i funkcionalnu nezavisnost.

Važan faktor autonomije nezavisnih tela jesu kadrovi koji odolevaju političkim i drugim pritiscima. Pri izboru upravnih struktura nezavisnih tela ne sme se odoleti iskušenjima partija da one budu deo plena za namirivanje partijskih kadrova. Kao značajan vid zaštite i personalne nezavisnosti potrebno je precizno predvideti uslove i procedure ne samo postavljenja, već i razrešenja sa funkcija izabranih funkcionera. Kako bi mogla slobodno i neometano da vrše svoje nadležnosti, nezavisnim telima je potrebno obezbediti adekvatne vidove zaštite i imuniteta. Pod operativnom nezavisnošću podrazumevamo slobodu tela od bilo kakvih spoljašnjih pritisaka, blagovremenu primenu odluka ovih tela, ali i poštovanje i uvažavanje preporuka koje telo donosi. Jedno od najvažnijih pitanja za efikasan rad nezavisnih tela jeste odsustvo mehanizma sankcija koje mogu da izriču nezavisna tela.

U prethodnom periodu nije najjasnije ni najpreciznije definisan odnos između osnovanog nezavisnog tela i osnivača (ako je reč o Skupštini), kao ni između nezavisnog tela i organa izvršne vlasti. Jedan od problema u funkcionisanju nezavisnih tela jeste to što izvršna vlast neretko vrši opstrukciju, kada je reč o njenim obavezama u odnosu na ova

<sup>62</sup> Usvojena je na 101. sednici Komiteta ministara 6. novembra 1997.

<sup>63</sup> Usvojena Rezolucijom Generalne skupštine UN broj 58/4 od 31. oktobra 2003. godine i otvorena za potpisivanje 9–11. decembra 2003. godine u Meridi, Meksiko. Konvencija je ratifikovana Zakonom o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, Službeni list SCG – Međunarodni ugovori, br. 12/2005

tela. Za rad nezavisnih tela bitna je i podrška organa državne uprave, pre svega ministarstava.

Finansiranje iz sopstvenih prihoda, sa jedne strane, doprinosi nezavisnosti u odnosu na spoljašnje faktore (budžet i dispozicije Vlade), ali, s druge strane, unoseći komercijalni element, remeti nepristrasnost u odnosu na predmet rada. Finansiranje iz budžeta propisano je za zaštitnika građana, poverenika, Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa (dok je postojao), Agencije za borbu protiv korupcije i Komisiju za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Sredstva za osnivanje i prvu godinu rada Komisiji za zaštitu konkurencije obezbeđuju se iz budžeta, a potom iz prihoda Komisije (čl. 50). Sa druge strane, Agencija za energetiku (čl. 12), Agencija za telekomunikacije (čl. 19), i Agencija za radiodifuziju (čl. 35) finansiraju se iz prihoda ostvarenih od naknada za izdavanje licenci, tarife za pristup i korišćenje sistema, kao i drugih prihoda koje ostvare u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, odnosno od naknada koje plaćaju javni telekomunikacioni operateri, naknade koje se plaćaju za dodelu radiofrekvencija, za sertifikate, za troškove tehničkog pregleda i druge troškove za izdavanje dozvola, kao i naknada koje plaćaju emiteri za dobijeno pravo na emitovanje.<sup>64</sup>

Da bi nezavisna tela bila efikasna, potrebno je da budu: potpuno nezavisna od vlade; da imaju široka ovlašćenja za sprovođenje istrage; da imaju odgovarajuće resurse i da njihov rad bude besplatan za podnosioc pritužbi; da budu lako dostupna, kako u geografskom smislu preko lokalnih kancelarija, tako i elektronskim putem; da podnose izveštaje i polažu račune za svoj rad parlamentu.<sup>65</sup>

### *Kontrola izvršne vlasti (vlade)*

Jedna od važnijih dimenzija nezavisnih tela jeste eksterna kontrola vlade. Osnov predstavničke demokratije jeste odgovornost (*accountability*) vlade i državne administracije i javni integritet

<sup>64</sup> Beljanski, Slobodan, 2008, *Regulatorna i kontrolna tela u Republici Srbiji*, Pregled, Republika Srbija, Godina LII, str. 74

<sup>65</sup> Beetcham, David, 2008, *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku*, Interparlamentarna unija, UNDP, str. 76

(*public integrity*). Pretpostavka za ostvarivanje uticaja na rad parlamenta, je raspolaganje tačnim i informacijama o onome šta parlament radi. Jedna od najznačajnijih uloga i nadležnosti parlamenta danas jeste kontrola vlade odnosno izvršne vlasti.<sup>66</sup> Osim interne kontrole unutar parlamenta, postoji i eksterna kontrola vlade u kojoj nezavisna tela imaju veoma značajnu ulogu. S obzirom na to da parlament često nije u mogućnosti da ima adekvatnu kontrolu iz niza razloga (sporost reagovanja, nedovoljna stručnost itd.), deo svoje nadležnosti prenosi nezavisnim telima. Jedan od zadataka na kojima je parlament nedovoljno angažovan jeste monitoring primene zakona, odnosno, praćenje realizacije i primene donetih zakona. U ovom poslu nezavisna tela su nezaobilazan partner parlamentu. Nezavisna tela moraju izgrađivati partnerski odnos sa parlamentom, jer su angažovani na istom ili sličnom poslu i od toga, u značajnoj meri, zavisi njihovo funkcionisanje. Nezavisna tela dostavljaju izveštaje o svom radu Narodnoj skupštini, ali zakon ne propisuje posledice eventualnog odbijanja Narodne skupštine da usvoji njihov izveštaj o radu. Izveštaji nezavisnih tela treba da budu razmatrani i na matičnom odboru i na plenarnim sednicama, a u okviru Narodne skupštine može se ustanoviti posebno telo za saradnju sa nezavisnim telima koje bi trebalo da se bavi pre svega operativno-tehničkim pitanjima u vezi sa odnosima parlamenta i nezavisnih tela. Otvorena pitanja između parlamenta i nezavisnih tela mogu se rešavati i institucionalizovati Zakonom o narodnoj skupštini ili Poslovnikom o radu Narodne skupštine.

---

<sup>66</sup> Da bi uspešno obavljao ovu svoju ulogu, parlament mora da bude opremljen adekvatnim resursima, da ima pristup odgovarajućim podacima i mogućnost uvida u dokumenta vlade. Za kontrolu vlade, parlament ima na raspolaganju više instrumenata, kao što su: institut poslaničkih pitanja (*question time*), interpelacija, parlamentarna istraga, izglasavanje ili neusvajanje budžeta, izbor i razrešenje vlade, kao i javna saslušanja (*public hearing*). Obzirom na trend prevlasti izvršne vlasti (vlade) u odnosu na zakonodavnu vlast (parlament), postoji potreba za efikasnijim mehanizmima kontrole. O ovome smo detljnije pisali u: Orlović, Slaviša, 2008, *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*, Beograd: Službeni glasnik, str. 135-143

## *Zajednički rad i partnerski odnos*

Nezavisna tela su partneri jedna drugima. Zajedničkim akcijama i delovanjem dolazi do sinergetskog efekta. U cilju uspešnijeg delovanja, moraju biti otvorena prema medijima, građanima, i udruženjima građana, odnosno svim akterima građanskog društva. Različitim nezavisnim telima stoje na raspolaganju i različiti mehanizmi i instrumenti. U zemljama u tranziciji, nezavisna tela se tek bore za uspostavljanje sopstvenog autoriteta. Na primer, preporuka Ombudsmana iako formalno nije obavezujuća, u stabilnim demokratijama uglavnom biva ispoštovana kao što je slučaj u Švedskoj. Ombudsman ne može sprovesti svoj postupak prema privatnom licu odnosno, privatnom sektoru, što proizilazi iz prirode položaja, dok poverenik može, što je naročito značajno, u oblasti zaštite podataka o ličnosti. Za razliku od ombudsmana koji daje preporuke, poverenik donosi obavezujuće odluke, a protiv nje se samo može pokrenuti tužba pred Upravnim sudom, ili je nadležni organ ili privatno lice mora izvršiti. Zaštitnik građana, na primer, može predlagati zakon iz oblasti svojih nadležnosti, davati mišljenja na predloge zakona, predlagati amandmane i dr. Narodna skupština Srbije je u prethodnom periodu usvojila preko 20 amandmana koje je uputio zaštitnik građana na predloge zakona od strane Vlade. Kako ističe Sjuzan Rouz-Ejkerman: „Kredibilitet novih institucija se vidi po povećanom broju žalbi koje su primile posle svog osnivanja, i po visokom procentu žalbi koje nisu anonimne“.<sup>67</sup> Zaštitniku građana se obratilo preko 8.000 građana, a njihove pritužbe se uglavom odnose na zakone i podzakonske akte, tako da Narodna skupština, preko Zaštitnika građana dobija i jasne impulse kako se zakoni ostvaruju u praksi i u čemu si njihovi nedostaci.

### *Kome su odgovorna nezavisna tela?*

Jedno od otvorenih i važnih pitanja za rad nezavisnih tela jeste pitanje njihove odgovornosti. Reč je o odgovornosti odgovornih, odno-

<sup>67</sup> Rouz-Ejkerman, Sjuzan, 2007, *Korupcija i vlast*, Beograd: Službeni glasnik, str. 170

sno, pitanju – ko „nadzire“ nadzornike. Nezavisno telo nije i ne može biti bez ikakve kontrole. U cilju uspostavljanja jasne odgovornosti nezavisnih tela, najvažnije pitanje je preciziranje odnosa sa njihovim osnivačem. Nezavisna tela odgovorna su onome ko ih je osnovao ili izabrao njihove upravljačke strukture. Odnos nezavisnih tela sa osnivačem (uglavnom sa Skupštinom ili Vladom) se prvenstveno manifestuje kao pitanje opsega prenetih nadležnosti. Parlament prenosi, odnosno, delegira deo sopstvenih nadležnosti ovim telima. Na taj način se izbegava zamagljivanje uloge tela u pravno-političkom smislu, obezbeđuje se ispunjavanje svrhe osnivanja tela, ali se i omogućava odgovornost tih tela za svoje poslovanje. U onoj meri u kojoj su nezavisna tela „vlast“, odnosno „četvrta grana vlasti“, u toj meri je potrebno uspostavljanje kontrole i nadzora i nad tom vlašću. Reč je o ograničenim ovlašćenjima, jer ova tela imaju, pre svega, delegiranu regulativnu, kontrolnu i korektivnu funkciju. U cilju uspostavljanja odgovornosti ovih tela, koja bi ličnim primerom sticala kredibilitet da druge kontrolišu, potrebno je uspostaviti mehanizme interne kontrole u okviru organizacione strukture tela, ali i jasan uvid javnosti u njihov rad. Na primer, ova tela ne mogu zahtevati transparentnost u radu od drugih, ako i sama nisu transparentna. Većina, pa čak i jedno od najstarijih nezavisnih tela kao što je Narodna banka nemaju adekvatne mehanizme interne kontrole. Državna revizorska institucija, takođe, ne poznaje mehanizam internog nadzora. „Četvrta grana vlasti“ mora na jednak način, kao i svaka vlast biti podložna i kontroli građana i javnosti.

### *Odnos nezavisnih tela sa civilnim društvom*

Za rad nezavisnih tela posebno je značajna saradnja sa građanskim (civilnim) društvom. Građansko društvo se pojavljuje i kao predlagač pojedinih članova za određena nezavisna tela te se i na taj način utvrđuje demokratski legitimitet tela, ali i obezbeđuje da se interesi javnosti uzimaju u obzir pri kreiranju i implementaciji javnih politika. Za rad nezavisnih tela veliki značaj imaju slobodni mediji, koji mogu ukazivati na nepravilnosti u radu pojedinih državnih organa, ali i biti sredstvo pritiska. Mediji su veoma važno sredstvo u informisanju građana

o javnim poslovima i delovanju vlade, ali i glavni komunikacioni kanal između nezavisnih tela i javnosti, odnosno, građana. Zbog istraživačke uloge, na njih se gleda kao na budno oko javnosti, „budnog čuvara“ (eng. *wach-dog*).<sup>68</sup> Mediji su „oči i uši“ javnosti. Televizija je glavni medij na koji se građani oslanjaju u dobijanju informacija. Kako parlamenti mogu da olakšaju novinarima i medijima da izveštavaju o njegovom radu? To su pitanja dostupnosti, pravo građana na obaveštenost, sloboda izražavanja, pravna regulativa medija, odnosno, sve ono što doprinosi boljem informisanju građana. Građani su važan izvor i partner u saradnju, kao „duvači pištaljke“ (*Whistlerblower*).

### *Zaključak*

Glavna pomoć i okvir saradnje nezavisnih tela, parlamenta i građana, ogleda se u ostvarivanju jedne od njegovih najvažnijih nadležnosti, a to je nadziranje i kontrola vlade (izvršne vlasti) i jačanja javne odgovornosti. Nezavisna tela mogu najviše pomoći parlamentu u ovom zajedničkom poslu. Da bi nezavisna tela mogla s pravom biti nazvana četvrta grana vlasti, najveći problem predstavlja nedostatak izvršnih ovlašćenja. Nezavisna tela u Srbiji se još uvek nalaze u formativnoj fazi i zato je naročito važno uspostavljanje standarda i principa, bez politizacije i kompromitacije njihovih ideja i institucija. Jedna od mogućnosti u tom pravcu jeste izrada određenih etičkih kodeksa, ali i njihova proaktivna orijentacija. Nezavisna tela imaju veliki značaj u procesu demokratske konsolidacije jer utiču na povećanje odgovornosti nosilaca vlasti, poštovanje ljudskih prava i sloboda i na suzbijanje korupcije. Nezavisna tela su osnovana da budu osnova i garancija demokratskog poretka i da garantuju javni integritet državnih institucija. Vlada daje deklarativnu podršku ovim institucijama, ali je važnija realna podrška i saradnja koja neretko nedostaje. Većina ovih ustanova je po nekoliko meseci kuburila sa prostorom, materijalnim i kadrovskim resursima koji su neophodni za efikasno funkcionisanje. Drugi problem su pritisci na njihov rad. Velike nadležnosti sa slabim resursima i instrumentima za rad su

---

<sup>68</sup> Beetham, David, 2008, *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku*, Interparlamentarna unija, UNDP, str. 6



**Tabela 1. Uporadni pregled nezavisnih tela**

	Ustav	Zakon	Način izbora	Dužina mandata	Broj članova	Izvršna ovlašćenja	Mogu da predlože zakon	Sredstva za rad
Zaštitnik građana (ombudsman)	Ustav		Skupština	5 godina - može se ponoviti	Ima 4 zamenika	NE	DA (iz oblasti svojih nadležnosti)	budžet
Poverenik		Zakon	Skupština	7 godina - može se ponoviti	Ima zamenika	NE	NE	budžet
Državna revizorska institucija	Ustav		Savet DRI Skupština		Predsednik Saveta +3 člana	NE	NE	budžet
Agencija za borbu protiv korupcije		Zakon	Odbor Agencije Skupština Direktora - Odbor	Odbor 4 god. Direktor 5 godina	Odbor ima 9 članova	DA	NE	budžet
Poverenik za zaštitu ravnopravnosti		Zakon	Skupština	5 godina	Ima tri pomoćnika (ne bira ih Skupština)	NE	NE	budžet
Savet za borbu protiv korupcije		Uredba Vlade	Vlada	4 godine	8 članova	NE	NE	budžet
Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki		Zakon	Skupština na predlog Vlade	5 godina - može se ponoviti	5 (predsednik + 4 člana)	NE	NE	budžet
Komisija za zaštitu konkurencije		Zakon	Skupština	5 godina - može se ponoviti	5 (predsednik + 4 člana)	NE	NE	sopstveni prihodi
Republička radio-difuzna agencija		Zakon	Savet RRA Skupština	6 godina	Savet RRA ima 9 članova	DA	NE	budžet + sopstveni prihodi

potencijalna opasnost za urušavanje ovih institucija. Nezavisna tela su relativno nove institucije koje se razlikuju u pogledu osnova nastanka (Ustav, zakon), po načinu izbora, ovlašćenjima, načinu finansiranja, kao i po načinu delovanja koji je profilisao njihov kredibilitet. U skladu sa ovim razlikama, nezavisna tela se nalaze u rasponu između „četvrte grane vlasti“ i vodećih institucija u pogledu kontrole i nadziranja vlasti. Iako je poslednjih godina učinjen značajan napredak u osnivanju i funkcionisanju nezavisnih regulatornih i kontrolnih tela, dosadašnja praksa ukazuje na to da ona nisu uvek u skladu sa proklamovanim principima i prihvaćenim međunarodnim standardima.

## Literatura

- Beljanski Slobodan, 2008, *Regulatorna i kontrolna tela u Republici Srbiji*, Pregled, Republika Srbija, Godina LII
- Beljanski Slobodan, 2006, *Pravni i politički aspekti sprečavanja sukoba interesa*, u: Sukob interesa kod javnih funkcionera i javnih službenika u Srbiji, regulativa i nadzor nad njenom primenom, Beograd: Transparentnost Srbija
- Beljanski, Slobodan, 2006, *Pravni i politički aspekti sprečavanja sukoba interesa*, u: Sukob interesa kod javnih funkcionera i javnih službenika u Srbiji, regulativa i nadzor nad njenom primenom, Beograd: Transparentnost Srbija
- Beetcham, David, 2008, *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku*, Interparlamentarna unija, UNDP
- Dobrašinović, Dragan, 2005, *Ombudsman između građana i institucija* u: Ombudsman, Centar za razvoj Srbije
- Gajin, Saša, Resanović, Aleksandar, Vodinelić, Vladimir V., Milenković, Dejan, Cvijan, Vlada, Reljanović, Mario, 2003, *Zaštita podataka o ličnosti i poverljivi podaci, pravni aspekti*, Beograd: Fond za otvoreno društvo
- Jovanović, Predrag, 2005, *Javne nabavke u Srbiji: decenija za dve i po godine*, u: Efikasne javne nabavke, Beograd: Transparentnost Srbija

- Jovanović, Predrag, 2006, *Javne nabavke u Srbiji – četiri godine posle i šta dalje*, Naše teme, oktobar, 2006, br. 2, Beograd: Službeni glasnik
- Marković-Bajalović, Dijana, 2009, *Pravo konkurencije, antimonopolsko zakonodavstvo i institucionalni oblici kontrole*, u: Vladavina prava – odgovornost i kontrola vlasti, Beograd: Fondacija Konrad Adenauer
- Milosavljević, Bogoljub, 2001, *Ombudsman, Zaštitnik prava građana*, Beograd: Centar za antiratnu akciju, Beograd
- Orlović, Slaviša, 2006, *Skupština Srbije u borbi protiv korupcije*, u: Borba protiv korupcije u Srbiji, od nacionalne strategije do nacionalnog plana, Beograd: Institut društvenih nauka i Friedrich Ebert Stiftung
- Orlović, Slaviša, 2008, *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*, Beograd: Službeni glasnik
- Poup, Džeremi, 2004, *Antikorupcijski priručnik, Suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta*, Beograd: Transparenčnost Srbija i OSCE Misija u SiCG
- Rouz-Ejkerman, Sjuzan, 2007, *Korupcija i vlast*, Beograd: Službeni glasnik
- Šuput, Dejan, *Samostalna regulatorna tela u pravnom sistemu Republike Srbije*, [http://www.telekomunikacije.rs/aktuelni\\_broj/mr\\_dejan\\_suput:\\_samostalna\\_regulatorna\\_tela\\_\\_u\\_pravnom\\_sistemu\\_republike\\_srbije\\_.165.html](http://www.telekomunikacije.rs/aktuelni_broj/mr_dejan_suput:_samostalna_regulatorna_tela__u_pravnom_sistemu_republike_srbije_.165.html)
- Uloga vrhovnih revizorskih ustanova u procesu parlamentarne kontrole izvršnih organa vlasti*, 2004, Beograd: Parlamentarni centar Kanade
- Vladavina prava - odgovornost i kontrola vlasti*, 2009, Beograd: Fondacija Konrad Adenauer

Ostali izvori:

Ustav Republike Srbije

*Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama*, „Službeni list Srbije i Crne Gore“, br. 6/2003

*Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije*, „Službeni glasnik RS“, br. 109 od 9. 12. 2005.

Zakon o javnim nabavkama, 4. 7. 2002. 39/02

Zakon o finansiranju političkih stranaka, 18. 7. 2003. 72/03  
Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, 20. 4. 2004. 43/04  
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, 21. 5. 2004. 55/04  
Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, 2. 11. 2004. 120/04  
Zakon o zaštiti konkurencije, 16. 9. 2005. 79/05  
Zakon o zaštitniku građana, 16. 9. 2005. 79/05  
Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, 14. 11. 2005. 101/05  
Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, 23. 10. 2008. 97/08  
Zakon o zaštitniku građana, 16. 9. 2005, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05  
Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, „Službeni glasnik RS“, br. 97/08  
Zakonom o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, broj 39/02, 43/03, 55/04  
Zakon o zaštiti konkurencije, 16. 9. 2005, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05  
Zakon o zaštiti konkurencije, „Sl. glasnik RS“, br. 51/09  
Zakon o zabrani diskriminacije 7. 4. 2009. Službeni glasnik RS, br. 22/2009  
Zakon o radiodifuziji Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ 42/02, 97/04, 76/05  
Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, 14. 11. 2005, „Službeni glasnik RS“, br. 101/05  
Krivični zakonik, „Službeni glasnik RS“, br. 85/2005  
Zakon o privrednim društvima, „Službeni glasnik RS“, 125/04  
Osnovni krivični zakon „Sl. l. SFRJ“, broj 44/76, „Sl. l. SRJ“, broj 35/92 i „Sl. gl. RS“, broj 39/03  
Krivični zakon Republike Srbije, „Sl. gl. SRS“, broj 26/77 i „Sl. gl. RS“, 16/90 i 67/03  
Zakon o preduzećima, „Sl. l. SRJ“, br. 29/96 i 36/02

Internet adrese:

Zaštitnik građana: <http://www.ombudsman.rs/>

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti: <http://www.poverenik.org.yu>

Republička radiodifuzna agencija: [www.rra.org.yu](http://www.rra.org.yu)

Savet za borbu protiv korupcije: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/linkovi.jsp>

Uprava za javne nabavke: [www.ujn.sr.gov.yu](http://www.ujn.sr.gov.yu)

Komisija za zaštitu konkurencije: 1 <http://www.kzk.org.rs/>

Uredba o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za odbranu zemlje koji se moraju čuvati kao državna ili službena tajna i o utvrđivanju zadataka i poslova od posebnog značaja za odbranu zemlje koje treba štititi primenom posebnih mera bezbednosti, „Službeni list SRJ“, br. 54/94



**IV deo**  
**JAVNE POLITIKE I STRATEGIJE**





## POJAM JAVNE POLITIKE I NAČIN DIZAJNIRANJA POLITIKE

**Sažetak:** *U ovom tekstu ću objasniti pojam i značaj javne politike, proces analize, instrumente i tipove javnih politika. Drugi deo analize posvećen je specifičnosti pristupa u kreiranju i realizaciji javnih politika od građana prema vlasti i doprinos ovih procesa demokratizaciji društva. Treći deo analize je mini-studija slučaja Srbije koja obuhvata kvalitet ukupnog sistema i institucionalnog ambijenta, ulogu administracije i službi u uključivanju građana i primere dobre prakse (opština Indija) koji se odnose na reformisanu opštinsku administraciju i na sistem 48 u pružanju usluga*

**Ključne reči:** *javne politike, dizajniranje javnih politika, instrumenti javnih politika;*

### 1. Pojam javne politike

#### *Pojam i značaj javnih politika*

**Javne politike** definišu se na različite načine. One su praktične, sektorske politike putem kojih se rešavaju brojni problemi građana i društva i život u zajednici se oblikuje kao mnogo prijatniji i udobniji. Kako ove politike oblikuju život društva i pojedinaca, prirodno je da su privukle pažnju istraživača (isprva u SAD i anglosaksonskom svetu, a kasnije ova naučna disciplina jača širom sveta).

---

<sup>1</sup> Autorka je redovna profesorka na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

Smisao studija javne politike je u pokušaju da se analizira politika, način njenog oblikovanja, promene do kojih dolazi i konačno efekti koje politika imaju na sadašnje, ali i buduće generacije. U svakom demokratskom društvu bitno je da građani razumeju kako vlast kreira politiku, kako nudi optimalna rešenja kojima se otvaraju određene mogućnosti izbora za građane i, konačno, kako vrednuje politike.

**Kreatori politike** više vode računa o javnim interesima građana i odgovorniji su u ambijentu u kome se i građani aktivno uključe u ove procese kreiranja politika. Ovi procesi povratno snažno jačaju demokratsku dimenziju političkih procesa, ali i povećavaju kvalitet javnih izbora jer ih približavaju realnim potrebama građana doprinoseći boljem konačnom kvalitetu usluga.<sup>2</sup>

Analiza javnih politika predstavlja oblast koja kreira, kritički pristupa i obrađuje podatke koji su korisni za razmevanje i unapređenje politike. Cilj studija je da se prepoznaju, definišu, razumeju, porede, suprotstave, objasne, predvide, procene, vrednuju, sintetizuju, dijagnostiraju, planiraju i primene javne politike. Ove studije traže aktivno učenje, a ne pasivno znanje. Primena znanja je kritični činilac ovladavanja ovom oblašću i tu nema prostora pasivnom usvajanju.

Svako ozbiljno, demokratsko društvo posvećuje veliku pažnju procesu dizajniranja, oblikovanja i kreiranja javnih politika. Ovaj proces predstavlja srž demokratije i značajno utiče na kvalitet javnih programa, usluga i konačno zadovoljstva građana kvalitetom vlasti.<sup>3</sup>

Javne politike obezbeđuju preduslove za postojanje demokratskog i pravednog društva. Neke od najbitnijih odlika su: transparentnost vlasti, odgovornost političara, otvoreni procesi odlučivanja, participacija građana i civilnog društva, demokratskičnost, efikasnost, efektivnost, jednakost i dostupnost u realizaciji javnih programa, kao i distributivna pravda.

U tranzicionim zemljama je, svakako, veoma bitno dosledno sprovesti reforme političkog sistema koje podrazumevaju podelu i ravnotežu vlasti, *decentralizaciju, demokratizaciju kao i depolitizaciju vlasti.*

<sup>2</sup> Kraft, Michael E., Furlong, Scott R., 2004, *Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives*, Washington DC: CQ Press, strana 1

<sup>3</sup> Kraft, Michael E., Furlong, Scott R., 2004, *Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives*, Washington DC: CQ Press, strana 4

Reforma ekonomije i uspostavljanje tržišnog sistema druga je strana koja podupire političke reforme i jača razvojne potencijale društva.

Na političkoj sceni postoje brojni akteri kao što su građani, interesne grupe, nevladine organizacije, političke partije, mediji itd. Javne politike teže da naprave obuhvatne političke koalicije i da što kvalitetnije uključe sve aktere. Ovi naponi se vide posebno u procesima kreiranja i primene javnih politika i programa kao i isporuke javnih usluga, u transparentnim aktivnostima vlasti kao i u javnosti rada koja obuhvata lak pristup građana informacijama.

### *Proces analize javnih politika*

Analiza politika obuhvata rešavanja problema u raznim oblastima politika. Ona je multidisciplinarna i obuhvata teorije, metode i način obrade društvenih nauka (političke nauke, sociologija, socijalna filozofija, psihologija, ekonomija itd). U oblasti javne politike se primenjuju različite naučne metode, veštine, često se koristi problemska orijentacija, pa čak i umetnost pregovaranja i veština nagovaranja. Znanje do koga se dolazi je po pravilu korisno i primenljivo i ova disciplina osposobljava za kreiranje javnih politika.<sup>4</sup>

U procesu analize javnih politika nameće se svakom od aktera da **pravi izbor** i prisutna je često razmena između raznih, međusobno konkurentnih vrednosti kao što su jednakost, efikasnost, efektivnost, sigurnost, sloboda i demokratija. Otuda se stalno ispituje kakvo je stanje, koji su problemi, šta je dobro, kao i šta treba činiti.

Analiza javnih politika odnosi se na četiri tipa pitanja:

1. Kakva je priroda problema za koji tražimo rešenje?
2. Koji od dva ili više smerova akcija treba da se izabere da bi se problem rešio?
3. Koji su rezultati izabranog smera aktivnosti?
4. Da li ti rezultati pomažu rešavanju problema?

---

<sup>4</sup> Dunn, William N., 2004, *Public Policy Analysis - An Introduction*, New Jersey, Upper Saddle River: Pearson, Prentice Hall, strana 2.

5. Koje buduće posledice mogu da se očekuju ako se ovaj smer aktivnosti nastavi?
6. Odgovor na ova pitanja obuhvata pet tipova informacija relevantnih za javne politike pa ih zovemo i komponente javne politike.<sup>5</sup>

**Polisi problem** je identifikovano nezadovoljavajuće stanje koje treba unaprediti putem javne aktivnosti. Veoma je bitno analizirati sve bitne aspekte problema, identifikovati aktere, interese, probleme i moguća rešenja.

**Željena politika** predstavlja moguće rešenje za problem i nju kreiramo da bismo podigli kvalitet politike i rešili probleme.

**Očekivani rezultati** su moguće posledice politike koja je dizajnirana da se primeni i da reši identifikovani problem.

**Rezultati posmatrane politike** ukazuju na to da li je kreirana politika kvalitetna, da li je uticala na rešavanje problema i do koje mere. Od velikog je značaja da se prati primena politike, da se vrši vrednovanje i donesu zaključci o daljem načinu vođenja politike.

**Izvođenje politike** je kontinuiran proces, cikličan i stalno traje. Analiza nam ukazuje na to koji su problemi rešeni, koji su tek delimično rešeni a koji nisu uopšte. Moguće je da u novom kontekstu nastaju i potpuno novi problemi.

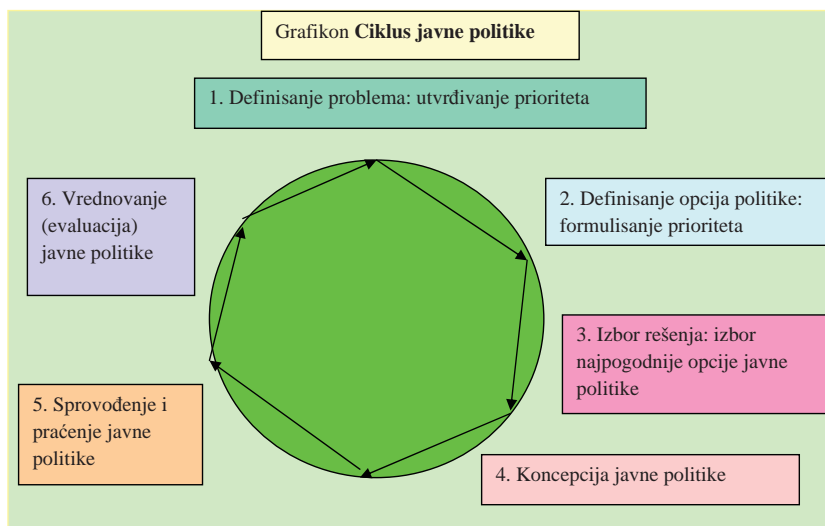
### *Model procesa javnih politika (ciklični model)*

Model procesa javnih politika prati sve faze kreiranja politika u logičkom sledu i cikličnoj povezanosti. Postoji šest faza koje se obično slikovito prikazuju na sledeći način:

Ciklus javne politike ne propisuje već samo identifikuje i usmerava najvažnije faze procesa kreiranja i primene javnih politika. Svaka od ovih faza podrazumeva postojanje raznih političkih aktera, specifičnih odnosa uspostavljenih između njih, specifičnih sadržaja, procesa i procedura i konačno specifičnih izlaznih efekata i rezultata. Ove faze

---

<sup>5</sup> Dunn, William N., 2004, *Public Policy Analysis - An Introduction*, New Jersey, Upper Saddle River: Pearson, Prentice Hall



nužno slede jedna za drugom mada u praksi može doći do disbalansa u trajanju svake od njih, preklapanja, nestanka neke od faza itd. Ciklus se stalno kreće i sprovedena javna politika začetak je novih problema, inicijativa za promene, usavršavanje itd.<sup>6</sup>

1. **Definisanje problema** veoma je važna faza, u kojoj se identifikuje problem, slabosti i objašnjavaju uzroci njegovog nastanka. Uzroci su, po pravilu, kompleksni pa je veoma teško napraviti sveobuhvatnu analizu. Proces definisanja nije neutralan posao, nije apsolutno objektivno jer su i istraživači subjektivni, što utiče na slabosti ili jednostranost analize. Često se kaže „Šta zastupaš zavisi od toga gde sediš“ ističući da vizura svakog pojedinca zavisi od ambijenta u kome živi, od ideja koje ima i iskustava i informacija koje poseduje. Otuda je bitno da se u ovu fazu uključe eksperti, interesne grupe, javne institucije i privatni sektor

<sup>6</sup> Svaki od autora obavezno obrađuje pitanje ciklusa javne politike. Svako od njih međutim ima neki svoj specifičan metodološki pristup. Videti: Gerston, Larry N., 1997, *Public Policy Making – Process and Principles*, New York, London, England: M. E. Sharpe, Armonk; Patton, Carl V., Sawicki, David S., 1993, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, New Jersey, Upper Saddle River: Prentice Hall

jer će svaki od njih baciti korisno svetlo na problem i na njihovu vizuru stanja kao i očekivanih pravaca rešavanja.<sup>7</sup>

2. **Definisanje opcija i formulisanje politika** takođe predstavlja dosta složenu fazu, u kojoj dolazi do izražaja ocena urgentnosti rešavanja problema i izbora optimalnih alternativa. I u ovoj fazi naučnici i stručnjaci mogu mnogo da pomognu, a političari imaju za zadatak da naprave konačne izbore i oblikuju politiku i željena rešenja. Treća bitna grupa aktera su stručnjaci i službenici koji do detalja obrađuju svaki aspekt datog problema i programa javne politike kojim dati problem treba rešiti.

Formulisanje politike podrazumeva razvoj predloženog toka akcije koji će pomoći da se reši identifikovan javni problem. Formulisanje politike je tehnički, ali i politički proces. Pri formulisanju se mora voditi računa o mnogim osobinama datog problema i javne politike koja treba da ga razreši. Bitno je videti kolika je ekonomska cena njegove realizacije, kolika je vidljivost problema, socijalna i politička prihvatljivost, konfliktnost i konačno, koja je moguća efektivnost realizacije datog programa.

Da bi se videle sve moguće situacije, bitno je voditi računa o dve važne determinante postojećeg problema: stepen njegove vidljivosti i stepen postojanja konflikta interesa u pogledu mogućih rešenja.

*Slika 1 Uticaj na postavljanje agende i na formulisanje politike*

	Stepen vidljivosti	
Nivo konflikata	<i>Visok</i>	<i>Nizak</i>
<i>Visok</i>	kriminal, kontrola oružja,	<b>najgore šanse</b> rast populacije, energija
<i>Nizak</i>	<b>Najbolje šanse</b> sigurnost avio-saobraćaja	istraživački grantovi, projekti vezani za vodu, poljoprivredu

Najbolje šanse za afirmaciju imaju projekti koji su visoko vidljivi i jasni svim akterima a nivo konflikata je nizak. Obratno, projekti koji

<sup>7</sup> Ovaj aspekt je interesantno analizirao Gerston, Larry N., 1997, *Public Policy Making – Process and Principles*, New York, London, England: M. E. Sharpe, Armonk

su slabo vidljivi i nejasni a podrazumevaju visok nivo konflikata imaju najmanje šanse da se uključe u javnu politiku.

3. *Izbor najboljih opcija (determinante uspostavljene agende)* faza je u kojoj se biraju najbolje opcije. U ovaj proces su uključene vrednosne i druge procene pa je bitno shvatiti sve potencijalne opasnosti ove faze.

Rešavanje nekih problema u politici uvodi se automatski kao, na primer: usvajanje budžeta, legislativa koja treba da obnovi postojeće programe, nominacije za postavljenja političara na izvršne pozicije itd. Ovi poslovi obuhvataju veliki deo vremena radnog dana političara. Ipak, pojavljuju se nova pitanja koja treba rešavati i u tom kontekstu se otvara pitanje šta utiče da neka od tih pitanja ulaze u razmatranje a da druga ne ulaze?

Svakako da su opredeljujući momenti „težina problema“ po posledicama, težina same javne politike u smislu raspoloženja javnosti, interesa glavnih aktera, zatim politička težina u smislu ambijenta itd. Za svaku od politika se nameće kao važno pitanje ekonomske izvodljivosti i političke prihvatljivosti. Kako su političari glavni akteri, važno je imati u vidu da oni stalno oslušuju i osećaju javno mnjenje povodom svih javnih pitanja. Pored velikog broja interesnih grupa, think thank organizacije predstavljaju važan izvor predloga za najbolje opcije.

4. *Koncepcija i legitimizacija politike* – politička legitimizacija predstavlja javno, formalno prihvatanje politika od strane političkih institucija. Obično procedura može biti glasanjem većine datog tela i slično. Sam proces legitimizacije može biti posmatran kao jednostavan, ukoliko se fokusiramo prevashodno na proceduru. Ukoliko se analizira sukobljenost interesa brojnih socijalnih i političkih aktera ovaj proces može biti i složen. Otuda je bitno uvek analizirati da li je data politika koja prolazi proces legitimizacije u skladu sa ustavom, zakonima, sa kulturom i vrednostima većine društva. Ukoliko jeste, onda se, uz iskazanu javnu podršku javnosti i svih aktera, može smatrati legitimnom. U suprotnom, mogu se očekivati problemi u svakoj od narednih faza.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Videti takođe kod Patton, Carl V., Sawicki, David S., 1993, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, New Jersey, Upper Saddle River: Prentice Hall

5. *Sprovođenje i praćenje (nadgledanje) politike* važna je faza koja ne predstavlja kraj, već početak procesa realizacije politike. Ona se definiše kao set aktivnosti usmerenih prema realizaciji programa.<sup>9</sup> U vreme države blagostanja se zaista smatralo da je donošenje zakona kraj posla, te se samom procesu implementacije nije posvećivala velika pažnja. Tokom analize rada svih nivoa i grana vlasti identifikovano je da takav pristup nije bio dobar pa je srž brojnih reformi vlasti i javne uprave, direktno usmeren na rezultate (Result driven government). Novi način upravljanja (New Public Management; NPM) usvojen od svih nivoa vlasti podrazumeva stalno praćenje efekata rada, identifikovanje uspeha i neuspeha, korekciju slabosti i dalje razvijanje uspešnih programa.

U svakom sistemu je za proces primene programa nadležna izvršna vlast koja značajno obogaćuje metode rada u ovoj fazi, koristi raznovrsna znanja stručnjaka iz agencija ili van njih i oslanja se na timski rad zaposlenih.<sup>10</sup>

Tri aspekta primene politike su veoma bitni: organizacija, interpretacija i primena. **Organizacija** predstavlja obezbeđivanje resursa, ofisa i metoda neophodnih za realizaciju programa. **Interpretacija** je bitan činilac koji znači prevođenje krutog i formalnog jezika programa javne politike (zakona, planova, direktiva i regulatornih zahteva) u jezik koji svi građani mogu lako razumeti. **Primena** je rutinsko obezbeđivanje usluga, plaćanja i drugih obaveza prema programskim ciljevima i instrumentima.

Izvršna vlast se dominantno bavi ovom fazom i poseduje izvesnu diskreciju. Glavni izvršni funkcioner (Chief Executive Officer, CEO) teži da u tim uključi ljude koji dele njegovo viđenje interpretacije za-

---

<sup>9</sup> Kraft, Michael E., Furlong, Scott R., 2004, *Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives*, Washington DC: CQ Press, strana 88.

<sup>10</sup> O značaju stručnjaka, birokratije je posebno govorio veliki broj autora među kojima se izdvaja čitava teorija javnog izbora. Pored teoretičara javnog izbora videti detaljnije: Videti: Gerston, Larry N., 1997, *Public Policy Making – Process and Principles*, New York, London, England: M. E. Sharpe, Armonk; Patton, Carl V., Sawicki, David S., 1993, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, New Jersey, Upper Saddle River: Prentice Hall



kona, prioriteta, načina alokacije budžeta kao i shvatanja koji politički instrumenti treba da se koriste i na koji način.

U procesu sprovođenja politike može doći do konflikata i to obično po pitanjima koja nisu razjašnjena u samom procesu kreiranja i usvajanja politike.

**6. Vrednovanje i promena politike** – osnovni smisao ove završne faze realizacije politike je niz akcija kojima se analizira da li se politika ostvaruje i da li se njome kvalitetno, efektivno i efikasno realizuju namere i ciljevi.

Vladini programi su, po pravilu, veoma vredni i vrlo je važno pažljivo pratiti kvalitet realizacije programa. Metodi evaluacije su veoma bitni i raznovrsni i neki od osnovnih su analiza troškova, efekata i efikasnosti (cost benefit, efficiency and effectiveness analize), kao i raznovrsni programi procenjivanja vrednosti i efekata programa. Subjekti evaluacije mogu biti brojni: Skupština, centralna ili lokalne vlasti, interesne grupe, NGO i think thank organizacije itd.

Podaci do kojih se dolazi vrednovanjem politika ukazuju da li će nastaviti ili korigovati datu politiku. Posledica vrednovanja je identifikacija novih problema, potreba i neophodnosti korekcije javne politike kao i stvaranja novih programa i projekata.

### ***Instrumenti javne politike***

U svakom društvu se iznova otvara pitanje da li vlast uopšte treba da interveniše ili da prepusti rešenje problema i situacije individualnoj odluci ili tržišnoj regulaciji. Liberalna država je oduvek imala kao vodeći princip da država treba da reguliše samo neophodne i precizno regulisane oblasti a ostalo treba prepustiti individualnoj inicijativi, izboru i tržišnim principima. Druge ideološke struje imaju drugačiji pristup ovim pitanjima, ali bez obzira na raznovrsnost ovih pristupa osnovni razlozi uključivanja države i drugih nivoa vlasti u rešavanje javnih problema su uglavnom trojaki: politički razlozi, moralni razlozi i iskazane tržišne slabosti. Politički instrumenti su raznovrsni i u vremenu neo-liberalne države način upotrebe se dosta menja. U većoj meri se koriste instrumenti po-

vezani sa tržišnim mehanizmima, ugovori, uključuje se privatni sektor u pružanje niza javnih usluga kao i organizacije civilnog društva.

Mogli bismo načelno govoriti o nekoliko bitnih grupa instrumenata javne politike kao što su regulacija i normativna akta, novi menadžment vlasti, tržišni mehanizmi, oporezivanje, davanja i javna potrošnja kao i mnogobrojni instrumenti iz oblasti obrazovanja, informisanja i ubedi- vanja.

U narednom delu samo načelno će biti osvetljene najbitnije odlike svake od ovih grupa instrumenata.

**Regulaciju** predstavljaju pre svega zakoni, zatim vladine odluke, administrativna praksa i procedure. Normativna rešenja uređuju odre- đenu oblast putem dispozicije a realizaciju nameću sankcijom koja se primenjuje u slučaju kršenja norme.<sup>11</sup>

### *Menadžment vlasti*

Vlast može da pruža raznovrsne usluge direktno i takvih se usluga vlast u neoliberalnoj državi rado odricala. U tom kontekstu vlasti sve više idu na uključivanje privatnog sektora, privatnih ili javnih agencija u razne oblasti pružanja usluga. Za te svrhe se sve više koriste ugovori kao način obezbeđivanja javnih usluga. I u ovim aranžmanima vlast je zadužena za regulisanje date oblasti, ona uspostavlja standarde, ko- ordinira aktivnosti svih subjekata uključenih u ove procese i garantuje građanima minimum standarda i kvaliteta usluga. Da bi to uspešno radila, vlast permanentno mora da prati proces pružanja usluga i meri ostvarene efekte koristeći brojne kriterijume kao što su: efektivnost, cena i odgovornost prema javnosti.

Sa novom krizom otpočelom 2008. godine, država i vlasti ponovo preuzimaju veću ulogu u regulaciji i korišćenju brojnih instrumenata direktnog uticaja i na ekonomske procese, što predstavlja veliki izazov za savremenu demokratiju i dalji razvoj društva.

---

<sup>11</sup> Lep pregled razvoja regulacije kao i menadžmenta videti: Parsons, Wayne, 1997, *Public Policy: An Introduction to the theory and practice of policy analysis*, Chel- tenham, UK, Lyme, US: Edward Elgar

## ***Oporezivanje i javna potrošnja***

Država je u većoj meri počela da koristi poreze da bi sa državom blagostanja uspela da obezbedi brojne usluge građanima. Porezi nisu samo instrument prikupljanja sredstava za realizaciju vladinih programa već i sredstva za borbu protiv štetnih posledica. Tako je porez na cigarete učinio cigarete manje dostupnim (skupljim) a sredstva skupljena od ovog poreza su uložena u anti-pušačku kampanju. Porez na zagađenje je svojevrsna kazna zagađivačima i sredstva su usmerena na čišćenje okoline i smanjivanje napravljene štete kao i na programe reciklaže.

Utuda je danas prava veština izabrati najbolji instrument ili aranžman instrumenata za rešavanje određenih javnih problema. Izbor instrumenta obuhvata mnoga pitanja od kojih su najvažnija: Da li taj instrument ili aranžman više instrumenata efektivno rešava identifikovani problem? Da li je taj instrument politički prihvatljiv? Da li je tehnički izvodljiva primena datog instrumenta?

### ***Tipovi javnih politika***

U zavisnosti od modela ponašanja vlasti, od vrste instrumenata koje koristi, načina na koji ih koristi, koje aranžmane kreira kao i od načina upravljanja uopšte, razlikuje se nekoliko tipova javnih politika: distributivna, redistributivna, regulativna, većinska itd.

***Distributivna politika*** se realizuje u ambijentu u kome vlast samo raspodeljuje sredstva na razne programe koji međusobno nisu suprotstavljeni. Ovaj model podrazumeva pogodne finansijske okolnosti tako da ne postoji limit u trošenju sredstava, ne postoji fiskalni stres niti neprijatna situacija da nagrađivanje nekog programa ide na račun nekog drugog (igra nulte sume / zero summe game). Ovaj tip politike je bio prisutan u vremenu države blagostanja.

***Redistributivna politika*** realizuje se u vreme ekonomske krize, snažno izraženog fiskalnog stresa, u uslovima u kojima u društvu postoji snažan konflikt različitih interesa svih socijalnih i političkih aktera i davanje jednom programu najčešće znači smanjivanje ili potpuno

ukidanje davanja za druge programe (igra nulte sume). Ovaj model je stalni pratilac kreiranja javne politike neoliberalne države.

**Regulatorne politike** predstavljaju vladina ograničenje individualnog izbora pojedinaca da ne bi prešli prihvatljive granice. U zavisnosti od tipa regulacije, regulatorne politike mogu biti kompetitivne ili zaštitne. **Kompetitivne politike** regulišu pravila i odnose u obezbeđivanju usluga raznih mreža (energija, telekomunikacije itd). **Zaštitne politike** vlast koristi da štiti javnost od aktivnosti koje pogađaju javni sektor. Vlast mora da obezbedi poštenu raspodelu beneficija i troškova da bi javne politike bile prihvatljive.

Naredna tabela slikovito govori o tipovima politika prema koncentraciji ili distribuciji benefita i troškova primenom date politike.

*Tabela: Politike prema koncentraciji ili distribuciji benefita i troškova*

	<b>Benefiti</b>	<b>Benefiti</b>
<b>Troškovi</b>	<b>Široki distribuirani</b>	<b>Koncentrisani</b>
<b>Široki distribuirani</b>	<b><i>Većinske politike</i></b> Primeri: socijalna zaštita, opšte poreske beneficije	<b><i>Klijentske politike</i></b> Primeri: davanja za rudnike, rančeve, poljoprivredu, za izvore energije (gas, ugalj, nafta, nuklearna energija itd)
<b>Koncentrisani</b>	<b><i>Preduzetničke politike</i></b> Primeri: zaštita životne sredine, zaštita potrošača, regulacija hrane i lekova itd.	<b><i>Politike interesnih grupa</i></b> Primeri: kablovska televizija prema satelitskim kompanijama, sindikati rudara prema vlasnicima rudnika, kompanije kamiondžija prema železnici ili avionskom transportu.

Izvor: Kraft, Michael E., Furlong, Scott R., 2004, Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives, Washington DC: CQ Press, strana 96.

Troškovi i beneficije (koristi) mogu biti novčani kao i nenovčani za svakog aktera. Najbolju opciju čine **većinske politike** jer imaju široko distributivne i benefite (što motiviše svakog korisnika na prihvatanje ovakve politike) i troškove (koji se prihvataju kao nužni).

**Preduzetničke politike** obezbeđuju korist velikom broju korisnika tj. društvu u celini dok troškove snosi uska grupa. Uspeh ove politike u velikoj meri zavisi od sposobnosti kreatora i realizatora javnih politika da istaknu javnu korist, dobro i javni interes koje ova politika obezbeđuje kao i pravednost predložene distribucije troškova. Dobri primeri su: zaštita životne sredine, zaštita potrošača, regulacija hrane i lekova itd.

**Klijentske politike** obezbeđuju korist uskoj grupi dok se sredstva za realizaciju prenose na širok krug socijalnih aktera. Prihvatljivost i uspeh ove politike jako zavisi od vidljivosti politike i sposobnosti kreatora da obezbede efektivno i efikasno sprovođenje politika. Dobri primeri su: davanja za rudnike, rančeve, poljoprivredu, za izvore energije (gas, ugalj, nafta, anukleana energija itd).<sup>12</sup>

**Politike interesnih grupa** nisu atraktivne jer korist dobija uža grupa dok troškove snosi takođe uža ali konkurentska grupa. Usvajanje ovakvih politika zahteva iscrpne procese pregovaranja i njeno prihvatanje od strane nosilaca troškova. Dobri primeri su: kablovska televizija prema satelitskim kompanijama, sindikati rudara prema vlasnicima rudnika, kompanije kamiondžija prema železnici ili avionskom transportu.

## 2. Značaj dizajniranja politike od građana prema vlasti

### *Značaj bottom up pristupa u dizajniranju javnih politika*

Pristup u dizajniranju politike u kome se ide od građana prema vlasti (**bottom up**) specifičnost je prevashodno demokratskih sistema koji uključuju građane i civilno društvo u procese odlučivanja. U ovom procesu je od izuzetnog značaja da politička elita zagovara i veruje u

---

<sup>12</sup> Videti takođe: Parsons, Wayne, 1997, *Public Policy: An Introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham, UK, Lyme, US: Edward Elgar; Gerston, Larry N., 1997, *Public Policy Making – Process and Principles*, New York, London, England: M. E. Sharpe, Armonk; Patton, Carl V., Sawicki, David S., 1993, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, New Jersey, Upper Saddle River: Prentice Hall

demokratske vrednosti, da građani budu svesni da su glavni akteri javne scene te da imaju pravo (ali i obavezu) da se uključe u sve faze kreiranja ali i realizacije politike.<sup>13</sup>

Veoma je bitno da je u društvu razvijena **demokratska kultura**, da vlast radi transparentno i da se mere efekti i kvaliteti realizacije politika, programa i pružanja javnih usluga. Direktno uključivanje građana obezbeđuje identifikaciju njihovih **potreba** koje su osnova i temelj javnih programa i oblikovanja paketa javnih usluga. Bitno je da se građani uključuju i u kreiranje politike kao i u proces realizacije. Savremene vlasti ulažu puno napora da uspostave standarde u svakoj javnoj oblasti politika, da što kreativnije kreiraju programe, da prate proces primene, mere rezultate i vrednuju ih (standardizacija, benčmarking).<sup>14</sup>

EU je čitav sistem podele nadležnosti raznih nivoa vlasti kao i funkcionisanja zasnovala upravo na bottom up pristupu primenjenom u principu subsidijarnosti. Sve što se može realizovati od poslova na nivou najbližem građanima, realizuje taj nivo vlasti. Svi programi podrazumevaju uključivanje građana. Svaki program se konačno realizuje na nivou koji obezbeđuje najefikasniju i najefektivniju realizaciju. Ovaj princip predstavlja harmoničan balans principa demokratičnosti (uključivanje građana) i ekonomičnosti (obezbeđenje usluga prema principima ekonomije obima).

### *Kriza demokratije i upravljanja – reformski instrumenti*

Političari često ne obraćaju pažnju na interese građana, kreiraju politike kojima se štite interesi određenih grupa što ima nužno za posledicu gomilanje socijalnih problema, nezadovoljstva građana i krizu vlasti.

Savremene reforme javnog sektora (države, lokalnih vlasti) uključuju brojne **instrumente** koji podrazumevaju jačanje civilnog društva,

---

<sup>13</sup> Videti: Wildavsky, Aaron, 1979, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown and Company zatim Wildavsky, Aaron, 1988, *Searching for Safety*, New Brunswick, N.J.: Transaction Book kao i Fisher, Frank, 1995, *Evaluating Public Policy*, Chicago: Nelson Hall Publishers

<sup>14</sup> Ammons, David N., 2001, *Municipal Benchmarks – Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*, USA: Sage Publications, Inc.

participacije građana, uključivanje konkurencije u sve oblasti u kojima javni sektor prestaje monopolski da obezbeđuje javne usluge.<sup>15</sup>

Jedna od inovacija do koje se došlo je kreiranje javno-privatnih partnerstava. Država i lokalne vlasti se povlače iz monopolske pozicije pružanja javnih usluga, u ovaj proces uključuju privatni sektor i nevladine organizacije. Vlasti uspostavljaju među potencijalnim davaocima usluga odnose konkurencije da bi se tako obezbedio što viši kvalitet i dostupnost usluga, primerenost usluga potrebama građana i što niža cena. Vlasti prate proces obezbeđivanja usluga, stalno mere kvalitet i garantuju građanima standarde u svakoj od oblasti.

Javno-privatna partnerstva omogućavaju da se putem njih realizuju i mnogi veliki, kapitalni projekti za koje vlasti inače nemaju novac u budžetu da ih same realizuju. U ovim procesima je od velikog značaja korišćenje veština finansijskog, projektnog, kapitalnog, informacionog menadžmenta kao i veštine upravljanja ljudskim resustima. Vlasti u ovim procesima koriste brojne stare, ali i sasvim nove instrumente kreirajući za svaku oblast i za svaki projekat aranžman instrumenata koji najviše odgovara konkretnoj situaciji. U savremenom društvu (neoliberalna, preduzetnička vlast), vlasti koriste tržišne mehanizme bilo primenom ekonomskih instrumenata (*oslobađanja od poreza, olakšice, franšize, koncesije, inkubator biznis centri*) ili pravnih instrumenata (*vaučeri, ugovori*) za realizaciju raznovrsnih javnih programa.<sup>16</sup>

Javno privatna partnerstva (PPP) se realizuju ugovorima kojima se precizno uređuju odnosi između vlasti, privatnika i korisnika usluga. Inkubator biznis centar otvara mogućnost “mladom” biznisu ili programu da ojača neopterećen porezima (oslobađanje od poreza) i da se održi na duži rok. Konačno, svi ovi instrumenti služe širenju lepeze i kvaliteta javnih usluga koje se obezbeđuju građanima i podsticanju i jačanju ekonomskog razvoja.

Tako danas privatni sektor obezbeđuje brojne javne usluge kao što su: skupljanje i reciklaža smeća, proizvodnja i dostavljanje energije,

---

<sup>15</sup> Peters , Guy, Van Nispen, Frank (ed.), 1998, *Public Policy Instruments, Evaluation the Tools of Public Administration*, Cheltenham UK, Nothampton, MA, USA: Edward Elgar

<sup>16</sup> Salamon , Lester M. (ed.), 1989, *Beyond privatisation: The Tools of Government Action*, Washington, D.C.: The Urban Institute Press

vode, gasa, privatne škole, domovi zdravlja, stomatološke ordinacije, privatne socijalne ustanove za stare, bolesne, osobe sa posebnim potrebama, privatni zatvori, realizacija velikih kapitalnih projekata (izgradnja sportskih ili kulturnih centara, itd).<sup>17</sup>

Jedna od interesantnih inovacija koja je suštinski reformisala način finansiranja javnih usluga predstavlja uvođenje vaučerskog sistema. Novac za usluge se više ne daje davaocu (školi, domu zdravlja, socijalnoj ustanovi itd.) već direktno korisniku usluga u vidu vaučera kao hartije od vrednosti kojom on plaća datu uslugu (obrazovanje, zdravstvo, razne socijalne usluge, stanovanje itd). Na ovaj način pojedinac može da bira instituciju (javnu ili privatnu) u kojoj će kupiti usluge a institucije su stavljene u poziciju da moraju da ponude što kvalitetniji paket usluge kako u pogledu primerenosti potrebama građana tako i u pogledu načina usluge (ljubaznost, dostupnost, transparentnost u radu itd).

Ovim projektom se institucije primoravaju na bolju organizaciju i menadžment, na podizanje kvaliteta usluga, veću dostupnost usluga, veću kreativnost i obezbeđivanje šireg dijapazona usluga kao i na obaranje cene usluga. Proces je suštinski okrenut zadovoljavanju potreba građana i dao je širom sveta jako dobre rezultate.

### *Dizajniranje i oblikovanje ciljeva*

Savremene vlasti posvećuju veliku pažnju procesu dizajniranja i oblikovanja ciljeva kao i zagovaranju date politike. U tom smislu u svim oblastima javnih politika sprovode se javne kampanje, koriste se raznovrsni politički simboli, uključuju se građani u proces iskazivanja potreba, kreiranja politika, programa i paketa usluga. Vlast se trudi da pored opšteg paketa usluga građanima da kroz javne programe obezbedi mogućnost izbora kao i zadovoljavanje nekih specifičnih potrebama različitih socijalnih grupa ili pojedinaca (mogućnost javnog izbora).<sup>18</sup>

---

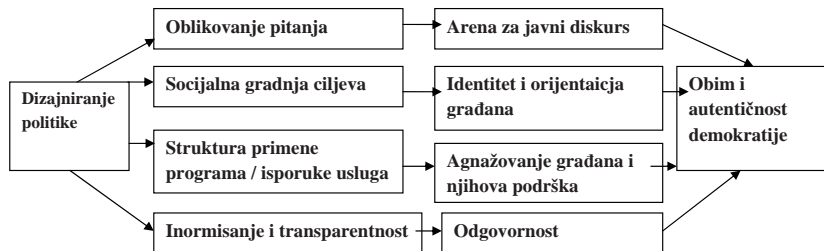
<sup>17</sup> Raphaelson, Arnold H., 1998, *Restructuring State and Local Services - Ideas, Proposals, and Experiments*, Westport, Connecticut, London: Praeger

<sup>18</sup> Ingram, Helen, Schneider, Anne, 2008, *Policy Analysis for Democracy*, in: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press



Naredna tabela ukazuje na povezanost dizajniranja politike sa demokratijom.

*Slika 1 Povezanosti dizajniranja javne politike sa demokratijom*



Izvor: Ingram, Helen, Schneider, Anne , 2008, *Policy Analysis for Democracy*, in: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, strana 173

Kritična tačka sistema je osećaj identiteta građana kao bitnih političkih aktera, prema čijim potrebama se kreiraju javni programi kao i njihova osveščena orijentacija, usmerenost i zalaganje da doprinesu što većoj adekvatnosti, efikasnosti i efektivnosti javnih programa.

### *Oblici uključivanja građana i civilnog društva*

U većini demokratskih zemalja postoje raznovrsni oblici uključivanja građana i civilnog društva u procese odlučivanja. Oni obuhvataju forme direktnog uključivanja građana u procese odlučivanja kao što su: referendum (savetodavni i obavezni), javne skupštine, javne rasprave, debate, javne inicijative, predlozi, žalbe itd.

Pored ovih oblika koji imaju različite procedure uključivanja i mogu imati manju ili veću moć koja se meri obaveznošću donetih odluka za parlament, postoji mnoštvo drugih formi. Često se zakonski uvodi da je obavezna javna rasprava neizostavni deo procedure, pri donošenju nekih važnih zakona ili pri donošenju budžeta. Zanimljiv oblik predstavlja poreski referendum kao oblik izjašnjavanja građana

o strukturi i visini pojedinih poreza. Na referendumu se raspravlja i o načinu upotrebe prikupljenih sredstava za različite namene i, ukoliko je neophodno, građani tom prilikom prave i lista prioriteta.

Važan vid uključivanja građana je njihovo izjašnjavanje o kvalitetu određenih paketa usluga. Na primer, korisnici socijalne pomoći ocenjuju kvalitet ponuđenih programa i usluga, daju inicijative za korekcije, promene, inovacije i slično. Uključivanje građana u ocenjivanje efekata primene vaučerskog sistema finansiranja javnih usluga u nekoj oblasti (zdravstvo, obrazovanje) kojim se novac daje direktno njima kao korisnicima da bi njime platili usluge u onoj ustanovi i instituciji (privatnoj ili javnoj) za koju oni sami smatraju da je kvalitetna, svakako da je veoma važan činilac koji može suštinski doprineti kvalitetu primene ovog instrumenta i uspehu celog sistema.

U ovom smislu, javne politike treba da obezbede podršku građana, da osmisle kako prilagoditi usluge konkretnim potrebama korisnika i lokalne sredine, da stimulišu građansko obrazovanje i kooperaciju u rešavanju problema. Često se u te svrhu formiraju specijalizovane agencije koji aktivno koriste ekspertska znanja. Švedski naučnici su identifikovali da proces uključivanja veoma blogotvorno utiče na zadovoljstvo građana uslugama čak i kada nivo tih usluga i padne (paradoks janvih usluga), te bi uključivanje građana bilo jedno od zlatnih pravila kojih bi političari trebalo da se uvek pridržavaju.

### *Odgovornost vlasti*

Vlast treba strateški da interveniše u kompleksnom sistemu pružanju usluga, da definiše i uredi instrumentalna pravila i da obezbedi bolje informisanje kojim olakšava i podstiče participaciju građana.

Odnos između primene i isporuke usluga je jako kompleksan. Mehanizmi odgovornosti se razlikuju od oblasti do oblasti i prilagodili su se specifičnostima svakog od sektora. Hijerarhija predstavlja dominantan model vlasti, na tržištu je najbitniji princip takmičenja i konkurencije dok kooperacija i saradnja spadaju u važne odnose u

javnom sektoru u celini. Danas javni sektor ima pred sobom veliki izazov da ova tri principa vešto poveže, koordinira i napravi aranžmane koji su demokratski, funkcionalni i efikasni.<sup>19</sup>

U ovim procesima vlast podiže svoje kapacitete, obezbeđuje transparentost rada i izgrađuje poverenje građana. Važan deo procesa izgradnje javne odgovornosti svakako predstavlja edukacija građana, njihova mobilizacija da se aktivno uključe u kreiranje i primenu programa javnih usluga kao i razvijanje raznih vidova participacije.

### 3. Studija slučaja Srbije

#### *Sistem*

U Srbiji, kako pokazuju mnoga istraživanja, reforme su sprovedene do određene mere i osnovne reformske slabosti obuhvataju niz oblasti kao što su: slabo razvijen sistem podele i ravnoteže vlasti, slabe institucije, slaba pravna država, partokratija, slab kvalitet funkcionisanja sistema, naglašena hijerarhija i nedostatak partnerskih odnosa između države i lokalnih vlasti, slaba koordinacija u raznim oblastima rada (nedostatak strateškog planiranja, upravljanja koje se rukovodi misijama i rezultatima, slaba efikasnost u korišćenju sredstava, slaba participacija građana itd). U tom ambijentu se ne posvećuje dovoljna pažnja kreiranju politika uz aktivno uključivanje građana, niti se neguju oblici participacije. Ove aktivnosti su po pravilu povremene, uvedene kao deo nekih donatorskih programa ili realizovane od strane pojedinih političkih lidera svesnih značaja ovakvog pristupa.

Brojne studije koje se bave merenjem i procenom ritma i kvaliteta reformskih promena političkog i ekonomskog sistema upravo potvrđuju razloge ovakvog stanja u Srbiji. Jedan od dobrih merih instrumenata je BTI Indeks (the Bertelsmann Transformation Index, BTI) koji ima statusni indeks i indeks menadžmenta i oba su zasnovana na dubinskoj

<sup>19</sup> Ingram, Helen, Schneider, Anne, 2008, *Policy Analysis for Democracy*, in: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press

proceni stanja u 125 zemalja. Za ovu analizu je interesantno porediti vrednosti Srbije sa ostalim tranzicionim zemljama. Ocene se daju u rasponu od 5 (najslabije) do 10 (najbolje).

Indeksi dosta slikovito govore o slabostima sistema kao i o neophodnim korekcijama:

Tako, BTI indeks za Srbiju u pogledu *kvaliteta podela vlasti* je 8 dok većina tranzicionih zemalja ima 10 a tek poneka 9. Prema BTI indeksu *nezavisnost sudstva* je ocenjena ocenom 6, što je daleko slabije nego kod ostalih tranzicionih zemalja. Ove promene predstavljaju preduslov za vraćanje poverenja građana u pravdu i sistem. Zbirna ocena *stanja pravne države* u Srbiji iznosi svega 7 dok je retko gde u tranzicionim zemljama ta vrednost ispod 8.

Ocene BTI indeksa koje se odnose na *stabilnost demokratskih institucija* takođe nisu zadovoljavajuće. Tako za *posvećenost demokratskim institucijama* Srbija dobija 8 (većina zemalja 9 i 10) dok za *kvalitet rada demokratskih institucija* Srbija dobija ocenu 7 (ostale zemlje 8 ili 9).

*Partijski sistem* treba u daleko većoj meri reformisati. Partije su uvođenjem vezanog mandata u velikoj meri ugrozile demokratičnosti izbora, nezavisnost kandidata, podrile snagu parlamenta i omogućile su koncentraciju moći u rukama vrhova partija i lidera. Finansiranje stranaka je tesno vezano za podelu partijskog plena u koji ulaze javna preduzeća što je dodatni kanal nevidljivih tokova novca i korupcije koja je sistemski kreirana. Otuda je partijski sistem u Srbiji dobio BTI ocenu 7. Za ostale zemlje vrednosti su uglavnom 8 i 9, mada je Poljska dobila ocenu 5.

Proces uključivanja građana važan je deo sistema i preduslov su mu, kako institucionalne reforme (ostvarena podela i ravnoteža vlasti, pravna država, stabilnost političkih institucija, model partijskog sistema i u ekonomskoj sferi tržišni ambijent i efikasnost korišćenja sredstava) tako i postojanje demokratske političke kulture. U Srbiji postoji veliki prostor za poboljšanje u ovim oblastima.

Uključivanje građana i povećanje transparentnosti ozbiljno sužava prostor za korupciju, zloupotrebe i prevare koje su nažalost veliki balast društva u Srbiji. Srbija je na 83 mestu (od 180 zemalja) po razvijenosti korupcije. Na skali od 1 do 10 (1 je najveća a 10 nepostojanje korup-

cije) stanje u Srbiji je ocenjeno sa 3,5 (svako stanje ocenjeno sa ispod 5 je kritično). BTI indeks vezan za *antikoruptivnu politiku* u Srbiji je 6 (druge zemlje uglavnom imaju ocenu 7, sem ocene 6 za Rumuniju i Slovačku).

Zadovoljstvo građana kvalitetom javnih usluga predstavlja važan činilac njihove identifikacije sa lokalnom zajednicom (opštinom, gradom, regionom). Ukoliko su u procesu kreiranja usluga uključeni u procese ispitivanjem potreba, uključivanjem u procese odlučivanja, primećeno je da su građani daleko zadovoljniji i uslugama koje se tako pripreme (ovaj fenomen je davno identifikovan kao *paradoks javnih usluga*).

BTI ocena za *participaciju građana* i građanskog društva u Srbiji, kao važnog činioca prave demokratije, je veoma niska i iznosi najnižih mogućih 5. Participacija u ostalim zemljama je procenjena sa 7 i 8, i jedino je Poljska dobila ocenu 5. Osnovna preporuka za njen razvoj i jačanje je dalja demokratizacija, modernizacija i decentralizacija sistema.

### *Reforma administracije*

Modernizacija administracije predstavlja važan deo reforme političkog sistema jer se država kao instrument vlasti pretvara u uslužni servis građana. Ovaj proces podrazumeva decentralizaciju, depolitizaciju (jačanje profesionalnih standarda i uvođenje merit sistema) i demokratizaciju.<sup>20</sup>

Od 2000. godine usvojeni su: Strategija reforme državne uprave, Zakon o državnoj upravi i Zakon o državnim službenicima, kreirani prema evropskim standardima. Ovi zakoni su uveli merit sistem ili sistem zasluga u proces zapošljavanja i napredovanja službenika nasuprot ranije prisutnom sistemu nagrađivanja partijske pripadnosti i lojalnosti.

---

<sup>20</sup> Vlada Zorana Đinđića formirala je 2001. Agenciju za javnu upravu (sa statusom državne službe) i Savet za državnu upravu pri kabinetu predsednika vlade, sa ciljem reformisanja ove osetljive i zahtevne oblasti. Ove institucije su intenzivirale aktivnosti na modernizaciji oblasti javne uprave. Vlada Vojislava Koštunice 2004. godine ove institucije je ukinula.

Smisao ovih promena je da potrebe građana budu osnovni motiv i reper kreiranja i realizacije politika, da se službenici obuče za uključivanje građana i javnosti u procese odlučivanja, čemu je posebno u prvoj fazi jako posvećivana pažnja. Godine 2005. je formirana Služba za upravljanje kadrovima a 2005. i Visoki službenički savet sa ciljem da primene princip zasluga u sistem zapošljavanja i napredovanja.

Ove reformske sadržaje ozbiljno je ugrozilo jačanje partokratije (novi Ustav 2006 i Zakon o izborima) jer je partijska pripadnost i dalje važan činilac angažovanja službenika. Lokalna uprava i službenici nisu reformisani. U takvom ambijentu uključivanje građana nije sistemski podstaknuto.

Srbija nije daleko iskoračila u pravcu prelaska *sa koncepta vlasti prema ulogama* (svako ministarstvo ili sekretarijat u lokalnoj vlasti radi za sebe) prema vlasti koja se rukovodi misijom i ostvarenim rezultatima (mission and result driven government). Na nivou države napravljeno je nekoliko pokušaja da se *koordinira rad raznih ministarstava* i da se modernizuje oblast javne uprave ali su efekti tih napora bili skromni i nikada nisu sistemski uvedeni instrumenti održivosti koordinacije. Danas se kroz Sekretarijat za zakonodavstvo obezbeđuje izvesna koordinacija pri donošenju zakona koji su multisektorski.

Između države i lokalnih vlasti i dalje postoje odnosi hijerarhije a ne partnerstva i saradnje. Lokalnim vlastima još uvek nije vraćena *imovina* (oduzela ju je 1995. Miloševićeva vlada), nije im prenet dobar deo *nadležnosti* (obrazovanje, socijalni poslovi) kao ni *instrumenti* za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja (bez imovine taj proces je veoma otežan). U postojećem režimu lokalne vlasti ne mogu uzimati hipotekarne kredite (jeftin novac), ne mogu izdavati municipalne obveznice, teško mogu realizovati investicione projekte zbog zavisnosti po pitanju svojine itd. Sve to znatno smanjuje kapacitete lokalnih vlasti da kreiraju projekte prema potrebama građana i da uključuju građane u procese odlučivanja.

Srbija je za *efikasnost korišćenja sredstava* dobila, kroz BTI indeks, najnižu moguću ocenu 5, dok je po tom pitanju stanje u drugim zemljama mnogo bolje (uglavnom su u rasponu od 7, 8 ili 9 sem Poljske koja je ocenjena sa 6). I ovaj indikator govori o preteranom uticaju partijskih, političkih i neformalnih centara moći a nedovoljnom uticaju

tržišnih mehanizama u redistribuciji i korišćenju sredstava kao i nepostojanju potreba građana kao glavnog indikatora vrednosti politika i projekata.

### *Stanje u lokalnoj administraciji*

U leto 2009. godine sprovedeno je istraživanje kvaliteta rada administracije u lokalnoj vlasti u Srbiji radi utvrđivanja reformskih prioriteta.

Lokalne vlasti ukazuju da između njih i države postoji prevashodno formalna a veoma retko funkcionalna povezanost, čime bi predstavljali jednu efikasnu i efektivnu celinu. To se manifestuje na svim bitnim pitanjima rada: pri kreiranju strategija, (ne)postojanju stalne i efikasne razmene informacija, pri postojanju zajedničkih standarda u zapošljavanju, napredovanju i nagrađivanju službenika prema radu itd.

Late u upravi su dosta niske pa je i motivacija službenika za rad slaba. Sistemski posmatrano nije razvijen osmišljen sistem vertikalne i horizontalne pokretljivosti službenika tokom karijere kojom bi se obogaćivao njihov profil, kreativnost i efektivnost u radu. Pokretljivost je slaba (posebno horizontalna, kojom se obogaćuju njihova znanja za razne oblasti i olakšava kreiranje zajedničke misije cele službe). Pri vertikalnoj pokretljivosti osnovni kriterijumi su i dalje prevashodno partijske i lične veze. Treninzi i obuke službenika nisu osmišljene kao važan deo strategije razvoja uprave već se one realizuju stihijski, neplanski, sa čestim prekidima i bez sistematskog praćenja efekata.

Samo 44 % opština i gradova u Srbiji ima **jednošaltersku službu** koja služi za pojednostavljeno izdavanje dokumenata, vođenje predmeta i pružanje usluga građanima, privrednicima i investitorima uopšte. Trenutno se radi projekat „giljotina propisa“ kojim se pojednostavljuju procedure dobijanja dozvola i dokumenata.

U pogledu kvaliteta rada službenika, principi timskog rada u državnoj i lokalnoj upravi su slabo razvijeni. Ne posvećuje se dovoljna pažnja potrebama građana kada se kreiraju projekti i programi rada. Procesu praćenja, merenja i vrednovanja efekata projekata se takođe ne posvećuje dovoljna pažnja.

## *Primeri dobre prakse*

U Srbiji ima dosta primera dobre prakse kroz koje se vidi prisustvo svesti o značaju kreiranja politika od građana prema lokalnoj vlasti i prema državi. Ovi primeri se mogu odnositi na stvaranje institucionalnih preduslova da ovo postane stalna praksa u radu, preko konkretnih projekata kojima se ovaj model kreiranja projekata i politika uvodi kao pravilo. Svi donatorski projekti uvode ovaj standard rada koji je u poslednjih 10 godina već obezbedio da je veliki broj političara, menadžera, gradonačelnika i službenika shvatio prednosti ovog načina rada. Oni su se osposobili za rad sa građanima, za kreiranje projekata i za njihovo stalno nadgledanje, merenje i vrednovanje ostvarenih rezultata.

Za potrebe ove analize smatrala sam interesantnijim prikaz dobre prakse kojima se modernizuje administracija i kojima se obezbeđuje da građani stalno mere kvalitet usluga i imaju sistemski otvoren kanal za uticaj. Oba primera su iz opštine Indija.

### *Reforma administracije u opštini*

U opštini Indija je, u postojećem zakonskom okviru, napravljen iskorak i modernizovana je administracija. Napravljena je baza podataka za svaki departman i za svaki predmet, omogućen uvid u svaku fazu procedure čime je postao vidljiv i merljiv kvalitet rada, brzina rada kao i priroda problema koji se pojavljuju. Svakog ponedeljka polovina administracije i polovina JKP pretresa indikatore kvaliteta rada, efekata i definiše neophodne korekcije u radu za narednu nedelju, precizirajući zajedničke aktivnosti u opštini.

Na ovaj način je napravljena racionalizacija rada, nama čekanja građana, zaturenih predmeta, niti odugovlačenja u radu. Gde god je bilo moguće u radu je primenjena informaciona tehnologija tako da su građani mogli lako pratiti preko interneta stanje svog predmeta, mogli su da dobiju informacije putem interneta, SMS poruke ili da im se pošalje predmet poštom. Građani će takođe uskoro, sa usvajanjem Zakona o elektronskom potpisu, moći direktno sa site-a preuzeti svaki lični dokument bez dolaska u opštinu.



Studijska poseta Baltimoru inspirisala je gradonačelnika Indije Gorana Ješića da podigne kvalitet rada komunalnih službi uvođenjem interaktivnog sistema između građana kao korisnika usluga, opštine i javno komunalnih preduzeća koji pružaju date javne usluge.

Napravljene su baze podataka za oblasti skupljanja i deponovanja smeća, da bi kasnije ovaj sistem bio proširen i na javni saobraćaj, parkiranje, vodovod, kanalizaciju i grejanje. Kompjuterski program je omogućio pregled svih faza realizacije usluga.

Pri opštini je napravljen pozivni centar na koji se građani mogu javiti (pozivi su besplatni) da prijave bilo koju nepravilnost ili problem koji uoče. Poziv se, u vidu radnog naloga, prosleđuje preduzeću kod kog je identifikovan problem i ono je dužno da brzo otkloni evidentirani problem i objasni uzrok. Građani povratno moraju, bez obzira na ozbiljnost problema, dobiti odgovor i korekciju stanja najduže u roku od dva dana, odnosno, 48 sati.

Ovako postavljen sistem osnov je za podizanje kvaliteta rada i radne discipline. Tako se prvi put pravi razlika u kvalitetu rada zaposlenih, može se nagrađivati rad a kazniti nerad. Sistem je takođe omogućio efikasnije i efektivnije korišćenje sredstava: boljim uvidom je ostvarena štednja i racionalizacija na mnogim tačkama sistema. Uvođenjem parking servisa po zonama onemogućene su pronevere novca i zloupotrebe koje su predstavljale redovnu praksu rada preduzeća u prethodnom periodu. Slične, često potpuno neočekivane uštede i racionalizacije su omogućene u svim oblastima pružanja usluga u opštini.

### Literatura

- Ammons, David N., 2001, *Municipal Benchmarks – Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*, USA: Sage Publications, Inc.
- Dunn, William N., 2004, *Public Policy Analysis - An Introduction*, New Jersey, Upper Saddle River: Pearson, Prentice Hall

- Fisher, Frank, 1995, *Evaluating Public Policy*, Chicago: Nelson Hall Publishers
- Gerston, Larry N., 1997, *Public Policy Making – Process and Principles*, New York, London, England: M. E. Sharpe, Armonk; Patton, Carl V., Sawicki, David S., 1993, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, New Jersey, Upper Saddle River: Prentice Hall
- Ingram, Helen, Schneider, Anne , 2008, *Policy Analysis for Democracy*, in: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press
- Kraft, Michael E., Furlong, Scott R., 2004, *Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives*, Washington DC: CQ Press
- Parsons, Wayne, 1997, *Public Policy: An Introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham, UK, Lyme, US: Edward Elgar
- Patton, Carl V., Sawicki, David S., 1993, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, New Jersey, Upper Saddle River: Prentice Hall
- Peters , Guy, Van Nispen, Frank (ed.), 1998, *Public Policy Instruments, Evaluation the Tools of Public Administration*, Cheltenham UK, Nothampton, MA, USA: Edward Elgar
- Raphaelson, Arnold H., 1998, *Restructuring State and Local Services - Ideas, Proposals, and Experiments*, Westport, Connecticut, London: Praeger
- Salamon , Lester M. (ed.), 1989, *Beyond privatisation: The Tools of Government Action*, Washington, D.C.: The Urban Institute Press
- Wildavsky, Aaron, 1979, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown and Company
- Wildavsky, Aaron, 1988, *Searching for Safety*, New Brunswick, N. J: Transaction Book

## DRŽAVA I MASOVNI MEDIJI

**Sažetak:** *U radu se analizira odnos savremene države i masovnih medija, pre svega kroz prizmu procesa regulacije i deregulacije. U prvom delu rada diskutuje se o stanovištima koja govore u prilog aktivnijeg učešća države u medijskom sistemu, od zaštite osnovnih ljudskih prava do očuvanja pluralizma i diverziteta, a potom se navode instrumenti koje država ima na raspolaganju za sprovođenje medijskih politika. U drugom delu rada predstavlja se proces deregulacije i diskutuje se o ključnim činiocima koji su doprineli tome da model smanjenog državnog intervencionizma, uz određene varijacije, postane dominantan u medijskim sistemima demokratskih država. Posebno se u radu problematizuju nezavisna regulatorna tela koja preuzimaju nadležnosti države, kao i indirektni uticaji države na medije, u onim slučajevima kada ona deluje kao izvor informacija i kao oglašivač. Na kraju se predstavlja uporedni pristup medijskim sistemima, sa naglaskom na ulozi države u različitim modelima i unutar njih se locira medijski sistem Srbije.*

**Ključne reči:** *država, masovni mediji, regulacija, deregulacija*

Delovanje države u mas-medijskoj sferi može se posmatrati kao kretanje u magnetnom polju u kojem jedan pol čini niz širih društvenih zahteva koji nagone državu da reguliše ovu oblast i da u njoj aktivno učestvuje (kao kontrolor, osnivač medija, finansijer itd.), dok drugi pol čine podjednako glasni društveni zahtevi da se država povuče iz medijske sfere. Osnovno pitanje u odnosu države i masovnih medija jeste

<sup>1</sup> Autorka je asistentkinja na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

<sup>2</sup> Autorka je asistentkinja na Filozofskom fakultetu, Univerzitet u Novom Sadu.

koji je željeni stepen državne **de/regulacije** u odnosu na protivrečne zahteve koji dolaze iz svih društvenih podsistema. Upravo u odgovoru na ovo pitanje različite države imaju drugačije medijske politike, a samim tim i modele medijskih sistema.

## **Država u medijskom sistemu**

Najsnažniji impuls koji od države zahteva aktivno delovanje u sferi medija jeste njena uloga kao garanta osnovnih ljudskih prava i sloboda. Relativno nesporan segment državne intervencije u ovom domenu čini zaštita prava na privatnost i porodični život, zaštita ugleda i časti, zaštita osetljivih društvenih grupa, kao i zaštita pretpostavke nevinosti u sudskom postupku. Iako su ova načela osmišljena kao prepreka državnoj samovolji, ispostavlja se da u savremenosti upravo masovni mediji predstavljaju najveći rizik za ostvarivanje ovih prava. Stoga su članovi kojima se garantuju navedena prava posebno fomulisani i u ustavima i u specifično medijskim zakonima.

Oblast građanskih i političkih prava u domenu političke participacije i slobode informisanja predstavlja kontroverzno polje državne regulacije. Stvaranje modernih država tesno je povezano sa nastankom i razvojem javne sfere kao „prostora napetosti između države i građanskog društva“ (Habermas 1969) i rađanjem javnosti kao specifičnog oblika društvenog grupisanja građana koji imaju aktivan odnos prema određenom društvenom pitanju. Mediji masovnog komuniciranja predstavljaju ključni prostor u kojem se artikulišu i pregovaraju različiti i suprotstavljeni interesi i zahtevi koje pred državu stavljaju društvene grupe. Ujedno, mediji su i ključna institucija javnosti, koja stoji kao kontrolor i korektiv nasuprot vlastima. Derivat ovih shvatanja jeste i član 14 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, po kojem „Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice“. Ovim članom sprečava se ono delovanje države koje sužava prostor javne diskusije i onemogućava slobodno formiranje javnog mnjenja.

Iako ova veoma česta interpretacija govori u prilog deregulaciji, savremeni trendovi u medijskoj sferi donose glasove koji kao da odzvanjaju poziv britanskog parlamentarca Foksa, s kraja 18. veka, da se „javnosti moraju dati sredstva pomoću kojih će formirati svoje mnjenje“ (prema Habermas 1969: 86).

Ovo stanovište posebno je relevantno u svetlu kritike tržišnog liberalizma koja dovodi u pitanje tvrdnju da tržište maksimalno uvećava individualnu slobodu izbora. Kritičari smatraju da neograničeno tržište sužava izbor pojedinim kategorijama građana, jer su najmoćniji emiteri i najjači oglašivači zainteresovani pre svega za najširi segment publike, pa programska ponuda postaje sve istovetnija, repetitivnija i predvidljivija. Reklame posebno komercijalizuju strukturu i sadržaj programa, ostavljajući malo prostora za nekomercijalne emisije ili izvođače (Kin 1995: 66). Drugi važan argument odnosi se na „tržišno-liberalno“ fetišizovanje tržišta, koje potcenjuje njegove monopolističke tendencije. Zapravo deregulacija je najčešće vodila stvaranju monopola i oligopola u oblasti medija, odnosno do snažne koncentracije medijskog kapitala. Konkurencija je nagrizla konkurenciju, jer da bi opstale na tržištu, kompanije su primorane da se ujedinjuju kako bi zadržale vodeću tržišnu poziciju i najveći deo reklamnog kolača. Upravo zato, države se opredeljuju da intervenišu kako bi javnosti omogućila sredstva da formiranju svoje mnjenje.

Obezbeđivanje ovih sredstava, koje se uglavnom pominje kao politika medijskog diverziteta i pluralizma, podrazumeva (prema Hitchens 2006):

- struktuiranje medijskog okruženja na takav način da postoje različite vrste medijskih organizacija, na primer, širom Evrope usvojen je dualni model koji podrazumeva privatne medije i medije organizovane po modelu javnog servisa – medijska regulativa u Srbiji, kao i u mnogim drugim zemljama, pored medijskih javnih servisa i profitno-komercijalnih medija, omogućava osnivanje i neprofitnih medija civilnog sektora, čiji bi programi trebalo da predstavljaju alternativu medijskom mejnstrimu, ili namenjenih lokalnim zajednicama;
- stvaranje medijske scene u kojoj postoji diversifikovano vlasništvo nad medijskim organizacijama. Ovaj aspekt pluraliz-

ma smatra se toliko važnim da mnoge zemlje, pored opšteg zakona o spečavanju koncentracije vlasništva na tržištu, donose i poseban antimonopolski zakon u medijskoj sferi;

- obezbeđivanje raznovrsnosti mišljenja i stavova koji se emituju<sup>3</sup> – ove mere posebno se tiču političkog komuniciranja u predizbornim periodima, a predstavljaju i čest zahtev koji se stavlja pred javne radiodifuzne servise;
- obezbeđivanje raznolikosti programskih sadržaja tako da informativna, obrazovna i zabavna funkcija masovnih medija budu zadovoljene – ovaj zahtev sve je prisutniji sa povećanjem broja zabavnih i info-zabavnih sadržaja u komercijalnim medijima zbog čega države zakonima nalažu raznovrsni program javnim emiterima i podstiču nezavisnu produkciju obrazovnih i informativnih programa.

U istom duhu medijskog diverziteta i pluralizma, država interveniše sa ciljem da obezbedi ravnomerniji i ravnopravniji pristup medijima. Ovaj deo državne politike dobija posebno na zamahu u eri digitalizacije, mada su njegovi koreni već i u širenju radiodifuzije ili, na primer, uvođenja satelitske televizije u onim oblastima do kojih radiodifuzni signal ili kabl ne mogu da stignu. Iako se uloga države u obezbeđivanju pristupa svodi na podsticajnu regulativu i podršku izgradnji infrastrukture, pa samim tim ne izaziva velike otpore pobornika deregulacije, ove mere nedvosmisleno oblikuju medijski prostor indirektno utičući na ekonomiju klasičnih medija masovnog komuniciranja.

U skladu sa specifičnim nacionalnim kontekstima i politikom prema manjinama, države se opredeljuju i za pozitivne podsticaje namenjene društvenim grupama koje su marginalizovane i koje teže „osvajaju“ prostor u javnoj sferi. Državna politika koristi se različitim instrumentima koji mogu obuhvatati regulativu, (su)finansiranje programskih segmenata ili osnivanje i vlasništvo države nad medijima manjina. Radojković i Stojković uo-

---

<sup>3</sup> Države su daleko sklonije da regulišu rad elektronskih medija, nasuprot recimo štampi. Razlog tome se pronalazi u velikim inicijalnim državnim ulaganjima u radiodifuznu infrastrukturu, činjenici da je frekventni opseg ograničen i da ima status prirodnog bogastva i, ne manje važno, zbog percipiranog većeg uticaja radiodifuzije u odnosu na ostale mas-medijske komunikacione prakse (Radojković i Stojković 2004).

čavaju četiri tipa odnosa države prema medijima etničkih manjina: *liberalna država* ovo pitanje prepušta tržištu, *država preduzimač* subvencionise medije manjina, ali se i meša u njihov rad, *država blagostanja* deluje putem finansijske podrške i subvencija, ne mešajući se u rad medija i na kraju *država kao partner* koji „zadržava pravo da interveniše u oblasti manjinskih medija, ali istovremeno smanjuje ili čak odustaje od subvencionisanja tih medija“ (Radojković i Stojković 2004: 156).

Na kraju, oblast državnog mešanja u medijski sistem koja izaziva najveće otpore može se objediniti jednim imenom kao zaštita državnih interesa. Državni interesi naravno mogu biti raznovrsni, ali uglavnom se svode na zaštitu ustavnog poretka, teritorijalnog integriteta ili očuvanje bezbednosti. Zaštita državnih interesa javlja se prvo u formi ograničenja pristupu informacijama koje su u posedu države, a potom i kao zabrana objavljivanja ili emitovanja određenih sadržaja. Ovaj oblik intervencionizma je sporan jer zadire u polje medijskih sadržaja, a samim tim predstavlja rizik slobodnom izražavanju mišljenja. Država na raspolaganju ima mere preventivne – prethodne i suspenzivne – naknadne cenzure. U modernim demokratijama oblici preventivne cenzure su napušteni, dok je uglavnom ostavljen uzak prostor suspenzivnoj cenzuri. Iako je smanjenje obima cenzure i povećanje pristupa informacijama od javnog značaja tekovina najrazvijenih demokratija, upravo se one danas opredeljuju da u borbi protiv terorizma donesu zakone koji će suziti polje sloboda na uštrb privatnosti i na uštrb izvojevanih sloboda medija, koje uključuju i pravo na informisanje i pravo na slobodno izražavanje mišljenja (npr. Patriotski zakon u SAD).

Pored interesa oko kojih može vladati manja ili veća saglasnost u društvu, države ponekad nastoje da zaštite i pojedine društvene norme. Društvene norme koje države uobličavaju u zakonski imperativ variraju od zemlje do zemlje. Na primer, prema medijskim zakonima Nemačke i većine zemalja Evropske unije zabranjeno je javno poricanje holokausta, dok je u SAD-u moguće i nije zakonom kažnjivo. Uprkos opštoj tendenciji državnog zakonodavnog uticaja, čini se da ovaj aspekt sve više prelazi u domen medijske samoregulacije, odnosno biva uobličen u etičkim kodeksima profesionalnih udruženja novinara. Dodatno, sprovođenje zakona na nacionalnom nivou suočava se sa izazovom globalizacije i digitalizacije, koji obesmišljavaju delovanje na nacionalnom nivou.

Prethodno navedene medijske politike sprovode se instrumentima koje država ima na raspolaganju, a koji tipično uključuju sledeće:

- *Postavljanje normativnog okvira* donošenjem ustavnih odredbi, zakonskih akata i podzakonskih dokumenata. Zakonima koje donose države određuju arhitekturu medijskog kompleksa i, pored strukture, regulišu i neke aspekte sadržaja. Tipično, mada se rešenja veoma razlikuju od zemlje do zemlje, sistemске zakone čine zakon o pravu vlasništva nad medijima, zakon o telekomunikacijama ili radiodifuziji, zakoni koji uređuju oblast industrije kulture (izdavaštvo, kinematografija), zakoni koji ograničavaju slobodu govora i štampe i zakon o autorskim pravima (Radojković i Stojković 2004: 49). Pored sistemskih zakona koji uređuju mas-medijski sistem, države donose i druge politike i zakone koji se posredno tiču masovnih medija. Na primer, veoma važna oblast finansijskog poslovanja medijskih organizacija regulisana je opštim zakonima koji se odnose na sva preduzeća.
- *Upravna i sudska kontrola* nužno sledi iz opštih funkcija države u društvu i činjenice da je država u krajnosti garant poštovanja postavljenog normativnog okvira. Sa opštom tendencijom da se u oblasti regulacije sadržaja zakoni poopšte tako da u njihovom sprovođenju najveću ulogu imaju etički kodeksi novinarstva i nezavisna regulatorna tela, oblast upravne i sudske kontrole može biti ključno mesto državnog delovanja u medijskoj sferi. Na primer, usko tumačenje i, značajnije, veoma efikasno sprovođenje Zakona o javnom informisanju Republike Srbije, donetog 1998. godine, u potpunosti je ugasilo medijske slobode.
- *Regulisanje frekventnog spektra* nije svuda u nadležnostima države, ali usled javnog karaktera frekvencija, mnoge države zadržavaju pravo da odrede obim i raspored frekvencija. Sa proliferacijom novih tehnologija prenosa informacija, ova funkcija gubi na važnosti.
- *Osnivanje i vlasništvo nad masovnim medijima* u skladu sa opštim temeljima deregulacije prestaje da bude oblast državnog



uticaja. S kraja dvadesetog veka dominantan model postaje javni RTV servis, koji nastaje transformacijom nekada državnih medija. Iako ovaj model podrazumeva odgovornost građanima, a ne državi, u nekim sistemima država i dalje koristi svoja osnivačka prava tako što, neposredno ili posredstvom svojih predstavnika u nezavisnim regulatornim telima, postavlja ili bira upravna tela javnih servisa. Takođe, vodeći se politikom medijskog pluralizma i diverziteta država može sebi ostaviti pravo vlasništva nad medijima, s tim što ovaj instrument državne politike nailazi na najglasnije kritike. U početku proklamovana politika dualnog vlasništva (privatni mediji i javni RTV servis), napuštena je tako da je Republika Srbija zadržala osnivačka i vlasnička prava nad novinskom agencijom i ideo u pojedinim dnevnim listovima, dok je lokalnim vlastima dato pravo vlasništva nad lokalnim radijskim i televizijskim stanicama.

- *Finansiranje ili subvencionisanje* predstavljaju najčešći instrument politike medijskog diverziteta i pluralizma. Oblici finansijskog podsticaja mogu imati karakter stalnih mera ili formu jednokratne, kratkoročne pomoći. U vidu stalne podrške Belgija subvencionise štampu oslobođanjem od PDV-a i beskatnim kreditima, dok Francuska izdvaja godišnja sredstva za direktnu finansijsku potporu štampi (prema Kelly, Mazzoleni, McQuail 2004). Za medije u vlasništvu države po pravilu se određuje procenat državnog, republičkog ili lokalnog, budžeta. Jednokratna pomoć uglavnom se dodeljuje putem konkursa namenjenih medijima marginalizovanih grupa ili nezavisnim produkcijama.

### **Deregulacija – „manje države, više tržišta“**

Deregulacija predstavlja politički i industrijski pritisak da se država povuče iz medijskog sistema, kao vlasnik, osnivač, regulator, kontrolor i finansijer. Deregulacija se pre svega odnosi na radiodifuziju, jer je država u početku, usled velikih inicijalnih troškova, bila pokretač i vlasnik radio i televizijskih stanica. Počev od osamdesetih godina prošlog

veka deregulacija postaje vodeća orijentacija u svetu, pa većina zemalja od tada reorganizuje svoje informaciono-komunikacione sisteme po principu „više tržišta, manje države“<sup>4</sup> (Hamelink 1998: 7). Ovaj proces može se posmatrati i u jednom širem kontekstu ideološkog pomaka u zemljama zapada – **neoliberalizmom**. Ukratko, do sedamdesetih godina kapitalističke ekonomije karakteriše razvoj *države blagostanja*. Društveni progres zavisio je od razvoja ekonomije, ali je taj razvoj bio kanalisani i rukovođen principom opšteg dobra, a ne akumulacijom profita. Međutim, od osamdesetih godina, ovaj koncept se napušta, delom zbog ekonomskih teškoća, delom zbog neefikasnosti i velikih troškova jednog dela javnog sektora.

Deregulacija je *idee fixe* tržišnog liberalizma. Mediji koje država organizuje i štiti, osuđuju se bez ostatka. Liberali tvrde da su javni servisi, kao najčistiji oblik medija u državnom-društvenom vlasništvu, skupi neefikasni i opterećeni restriktivnim merama (Kin 1995: 47). Retorika tržišnih liberala vezuje se za slobodu medija i prava građana na slobodan izbor. Tržišna utakmica predstavlja preduslov slobode medija, shvaćene kao slobode od uplitanja države. Sloboda individualnog izbora, predstavlja izbor na kompetitivnom tržištu, bez nametanja vrednosti koje podupire država. Drugi argument liberalne ideologije ide u korist reklamne industrije. Mediji po takvom viđenju treba da pružaju dve vrste usluga – da publiku snabdevaju programom, a oglašivače publikom. Slobodno tržište oglašavanja poboljšava kvalitet informacija, obara cene i podstiče kompetitivnost među medijskim preduzećima, a pojedinca oslobađa dela troškova za dobru informisanost. Takođe, liberali optužuju javne medije za paternalizam, elitizam i snobizam, zasnovan na antikomercijalnim predrasudama.

Deregulacija je otpočela upravo na najrazvijenijem i ubedljivo najjačem medijskom tržištu sveta u SAD. Danas SAD predstavljaju najčistiji liberalni model medijskog sistema, sa isključivo komercijalnim medijima i državnim servisom, koji se ne emituje na američkoj teritoriji, nego u zemljama i regionima gde postoji interes da se čuje nezavisni „Glas Amerike“. Reganova administracija počela je reformu medijskog sektora u sklopu šire ekonomske politike. Vlada Margaret

---

<sup>4</sup> *more market, less state*

Tačer odgovorna je za sličan proces oslobađanja medijskog tržišta od uplitanja države u Velikoj Britaniji. Tačeristi su favorizovali jaku vladu i poslušne medije uz pristrasnost prema komercijalnim medijima i odbojnost prema javnom servisu. Rezultat ovakve politike bio je oštar napad na BBC poput onog na američki javni servis PBS. U oba slučaja karakterističan je veliki politički pritisak na institucije javnog servisa kroz nadzor, česte kontrole, smanjenje finansija i primoravanje na komercijalne poteze. Iako je britanski Zakon o radiodifuziji iz 1990. omogućio prodaju regionalnih ITV kompanija, neki elementi u ovom zakonu pokazuju težnju da se održi tradicija britanske radiodifuzije, a BBC je prepoznat kao *kamen temeljac* sistema i ostao je nedirnut (Harvi, 2005: 348). Zadržane su i metode koje su osiguravale nepristrasnost u izveštavanju o kontroverznim temama, po kojima vlasnici medija nemaju pravo da javno zagovaraju svoje stavove o njima. Nasuprot tome, Regan je imenovao Federalnu komisju za medije, koja je nedugo posle osnivanja suspendovala akt o fer izveštavanju (*fairness doctrine*).

Ovakve promene dešavale su se u vreme kada institucije javnih servisa širom Evrope zapadaju u krizu. Rasprostranjenost televizije u većini zemalja dostiže maksimum, pa prihodi od pretplata prestaju da rastu. Podizanje pretplate nailazilo je na otpor javnog mnjenja, a strogi programski propisi i odredbe o poštovanju kulturnog pluralizma, izazivali su stalni odliv gledališta u korist satelitskih i kablovskih televizija, pa je usledila reforma evropskog zakonodavstva. U SR Nemačkoj 1981. Ustavni sud je presudio da je privatna radiodifuzija u skladu sa ustavom unutar modela eksternog pluralizma koji podrazumeva privatne kanale u slobodnoj konkurenciji (Negrin 2005: 364). U Francuskoj 1982. vlada ukida državni monopol u radiodifuziji, a usledile su i slične mere u drugim državama. Ovakve promene kojima se ukida državni monopol u radiodifuziji i uspostavlja konkurencija, specifične su i prućene različitim kontroverzama u evropskim zemljama. Ralf Negrin sistematizuje četiri tipa političkih režima u pogledu modela deregulacije javnih monopola:

- *Denacionalizacija ili privatizacija*: prenos javnog vlasništva u privatni posed. Privatizacija TF1 u Francuskoj pod Širakovom vladom učinjena je na ovaj način. Privatizacija je obično praćena i liberalizacijom propisa koji važe za javna preduzeća.

- *Privatizacija usluga*: jedan deo javnih usluga prenosi se iz ingerencija javnog servisa na privatne preduzetnike. Tu spadaju različite kvote o procentualnom delu programa koji javni servisi moraju preuzeti od nezavisnih producerskih kuća.
- *Demonopolizacija*: podrazumeva dopuštanje konkurencije javnom servisu. Na ovaj način je uveden komercijalni radio u gotovo čitavoj Evropi.
- *Organizaciona privatizacija*: ukidanje regulatornih ograničenja po kojima je javnom servisu omogućeno da posluje jednim delom kao komercijalni medij.

Deregulacija, posebno sredstava za masovno komuniciranje, uz tehnološki napredak, otvorila je vrata za konsolidaciju medijskog tržišta, mada se može tvrditi i da je deregulacija bila odgovor na rastuće transnacionalne pretenzije medijskih kompanija. **Digitalizacija** je oborila nekadašnje granice između različitih medija i omogućila neviden talas spajanja kompanija iz oblasti komunikacija. Iako je još uvek moguće razlikovati proizvođače kompjutera, telefonske kompanije, izdavačke kuće, radiodifuzne emitere i industriju filma, oni se velikom brzinom povezuju u jedinstvenu ekonomsku strukturu. Početak devedesetih godina prošlog veka obeležio je do tada neviden *merger boom*, a Hamelink s pravom ove godine naziva „dobom konsolidacije“ (Hamelink 1998).

Konsolidacijom se dakle stvaraju monopoli i oligopoli što nosi značajne posledice po potrošače. U početnoj fazi konsolidacije cene idu dole, ali kad se tržište konsoliduje, logika profita najčeće vodi njihovom porastu, a tada je zbog monopolske pozicije medijskog konglomerata potrošač prinuđen da takvu cenu plati. Posledica je produbljivanje jaza između informaciono bogatih i informaciono siromašnih – nepriviligovane klase kojoj je uskraćen pristup kvalitetnim informacijama i zabavi (Hamelink 1998: 13). Idealno, publika bi trebalo da ima pristup velikom broju nezavisnih medija, a konsolidacijom se broj otvorenih kanala za prijem i izražavanje različitih mišljenja neprestano smanjuje, čime se ugrožava informaciona i kulturna raznolikost. Korporativni interesi su pre svega profitni a ne sociokulturni, pa država na ovakvim osnovama ima pravo na intervencionizam.

U evropskoj medijskoj politici oduvek je negovana tradicija po kojoj sloboda izražavanja i informisanja imaju prednost nad slobodom tržišta, na kojem se medijski sadržaji pozicioniraju samo kao roba. Stoga većina zemalja iz javnog budžeta subvencionise kulturni izraz i snabdevanje visokokvalitetnim informacijama i zakonom definiše različite oblike podrške umetnosti i domaćem kulturnom izrazu. (Harvi 2005: 336) U evropskim državama postoje pretplate za nacionalnu televiziju, subvencije za filmsku produkciju, nacionalne i nadnacionalne kvote i regulativa koja se odnosi na programe, kao mehanizmi dopune slobodnoj tržišnoj utakmici, tamo gde ona šteti državnoj kulturnoj politici. Međutim, globalne korporacije ove zakone i prakse žestoko kritikuju, kao ozbiljne pretnje njihovim interesima, odnosno apetitima na evropskom tržištu.

Ova napomena ukazuje na potrebu da se razmotri još jedan trend u savremenom društvu koji utiče na odnos države i medija, a to je **globalizacija**, shvaćena kao intenzifikacija društvenih odnosa na svetskom planu. Suštinski aspekt globalizacije u domenu medijske politike jeste **kulturna globalizacija**, kao i razvoj svetskog tržišta komunikacija i njegov uticaj na lokalne informaciono-komunikacione sisteme. Najveći izvoznik medijskih i kulturnih proizvoda poslednjih tridesetak godina su SAD, a američki filmovi, TV produkcija i muzika preplavili su svetsko tržište. Mnogi autori upozoravaju na amerikanizaciju medija i američki kulturni imperijalizam, jer se sa otvaranjem lokalnih tržišta i ulaskom transnacionalnih kompanija ugrožava nacionalna kulturna produkcija. Dodatno, proces globalizacije može se posmatrati i kao nametanje američkog kulturnog modela, smatra Šiler (Schiller 1996: 69). Transnacionalne korporacije, unutar država, vrše pritisak da se izvrše *privatizacija*, *liberalizacija* ili *deregulacija*, čime se otvaraju vrata za komercijalizaciju radio-difuzije i telekomunikacija, i stvara osnova za oblikovanje nacionalnog kulturnog prostora po modelu SAD. Jedna za drugom kulturne sfere postaju podređene korporativnim interesima, bilo kroz uvoz američkih kulturnih proizvoda, bilo imitiranjem američke pop-kulture (Schiller 1996: 69). Ovo je posledica proste ekonomske činjenice – američke kompanije posluju na ogromnom domaćem tržištu sa pozamašnim resursima za skupu i kvalitetnu produkciju, koja nema konkurenciju u svetu.

Dakle, za novi svet bez granica (globalno društvo) najglasnije se zalažu velike korporacije. One su nosioci i zagovornici nove agende – kosmopolitske vizije sveta. Korporativna retorika o transnacionalnim medijima, tvrdi Robins, oblikuje se oko tri ideje (Robins 1998: 5). Prva je *ideja zajednice* – izgradnje transnacionalne medijske zajednice u kojoj će svi uzeti učešće u jednoj konverzaciji. Druga je *ideja o razvoju tehnologija komuniciranja* – veliki kapital kojim raspolažu medijski magnati dobrim delom ulaže se u razvoj novih tehnologija, koje će doprineti efikasnijem komuniciranju u najširim okvirima i poboljšati razumevanju među ljudima, i konačno socijalnoj harmoniji. Treća je ideja o prevazilaženju prostornih i vremenskih granica, koja vodi ujedinjenju ljudi u čuveno *globalno selo*.

Postavlja se pitanje do koje mere je ova ideja o jedinstvenoj globalnoj konverzaciji realna?

Prvo, geokulturne i geopolitičke razlike – mnoge nacionalne kulture su potpuno zatvorene za strane emitere, poput islamskih zemalja koje blokiraju sadržaje sa zapada ili ih strogo cenzurišu.

Drugo, kulturne razlike čine globalne marketinške kampanje izuzetno teškim. Etičke, religiozne, jezičke i istorijske razlike između nacija i regiona, upućuju na proizvodnju specifičnih kampanja i programa, tako da danas najveći transnacionalni mediji imaju relativno nezavisne nacionalne produkcije koje podležu lokalnom zakonodavstvu i pravilima.

Treće, razvija se jedan novi pogled na odnos globalno-lokalno, pa je, recimo, kada je pokušaj razvoja panevropskog prostora naišao na regionalni otpor, Evropska komisija izašla sa predlogom da se Evropa posmatra kao jedan kulturni mozaik umesto kao jedinstveno tržište.

Dakle, mora se priznati da postoje ozbiljne prepreke procesu globalizacije, ali isto tako ne može se zanemariti delovanje međunarodnih organizacija poput STO (Svetske trgovinske organizacije) niti postojanje međunarodnih ugovora o slobodnom protoku roba, usluga i informacija. Tako je tokom runde pregovora za opšti sporazum o carinam i trgovini (GATT) iz 1993. američka industrija zabave tvrdila da su evropske kvote neprihvatljiva forma ograničenja slobodne trgovine između država (Harvi 2005: 353). Potpisivanje sporazuma između SAD i Meksika 1996. o obostranom otvaranje tržišta za satelitske televizije, naišlo je

na gromko odobravanje javnosti. Ovo je posmatrano kao potvrda postojećeg Severnoameričkog sporazuma o slobodnoj trgovini NAFTA, a takva trgovina programima, kao i svakom drugom robom, poželjna je i u evropskim okvirima. Međunarodni monetarni fond obavezao se da podstakne pokretanje globalnih medija, sa argumentom da bi oni služili potrebama globalne tržišne ekonomije. U slučaju koji se smatra presedanom STO je 1997. donela odluku kojom se Kanadi zabranjuje da uvede specijalne mere, poreze i carine za američke izdavače magazina, kako bi zaštitila kanadsku periodiku (Herman, Mekčešni 2004: 76).

Dakle, pregledom glavnih trendova u međunarodnoj politici, možemo zaključiti da je osnovni paradoks medijske politike u shvatanju medijskih proizvoda negde između javnog dobra i robe koja donosi vrtoglave profite vlasnicima medijskih preduzeća, a država u medijskoj sferi balansira između polova: ekonomije/biznisa i zaštite građanskih ili opšte društvenih interesa; tržišne slobode i prava građana na informisanje i slobodno izražavanje mišljenja; robne i kulturne vrednosti medijskih sadržaja; javnog servisa i komercijalnih medija. Ovaj paradoks rezultira različitim zakonodavstvima sa drugačijim balansom između tržišnih sloboda, građanskih prava i kulturne raznolikosti, a različite vlade i nacije postavljaju sopstvene prioritete u ovoj oblasti.

### **Između medija i države – nezavisna regulatorna tela**

Na temelju stanovišta da je svako zadiranje države u medijsku sferu opasno po slobodu informisanja i pod snažnim uticajem zahteva tržišnog liberalizma, države se sve češće opredeljuju da deo svojih nadležnosti prenesu nezavisnim regulatornim telima. Ova tendencija predstavlja deo šireg procesa deregulacije. U Sjedinjenim Američkim Državama, kao najliberalnijem modelu medijskog sistema, ova institucija, Federalnu komisija za komunikacije postoji od 1934. godine. U zemljama Evrope, osnivanje nezavisnih tela počinje osamdesetih godina prošlog veka kada deregulacija počinje da dominira kontinentom. Regulatorno telo u Srbiji – Republička radiodifuzna agencija – predviđeno je Zakonom o radiodifuziji koji je usvojen 2002. godine.

Funkcije nezavisnih regulatornih tela mogu biti raznolike, ona najčešće preuzimaju nadležnosti u oblasti radiodifuzije (dodelu frekvencija, izdavanje dozvola za rad, praćenje rada emitera i posebno izbor upravnih tela javnih radiodifuznih servisa), a mogu se baviti formulisanjem određenih segmenata medijske politike, koncentracijom vlasništva, oglašavanjem ili drugim pitanjima u vezi sa medijskim kompleksom. Za svaku od ovih oblasti može postojati zasebno telo. Tako u Češkoj deluju Savet za radio i televiziju, Savet javne češke televizije, Savet za javni radio i Savet za oglašavanje (Čulik u Kelly, Mazzoleni, McQuail 2004: 38). Čini se da je ipak opšta tendencija da se formira samo jedno telo koje preuzima nadležnosti ne samo u oblasti masovnog komuniciranja, već i nad svim medijima (telekomunikacije, digitalizacija). Na primer, Zakonom o komunikacijama iz 2003. godine u Velikoj Britaniji je osnovana Kancelarija za komunikacije (Office of Communications) koja je objedinila nadležnosti do tada postojećih pet tela.

Nezavisna regulatorna tela u medijskoj sferi mogu se posmatrati u kontekstu opšteg trenda osnivanja *bafer tela* čijim osnivanjem se država povlači iz određene oblasti usled zahteva da ta oblast bude nezavisna od direktnog državnog upliva. Česta pojava su, na primer, bafer tela u jednoj drugoj oblasti u kojoj se državna intervencija smatra rizičnom, u oblasti visokog obrazovanja. Idealno ova tela sprečavaju upliv kratkoročnih političkih interesa, i omogućavaju dugoročno planiranje. Države se za bafer tela opredeljuju i iz manje plemenitih razloga – ona na sebe preuzimaju teške, kontroverzne i potencijalno politički štetne odluke koje bi partije na vlasti morale da donesu. Sa druge strane, delovanje nezavisnih tela se ceni zbog toga što u njima često sede i stručnjaci iz medijske oblasti i predstavnici zainteresovanih strana, zbog čega bi njihove odluke trebalo da budu rezultat višeg stepena društvenog konsenzusa.

Nezavisna regulatorna tela, međutim, mogu biti formirana na različitim osnovama, sa i dalje prisutnim uplivom države. Četiri modela Halina i Mancinija osmišljena prvenstveno da objasne razlike u izboru upravljačkih tela javnih servisa, mogu nam poslužiti za sistematizaciju pristupa regulatornim telima (Hallin, Mancini 2004: 30–31). To su:



1. *Model vlade*<sup>5</sup> koji podrazumeva da vlada ili ministarstvo nadležno za medije (alternativno u prezidencijalističkim sistemima, predsednik) direktno postavljaju članove regulatornih tela. U izmenjenoj formi, vlade mogu zadržati pravo postavljanja jednog dela članova nezavisnih agencija ili konkretni predlozi moraju dobiti saglasnost u parlamentu.
2. *Profesionalni model* donosi tela u kojima dominiraju stručnjaci iz oblasti medija, telekomunikacija, oglašavanja itd. Kako konstatuju Halin i Mancini, ovaj model karakterističan je za zemlje koje imaju tradiciju profesionalizacije, te je prisutan u Velikoj Britaniji i pojedinim skandinavskim zemljama.
3. *Model parlamentarnog ili proporcionalnog predstavništva* počiva na izboru u parlamentu i podjednakoj raspodeli mandata između partije/a na vlasti i opozicije. Suštinska razlika između ovog i modela vlade pronalazi se samo u sistemima kojima su svojstvene koalicione vlade i podela moći (Hallin, Mancini 2004: 31). U ostalim sistemima, dominacija u parlamentu svodi parlamentarni model na model vlade.
4. „*Građanski*“ ili „*korporativistički*“ model sličan je parlamentarnom, s tim što se političko predstavništvo proširuje na učesce različitih društvenih grupa. Uglavnom se radi o predstavnicima crkve, sindikata, privrednih komora i drugih zastupnika ekonomskih interesa, manjina itd. Na primer, Savet Republičke radiodifuzne agencije Republike Srbije čine, pored predstavnika države, još i predstavnici univerziteta, udruženja profesionalnih komunikatora, nevladinih organizacija i tradicionalnih crkava (o čijem izboru poslednju reč daje Skupština Republike Srbije).

U praksi izbora članova nezavisnih regulatornih tela postoje različita rešenja koja predstavljaju mešavinu navedenih modela. Međutim, čak i u modelima u kojima je pravo članstva u telu podeljeno između različitih društvenih grupa, odluke nezavisnih regulatora suočavaju se sa kritikom da su „prodržavne“, ili u zavisnosti od političkog konteksta – „partijske“.

---

<sup>5</sup> *Government model*

## Indirektni uticaji države na masovne medije

Pored već navedenih uticaja države u medijskoj sferi, država na medije utiče i posredno jer se javlja u ulozi izvora informacija i u ulozi oglašivača.

Istraživanja pokazuju da vesti iz različitih državnih organa i njihovih ogranaka čine najveći udeo sadržaja u informativnim medijima. Sigal je, na primer, došao do podatka da 46 % vesti objavljenih u *Njujork Tajmsu* i *Vašington postu* potiče iz agencija i službenika američke vlade (prema Radojković i Stojković 2004: 51). Baveći se sociologijom proizvodnje vesti, Majkl Šadson konstatuje da birokratija predstavlja stalni i pouzdan izvor vesti (Šadson 1993: 20). Pritisnuti tesnim rokovima i ekonomskim zahtevom da neprestano isporučuju vesti i izveštaje, novinari se orijentišu ka onima koji mogu da izađu u susret ovim potrebama – a to su ponajpre različiti i brojni državni organi.

Naravno, drugu stranu novčića predstavlja aktivnost države, pred kojom je imperativ transparentnosti i javnosti rada, ali koja nastoji i da promovise svoje aktivnosti gradeći na taj način poverenje građana. Zato skoro da nema nema ministarstva, tela, javnog preduzeća ili agencije koje u svojoj strukturi nemaju i zaposlene zadužene za odnose s medijima.

Država kao izvor informisanja može delovati i u suprotnom smeru i ograničavati pristup informacijama. O jednom aspektu ove pojave već smo diskutovali u kontekstu zaštite državnih interesa. Pored nametanja opštih ograničenja koja važe uglavnom za sve medije, država kao izvor može biti veoma selektivna i naklonjenija pojedinim medijima. Ovo može značiti ograničavanje pristupa informacijama novinarima iz određenih redakcija. Sa druge strane, država može davati ekskluzivne informacije ili ekskluzivna prava prenosa ili snimanja samo odabranim medijskim organizacijama. Time ona indirektno utiče na kompetitivnost u medijskoj sferi.

Drugi indirektni uticaj države potiče iz njene uloge oglašivača. Ova uloga države ne sme se brkati sa zahtevom za transparentnošću i odgovornošću (accountability), jer država pored svojih redovnih aktivnosti obaveštavanja i uključivanja javnosti, pokreće sopstvene kampanje, oglašava radna mesta ili tendere, a ponekad državna tela ili javna

preduzeća organizuju marketinške aktivnosti po ugledu na komercijalne oglašivače. Jedno istraživanje reklamnog tržišta Bosne i Hercegovine iz 2001. godine pokazalo je da je PTT BiH, preduzeće u državnom vlasništvu, najveći domaći oglašivač (Jusić 2001). Na primer, u Srbiji Ministarstvo zdravlja vodi tri velike medijske kampanje – za prevenciju gripa H1N1, protiv pušenja i za prevenciju malignih bolesti. U ovim kampanje koriste se svi mediji masovnog komuniciranja – televizija, radio, bilbordi, informativni pamfleti itd. Iznosi koji se troše za ove kampanje, kao i način odabira medija na kojima će se emitovati promotivni spotovi ili džinglovi, nisu poznati javnosti.

Očekivano, država ne može da se takmiči sa transnacionalnim korporacijama koje ostaju najveći pojedinačni oglašivači. Ipak kupujući publiku jednih, a ne drugih medija država, kao i kada deluje kao izvor informacija, utiče na tržišnu pozicioniranost medija.

## Zaključak

Odnos savremene države i medija sumiraćemo u odnosu na tri modela medijskih sistema koji uvode autori Daniel Halin i Paolo Mancini. *Polarizovan pluralistički model*, *demokratski korporativni* i *liberalni model*, autori određuju na osnovu određenih zajedničkih karakteristika medijskih sistema, od kojih je jedna od značajnijih upravo odnos države prema medijskom segmentu društva.

*Polarizovan pluralistički model*, zastupljen u zemljama Mediterana, karakteriše snažan uticaj državnog aparata na medijski sistem. Takav uticaj autori sistematizuju u nekoliko vidova ili oblika mešanja države u medijsku sferu: državna cenzura, državno vlasništvo u medijima, i stroga legislativa. Istorijski posmatrano, unutar ovog modela državna cenzura bila je izuzetno jaka, a njene ostatke danas predstavljaju različiti zakoni protiv klevete na račun državnih zvaničnika, pravo građana na odgovor na objave medija, kao i brojne presude novinarima na tim osnovama u pojedinim zemljama, poput Grčke. U celoj Evropi država je čest vlasnik radiodifuznih medija tokom većeg dela istorije radio-difuzije. Međutim, u medijskim sistemima ovog modela država se pojavljuje i kao vlasnik štampanih medija, što je nezamislivo u li-

beralnom i demokratskom modelu, zatim vlasnik novinskih agencija, pa čak i agencija za oglašavanje. Takođe, država vodi aktivnu politiku direktnog i indirektnog subvencionisanja u ime političkog diverziteta. Država kao zakonodavac u oblasti medija najjača je upravo u polarizovanom pluralističkom modelu i donosi brojne zakone koji se tiču prava na odgovor, govor mržnje, regulisanje političkih kampanja u izbornim periodima, zaštitu privatnosti, dok su sa druge strane zakonske odredbe koje se tiču koncentracije medijskog vlasništva daleko labavije nego u demokratskom modelu. Ovaj model na neki način obeležavaju krajnosti. Kada je talas deregulacije zapljusnuo evropski kontinent, ona je u zemljama polarizovanog modela sprovedena parcijalno i često je u literaturi prati epitet „brutalna“ (savage). Deregulacija je sprovedena na brzinu i nekontrolisano. Komercijalna radiodifuzija uvedena je bez odgovarajuće propratne regulative koja bi obezbedila zaštitu interesa kojima bi trebalo u osnovi da služi javni servis: pružanje informacija od opšteg značaja svim građanima, obezbeđivanje pluralizma različitih mišljenja i političkih pogleda, promovisanje nacionalne kulture i jezika, podsticanja nacionalne produkcije i drugo (Halin, Mancicni 2004: 124).

***Demokratski korporativni model***, ili severno/centralno evropski, karakteriše ograničena moć države unutar medijskog sistema, koja se manifestuje strogom zaštitom slobode štampe i obezbeđivanjem maksimalnog uvida u rad države. Međutim, ovaj model razlikuje se od liberalnog, po tome što se sloboda medija interpretira sa stanovišta idologije države blagostanja i ideje socijalne pravde. Dakle, u medijskoj sferi teži se ograničavanju državne moći, ali se naglašava dužnost države da obezbedi podjednaku participaju svih građana u javnom životu. Mediji se shvataju ne samo kao privatne kompanije nego i kao socijalne institucije za koje je država odgovorna (Halin, Mancicni 2004: 161). Ovakva tradicija manifestuje se praktično na tri načina: državnim subvencijama (uglavnom štampi), strožom regulativom medijske industrije u odnosu na liberalni model i postojanjem jakog javnog servisa.

Sloboda štampe obezbeđuje se privatnim vlasništvom nad njom, ali država zadržava pravo da interveniše na slobodnom tržištu različitim vidovima subvencija u cilju očuvanja političkog pluralizma i socijalne jednakosti. Regulisanje radiodifuzije uglavnom podrazumeva propise

koji se tiču oglašavanja, odnosno količine reklama i intenziteta prekidanja programa reklamnim segmentima, kao i propise za oglašavanje političkih partija posebno u vreme izbora. Nasuprot štampi, radiodifuzija u demokratskom modelu bila je pod strogom kontrolom države do osamdesetih ili devedesetih godina prošlog veka. Radiodifuzija je smatrana u ovom modelu institucijom sa ogromnim uticajem na društvo, pa kao takva nije smela biti prepuštena privatnim interesima već kontrolisana od države kao predstavnika opšteg interesa. U demokratskom modelu to se realizuje uspostavljanjem snažnog javnog servisa, uglavnom čistog tipa (ne ubira prihode od reklama), sa naglašenom ulogom u „službi javnosti“ naspram primarno zabavne funkcije komercijalnih medija i organizovanog tako da opslužuje najširi opseg različitih socijalnih interesa. Naravno, postojanje javnog servisa koji služi opštem dobru, otvara pitanje upravljanja nad njim. U odnosu na četiri modela javnog servisa po tipu upravljanja, *državni, parlamentarni, profesionalni i civilni*, unutar demokratskog modela medijskog sistema, napušten je državni tip uprave koji bi vodio totalitarizmu, ali se uspostavljaju različite varijacije parlamentarnog, profesionalnog i civilnog rukovođenja javnim servisom od države do države.

***Liberalni model*** ili medijski sistem anglo-američkog tipa odlikuje komparativno najslabiji uticaj države naspram snaga tržišta i privatnog sektora u medijskom segmentu društva. Medijski sisteme SAD i Velike Britanije obeležava rani razvoj komercijalne medijske industrije, kao i dominacija liberalne ideologije slobode štampe i slobodnog medijskog tržišta. Subvencije štampi su bile minimalne tokom istorije, komercijalna radiodifuzija je dominantna forma medijskih organizacija u SAD, u Kanadi nešto manje, ali je u Britaniji uvedena čitavu deceniju ranije nego u kontinentalnoj Evropi. Među ove tri države koje predstavljaju liberalni model postoje bitne razlike, ali koje se ogledaju pre svega u legislativnoj praksi i ulozi javnog RTV servisa.

Pored navedenih modela, koji se javljaju u demokratskim država, model Halina i Mancinija potrebno je dopuniti i ***etatističkim modelom*** koji se može uočiti u nedemokratskim, totalitarnim režimima (Miletić 2008). Za razliku od, makar i delimično i/ili neuspešno sprovedene deregulacije u zemljama polarizovano-pluralističkog modela, u pojedinim zemaljama država i partija na vlasti su bezmalo jedini opunomoćeni

i delujući agens u medijskoj sferi. Država se pojavljuje kao vlasnik i osnivač medija, dok, ukoliko i postoje slabša oblici komercijalnih ili civilnih medija, oni posluju u okruženju čije principe, tehnologije i ekonomiku u potpunosti diktira država.

Međutim, odnos države i medija ne treba olako poistovetiti sa regulacijom, subvencijama ili vlasništvom nad medijima. On podrazumeva i protok informacija – ikona, simbola i interpretativnih okvira. Na ovom nivou ne može se jednostavno tvrditi da su država i mediji striktno razdvojeni u liberalnom modelu nasuprot mediteranskim i demokratskim medijskim sistemima: premda retorika liberala naglašava antagonistički odnos države i medija i iako je formalna uloga liberalne države kao regulatora, finansijera i vlasnika medija ograničena u odnosu na druge modele, to ne mora značiti da država ima manji značaj u procesu proizvodnje vesti (Halin, Mancini 2004: 233).

*Medijski sistem Srbije* na početku XXI veka može se locirati unutar polarizovanog pluralističkog modela, sa i dalje prisutnim ostacima etatističkog modela sa kojim je krajem XX veka imao najviše zajedničkih karakteristika. Iako je već Zakonom o javnom informisanju iz 1990. godine omogućena privatna radio-difuzija, a RTV servisi su deklarativno iz državnog prešli u javno vlasništvo (Miletić 2001), suštinski se dualni model uspostavlja tek donošenjem Zakona o radiodifuziji, 2002. godine i Zakona o javnom informisanju, 2003. godine. Ovim zakonima predviđeno je postojanje dva javna RTV servisa, pokrajinskog i republičkog, i privatizacija svih ostalih medija koji su do tada bili organizovani po „državno-partijskom modelu“ (Miletić 2001). Ovim se zapravo nastavio proces privatizacije s kraja XX veka, s tim što je dodelu frekvencija i dozvola za rad država prepustila novoosnovanim regulatornim telima, Republičkoj radiodifuznoj agenciji i Republičkoj agenciji za telekomunikacije.

Međutim, uprkos proklamovanju dualnog modela s početka transformacije medijskog sistema, država je u svom vlasništvu zadržala ne samo jedan broj elektronskih medija, već i vlasnički udeo u pojedinim štampanim medijima i nad novinskom agencijom *Tanjug*. Snažan otpor privatizaciji koji je dolazio i iz samih medija i iz nacionalnih zajednica, doveo je do kontroverznog i često osporavanog gledišta, implementiranog izmenom regulative, da država treba da bude garant prava na infor-

misanje na maternjem jeziku i garant prava na informisanje o pitanjima od važnosti za lokalnu zajednicu. Veliki problemi sa privatizacijom i prisutna „tajkunizacija“ i „berluskonizacija“ doprinele su utemeljenju takve politike, dok je nova zakonska mogućnost osnivanja medija civilnog sektora u potpunosti zanemarena kao mogući odgovor na ove probleme (Radojković 2007).

Pored pitanja vlasništva, uloga države u medijskom sistemu može se dobro sagledati i iz ugla postavljanja normativnog okvira. Prvo, svoje formalne kompetencije država suštinski može da ostvari na mnoštvo načina, sa većim ili manjim stepenom učešća i konsultacija sa zainteresovanim stranama – profesionalnim komunikatorima, vlasnicima, civilnim sektorom, naučnom zajednicom i drugima. Ukoliko se pogleda poslednja promena medijske regulative u Srbiji – donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju, 2009. godine – vidi se da je država demonstrirala apsolutnu suverenost u odnosu na ostale aktere u medijskoj sferi i samostalno dizajnirala promene zakonskog okvira.

Sa druge strane, kreiranje normativnog okvira i njegovo sprovođenje trebalo bi mas-medijskom kompleksu da obezbedi „pravila igre“, koja da bi se uspešno „igralo“ moraju da imaju elemente stalnosti i dugoročnosti. Suštinske i česte izmene regulative pokazuju snažnu tendenciju državnog mešanja u medijski kompleks, a time se ujedno onemogućava njegova konsolidacija. U Srbiji, sistemski medijski zakon, Zakon o radiodifuziji menjan je po donošenju četiri puta, a 2009. godine izmenjeni su i Zakon o javnom informisanju i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

U pogledu normativnog okvira i drugih instrumenata koje u teorijskom modelu ima na raspolaganju, Republika Srbija je najmanje orijentisana ka pitanjima pluralizma i diverziteta. Izuzetno važan zakon o nedozvoljenom objedinjavanju i javnosti vlasništva javnih glasila je posle inicijalne diskusije i formulisanja radnog predloga, nestao sa političke agende. Država finansira medije u njenom vlasništvu, ali tek sporadično i bez temeljnije analize i plana dodeljuje sredstva za programe i medijske projekte kojima bi se pospešio pluralizam sadržaja ili omogućila veća vidljivost pojedinih marginalizovanih grupa.

Poseban segment odnosa države i medija u medijskom sistemu Srbije čini delovanje Saveta Republičke radiodifuzne agencije (RRA) i poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Rad RRA odlikuje se nizom spornih odluka, pojedinih donetih i pod uticajem države, odnosno partija na vlasti. Sa druge strane, državne institucije čine veoma malo da ovom telu daju legitimitet koji bi trebalo da ima, što se može videti i iz dugih perioda u kojima Savet radi u krnjem sastavu zato što parlament nije izabrao sve njegove članove. Rad poverenika, sa druge strane, karakteriše veći stepen nezavisnosti, ali i nespremnost države da omogući ovom telu uslove za rad i obezbedi podršku u sprovođenju načela slobodnog pristupa informacijama.

Na kraju, važno je istaći da je medijski sistem posledica delovanja različitih subjekata, među kojima država jeste veoma važan, ali ne i jedini akter. Na primer, pojedine specifičnosti medijske sfere u Srbiji mogu se objasniti i položajem i ulogom vlasnika medija, ili nedovoljnom samoregulacijom koja proističe iz položaja i odnosa novinarskih udruženja. Ovome treba dodati da se ni medijski sistem ne može posmatrati otrgnut iz šireg okvira socijalnog sistema, čije se karakteristike nužno preslikavaju na sve druge elemente. U Srbiji, kao i u drugim sistemima koji pripadaju polarizovanom pluralističkom modelu, težište je na partijskom delovanju kroz državu, kao i u specifičnom, istorijski uslovljenom, obrascu političke kulture. Zato se delovanje države u medijskoj sferi ne može posmatrati samo kroz njene uobičajene funkcije, već i kroz političke interese koje partije na vlasti nastoje da zadovolje.

## Literatura

- Habermas, Jirgen (1969). *Javno mnjenje*. Beograd: Kultura.
- Hallin, Daniel and Paolo Mancini (2004). *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hamelink, Cess (1998). *Trends in World Communication*. Posećeno 12. 1. 2010. na <http://www.ehu.es/zer/zer1/1arthame.htm>



- Harvi, Silvija (2005). Politika, kreiranje politike medija, u zborniku *Uvod u studije medija*. Beograd: Clio, str. 335–355.
- Herman, Edvard S.; Mekčesni, Robert V. (2004). *Globalni mediji*. Beograd: Clio.
- Hitchens, Lesley (2006). *Broadcasting, Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy and Regulation*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Jusić, Tarik (2001). The TV Advertising Market in Bosnia and Herzegovina: Research Summary. Posećeno 15. 3. 2010. URL: <http://www.mediaonline.ba>
- Kelly, Mary; Mazzoleni, Gianpetro; McQuail, Dennis (2004). *The Media in Europe*. London: Sage Publications.
- Kin, Džon (1995). *Mediji i demokratija*. Beograd: Filip Višnjić.
- Miletić, Mirko (2001). *Masmediji u vrtlogu promena*. Beograd: Zajednica RTV stanica Srbije.
- Miletić, Mirko (2008). Konfigurisanje medijskog sistema Srbije. *Kultura polisa*. 8-9-10
- Negrin, Ralf (2005). Modeli medijskih institucija, u zborniku *Uvod u studije medija*. Beograd: Clio, str. 355–374.
- Robins, Kevin (1998). *Spaces of global media*, Posećeno 12. 2.2010. URL: <http://www.transcomm.ox.ac.uk/working%20papers/WPTC-98-06%20Robins.pdf>
- Schiller, Herbert I. (1996). *Information inequality*. New York: Routledge.
- Šadson, Majkl (1993). Sociologija proizvodnje vesti. *Gledišta*, 1-6: 15–29.
- Radojković, Miroljub; Branimir Stojković (2004). *Informaciono-komunikacioni sistemi*. Beograd: Clio.
- Radojković, Miroljub (2007). Put lokalne zajednice u informaciono društvo. *CM: Časopis za upravljanje komuniciranjem*, 2(2): 45–59.



## NEOLIBERALNI KONCEPT SOCIJALNE POLITIKE

**Sažetak:** *Socijalna politika nastaje kao rezultanta delovanja kompleksnih i međuzavisnih faktora (pojedinačnih, posebnih i opštih). Počevši od sredine sedamdesetih godina 20. veka, socijalna politika zemalja liberalnog socijalnog modela (SAD i Velika Britanija) razvija se i reformiše pod dominantnim uticajem samo jednog faktora, a to je neoliberalna ideologija, koji gotovo ireverzibilno menja njihov lik. Rad se bavi osnovnim vrednostima neoliberalizma, okolnostima koje su dovele do neprikosновенosti neoliberalne ideologije u SAD i Velikoj Britaniji, kao i socijalnim promenama koje su u ovim zemljama nastale pod njenim uticajem i njihovim dalekosežnim efektima, ali i preispitivanjima koja će nužno uslediti kao posledica globalne ekonomske krize.*

**Ključne reči:** *neoliberalizam, treći put, aktivna socijalna politika, ekonomska kriza.*

### *Neoliberalizam – učenje i fundamentalne vrednosti*

*„U odsustvu rigidne društvene hijerarhije čovek je ono što sam postigne. Horizonti su otvoreni, prilike brojne, a njihova realizacija zavisi od pojedinčeve energije, sistema i od sposobnosti za rad i volje za njim“*

(Huntington, 2008: 81).

„Zlatno doba“ koje su savremene države blagostanja doživele u prvim decenijama po završetku drugog svetskog rata bilo je praćeno ubr-

---

<sup>1</sup> Autorka je asistentkinja na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

zanim ekonomskim napretkom, političkom stabilnošću, kontinuiranim rastom životnog standarda i jednim sveopštim optimizmom. Posleratni period će stoga za socijalnu politiku ovih zemalja previsoko postaviti ciljeve i vremenom prouzrokovati njihovo preterano naprezanje (*overstretching*), koje će svoje granice dosegnuti početkom sedamdesetih godina 20. veka. Ekonomska kriza sa kojom se tada suočio zapadni svet je rezultirala i krizom „zaštitne“ države blagostanja, dovela do preispitivanja njenih uspeha i dodatno uticala na jačanje ekonomske politike prevashodno orijentisane prema tržištu kao neprikosnovenom realikatoru resursa. U anglosaksonskim zemljama, ideologija nove desnice, koja je predstavljala specifičan amalgam neoliberalnog i neokonzervativnog učenja, postaje dominantan diskurs koji će odrediti pravac i karakter budućih reformi. Socijalni kapitalizam zamenjen je surovijom neoliberalnom varijantom kapitalizma koji se zasnivao na veri u tržište kao sveregulišućem mehanizmu, na apsolutizaciji principa deregulacije, liberalizacije, smanjenjem uloge države i ograničavanjem njenih dometa i moći u korigovanju nejednakosti i neravnoteže koje nastaju kao produkti delovanja tržišta sa istovremenim popuštanjem načela solidarnosti koji je predstavljao osnov socijalnog konsenzusa. Umesto nužne reforme države blagostanja, novi istorijski projekat (neoliberalizam) najavio je njenu razgradnju.

Neoliberalna ideologija je istovremeno nova, ali i zasnovana na klasičnim liberalnim idejama Adama Smita i Dejvida Rikarda. Klasični liberalizam predstavljao je građansku ideologiju koja je kao prirodna prava svakog čoveka, proklamovao pravo na život, sigurnost, na svojinu i na slobodu. Ta prava mu pripadaju kao pripadniku društva u kojem su svi upućeni na privatni rad i u kojem je svako kovač svoje sreće (Nedović, 2005). Neoliberali fundamentalnim smatraju distanciranje i radikalni diskontinuitet sa idejama i vrednostima koje su se u periodu nakon drugog svetskog rata smatrale liberalnim, odnosno, od ideja koje su konstituisale određeni pseudoliberalizam ili socijaldemokratski liberalizam korumpiran državom blagostanja, pa saglasno tome i socijalističkim idejama, na taj način predstavljajući odstupanje od izvornih vrednosti liberalizma (XIX vek).

Neoliberali navode da se, pod okriljem lažne brige za „opšte dobro“ i „javni interes“ kao i odgovora na „moralne zahteve ostvarivanja

socijalne pravde“, formira i učvršćuje glomazan birokratski aparat, koji kako bi zadovoljio interese pojedinih interesnih grupa, interveniše na tržištu umanjujući njegovu efikasnost i dovodeći u pitanje (osporavajući) osnovne vrednosti liberalizma, istovremeno podrivajući temelje na kojima se izgradio prosperitetni zapadni svet. Svako ograničenje slobodne konkurencije remeti prirodnu efikasnost tržišnih mehanizama i neizbežno dovodi do društvene stagnacije, političke korupcije i stvaranja krutih državnih birokratija.

Apologeti neoliberalizma nastojali su da povrate poverenje u tržište i minimalnu državu. Država, čak i kada ima najbolje namere, ne bi smela da se meša u spontanu tržišnu igru. Robert Nozik, koji zajedno sa Miltonom Fridmanom i Fridrihom fon Hajekom čini sveto trojstvo neoliberalne misli, ističući važnost ograničavanja državne aktivnosti, protivi se svim oblicima redistribucije, saglasno tome, oštar je kritičar države blagostanja, dok sva ona područja koja konstituišu sferu socijalne politike, prenosi na pojedince ili privatne kompanije koje će u njima uzimati učešće u zavisnosti od mogućnosti ostvarivanja profita (Nozik, 1978). Temeljne vrednosti koje je neoliberalizam nastoji da (re)afirmišu su: *sloboda, individualizam i nejednakost*.

## ***Sloboda***

„Sloboda nije samo jedna vrednost između ostalih, načelo moralnosti ravno sa svim ostalim načelima, već je izvor, neophodni uslov za sve ostale individualne vrednosti“ (Hajek, 1978: 61). Neoliberalno određenje slobode je negativno, odnosno, neoliberali smatraju da sloboda predstavlja odsustvo bilo kog oblika prinude koji može potencijalno biti sproveden sa različitih nivoa društvene strukture. Individualna sloboda može se u punoj meri ostvariti samo u uslovima slobodnog preduzetništva podložnog zakonitostima tržišta i svođenja države i njene intervencije na minimum. Državna redistribucija koja bi imala za cilj da koriguje socijalne „nepravde“ nastale kao rezultat tržišnih odnosa, samo bi uzrokovala remećenje zakonitosti tržišta, ali i narušavanje slobode i individualnosti pojedinca. U svom kapitalnom delu *Uspostav-*

*ljanje slobode*, Hajek navodi tri pogrešna tumačenja slobode, a to su: politička sloboda, sloboda kao mogućnost i unutrašnja sloboda.

Politička sloboda označava participaciju ljudi u izboru i formiranju političkih struktura koje će determinisati i definisati tokove društvenih kretanja. „Hajek smatra političku slobodu nelegitimnim proširenjem iz individualne u kolektivnu sferu i ne smatra je neophodnom za postojanje slobodnog društva“ (Nedović, 2005: 218). On dalje navodi da su elementi slobodnog društva, interpretirani u kontekstu razmatranja o političkoj slobodi – jednakost svih pojedinaca pred zakonom, sloboda od arbitrarnog hapšenja, pravo na svojinu, sloboda kretanja i sloboda izbora zanimanja. Drugo, prema Hajeku, pogrešno shvatanje slobode jeste shvatanje prema kojem se sloboda vezuje za moć pojedinca da deluje na određeni način, odnosno da ima mogućnost izbora između različitih alternativa. Sloboda se, prema Hajeku, ne može poistovetiti ni sa bogatstvom ni sa moći, već upravo suprotno, biti slobodan znači ne biti podvrgnut prisili radi samovolje drugog čoveka. Najzad, treće pogrešno tumačenje slobode jeste shvatanje o „unutrašnjoj slobodi“, u kojem se sloboda poistovećuje sa mogućnošću pojedinca da se ponaša isključivo u skladu sa svojom racionalnom voljom. Prema Hajeku, ovakvo tumačenje slobode je neadekvatno, zato što je po njemu ključna distinkcija između pitanja u kojoj meri čovek deluje onako kako bi trebalo da deluje od pitanja da li ga je neko drugi prisilio na određeno delanje. Samo ovo drugo pitanje se nalazi u domenu slobode.

### ***Individualizam***

Individualizam je konstitutivna vrednost neoliberalne ideologije neraskidivo povezana i komplementarna vrednosti slobode. „Individualizam predstavlja istovremeno teorijski osnov objašnjenja društva, skup političkih pravila o uređenju društva, skup ideoloških premisa i normi ponašanja pojedinca“ (Nedović, 2005: 220).

„Možda najjednostavniji pristup fenomenu individualizma može se predstaviti prikazom tzv. *American creed* ili ideologije individualizma, odnosno za Ameriku tipičnog shvatanja položaja pojedinca u društvu i njegovih društvenih zadataka.

Skicu su dali Vilenski i Lebo:

1. pojedinac treba da teži da bude uspešan u nadmetanju s drugima i u skladu sa pravilima igre;
2. ova pravila podrazumevaju „*fair play*“:
  - a. svako treba da startuje sa jednakim mogućnostima i
  - b. niko ne sme da stekne nepoštenu prednost pomoću sile, prevare, nečijeg guranja;
3. test za nagradu treba da je sposobnost. Treba da postoji nejednaka nagrada za nejednake talente i rezultate“ (Ružica, 1986: 32).

Ideološka funkcionalnost rehabilitacije ovog tradicionalno liberalnog vrednosnog sistema je očigledna. Prenoseći odgovornost za sopstveni položaj na pojedinca, ignoriše se i zanemaruje uslovljenost tog položaja sveukupnim društvenim prilikama, ali i odgovornost države da odnose u društvu, kao i redistribuciju resursa učini pravičnijom.

### *Nejednakost*

Neoliberali su principijelni protivnici egalitarizma i kategorički se protive implementaciji egalitarističkih političkih mera, dok za suštinski argument svom protivljenju smatraju odnos između jednakosti i slobode – koje su prema njima inkompatibilni. Mere kojima država nastoji da utiče na postizanje jednakosti, za neoliberalne su neprihvatljive – jedini poželjan i prihvatljiv oblik jednakosti je jednakost opštih zakonskih propisa i njihove primene, jer je to jedini oblik jednakosti koji vodi slobodi i jedina jednakost koja ne uništava slobodu. Nejednakost je prema neoliberalima razumljiva i prirodna i ona nastaje kao logična konsekvencija različitih mogućnosti i sposobnosti koje ljudi poseduju.

Odnos između slobode i jednakosti je, prema Miltonu Fridmanu, višedimenzionalan odnosno, postoje različiti nivoi jednakosti i svaki od njih treba „suprotstaviti“ slobodi pa tek na osnovu toga zaključiti o (ne) postojanju konflikta odnosno međusobne isključivosti. Saglasno tome, Fridman pravi distinkciju između tri vrste jednakosti: jednakost pred Bogom, jednakost mogućnosti i jednakost ishoda.

„Ni jednakost pred Bogom, niti jednakost mogućnosti nisu u konfliktu sa slobodom da se upravlja sopstvenim životom. Baš naprotiv. Jednakost i sloboda bila su dva lica iste osnovne vrednosti – da svakog pojedinca treba smatrati ciljem po sebi. Jednakost posledice, shvaćena tako da bi svako trebalo da ima isti nivo života ili prihoda, svako bi trebalo da završi trku u isto vreme – jeste u očiglednom sukobu sa slobodom“ (Fridman, 1990: 149).

### *Jednakost pred Bogom*

Afirmaciju ovog oblika jednakosti Fridman vezuje za prve godine Republike i smatra da je upravo Deklaracija o nezavisnosti artikulisala preovlađujuće uverenje iz tog perioda. „Ključ onoga što su Tomas Džeferson i njegovi savremenici podrazumevali pod ’jednaki’ nalazi se u sledećoj rečenici Deklaracije – ... da im je Tvorac podario izvesna neotuđiva prava; da su među njima život, sloboda i težnja za srećom“ (Fridman, 1990: 149). Svaka osoba je dragocena u sebi i po sebi i neotuđiva prava koja ona poseduje niko nema ovlašćenja da ugrozi. „Sloboda“ je konstitutivni deo definicije jednakosti i samim tim, ne nalazi se u konfliktu sa njom. Jednakost pred Bogom, odnosno jednakost ličnosti nužna je i proizlazi iz činjenice da ljudi nisu istovetni i da poseduju različite vrednosti, ukuse, sposobnosti i stoga vode potpuno različite živote.

### *Jednakost mogućnosti*

Doslovna jednakost mogućnosti u smislu „istovetnosti“ je nemoguća. „Njeno najbolje značenje se možda najbolje izražava izrekom iz Francuske revolucije – *karijera otvorena talentovanima* (Fridman, 1990: 152). Nikakve spoljašnje prepreke ne trebaju sprečavati ljude u ostvarivanju položaja kojima njihova nadarenost odgovara i za koje smatraju da je vredno boriti se. Jednakost mogućnosti, možda i bitnije nego jednakost ličnosti, čini suštinski preduslov slobode, nalazeći se u direktnoj suprotnosti sa svim oblicima diskriminacije.



## *Jednakost ishoda*

Koncept jednakosti ishoda, prema neoliberalima, jedini je sporan i suprotstavljen vrednosti slobode. Jednakost ishoda, kao što je to slučaj i sa prethodna dva koncepta jednakosti, ne pretpostavlja doslovno tumačenje i nakon toga realizaciju, već uslovljenost primenom principa „pravičnosti“, koji je sam po sebi neodređen i čija interpretacija je često provizorna. Sasvim je nejasno, prema neoliberalima, ko određuje šta je pravično i ko je odgovoran za njenu realizaciju. Oспорavanje principa pravičnosti nalazi se u neposrednoj vezi sa shvatanjem po kojem je „pravilna raspodela za sve“ ništa drugo do revitalizacija marksističke maksime „svakome prema potrebama od svakoga prema njegovim sposobnostima“.

„Za razliku od druga dva koncepta jednakosti, gde se državnim merama za povećanje jednakosti, istovremeno povećava i sloboda, mere da se ostvari 'pravična raspodela za sve', nesporno umanjuju slobodu“ (Fridman, 1990: 155). Neminovnu propast, kako ideje, tako i pokreta koji su se zalagali za ovaj tip egalitarizma, neoliberali vide u antagonizmu koji je ovaj pokret zastupao prema jednom od suštinskih instikata ljudskih bića, a to je prema rečima Adama Smita „stalni, jednobrazni i neprekidni napor svakog čoveka da unapredi svoje stanje“. Društvo koje stavlja jednakost – u smislu jednakosti ishoda – ispred slobode, završiće i bez jednakosti i bez slobode (Fridman, 1990).

### ***Reganomika i tačerezizam kao pokušaji „containmenta“ države blagostanja***

Ekonomska kriza s početka sedamdesetih godina 20. veka inicirala je ozbiljno preispitivanje kursa kojim su se već duži period kretale zapadne demokratije. Najdrastičniji preokret će se odigrati u državama liberalnog socijalnog modela (SAD i Velika Britanija) koje su i tokom prethodnog (prosperitetnog) perioda sa mnogo opreza intervenisale u sferu životnih i radnih uslova ljudi, koji je oblast socijalno-političkih intervencija, u najširem smislu. Sasvim prirodno, neoliberalizam je u

ovim državama imao izuzetno plodno tlo i u kratkom vremenskom periodu postao matrica koja je oblikovala javne politike.

Povoljni ideološko–politički (liberalni), ali i ekonomski diskurs u čijim okvirima se razvijala američka država blagostanja nakon drugog svetskog rata, učinio je mogućim realizaciju promena koje će sa izvesne istorijske distance često biti interpretirane kao svojevrsna socijalna revolucija u američkom društvu. Reforme nisu samo podrazumevale uvođenje novih prava u socijalno zakonodavstvo, nego su, isto tako, postojeća socijalna prava učinila izdašnjijima<sup>2</sup> i u svojoj primeni raznovrsnijima.

Nastupanje ekonomske krize, relativno opadanje američke vojne nadmoći, određeni neuspesi na spoljno–političkom planu kao i stabilno, ali i kontinuirano povećavanje troškova za socijalne programe uz stalni porast broja korisnika, učinili su da pitanje reforme postojećeg sistema socijalne pomoći dobije centralno mesto u agendi Nove desnice. Socijalne reforme su trebalo da doprinesu smanjenju socijalnih izdataka uz istovremeno podsticanje društveno odgovornog ponašanja. Inspirisan opsežnim reformama aktuelnim u Velikoj Britaniji, iniciranim od strane Margaret Tačer, a koje su imale za cilj smanjenje uloge i veličine države kroz kampanju za suzbijanje troškova i oporezivanja, kao i privatizaciju državnog sektora, republikanski kandidat Ronald Regan je deregulaciju smatrao jednim od osnovnih sredstava kojim će se Amerika vratiti na put prosperiteta.

„Kao i Tačerova, Regan je video sebe kao radikala s desnog krila, konzervativnog revolucionara koji je osvojio tvrđavu države, ali ju je, kao i Tačerova smatrao za neprijateljski grad“ (Džonson, 2003: 829). Reafirmacija vrednosti koje su dominirale tokom XIX veka (lokalizam, individualizam, slobodno preduzetništvo i *laissez-faire* filozofija), koje je Regan smatrao „zlatnim vekom američke istorije“, postale su prioritete nove administracije.

Tokom šezdesetih godina, *welfare* je bio posmatran kao konstitutivni element procesa modernizacije društva i napora da se američka privreda učini konkurentnijom na međunarodnom tržištu, ali i ključ-

<sup>2</sup> Komparativno posmatrano, SAD su i dalje izdvajale manji procenat BDP za socijalne transfere u odnosu na (evropske) zemlje sa sličnim ekonomskim pokazateljima, tj. slične ekonomske razvijenosti, ali to je ipak predstavljalo promenu za njih.

nim instrumentom u naporima da se odnosi unutar samog društva učine harmoničnijim i pravednijim. Radikalni diskontinuitet u tumačenju *welfare* koji je nastupio početkom osamdesetih godina, bio je s jedne strane determinisan pokušajima da se učinkovitost postojećih socijalnih programa utvrdi implementacijom indikatora ekonomske „isplativosti“ i „troškova“, dok je s druge strane, ovu transformaciju odredilo i „pregrupisanje“ i formiranje savezništva između različitih socijalno-ideoloških grupacija koje su pripadale američkoj desnici i pružale podršku aktuelnoj republikanskoj administraciji. Heterogenu alijansu koja je predstavljala vetar u jedrima Reganovih socijalnih reformi, činili su neoliberali, neokonzervativci i različite socijalne grupacije koje su pripadale radikalnoj desnici.

*Neoliberalizam* je obezbedio ekonomsku argumentaciju, odnosno naveo razloge opravdanosti radikalnih reformi, smatrajući državni intervencionizam suštinski odgovornim za opadanje američke konkurentnosti na svetskom tržištu i glavnom preprekom nesputanom preduzetništvu. *Neokonzervativizam* je kritikom „elitističkog liberalizma“ koji je dominirao tokom šezdesetih i sedamdesetih godina, i sistema vrednosti koje je on afirmisao, stvorio političku osnovu iniciranih reformi. Neokonzervativci su svoju kritiku bazirali na uverenju da su vrednosti koje su dominirale prethodnim periodom, kao što su relativizam, osrednjost, zavisnost i preterani državni intervencionizam, uslovile kolaps moralnog i političkog liderstva koji je bio svojstven Americi. *Radikalna desnica*, koja je predstavljala svojevrsnu konfederaciju različitih ekstremističkih grupacija (beli supremisti, rasisti, religiozni fanatici...) ponudila je „moralno opravdanje“ za urgentnu reformu američkog društva čije vrednosti su ozbiljno dovedene u pitanje i potrebno ih je ponovo uspostaviti.

Ne odstupajući od tradicionalnog konzervativnog pristupa ekonomskoj politici,<sup>3</sup> Regan inicira čitav niz promena (*reganomika*) za koje je smatrao da će doprineti ekonomskom prosperitetu i povratiti poverenje običnih Amerikanaca u same sebe i u svoju zemlju. Saglasno

<sup>3</sup> „Ekonomija potražnje (*supply-side economy*) – polazi se od pretpostavke da je unapređenje položaja najugroženijih članova društva uslovljeno poboljšavanjem uslova poslovanja za predstavnike krupnog kapitala“ (Pople & Leighninger, 1999: 253).

tome, izvršena je redukcija javne potrošnje, jedan broj socijalnih programa je ukinut, dok su kriterijumi za mali broj onih preostalih, učinjeni značajno restriktivnijim. Reforma postojećeg socijalnog zakonodavstva, vođena konceptom Novog federalizma<sup>4</sup>, nastojala je da obezbedi uključivanje korisnika socijalne pomoći na tržište rada, istovremeno sprovodeći princip sveopšte decentralizacije.

„*Reganomika* je, ipak, pokazala zjapeću provaliju između teorije i prakse. Trebalo je da stvori 28 milijardi budžetskog suficita 1986. godine, a ustvari, stvorila je akumuliranih 1.193 milijardi deficita u petogodišnjem periodu. Pod Reganom je deficit, koji u suštini datira još od 1968. godine i koji je izmakao kontroli u vreme pada izvršne vlasti, tj. predsednikove moći 1975. godine, počeo znatno da raste. U međuvremenu, javni dug porastao je na 3.684 triliona dolara“ (Džonson, 2003: 833).

Neuspeh neoliberalne koncepcije iz osamdesetih godina, može se uočiti i u činjenici da je to bio period koji je doneo produbljivanje a ne obećano iskorenjivanje socijalnih nejednakosti u društvu i to po svim osnovama. „Jaz između dobrostojećih građana i onih najugroženijih je produbljen, dok su getoizirana naselja postala sastavni deo američkog društva a ne samo izolovana pojava. Diskriminacija žena na tržištu rada se nastavila, tako da je osamdesetih, i pored porasta stope učešća, i dalje prisutan visok disparitet između visine prosečne zarade muškaraca i žena, a istovremeno je porastao i udeo žena u siromašnoj populaciji, pa se sve više govori o fenomenu *feminizacije siromaštva*. Najdrastičnije su, ipak, bile razlike koje su proisticale iz rasne pripadnosti. Shodno tome, prihodi prosečne afro-američke porodice iznosili su 56,1 % prihoda prosečne beličke porodice, što je najniža stopa još od šezdesetih godina“ (Cochrane, Clarke & Gewirtz, 1999: 125).

Istovremeno, s druge strane Atlantika, u Velikoj Britaniji neuspeh laburističke vlade u suočavanju sa novim društveno-ekonomskim izazovima, ali i odsustvo alternativa, osigurao je prijemčivost ideja nove desnice i omogućio pobedu Konzervativnoj partiji na predstojećim izborima. Okosnicu njihove politike predstavljalo je uverenje da soci-

<sup>4</sup> „Novi federalizama predsednika Niksona i Regana podrazumevao je transformaciju (demontriranje) postojećeg sistema, napušta se federalistički intervencionizam i mesto ustupa sveopštoj decentralizaciji“ (Gilbert and Terrell, 2002: 244).

jalna država nužno vodi do formiranja kulture zavisnosti, pri čemu se posebno kritikuju socijalne usluge koje su bazirane na principu univerzalizma. Socijalna „milostinja“ podstiče ljude da ostanu nezaposleni, izvrgava se ruglu konkurencija, dok se samousavršavanje putem obrazovanja potpuno obeshrabruje. Država nužno mora ograničiti pomoć samo onima kojima je najpotrebnija (*means-tested*).

Prema Tejlor-Gobiju i Dinu, ključne karakteristike tog koncepta su:

1. Prvo, on pretpostavlja da ljudi uvek deluju na načine koji su motivisani racionalnim računima o tome koliki napor treba uložiti za osiguranje nagrade;
2. Drugo, i donekle protivurečno prvoj tački, na ljude snažno deluju drugi ljudi iz njihove okoline, posebno oni u mestu stanovanja;
3. Treće, teorija kulture zavisnosti ima moralnu dimenziju. Ona veliča vrednosti oslanjanja na sopstvene snage i naporan i marljiv rad dok osuđuje zavisnost od drugih ljudi.

„Dugoročno, zavisnost umanjuje ljudsku sreću i ograničava ljudsku slobodu... dobrobit pojedinca najbolje se štiti i unapređuje kada im se pruža podrška da budu nezavisni“ (Haralambos i Holborn, 2002: 317).

Uprkos posve različitim premisama od kojih polaze kada su u pitanju fundamentalne vrednosti na kojima društvo počiva, između neoliberala i neokonzervativaca postoji određeni stepen saglasnosti kada su u pitanju njihovi stavovi prema državi blagostanja, kao i predlozi za njeno reformisanje dok je politička praksa nove desnice u Velikoj Britaniji najbolji primer tog konsenzusa. Neoliberali u svom insistiranju na slobodnom tržištu, ipak, u drugim okolnostima prihvataju, pa čak i zahtevaju moćnu državu; neokonzervativci, s druge strane, zahteve za autoritarnom državom zaustavljaju na pragu kapitalizma. „Tako neoliberali nastoje da reafirmišu izvorne vrednosti građanske ideologije u pogledu nesmetane slobode u pogledu privatnog kapitalističkog preduzetništva, slobode privatno-kapitalističkog vlasništva i inicijative, dok neokonzervativci nastoje da prevaziđu kulturnu i duhovnu krizu vrednosti i da osnaže, pre svega, sistem kulturno-duhovne buržoaske motivacije i legitimacije, reafirmišući tradicionalnu građansku etiku

rada i sticanja, religijske i patrijarhalne vrednosti, autoritet, hijerarhiju i slično“ (Nedović, 2005: 233).

Pripadnici nove desnice su državu blagostanja smatrali odgovornom za ekonomsku, ali i moralnu dekadenciju u čijem pravcu je krenulo britansko društvo, jer je ona, idejama na kojima je bila uspostavljena kao i načinom funkcionisanja, doprinela deindustrijalizaciji, dok je na radnu snagu delovala destimulativno, a u izvesnoj meri uticala je i na opadanje opšteg morala u društvu.

Transformacija, odnosno reforma postojećeg sistema pomoći koja je trebalo da ga učini efikasnijim i ekonomičnijim pretpostavljala je primenu restriktivnijih kriterijuma prilikom odobravanja određenih nadoknada, snižavanje visine samih beneficija i na taj način redukovanja uticaja destimulišućih i demoralizatorskih efekata socijalnih nadoknada, istovremeno ih čineći dostupnim delu populacije kojem su najneophodnije.

Ciljevi nove socijalne politike bili su:

- redukovati „zavisnost“ od socijalnih potpora;
- stvoriti efikasniji sistem potpora tako da one budu upravljene najpotrebnijima i
- ohrabriti pomak od države kao primarnog agensa socijalnog osiguranja ka različitim privatnim šemama, dobrovoljnoj pomoći i većoj ulozi porodice (Puljiz, 1996).

Okončanje državnog monopola i uspostavljanje specifičnog pluralizma u sferi društvenih delatnosti trebalo je da omogući formiranje tržišnih mehanizama u oblasti pružanja različitih vrsta usluga kako bi se unapredio njihov kvalitet, njihove cene bile povoljnije i smanjila, do tada isključiva, državna odgovornost.

Privatizacija, koja je trebalo da doprinese revitalizaciji britanske ekonomije, ali i čitavog društva, bila je praćena i naporima da se smanji uticaj sindikalnih radničkih pokreta kroz određene zakonodavne reforme (porast stope nezaposlenosti kao i opadanje industrijske proizvodnje samo su dodatno olakšavali ove napore) kao i nastojanjima da se reafirmišu individualizam i samostalnost (naspram kolektivizma) kao vrednosti od najvišeg značaja, i da se povrati mesto porodice kao osnovne društvene institucije.

Kritičari navode da mere nisu smanjile siromaštvo, već su naprotiv uticale da se ono poveća „Prema zvaničnim podacima, prosečni prihod najsiromašnijih 20 %, u periodu između 1975. godine i 1985. godine, realno porastao za 5,5 %“ (Haralambos i Holborn, 2002: 344). S druge strane, jedan broj autora (Hills) ukazuju da su vladini podaci nepotpuni, zato što nisu uzeti u obzir izvesne promene koje su u tom vremenskom periodu nastala u neizravnim porezima poput PDV-a, carina na benzin, alkohol i duvan. Kada se one unesu u proračune, realni prihod najsiromašnijih 20 % domaćinstava zapravo se u periodu od 1979–1985. godine smanjio za 6 %.

### **Treći put – između nove desnice i stare levice**

Pod pritiskom neoliberalnog projekta globalizacije i potreba prilagođavanja radi povećavanja ekonomske konkurentnosti, osamdesetih godina se pojavila ideja o trećem putu koja se vezuje za vladajuće evropske partije levog centra ali i promene koje su izvršene u SAD sredinom devedesetih. „Treći put je u jednom trenutku izgledao kao pronađena formula kompromisa između očuvanja socijalnog poretka, koji je predstavljao srž evropskog identiteta i naloga koji su pristizali iz dominantne neoliberalne ideologije“ (Nakarada, 2007: 301-302). On je obećavao istovremeno zaštitu građana i osvajanje pretpostavki ekonomskog rasta u uslovima novih pravila igre.

„U uslovima postmodernog društva dve se karakteristike razvijenih zapadnih društava ističu iz kompleksa promena: na nivou političkih usmerenja radi se o snažnom prodoru levih političkih stranaka, a na nivou politika (*policies*) o sasvim suprotnom fenomenu, razgradnji države blagostanja“ (Kregar, 2000). On nije predstavljao jednostavan kontinuitet sa prethodnim konzervativnim nasleđem, ali ni povratak sveobuhvatnoj, centralizovanoj i redistributivnoj državi blagostanja. „Prema Antoniju Gidensu, koji je pružio ideološku i konceptualnu osnovu novoj političkoj praksi, *treći put* se ne nalazi između levice i desnice, već *izvan* levice i desnice. Za njega je *treći put* obnavljanje socijaldemokratije u izmenjenom, globalizovanom okruženju u kojem

su rešenja stare levice postala suvišna, dok se ona koje predlaže nova desnica, previše reakcionarna“ (Surender, 2004: 4).

Uprkos disonantnim tonovima koji su se mogli učitati neposredno nakon početka implementacije reformi u državama koje su prihvatile ideologiju *trećeg puta*, kao opšte i zajedničke, ipak, su se izdvojile određene mere koje su se ticale potrebe uključivanja kako tržišta tako i civilnog društva prilikom realizacije ciljeva socijalne politike uz istovremeno dovođenje u pitanje shvatanja o ulozi države kao neprikosnovene prilikom kreiranja, ali i realizacije socijalno političkih mera.

Ideološko-politički, neokonzervativni i neoliberalni diskurs koji je u američkom društvu dominirao od sredine sedamdesetih godina, kao i socijalne reforme sprovedene u tom duhu tokom administracije predsednika Regana, opredelile su pravac u kojem se američka država blagostanja kretala devedesetih, a konačnu konkretizaciju doživće u velikoj socijalnoj reformi iz 1996. godine. Retorika kojom je predsednik Klinton najavljiavao promene u oblasti socijalne politike nagoveštavala je karakter budućih reformi.

„Došlo je vreme da se nagrade i ukaže dužno poštovanje onim Americancima koji rade naporno i ponašaju se prema pravilima. To znači da moramo *okončati postojeći sistem socijalne zaštite (end welfare as we know it)* – ne tako što ćemo kažnjavati siromašne ili držati im pridike, već tako što ćemo obezbediti svim američkim državljanima da se samostalno staraju o svojim porodicama i budu u mogućnosti da konstantno unapređuju svoje uslove života. Niko ko je zaposlen puno radno vreme i ima decu kod kuće, ne bi smeo da bude siromašan. Istovremeno, treba onemogućiti onima koji su sposobni da rade, da vremenski neograničeno mogu koristiti socijalnu pomoć“ (navedeno prema: Lehman & Danzinger, 1994). Klinton je najavljiavao reforme, ukazujući na njihovu duboku ukorenjenost u samoj biti američkog sna. „Američki san svih nas jednostavan je ali moćni san – ako radite naporno i ponašate se u skladu sa pravilima igre, treba da dobijete šansu da napredujete onoliko koliko vam to dopušta vaša, od Boga data, sposobnost“ (Hantington, 2008: 81).

Odmah nakon stupanja na dužnost, predsednik Klinton je 1993. godine formirao *Welfare Reform Task Force*, sačinjenu od grupe eminentnih stručnjaka kojima je poverena izrada nacрта plana za predsto-



jeću socijalnu reformu koju je trebalo bazirati na pet fundamentalnih principa:

1. učiniti da se rad isplati;
2. unaprediti postojeći sistem dečje zaštite;
3. formirati sistem podrške čija implementacija će se sprovesti uporedo sa politikom zapošljavanja;
4. u svrhu tranzicije od *welfare to work*, proširiti mogućnosti zapošljavanja i unaprediti postojeći sistem obuka za posao i
5. uticati na smanjenje broja dece rođene u vanbračnim zajednicama, posebno među tinejdžerskom populacijom.

Dvadeset i drugog avgusta 1996. godine, predsednik Klinton potpisao je PRWORA (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*). Novousvojeni zakon će predstavljati najznačajniju promenu u socijalnom zakonodavstvu još od usvajanja SSA (*Social Security Act*) 1935. godine<sup>5</sup>. „Ovaj zakon je suštinski izmenio dotadašnji sistem socijalne zaštite, objedinjavajući postojeće velike socijalne programe AFDC, JOBS i EA u jedan program – TANF (*Temporary Assistance For Needy Families*)“ (Karger & Stoesz, 2002: 279).

Istovremeno, zakon je nastojao da izvrši temeljnu transformaciju karaktera socijalne pomoći i da saglasno tome bitno izmeni status samih korisnika. „U preamubli akta, redefinisani su ciljevi čiju je realizaciju trebalo da obezbedi reformisani sistem socijalne zaštite:

- obezbeđivanje pomoći i podrške porodicama koje su se našle u stanju socijalne potrebe kako bi se obezbedilo odrastanje dece u prirodnim porodicama ili sa srodnicima;
- okončavanje zavisnosti od državne pomoći i različitih vidova beneficija koje ona obezbeđuje putem promocije zapošljavanja, obuka za posao i braka;
- smanjenje broja dece rođene van braka i
- ohrabrivanje i podsticanje formiranja, ali i opstanka porodica sa oba roditelja“ (Cocrane, Clarke & Gewirtz, 2001: 141).

---

<sup>5</sup> Prvo zakonodavstvo o socijalnom osiguranju doneto još 1881. godine u Nemačkoj, taj primer su sledile i ostale evropske zemlje, ali SAD su to učinile znatno kasnije, tek nakon velike ekonomske krize.

Iako nije bio eksplicitno naveden kao primarni cilj reformi, ukidanje *zagarantovanih državnih beneficija za korisnike koji ispunjavaju formulisane kriterijume* svakako je odlika novog zakona sa najdalekosežnijim posledicama koje se na prvi pogled mogu činiti krajnje neprijetnim i nevažnim.

Ukazujući na pad broja korisnika, nakon samo nekoliko godina po implementaciji novog zakona, pripadnici obe političke opcije su reformu, preuranjeno, proglasili uspešnom. Ipak, uprkos nesporno afirmativnoj interpretaciji prvih pokazatelja, moraju se pratiti i drugi indikatori koji se tiču uslova života bivših korisnika, ali i opšte društveno-ekonomske okolnosti koje su doprinele padu broja korisnika pa se tako ta činjenica ne može u potpunosti pripisati efektima reforme.

Istovremeno, u Velikoj Britaniji eksplicitno i nedvosmisleno pomeranje ka diskursu *trećeg puta* je u velikoj meri bilo podstaknuto gubitkom kredibiliteta laburista tokom osamdesetih i početkom devedesetih godina i potrebom da pokažu, da su nakon 18 godina provedenih u opoziciji, sposobni da vladaju i pruže rešenja u kriznim trenucima. Treći put je trebalo da obezbedi intelektualnu, odnosno ideološku podlogu za nove laburiste.

Svet se tokom osamdesetih i devedesetih drastično promenio, samim tim bilo je neophodno prilagoditi mere i politike koje će biti primenjivane, one se nužno moraju razlikovati od onih koje su bile pri vrhu agende stare levice u 1947. godini ili 1967. godini. Održavanje konkurentnosti na globalnom nivou, uz unapređenje opštih ekonomskih performansi Britanije, zahtevalo je uspostavljanje fleksibilnog tržišta rada kao i osposobljavanje radne snage da odgovori na nove zahteve. Nakon dugog perioda recesije, nacionalni preporod postao je imperativ za novu laburističku vladu.

U decembru 1997. godine, uspostavljena je Jedinica za socijalnu isključenost kako bi se složeni problemi rešavali primenom multidisciplinarnog pristupa. Istovremeno, uporedo sa pragmatičnom stranom, u konceptualnom smislu, osnivanje ureda je značilo usvajanje koncepta „socijalne isključenosti“ koji je trebalo da ukaže na „... stanje u kojem se pojedinac potencijalno može naći u slučaju izloženosti složenim, međusobno povezanim problemima kao što su nezaposlenost, niski pri-

hodi, nepravedna diskriminacija, loše zdravstveno stanje, kao i poremećeni porodični odnosi“ (Lowe, 2005: 357).

Polazište novih laburista prati se u Izveštaju Komisije za socijalnu pravdu. Izveštaj ukazuje na tri moguća pristupa socijalnoj i ekonomskoj politici. „*Poravnatelji*“ – stara levica – smatra redistribuciju bogatstva prioritetom socijalne politike, dok se njegova proizvodnja potpuno zanemaruje, dok osnovnim sredstvom za ostvarivanje socijalne pravde smatraju upravo socijalnu pomoć. *Deregulatori* smatraju neophodnim smanjivanje javnih izdataka, a nesputano, slobodno tržište najefikasnijim putem za postizanje većeg stepena pravičnosti u društvu. Uprkos komparativnim prednostima koje se mogu identifikovati i kod oba pravca, Komisija u Izveštaju citira Gidensa i poziva na „... ulaganje u ljudski kapital na sve moguće načine, poželjnije je od održavanja ekonomskog minimuma, bez obzira kako se on postigao“, priklanjajući se time srednjem (trećem) putu. Prilikom ostvarivanja ultimativnog cilja, socijalne pravde, novi laburisti smatraju nužnom ravnotežu između prava građana i njihovih obaveza prema zajednici čiji su deo.

Nastojeći da se distanciraju od prakse starih laburista da se uspešnost socijalnih reformi utvrđuje na osnovu procene socijalnih izdataka, pa tako, ukoliko su oni značajno visoki, smatralo se da je društvo bliže ostvarivanju svojih ciljeva. Novi laburisti pak visoke troškove smatraju indikatorom neuspeha socijalne politike i uverenja su da troškovi ne bi trebalo da budu „visoki“ već „pametni“, što znači ulaganje u obrazovanje i zdravstvenu zaštitu.

U prvim godinama od stupanja na vlast, tokom čitavog prvog mandata, reforme su sprovedene u skladu sa ubeđenjem laburista da je najbolji oblik pomoći, upravo zaposlenje i rad (*best form of welfare is work*), dok je tokom drugog mandata, posebno od 2001. godine, selektivizam potpuno zamenio univerzalizam, *means – tested* beneficije kao i sprovedenje mera štednje.

Ne napuštajući opšti pravac kojim se kretala reforma socijalne politike tokom vlasti konzervativaca, naslanjajući se i na karakter socijalne reforme koja je u tom periodu bila realizovana u SAD, laburistička vlast je usvojila paket mera, simbolički ga nazvavši Nju dil (*New Deal*). Beneficije ugroženim kategorijama stanovništva su bile uslovljene aktivnim traženjem posla ili učestvovanjem u programima obuke, pre-

kvalifikacije ili dokvalifikacije za posao. Implementacija mera je bila koncipirana tako da primarno uključi u program onaj deo populacije čije je uključivanje na tržište rada mnogo jednostavnije, a tek nakon toga, fokus interesovanja pomeren je ka delu teško zaposljivih.

Za nove laburiste, posao, odnosno zapošljavanje predstavljalo je:

- osnovnu građansku odgovornost;
- izlaz iz stanja zavisnosti i ekonomsku nezavisnost i samodovoljnost;
- rešenje problema siromaštva;
- jednu od spona između individue i ostatka društva;
- model ponašanja za mlađe generacije i
- jačanje društvene koheziju i smanjenje socijalne isključenosti.

Evaluacija uspešnosti mera koje su bile realizovane od dolaska novih laburista na vlast, donekle je dovedena u pitanje činjenicom da se u periodu od 1997. godine pa do 2004. godine, britanska ekonomija nalazila u najdužem kontinuiranom periodu rasta još od perioda industrijske revolucije. Godišnja stopa privrednog rasta nije padala ispod 2,1 %, pa su shodno tome prihodi u budžetu bili u kontinuiranom porastu i bez potrebe za dodatnim oporezivanjem.

### **Konvergencija ka aktivnoj socijalnoj politici: nova paradigma?**

Pravac kojim se od sredine sedamdesetih godina kreću države liberalnog socijalnog modela sa manje ili više oscilacija, pokušavajući da odgovore na savremene izazove, ograničeno je uticao na države socijaldemokratskog ili konzervativnog socijalnog modela. Ipak, koncept aktiviranja u socijalnoj politici, kao jedna od tekovina koja u neoliberalnom diskursu biva revitalizovana i stavljena na pijedestal, postaje konstitutivni deo savremenih država blagostanja nezavisno od njihovih međusobnih razlika.

Koncepti aktiviranja u socijalnoj politici najčešće se interpretiraju u kontekstu reforme socijalne pomoći, sprovedene tokom devedesetih

godina u Sjedinjenim Američkim Državama, a nezaobilazno se pronalaze u programima aktivnih politika na tržištu rada (*New Deal*), uvedenim krajem prethodne decenije u Velikoj Britaniji (Vuković, Perišić, 2008).

Suočene sa drastičnim promenama u svetu rada, porodice i obrascima starenja, uz istovremeno pomeranja težišta u političko-ideološkom diskursu ka neoliberalnoj ideologiji i jačanju nove desnice, SAD i Velika Britanija identifikovale su potrebu za promenom socijalnih politika u skladu sa izmenjenim okolnostima. Promene koje su usledile u najvećoj meri odvijale su se u pravcu uvođenjem aktivnih mera u politike zapošljavanja kao i uslovljavanjem prava na socijalnu pomoć obavljanjem određenih radnih aktivnosti ili učestvovanjem u programima obuke, prekvalifikacije ili dokvalifikacije – bile su zasnovane na premisi „radom do blagostanja“. „Ideja aktivnog društva na bazi inicijative za zapošljavanje, nadograđuje se na simetriju odnosa prava i obaveza, pošto je fokus preovlađujuće na obavezama pojedinačnih individua da budu aktivne i da se oslanjaju na sebe, a mnogo manje na obavezama države da se bori protiv diskriminacije i strukturnih barijera protiv uključenosti na tržište rada pod pristojnim uslovima“ (Vuković, 2009: 63).

Sve do sedamdesetih godina, države zapadne hemisfere razvijale su se u uslovima ekonomskog rasta, ali od samdesetih, a naročito tokom devedesetih, preobražaji na tržištu rada i u strukturi porodice usloveli su pojavu potreba, čiji je opseg postao dosta razudn. Istovremeno, postalo je očigledno da se novonastale socijalne potrebe ne mogu u potpunosti zadovoljiti unutar tradicionalno koncipiranih sistema, odnosno posredstvom naknada kao pasivnih mera preovlađujućih u postojećim politikama institucionalnog prevazilaženja socijalnih problema (Vuković, Perišić, 2008).

Aktivna socijalna politika, odnosno njeni fundamentalni principi, ne javljaju se po prvi put u drugoj polovini XX veka, ali i najranije prakse aktiviranja, bile su inicijalno korišćene u anglo-saksonskom svetu, odnosno u Engleskoj i njenim kolonijama na tlu Severne Amerike, a tek kasnije su se proširili i na druge evropske zemlje. Karakterističan primer iz prošlosti predstavljaju tzv. siromaški zakoni, čijim je usvajanjem u nizu zemalja Evrope u XIX veku, izmenjena filozofija dotadašnje politike staranja o siromašnima. *Elizabetanski Akt o siromašnima*,

koji je stupio na snagu 1834. godine u Engleskoj, konstatovao je razliku između mera usmerenih prema „opravdano“ siromašnim i prema siromašnima koji su sposobni za rad („neopravdano“ siromaštvo). Ipak, prvu, pravu „preteču“ koncepta aktivne socijalne politike predstavljaju promene koje su se sredinom devedesetih godina odigrale u SAD i Velikoj Britaniji sa ciljem reformisanja sistema kako bi ga učinili efikasnijim i kako bi se racionalizovala potrošnja, odnosno, reforme su iznad svega značila smanjenje budžetskih sredstava za socijalne transfere.

Zakonom o usaglašavanju lične odgovornosti i radnih mogućnosti (PRWORA), koji je 1996. godine usvojen u Sjedinjenim Američkim Državama, suštinski se otpočinje sa izjednačavanjem politike socijalne pomoći i politike zapošljavanja. Novousvojenim zakonodavnim izmenama, socijalna pomoć je postala vremenski ograničena, njen iznos je bitno smanjen i da bi uopšte mogao da se kvalifikuje za neku od socijalnih beneficija, potencijalni korisnik, ukoliko je radno sposoban, morao je da demonstrira spremnost da se aktivno uključi na tržište rada. Istovremeno, predviđene su i mere uključivanja maloletnih roditelja u programe obučavanja za posao, a naročito podsticanje zapošljavanja većeg broja samohranih roditelja.

Uporedo sa velikim socijalnim reformama u SAD, sličnim putem je krenula i Velika Britanija, na taj način, između ostalog, reprezentujući svoju odanost i posvećenost ideji Trećeg puta. Usvojen je program mera, (*New Deal*), koji je predviđao tzv. obavezne šeme usmerene mladima i dugotrajno nezaposlenima isto tako, uključivao je i tzv. dobrovoljne šeme za samohrane roditelje, lica sa invaliditetom i nezaposlena lica starija od 50 godina i partnere nezaposlenih. Ove šeme podrazumevale su da su sada različite mogućnosti postale dostupne, od usluga ličnog savetovanja, podrške u traženju zaposlenja, programa sticanja dodatnog radnog iskustva dok je istovremeno pravo na naknadu za nezaposlene bilo uslovljeno učešćem u nekom od ponuđenih programa.

Mere aktivne socijalne politike koje su bile realizovane tokom devedesetih u Velikoj Britaniji i SAD, ubrzo su se našle na socijalnoj, političkoj i ekonomskoj agendi i EU kao nadnacionalnog entiteta. Promovišući ciljeve u vezi sa smanjenjem broja siromašnih i socijalno isključenih, koncept aktiviranja EU odnosi se kako na aktivne mere na tržištu rada i politike zapošljavanja, tako i na tzv. socijalno aktiviranje.

Ono što je izvesno jeste da je pomeranje ka konceptu aktivne socijalne politike ireverzibilan proces od kojeg se u budućnosti neće odustati. Ipak, važno je istaknuti da aktuelan oblik socijalne politike previše stavlja naglasak na čuda politike zvane aktiviranje, zanemarujući održavanje dohodaka. Nužnost pasivnih mera neće nestati čak ni u bolje koncipiranoj i produktivnijoj socijalnoj državi. Uvek će biti ljudi i društvenih grupa koji će biti zavisni od redistribucije, a „aktiviranje“ proizvodnih potencijala građana često traži dohodovnu potporu, odnosno primenu pasivnih mera pomoći.

## **Socio-ekonomske implikacije svetske ekonomske krize**

Neoliberalizam je više od dve decenije predstavljao matricu koja je presudno oblikovala karakter mera kojima je zakonodavac nastojao da reguliše segmente društvenog života. Zajedničko u dihotomiji usvojenih mera bila je namera da se kroz procese deregulacije, decentralizacije, liberalizacije i privatizacije (potpuno) demontira država blagostanja. Njena potpuna razgradnja ipak ne uspeva, ali redukcija socijalnih prava, revizije penzionog, zdravstvenog i radnog osiguranja i socijalne zaštite postaju ključni programi, njen lik je bitno izmenjen i činilo se da su promene koje su izvršene ireverzibilne i da je država odlučna da na sebe preuzme i zadrži ulogu „noćnog čuvara“.

I onda, iznenada i neočekivano, nakon gotovo dve decenije neprekinutog ekonomskog rasta a sa njim i širenja optimizma da je neoliberalna formula trajna, plodotvorna i opšte promenjiva, ANNO DOMINI 2008, ikona nove ekonomije – njen finansijski sektor — jednostavno se urušava i u duboku recesiju povlači realnu ekonomiju. Epicentar potresa su SAD, svetski hegemon, utemeljitelj i rasadnik nove formule. Urušavanje razotkriva da su pohlepa, sklonost rizicima bez pokrića i prevaljivanje tereta rizika na druge, samo naličje stvarnosti u kojoj nedostaju razvijeni sistemi vrednosti i vizije 'dobrog društva', ali i valjani i efikasni mehanizmi kontrole, usmeravanja i korekcije (Ružica, 2009). Potpuni slom doživljava prvo problematično tržište nekretninama, ubrzo je zahvaćen i bankarski sektor, a nakon kraćeg vremenskog perioda

i čitava privreda. Recesija ubrzo nadilazi nacionalne granice tako da se sa ozbiljnim ekonomskim problemima suočavaju i one zemlje i regioni koji su tesno povezani ili zavisni od američke privrede. Pitanje koje se logično nameće je šta je prouzrokovalo krah? Sve je više onih koji smatraju da je neuspeh nastao kao posledica labave monetarne politike i labave regulative, koja je opet nastala kao posledica duboko utemeljenog uverenja da je nesputano i slobodno tržište najpoželjniji oblik privrednog uređenja – zato što je u tom slučaju tržište samoregulišuće (Stiglitz, 2009).

Efekti krize, koji su se progresivno pooštravali, kretali su se u opsegu od pada BNP-a, smanjenja visine investicija i potražnje do pada zaposlenosti a saglasno tome porasta stope nezaposlenosti i siromaštva. Tokom 2008. i 2009. godine statistički podaci su upućivali na značajno opadanje ukupnih ekonomskih aktivnosti i uvećano oslanjanje ekonomije na državne mehanizme. Države su se, gotovo univerzalno i nezavisno od stepena razvijenosti, našle pogođene sa dva socijalna izazova a to su siromaštvo i nezaposlenost.

U kakofoniji iznenađenja, šoka nerazumevanja šta se događa i *ad hoc* receptata kako se suočiti sa novom realnošću, sve su glasnije poruke „*Keynes is back*“ uporedo sa znatno tišim, diskretnijim i za sada samo implicitnim zahtevom za „novom državom blagostanja“ (Ružica, 2009). Savremene demokratije su, u skladu sa svojim mogućnostima, na efekte svetske ekonomske krize reagovala protekcionistički, ali ne u istoj meri. Izuzev strogo ekonomskih aspekata protekcionističkih mera, usvojene su brojne restriktivne mere koje su bile usmerene ka radnicima migrantima. Izlazne strategije kojima države pribegavaju temelje se na trenutnim procenama i pretpostavkama, shodno tome anticipiranje konceptualnih promena koje nežno moraju uslediti nakon izlaska iz krize je još uvek dosta nesigurno.

Ekonomska kriza je reaktuelizovala nužnost preispitivanja ravnoteže između državne i tržišne odgovornosti koja je uspostavljena neoliberalnom doktrinom. Slabosti samoregulišućeg tržišta su postale uočljivije sa izbijanjem krize, posebno u oblasti socijalne sigurnosti. Paradoksalano, sistem socijalne sigurnosti, odnosno njegovi mehanizmi koji bi trebalo da predstavljaju automatske stabilizatore (benefici-



je za slučaj nezaposlenosti, socijalna zaštita...) u slučajevima krize, je značajno oslabljen tokom neoliberalne dominacije što je dodatno otežalo suočavanje sa posledicama recesije.

U SAD su usvojena dva paketa mera koji bi trebalo da osiguraju brz izlazak iz krize i suočavanje sa njenim posledicama. Prvim paketom mera je trebalo uticati na podizanje kupovne moći stanovništva (a samim tim i potrošnje) prvenstveno putem različitih vidova poreskih olakšica. Drugi paket mera, koji je usvojen u februaru 2009. godine, bio je sveobuhvatniji i imao je za cilj smanjenje federalnog poreza, kvantitativnu i kvalitativnu ekspanziju beneficija za nezaposlene kao i drugih socijalnih davanja, mere ulaganja u javni sektor i infrastrukturu kao i čitav niz neekonomskih mera manjeg obima koje bi trebalo da obezbede poboljšanje materijalnog statusa građana i stimulisanje privrede.

Kada je reč o mogućim pravcima kojim će krenuti države blagostanja u Evropi, okvir za Evropu, tj. za EU je već poodavno ponuđen i sva je prilika da će on biti reaktuelizovan a možda čak i radikalizovan: 2000. godine, kada je Portugalija bila na čelu EU, poručena je studija na temu *“Zašto nam je potrebna nova država blagostanja?”* koju je sačinio tim socijaldemokrata na čelu sa Geste Esping-Andersonom, guruom evropske socijal-demokratije (Ružica, 2008). Studija je već tada identifikovala novu društveno-političku realnost zajedno sa „pretećim“ socijalnim izazovima sa kojima se savremena društva suočavaju: starenje populacije, izmenjena pozicija žene koja ograničava njenu tradicionalno „servisnu“ ulogu, prepoznaje značaj najranijeg detinjstva za budući socijalni i individualni razvoj dece, probleme dugotrajnog siromaštva i kulture siromaštva, dok isto važi i za nestabilnost, nesigurnost i loš kvalitet rada koji ako traje dugo vodi ka gubljenju znanja, socijalnu izolaciju, čak i trajno siromaštvo. Zahtevi koji su tada izneti, a koji bi trebalo da čine okvir daljeg razvoja evropskih socijalnih država su: socijalne investicije, odnosno oživljavanje i važnost koncepta celoživotnog učenja tj, u kontekstu smenjivanja faze rada i učenja, kao i kolektivnih napora ne samo za uspostavljanje minimalnih nivoa plata već i za *„decent work“* i *„living wage“*, tj. za uslove rada i nadoknadu u skladu sa civilizacijskim dostignućima Evrope (Esping-Andersen, 2002). Globalna ekonomska kriza je samo ponovo oživela ovaj koncept. Evropski savet je 2009. godine preporučio uvođenje mera kojima

će se ojačati politika aktiviranja na tržištu rada i ulaganje u programe obuke za posao i prekvalifikaciju onog dela stanovništva čiji je položaj posebno nepovoljan na tržištu rada, integrisanje mera koje imaju za cilj korigovanje zakonodavstva kojim se štiti zaposlenost, unutar koncepta fleksigurnosti, kako bi se smanjila segmentiranost na tržištu rada i unapredilo njegovo funkcionisanje uz obezbeđivanje i mera pasivne zaštite najugroženijim kategorijama stanovništva.

Globalna kriza nije zaobišla ni zemlje Zapadnog Balkana i samo je dodatno uvećala probleme sa kojima se region inače suočava: deficitu u razmeni sa inostranstvom, visokom spoljnom dugu i velikoj javnoj potrošnji samo su sada pridodati pad industrijske proizvodnje i ekonomije uopšte, pad zaposlenosti sa simultanim povećanjem stope nezaposlenosti a samim tim i siromaštva. Brojni tradicionalni instrumenti antirecesionih politika ne mogu se primeniti, dok je vrlo malo prostora za onu vrstu fiskalnih stimulativnih mera koje se uvode u nekim razvijenim ekonomijama.

Nakon perioda konflikata, kriza i turbulencija tranzicije i izgradnje država, Zapadni Balkan počeo je da ulazi u period oporavka, stabilizacije i rasta. Zemlje Zapadnog Balkana su se u tom periodu (ali i sada) suočavale sa brojnim zajedničkim ali i specifičnim reformskim izazovima u oblasti socijalne sigurnosti. Period tranzicije bio je obeležen pokušajem radikalnog diskontinuiteta sa prošlošću, uz dominantu ulogu Svetske banke i MMF (programi strukturnog prilagođavanja) u oblasti reformisanja pojedinačnih segmenta sistema socijalne sigurnosti, dok se reforme u poslednjih pet godina u ovim zemljama sprovode u kontekstu pridruživanja EU.

„U okolnostima nemogućnosti samostalnog ostvarivanja dohotka na tržištu, obezbeđivanja minimalnih socijalnih naknada i penzija, promovisanje aktivne uključenosti i obezbeđivanje adekvatne socijalne pomoći i prilika za socijalnu participaciju (Arandarenko, Jorgoni, Stubbs, 2009: 47) predstavlja imperativ za većinu država, pa samim tim i zemlje Zapadnog Balkana. Socijalne politike i politike na tržištu rada predstavljaju suštinski deo svake reakcije na krizu u kontekstu zaštite najugroženijih, reagovanja na nove rizike i obezbeđivanja odsakočne daske za održiv život za one koji su direktno pogođeni ekonomskim padom, dok će se novi konceptualni okvir za

zemlje Zapadnog Balkana veoma izvesno formulisati i iskristalisati negde spolja.

## Literatura

- Clarke, John; Gewirtz, Sharon; Cochrane, Allan (eds) (2001). *Comparing welfare states*. London: SAGE Publications.
- Džonson, Pol (2003). *Istorija američkog naroda*. Beograd: Knjiga komerc.
- Esping-Anderse, Gøsta (2002). *Why We Need a New Welfare State*. New York: Oxford University Press .
- Fridman, Milton i Rouz (1990). *Sloboda izbora*. Beograd: Global Book.
- Gilbert, Neil; Terrell, Paul (2002). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Boston: A Pearson Education Company.
- Hantington, Samjuel (2008). *Američki identitet*. Podgorica: CID.
- Haralambos, M.; Holborn, M. (2002). *Sociologija: Teme i perspektive*. Zagreb: Golden marketing.
- Hayek A., Friedrich (1978). *Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Karger, Jacob Howard and Stoezs, David (2002). *American social welfare policy – a pluralist approach*. Boston : A Pearson Education Company.
- Kregar, Josip (2000). *Treći put: novi politički i ideološki okviri socijalne politike*. Zagreb: Revija za socijalnu politiku, Svezak 7, broj 2.
- Lewis, Jane; Surender, Rebecca (eds) (2004). *Welfare state change – Towards a third way?*. New York: Oxford University press.
- Lowe, Rodney. *Welfare State in Britain Since 1945*. New York: Palgrave Macmillan; 3Rev. Ed. Edition.
- Nakarada, Radmila (2007). *EU i kraj Trećeg puta* u: Godišnjak 2007, Godina I, Broj 1, Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
- Nedović, Slobodanka (2005). *Država blagostanja*. Beograd: Centar za unapređivanje pravnih studija.

- Nozick, Robert (1978). *Anarchy, State, and Utopia*, New York: Basic Books.
- Popple, Philip R.; Leighninger, Leslie *Social* (2002). *Work, Social Welfare, And American Society*, Boston: A Pearson Education Company.
- Puljiz, Vlado, (1996). *Velika Britanija: Od zakona za siromašne do laburističkih socijalnih reformi*. Zagreb: Revija za socijalnu politiku, god III, broj 2, str. 159 – 165.
- Ružica, Miroslav (1986). *Socijalna politika – kritika teorijskih osnova*, Beograd: VŠSR.
- Ružica, Miroslav (2008). *Povratak države blagostanja?*. Evropske sveške, Vol 1, No. 4.
- Vuković, Drenka; Perišić, Natalija (2008). *Konceptualni okvir aktivne socijalne politike*, u Godišnjak FPN. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
- Vuković, Drenka (2009). *Socijalna sigurnost i socijalna prava*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
- Arandarenko, M, Jorgoni, E.; Stubbs, P. (2009). *Socijalni uticaj globalne ekonomske krize na Zapadni Balkan* u: Socijalna politika i kriza. Beograd: Univerzitet u Beograde – Fakultet političkih nauka.
- Stiglitz, Joseph (2009). *Globalna kriza, socijalna zaštita i zaposlenost* u: Socijalna politika i kriza. Beograd: Univerzitet u Beograde – Fakultet političkih nauka.

## SAVREMENA DRŽAVA I OBRAZOVANJE

**Sažetak:** *Rad obrađuje odnos savremene države i sistema obrazovanja, uz osvrt na situaciju u Srbiji. Počev od diskusije o tome zašto je obrazovanje deo javnog sektora, preko različitih uloga koje država može imati u odnosu na sistem obrazovanja, dolazi do analize osnovnih modela upravljanja obrazovanjem, uključujući i analizu pozicije države u različitim modelima. Rad potom analizira vrste instrumenata politike (policy instruments) koje država ima na raspolaganju. Završni deo daje kratke napomene o tome kako razviti najadekvatniji sistem upravljanja obrazovanjem u Srbiji.*

**Ključne reči:** *država, obrazovanje, upravljanje, instrumenti politike*

### Uvod – Zašto je obrazovanje deo javnog sektora?

Obrazovanje, u smislu formalnog organizovanog sistema deo je javnog sektora u svim savremenim državama. Na neki način se podrazumeva da će u okviru vlade jedne zemlje postojati ministarstvo koje će se baviti obrazovanjem, da će jedan deo državnog budžeta biti rezervisan za različite troškove u vezi sa obrazovanjem, te da će postojati zakonska regulativa koja će regulisati način na koji obrazovni sistem funkcioniše. Osnov za to da obrazovanje bude deo javnog sektora može se naći u bar dve perspektive.

Prva se odnosi na razumevanje ljudskih prava i uloge države u garantovanju istih. Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima<sup>2</sup> defi-

<sup>1</sup> Autorka je direktorka Centra za obrazovne politike, Beograd i viši istraživač Odsjeka za obrazovanje, Univerzitet u Oslu.

<sup>2</sup> Verzija na engleskom je dostupna ovde: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, dok se verzija na srpskom može naći ovde <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Do>

nisano je da je obrazovanje jedno od osnovnih ljudskih prava. Konkretno, u članu 26 se kaže:

- „1. *Svako ima pravo na školovanje. Školovanje treba da bude besplatno bar u osnovnim i nižim školama. Osnovna nastava je obavezna. Tehnička i stručna nastava treba da bude opšte dostupna, a viša nastava treba da bude svima podjednako pristupačna na osnovu utvrđenih kriterijuma.*
2. *Školovanje treba da bude usmereno punom razvoju ljudske ličnosti i jačanju poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ono treba da unapređuje razumevanje, trpeljivost i prijateljstvo među svim narodima, rasnim i verskim grupacijama, kao i delatnost Ujedinjenih nacija za održavanje mira.*
3. *Roditelji imaju prvenstveno pravo da biraju vrstu školovanja za svoju decu.*”

Države članice UN obavezale su se da će, u saradnji sa UN, obezbediti „poštovanje i primenu ljudskih prava i osnovnih sloboda”. Obrazovanje kao osnovno ljudsko pravo nalazi svoje mesto i u najvišim pravnim dokumentima jedne države, te Ustav Republike Srbije u članu 71<sup>3</sup>, kaže:

*„Svako ima pravo na obrazovanje.  
Osnovno obrazovanje je obavezno i besplatno, a srednje obrazovanje je besplatno.  
Svi građani imaju, pod jednakim uslovima, pristup visokoškolskom obrazovanju. Republika Srbija omogućuje uspešnim i nadarenim učenicima slabijeg imovnog stanja besplatno visokoškolsko obrazovanje, u skladu sa zakonom.  
Osnivanje škola i univerziteta uređuje se zakonom.”*

U cilju obezbeđivanja ovog prava, država Srbija reguliše, organizuje, podržava i razvija sistem obrazovanja na nekoliko nivoa, mada ne uvek na isti način i sa istim razlogom, o čemu će više reći biti kasnije.

---

cuments/UDHR\_Translations/src3.pdf (stranicama je pristupljeno 11. decembra 2009. godine). Svi izvodi ovde navedeni su preuzeti iz preвода na srpski.

<sup>3</sup> [http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/ustav/ustav\\_1.asp](http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/ustav/ustav_1.asp) (stranici pristupljeno 11. decembra 2009. godine)

Ovakvo stanje stvari u suštini podrazumeva da je država najbolji izbor za obezbeđivanje ovog prava, te da ne postoji nijedan drugi mehanizam koji bi ovo pravo mogao da garantuje podjednako efikasno i kvalitetno kao država. Neoliberalna perspektiva, koja je takođe dovela do pojave tzv. *new public management*, smatra da država, u stvari, nije u poziciji da sve ovo obezbedi. Ekstremna pozicija u okviru ove perspektive je da bi tržište trebalo da bude jedini mehanizam, što samim tim takođe znači i da se *obrazovanje* počinje posmatrati kao *usluga* koja se kupuje i prodaje i čija cena se određuje na osnovu zakona *ponude i tražnje*. Manje ekstremna pozicija, koja predstavlja srž *new public management-a*, smatra da država i dalje treba da ima ulogu u javnom sektoru, ali pre svega u vidu definisanja pravila igre, a ne da država bude ta koja, defakto, direktno obezbeđuje obrazovanje<sup>4</sup>.

Druga perspektiva je u osnovi ekonomska i zasniva se na analizama efekata obrazovanja. Ti efekti mogu biti javni ili privatni, novčani ili nenovčani. Javni efekti su oni koje oseća društvo kada se povećava obrazovni nivo pojedinca i grupe. Privatni efekti su oni koje oseća pojedinac. Novčani efekti se odnose na, na primer, veće prihode u vidu plate, dok se nenovčani efekti odnose na, na primer, viši status, kvalitet života, manji rizik od (dugotrajne) nezaposlenosti itd. Primeri efekata su dati u tabeli 1.

*Tabela 1. Klasifikacija efekata od obrazovanja (preuzeto iz OECD, 2007:43)*

	<b>Javni</b>	<b>Privatni</b>
<b>Novčani</b>	veći prihodi od poreza smanjeni rashodi u domenu zdravstvene zaštite smanjeni rashodi u domenu socijalne pomoći	veći prihodi od zarade povećanje ličnog bogatstva veća produktivnost
<b>Nenovčani</b>	jača socijalna kohezija jače međusobno poverenje građana funkcionalnija demokratija veća politička stabilnost	bolje zdravstveno stanje veće zadovoljstvo životom

<sup>4</sup> Naravno, postoji još perspektiva u odnosu na ulogu države i veličinu javnog sektora, koje su definisane različitim shvatanjima o poželjnom nivou ekonomskih i ličnih sloboda, ali one nisu deo ovog teksta, prevashodno jer do sada nisu imale većeg uticaja na organizaciju obrazovanja i ulogu države u odnosu na obrazovanje.

Naravno, bilo kakav obrazovni sistem ne garantuje obavezno postizanje navedenih efekata. Štaviše, pojedini sistemi, ukoliko je ograničen pristup obrazovanju, ili ne postoji dovoljno visok nivo kvaliteta, ili se kroz nastavu promoviraju nedemokratske vrednosti, mogu imati sasvim suprotne efekte. Osim toga, treba uzeti u obzir i kontekst u kojem se proces obrazovanja odvija i razumeti da taj proces nije izolovan te da, na primer, smanjeni rashodi u domenu socijalne pomoći ili veća produktivnost zavise i od drugih faktora, na primer načina na koji funkcionise tržište rada.

Što se tiče merljivosti pojedinih efekata, među ekonomistima obrazovanja postoji prilično neslaganje koje se pre svega odnosi na merenje javnih i nenovčanih efekata obrazovanja. Problem sa merenjem javnih efekata obrazovanja se prvenstveno nalazi u kompleksnosti procesa koji dovode do određenih javnih efekata, te činjenici da postoje i drugi faktori koji doprinose na određeni način navedenim javnim efektima. Što se tiče nenovčanih efekata, problem je u operacionalizaciji tih efekata, tj. postavlja se pitanje kako se meri funkcionalnost demokratije ili zadovoljstvo životom. Stoga je interesantno da postoje ekonomisti (na primer, Psacharopoulos and Patrinos, 2002), koji zauzimaju prilično čvrst stav o tome da su privatni efekti od visokog obrazovanja veći od javnih, te iz toga izvode zaključak da je ekonomski opravdano postojanje različitih privatnih investicija u visoko obrazovanje (kroz školarine ili posebne poreze za diplomirane stručnjake). Drugi su (na primer, Eicher and Chevaillier, 2002) nešto oprezniji i ukazuju na to da je neophodno posebnu pažnju obratiti na operacionalizaciju pojedinih efekata i na kontekst konkretnog obrazovnog sistema. To znači da, defakto, nije moguće oceniti koji su efekti veći (detaljnije u Vukasović, 2009: 56-57) te ekonomski argumenti zasnovani na odnosu privatnih i javnih efekata nisu održivi. Međutim, ono što se sa sigurnošću može reći jeste da od obrazovanja pojedinca i društvo ima koristi, te da bi na osnovu toga bilo i očekivano da društvo ulaže u obrazovni sistem, a da se regulacija, održavanje i unapređenje tog sistema poveri državi. Mera tog ulaganja definiše se u odnosu na ukupna raspoloživa sredstva i potrebe koje postoje u drugim javnim sektorima, kao i političkim i strateškim ciljevima koji postoje u odnosu na obrazovanje i javni sektor u celini.

U savremenom kontekstu, obrazovanje dolazi u fokus i zbog uloge koju ima za ekonomski i društveni razvoj. Pogotovo u razvijenim



zemljama, sve veći deo ekonomske aktivnosti odvija se u domenu sektora usluga, te znanje i osposobljenost radne snage postaje značajniji faktor proizvodnje od prirodnih resursa. Samim tim se sve više govori o ekonomiji znanja (ili ekonomiji zasnovanoj na znanju) i o društvu znanja<sup>5</sup>. Ideja društva znanja dobija značajan politički uticaj i veliki broj vlada vidi je kao najvažniji strateški cilj. Na primer, ključni pojmovi u Lisabonskoj strategiji Evropske unije su ekonomija znanja, društvo učenja i inovacija. Da bi se nastavio razvoj Evropske unije kao društva znanja, nekoliko važnih inicijativa je razvijeno oko ideje tzv. *trougla znanja*, kojeg čine obrazovanje, istraživanje i inovacije. Na primer, Evropski institut za tehnologiju (European Institute of Technology)<sup>6</sup>, Evropski istraživački savet (European Research Council)<sup>7</sup> ili Sedmi okvirni program (Seventh Framework Programme)<sup>8</sup> takođe ističu potrebu za snažnim povezivanjem istraživanja i inovacija (Vukasović, 2009: 33). U tom smislu, proces evropeizacije Srbije, koji podrazumeva dublje promene od onih koje su obavezne u kontekstu ispunjavanja obaveza u odnosu na Evropsku uniju, podrazumeva razvoj Srbije i kao društva i njene ekonomije zasnovanih na znanju. Ovo znači i da obrazovni sistem kao jedan od svojih najvažnijih ciljeva mora da ima izgradnju društva znanja. Dodatno, samo postojanje jasno definisanog cilja nije dovoljno, već je neophodno postojanje politika i instrumenata politike koji će zaista i omogućiti uspostavljanje društva znanja u Srbiji. Po oceni koja je izneta u „Evropeizacija Srbije: društvo znanja“ (Jelinčić, 2008), Srbija je još uvek prilično daleko od toga, budući da postoji neusklađenost politika sa onima u Evropskoj uniji, neusklađenost politika u Srbiji u različitim sektorima kao i neadekvatnost pojedinih instrumenata (o čemu će više biti rečeno u posebnom odeljku ovog teksta).

---

<sup>5</sup> Odnos ova dva koncepta nije do kraja definisan, budući da ne postoje opšte prihvaćene definicije. Međutim, često se društvo znanja koristi kao širi koncept, koji obuhvata ekonomiju znanja u smislu faktora proizvodnje, ali i način donošenja odluka od strane države (politike zasnovane na znanju) ili uopšte organizaciju različitih socijalnih interakcija.

<sup>6</sup> <http://eit.europa.eu/> (stranici pristupljeno 11. decembra 2009. godine)

<sup>7</sup> <http://erc.europa.eu/> (stranici pristupljeno 11. decembra 2009. godine)

<sup>8</sup> <http://cordis.europa.eu/fp7/> (stranici pristupljeno 11. decembra 2009. godine)

## Uloga države u odnosu na obrazovanje

Ukoliko se prihvati da država ima određenu ulogu u pogledu obrazovanja, mogu se uočiti dva osnovna tipa države (de Boer and Goedebuure, 2003):

1. država koja kontroliše
2. država koja evaluira.

Autori su ovu tipologiju uočili na osnovu analiziranja promena koje se dešavaju u domenu visokog obrazovanja, mada, kao što se pokazuje u studijama koje se odnose na ranije nivoe obrazovanja (pogledati na primer Hudson, 2007), slične promene se dešavaju i tamo.

*Država koja kontroliše* podrazumeva veoma jaku ulogu države u regulisanju obrazovnog sektora. To znači da su zakoni veoma preskriptivni u pogledu upisa, napredovanja i završavanja škole, osnivanja obrazovnih institucija, organizacije obrazovanja, zapošljavanja nastavnika, itd. Ovakvu državu karakteriše i državni kurikulum koje su škole obavezne da sprovede. U ovakvim sistemima država je često ta koja sprovodi obrazovanje, u smislu da velika većina obrazovnih institucija ima status državnih (ili javnih), nastavnici i drugo osoblje zaposleno u obrazovnim institucijama plaćeno je iz budžeta i ima status sličan službenicima u državnoj administraciji. U državi koja kontroliše fokus je na ulaznim parametrima sistema i, kada se vrši kontrola obrazovnog sistema, onda se pre svega pažnja obraća na kvantitativne mere *inputa* u obrazovni proces, tj. broj nastavnika, odeljenja, učenika, škola, predmeta itd. Glavni akter u domenu politike obrazovanja je Ministarstvo zaduženo za obrazovanje, a način donošenja odluka i sprovođenja reformi strogo je hijerarhijski i odozgo-nadole.

*Država koja evaluira* ima nešto izmešteni položaj u odnosu na obrazovanje. Regulativa iz domena obrazovanja je relativno fleksibilna i definiše samo osnovne karakteristike sistema. U tom smislu, ovde je veći fokus na rezultate obrazovnog procesa, dok je izbor načina postizanja tih rezultata ostavljen akterima unutar obrazovnog sistema. Veoma često se mogu sresti tzv. međuinstitucije (*buffer bodies*) između

ministarstva i obrazovnih institucija<sup>9</sup>, koje imaju za cilj osiguranje kvaliteta obrazovnog procesa. Ovakva država kontroliše obrazovni sistem indirektno (kroz pomenute međuinstitucije) i to na osnovu postignuća (broj đaka ili studenata koji su završili dati nivo obrazovanja, postignuća na testovima itd). Često se može sresti i situacija gde je jedan deo ingerencija u oblasti obrazovanja izmešten „naniže“ unutar sistema, pa tako lokalna administracija ima veća ovlašćenja. Ovde retko postoji jasno definisan nacionalni kurikulum, ili kada postoji, onda je definisan u širokim crtama i lokalne vlasti, škole ili čak sami nastavnici imaju priličnu slobodu u izboru načina rada. Ako država evaluira, to nikako ne znači da više nema ulogu u organizaciji obrazovanja, već samo da je ta uloga promenjena.

U principu se u Evropi može uočiti trend prelaska sa *države koja kontroliše na državu koja evaluira* (Maasen and van Vught, 1994; Pierre and Peters, 2000). Ovo je u velikoj meri posledica širih političkih promena i jačanja neoliberalne perspektive u pogledu upravljanja javnim sektorom, odnosno pogleda da država nije u mogućnosti da efikasno kontroliše obrazovni sistem. Ova perspektiva prisutna je jednim delom zbog sve veće kompleksnosti sistema u pogledu broja i vrsta korisnika, škola, i zaposlenih, a drugim delom zbog sve većih izdataka iz državnog budžeta za takav sistem, dok rastu izdaci i za druge javne sisteme kao što su zdravstvo i penzioni sistem (prevažodno zbog starenja populacije) ili odbrana (u svetlu porasta opasnosti od terorizma). Međutim, treba imati u vidu i da ove promene nisu linearne i ne odvijaju se u istoj meri u svim oblastima obrazovanja. Takođe, država može zadržati jaku kontrolu nad obrazovnim sistemom i tako što će imati kontrolu nad međuinstitucijama ili tako što će jedan deo instrumenata obrazovne politike ograničiti autonomiju aktera u obrazovnom sistemu (o čemu će više biti rečeno u okviru poglavlja „Instrumenti obrazovne politike i država“).

Podela na *državu koja kontroliše* i *državu koja evaluira* malo govore o samom procesu donošenja odluka u vezi sa obrazovanjem. Za to pitanje mogu biti korisni tzv. *Olsenovi modeli upravljanja* (Johan P.

---

<sup>9</sup> Nacionalni prosvetni savet, Nacionalni savet za visoko obrazovanje, kao i Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta su primeri začetaka takvih institucija u Srbiji.

*Tabela 2. Olsenovi modeli upravljanja obrazovanjem.*

	<b>Model suverene države</b>	<b>Institucionalni model</b>	<b>Korporativno-pluralistički model</b>	<b>Supermarket model</b>
<b>Ko su akteri?</b>	Država je jedini akter. To podrazmeva pre svega ministarstvo zaduženo za oblast obrazovanja, ali i druga tela parlamenta ili vlade. Drugi akteri defakto samo sprovode odluke sa vrha.	Najvažniji akteri su obrazovne institucije koje definišu način i domen rada. Ovo ne znači da svaka institucija radi za sebe, već da kriterijume za postojanje institucija, procedure za osiguranje kvaliteta, te sadržaj obrazovanja definišu same institucije, među sobom.	Postoji veliki broj raznovrsnih aktera, koji svoj legitimitet crpu iz činjenice da uživaju korist od obrazovanja ili da doprinose kvalitetu obrazovanja. To znači da osim države, institucija i nastavnika, u upravljanju mogu učestvovati i predstavnici lokalnih vlasti, poslodavaca, sindikata, nevladinih organizacija, predstavnici pojedinih (manjinskih) grupa, studenata itd.	U suštini ne postoje drugi akteri osim pružalaca usluga obrazovanja (obrazovne institucije i nastavnici) i korisnika tih usluga (daci, studenti, eventualno njihovi roditelji, poslodavci). Usluge se kupuju i prodaju na slobodnom tržištu.
<b>Kolika je autonomija nastavnika i obrazovnih institucija?</b>	Autonomija obrazovnih institucija i nastavnika gotovo da ne postoji i ograničena je legislativom ili drugim pravilnicima koji se odnose na sistem obrazovanja.	Autonomija institucija ili drugih aktera je veoma ograničena je samo od strane drugih institucija ili aktera, budući da se zajednički standardi definišu unutar zajednice.	Autonomija obrazovnih institucija ili nastavnika je kompleksna budući da se definiše u odnosu na različite aktere. U tom smislu, autonomija može biti velika u odnosu na jednog aktera (npr., državu), ali mala u odnosu na drugog (npr., lokalne vlasti).	Autonomija nastavnika i obrazovnih institucija zavisi od količine i vrste potražnje za obrazovnim uslugama.

	Model suverene države	Institucionalni model	Korporativno-pluralistički model	Supermarket model
<b>Ko formuliše politiku?</b>	Strateške odluke donosi ministarstvo ili vlada, bez učešća drugih aktera	Politika se formuliše odozdo-nagore, uspostavljanjem konsenzusa među obrazovnim institucijama. Državne strukture (vlada ili parlament) samo preuzimaju predloge institucija.	Politika se formuliše u procesu pregovaranja između različitih aktera, od kojih svaki nastoji da maksimizira korist. To može dovesti do relativno uopštene politike, bez jasno definisanih ciljeva ili kriterijuma evaluacije.	Ne postoji jasno formulisana politika obrazovanja.
<b>Kako se sprovode reforme?</b>	Sprovode se strogo hijerarhijski, odozgo-nadole. Reforma počinje pre svega promenom zakona i druge regulative.	Reforme se sprovode pre svega na tzv. <i>grass root</i> nivou, ne obavezno koordinisano i sa zajedničkim ciljem među nastavnicima ili institucijama.	Proces sprovođenja reformi je pod uticajem procesa pregovaranja. Akteri imaju mogućnost da se suprotstavljaju reformama koje nisu u skladu sa njihovim interesima.	Do promena dolazi zbog toga što se menja odnos ponude i tražnje, te se promene dešavaju na <i>grass root</i> nivou.
<b>Kako se evaluira sistem?</b>	U odnosu na ciljeve koje definiše država, prvenstveno fokus na ulazne parametre.	Kriterijume za procenu definišu sami nastavnici ili institucije.	Svaki akter definiše svoje kriterijume za procenu, te samim tim postoji raznovrsnost kriterijuma i ocena kvaliteta sistema ili uspešnosti reformi.	Uspešnost sistema se ogleda pre svega u efikasnoj alokaciji resursa i uskladenosti ponude i tražnje.

Olsen), koje su detaljnije opisali Gornicka i Masen (Gornitzka and Massen, 2000). Olsen je modele razvio u odnosu na visoko obrazovanje, a u tabeli 2 je data adaptacija modela tako da budu relevantni za sve nivoe obrazovanja. Treba imati u vidu da su ovo, takozvani, savršeni modeli te da nijedan sistem u realnosti ne odgovara u potpunosti nijednom od ponuđenih modela. Oni se razlikuju u pogledu aktera koji učestvuju u upravljanju obrazovanjem, stepenu i prirodi autonomije obrazovnih ustanova i nastavnika, načinu na koji se formuliše obrazovna politika i sprovode reforme, te načinu na koji se evaluira kvalitet sistema ili uspešnost reformi. Uloga države u sva četiri modela je drugačija. Dok je u modelu suverene države, ona u suštini jedini akter, tzv. supermarket model uopšte ne predviđa bilo kakvu ulogu države, čak ni u pogledu osnovne regulative.

Kada se govori o različitim nivoima obrazovanja, najčešće se granica povlači između predškolskog, osnovnog i srednjeg sa jedne strane, i visokog obrazovanja sa druge strane. Podela postoji pre svega zbog različite uloge te samim tim i različitog stepena autonomije obrazovnih institucija, ali se odslikava i u dokumentima kao što su spomenuta UN deklaracija o ljudskim pravima ili Ustav Republike Srbije. Dakle, različiti delovi sistema obrazovanja mogu imati karakteristike različitih Olsenovih modela. U velikom broju zemalja douniverzitetsko obrazovanje je više pod kontrolom države, nego visoko obrazovanje, pa se tako može reći da je model suverene države uočljiviji u domenu upravljanja osnovnim ili srednjim obrazovanjem, a da je institucionalni model uočljiviji u domenu upravljanja visokim obrazovanjem. Što se ekonomske perspektive tiče, deo literature ukazuje na to da su javni efekti od ranijih nivoa obrazovanja veći nego javni efekti od visokog obrazovanja, čime se opravdava zahtev za većim privatnim ulaganjem u visoko obrazovanje, u obliku školarina ili posebnih dodatnih poreza za one koji imaju visokoškolske kvalifikacije. Ovde se ponovo pojavljuje problem operacionalizacije tih efekata, o čemu je već bilo reči u uvodnom delu ovog teksta.

Ovde se može postaviti pitanje gde je Srbija u odnosu na Olsenove modele ili da li je Srbija pre svega država koja kontroliše ili država koja evaluira. Deo odgovora na ovo pitanje je povezan sa razlikama koje postoje između različitih nivoa obrazovanja, dok se deo odnosi na instrumente politike (koji su obrađeni u narednom poglavlju).

Analiza osnovnih dokumenata (Ustava, relevantnih zakona, regulative u vezi sa finansiranjem itd.) u Srbiji pre svega ukazuje na to da je Srbija država koja kontroliše, i to oba dela obrazovnog sistema. Sistemi finansiranja su veoma fokusirani na ulazne parametre, a zakoni su i dalje prilično preskriptivni (iako ne obavezno u istoj meri kao u prošlosti)<sup>10</sup>. U pogledu Olsenovih modela, može se uočiti pomeranje Srbije od modela suverene države ka korporativno-pluralističkom i institucionalnom modelu, imajući u vidu uvođenje međuinstitucija i otvaranje drugih struktura (tela u okviru vlade ili obrazovnih institucija) za predstavnike zainteresovanih strana. Slični trendovi se mogu uočiti i u drugim zemljama, s tim što se sve više uočavaju i elementi, takozvanog, supermarket modela. U Srbiji supermarket model još uvek nije toliko prisutan, mada treba uočiti da su skrivena privatizacija obrazovanja kroz povećanje školarina i postojanje tržišta privatnih časova, iako veoma specifični, svejedno elementi supermarket modela.

## **Instrumenti obrazovne politike i država**

U pogledu instrumenata koje državi stoje na raspolaganju u domenu obrazovne politike, korisna je klasifikacija<sup>11</sup> koju je ponudio Hood (Hood, 1983), i koja obuhvata:

- informacije, u smislu prikupljanja, obrade i diseminacije različitih vrsta informacija o karakteristikama sistema, na engleskom se ova grupa instrumenata naziva *nodality*;
- zakone i drugu regulativu, na engleskom se ova grupa instrumenata stavlja u kategoriju *authority*;

---

<sup>10</sup> Analiza sistema finansiranja visokog obrazovanja u Srbiji data je u Babin, Lažetić (2009). Relevantni zakoni se mogu naći na sajtu Ministarstva prosvete. Prethodni zakoni iz domena visokog obrazovanja mogu se naći na: [http://www.bg.ac.rs/csrp/univerzitet/glasnik\\_zakoni/ZbornikI.php](http://www.bg.ac.rs/csrp/univerzitet/glasnik_zakoni/ZbornikI.php) i [http://www.bg.ac.rs/csrp/univerzitet/glasnik\\_zakoni/ZbornikII.php](http://www.bg.ac.rs/csrp/univerzitet/glasnik_zakoni/ZbornikII.php) (stranicama je pristupljeno 11. decembra 2009. godine)

<sup>11</sup> Klasifikacija se može koristiti i za instrumente politike u drugim javnim sektorima.

- finansije, u smislu iznosa ali i načina distribucije, na engleskom *treasure*; i
- organizaciju, u smislu nadležnosti i kapaciteta različitih struktura i aktera koji učestvuju u upravljanju obrazovanjem, na engleskom *organization*<sup>12</sup>.

## *Informacije*

Kada se govori o informacijama kao instrumentu obrazovne politike, to podrazumeva, s jedne strane, informacije o samom sistemu obrazovanja koje vlada ili ministarstvo mogu koristiti pri formulisanju politika, strategija, zakona itd. i, s druge strane, informacije koje se šire kroz sistem u cilju upravljanja sistemom. Na prikupljanju informacija mogu raditi specijalizovane agencije izvan ministarstva (na primer, zavod za statistiku) i/ili posebne jedinice unutar ministarstva, a među-institucije mogu takođe imati ovaj zadatak. Naravno, informacije same po sebi znače malo i neophodno je da postoji kapacitet da se informacije adekvatno analiziraju. Pojedine razvijene zemlje (SAD, Kanada, Norveška, Finska, Nemačka, Velika Britanija) imaju razvijenu tradiciju multidisciplinarnih istraživanja obrazovnog sistema, te u ovome mogu učestvovati i istraživački instituti ili sami univerziteti.

U tom pogledu, situacija u Srbiji nije zadovoljavajuća. S jedne strane, informacije koje se prikupljaju unutar sistema često nisu relevantne za savremene procese (npr. koriste se klasifikacije stare 20 i više godina), pokušaji da se uspostavi jedinstveni informacioni sistem idu veoma teško, a kada informacije i postoje, često ne postoje dovoljni kapaciteti da one budu obrađene i adekvatno iskorišćene. Nedostatak informacija takođe dovodi do toga da nije moguće proceniti uspešnost implementacije reformi, budući da ne postoji uspostavljeni sistema praćenja obrazovanja, te samim tim nije moguće ni učiniti poređenje predašnjeg i novog stanja.

---

<sup>12</sup> Imajući u vidu klasifikaciju mehanizama na engleskom jeziku, ova klasifikacija se često naziva i Hudovom NATO šemom (N-nodality, A- authority, T-treasure i O-organization).



## *Zakoni i druga regulativa*

Zakoni i druga regulativa koju usvaja vlada ili ministarstvo nadležno za obrazovanje predstavljaju drugi set instrumenata obrazovne politike i ukazuju na mogućnost da se zakonski zabranjuje, dozvoljava, zahteva i presuđuje u određenoj oblasti. Podrazumeva se da odgovarajuće telo ima i legitimitet i legalitet da određenu regulativu usvoji. Zakoni predstavljaju relativno rigidan instrument, budući da je procedura promene zakona relativno komplikovana. S druge strane, zakoni predstavljaju i veoma jak instrument politike, budući da postoje jasne, čvrste i često stroge sankcije za njegovo kršenje.

U idealnom slučaju postoji usklađenost autoriteta:

- po vertikali – niža akta su u skladu sa višim, na primer pravilnici ministarstva su u skladu sa uredbama vlade, koje moraju biti u skladu sa zakonom, koji mora biti u skladu sa ustavom;
- po horizontali – akta iste hijerarhije su u saglasnosti po pitanju dodirnih tačaka, na primer, zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i zakon o osnovnoj školi moraju biti u saglasnosti.

U ovom pogledu u Srbiji postoje određene neusklađenosti i po vertikali i po horizontali, koje su pre svega posledica fragmentiranog pristupa upravljanju obrazovanjem, sa niskim stepenom međusektorske saradnje. To se ogleda u, na primer, neusklađenosti uredbe o finansiranju visokog obrazovanja sa Zakonom o visokom obrazovanju iz 2005. godine, ili neusklađenost Zakona o visokom obrazovanju sa odredbama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja u delu koji se tiče zamene prijemnog ispita na fakultete maturalnim ispitom. Neusklađenost dovodi do problema u implementaciji reforme, tj. do neuspeha u sprovođenju obrazovne politike.

## *Finansiranje*

Za funkcionisanje bilo kojeg sistema potrebna su sredstva koja su namenjena održavanju i/ili unapređenju kapaciteta i kvaliteta tog si-

stema. Državi, konkretnije parlamentu, a zatim i vladi je povereno da raspoložu novcem prikupljenim od građana kroz različite vrste poreza i taksu, i tim novcem se, uprošćeno rečeno, finansiraju različite javne funkcije, što uključuje i obrazovni sistem. Svaki državni budžet je “rigidan na gore”, što znači da se na jedan deo obrazovanja može potrošiti više od predviđene sume samo na uštrb drugih delova obrazovnog sistema, te da veći troškovi za obrazovanje u celini podrazumevaju manje sredstava za druge javne funkcije. Svaka promena raspodele budžeta zahteva rebalans i dešava se retko, osim u slučajevima većih spoljnih potresa (na primer, svetske ekonomske krize) ili u slučajevima da budžet nije dovoljno dobro isplaniran.

U pogledu finansiranja, osim ukupne sume koja se odvaja za određeni sektor, bitni su i kriterijumi raspodele sredstava na pojedinačne korisnike (obrazovne ustanove, nastavnike itd.) unutar sistema. Uopšte uzev, finansijski instrumenti mogu koristiti dva osnovna principa za raspodelu sredstava:

- ulazne parametre, na primer broj zaposlenih, broj škola, broj upisanih učenika itd; ili
- izlazne parametre, na primer broj diplomiranih studenata.

Većina instrumenata koristi kombinaciju oba principa, u zavisnosti od toga koje ponašanje unutar sistema se želi podstaći. Ako se posmatraju ekstremne situacije:

- sistem koji je fokusiran samo na ulazne parametre promoviše povećanje sistema na uštrb kvaliteta – na primer, fakulteti upisuju više studenata nego što mogu da prime na osnovu fizičkih ili stručnih kapaciteta;
- sistem koji je fokusiran samo na izlazne parametre promoviše “produkciju” na primer svršenih učenika ili studenata ili naučnih radova, ali takođe na uštrb kvaliteta – jedan od izlaznih parametara može biti i mera kvaliteta “proizvoda” ali to podrazumeva da prethodno postoji dogovor o tome kako se kvalitet meri<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Za diskusiju o tome šta je kvalitet u (visokom) obrazovanju, pogledati Harvey and Green (1993).

Finansiranje može biti veoma snažan instrument politike, budući da neposredno utiče na sve aktere u sistemu i često predstavlja najjači motiv pojedincima ili rukovodicima institucija. Samim tim, veoma je važno da se izabere odgovarajući finansijski instrument koji će biti u skladu sa ciljevima politike, inače neadekvatni finansijski instrument može biti prepreka uspešnoj implementaciji.

### *Organizacija*

Organizacija se odnosi na kapacitete aktera koji učestvuju u formulisanju i implementaciji obrazovnih politika, i to obuhvata ljudske kapacitete (kvantitativno i kvalitativno), infrastrukturu i opremu. Ti kapaciteti su često neraskidivo povezani sa drugima instrumentima, pre svega finansijama i autoritetom i svaka vlada i/ili ministarstvo imaju bar neki minimum takvih kapaciteta. Međutim, za pitanja organizacije bitan je kvalitet tih kapaciteta (na primer, da li su zaposleni u ministarstvu sposobljeni da analiziraju podatke ili razvijaju nove finansijske instrumente), raspodela kapaciteta između pojedinih jedinica uprave, te povezanost tih jedinica kako bi se omogućila međusektorska koordinacija.

U Srbiji je u tom pogledu značajno da se pitanjima obrazovanja bavi pre svega Ministarstvo prosvete, ali i ministarstva koja su odgovorna za pitanja nauke, omladine, kulture i socijalnih pitanja. Ne postoji telo koje bi objedinilo sva pitanja vezana za obrazovanje, niti postoje ustaljeni kanali komunikacije između ovih struktura. Unutar sebe, Ministarstvo prosvete je podeljeno na nekoliko sektora koji se bave određenim nivoima obrazovanja (osnovno, srednje, visoko) ili imaju specijalizovane zadatke (međunarodna saradnja). Između ovih sektora takođe ne postoje ustaljeni kanali komunikacije, što utiče na to da pojedine teme koje se tiču više sektora napreduju veoma sporo, na primer formulacija Nacionalnog okvira kvalifikacija.

### *Razvoj obrazovnih politika i izbor odgovarajućih instrumenata*

Razvoj obrazovnih politika često se analizira kroz sledeće faze (Enders, Jeliaskova and Maassen, 2003):

- uočavanje problema,
- (re)definisavanje problema,
- formulisanje politike,
- primenjivanje politike,
- evaluacija ili prestanak primenjivanja politike.

Navedene faze će se odvijati uz učešće različitih aktera i na drugačiji način u zavisnosti od toga koji Olsenov model prevladuje u određenom sistemu. Takođe, navedene faze se veoma retko dešavaju jedna za drugom i često se politike nadovezuju jedna na drugu tako da nije moguće baš jasno uočiti različite faze procesa. Međutim, ovakva identifikacija različitih faza je korisna jer ukazuje na osnovna pitanja koja se moraju postaviti:

- šta je problem ili nedostatak koji bi nova politika trebalo da reši ili ispravi;
- da li se svi relevantni akteri slažu da je to problem ili imaju drugačije pespektive;
- u odnosu na uočenu situaciju, šta su ciljevi politike;
- na koji način se ciljevi mogu ostvariti, tj. koji instrumenti politike su neophodni;
- da li primena instrumenata dovodi do željenih promena?

U pogledu implementacije politike, od presudne je važnosti razviti adekvatne instrumente i pratiti da li instrumenti zaista dovode do očekivane promene. To ukazuje na veliku važnost dela instrumenata koji spadaju u grupu *informacije*, budući da bez njih nije moguće sprovesti bilo kakvu evaluaciju. Osim adekvatnih instrumenata, neophodno je i da postoji sinergija između njih, tj. da instrumenti budu tako definisani da jedan drugog podržavaju. U realnosti se često dešava da, na primer, zbog podele nadležnosti i manjka komunikacije između različitih sektora, instrumenti obrazovne politike ne budu u dovoljnoj meri koherentni i komplementarni, što potom uzrokuje nepotpunu implementaciju politike. Primeri iz Srbije koji se odnose na vertikalnu usklađenost regulative, ili na odnos finansiranja i zakona svedoče o nedostatku te sinergije.

## Zaključak

U pogledu uloge savremene države u upravljanju obrazovanjem, Srbija je i dalje „država koja kontroliše“ mada se mogu uočiti začeci „države koja evaluira“. Ovo je povezano i sa promenama u odnosu na Olsenove modele, te se sve manje uočavaju elementi modela suverene države, a sve više elementi korporativno-pluralističkog i institucionalnog modela. Važno je naglasiti da se ove promene ne odvijaju ravnomerno na svim nivoima obrazovanja, te je nivo visokog obrazovanja slobodniji u odnosu na državu od nižih nivoa obrazovanja, što je karakteristika i drugih država.

Imajući ovo u vidu, može se postaviti pitanje šta je najadekvatniji način upravljanja obrazovanjem u Srbiji. U tom pogledu treba pre svega imati u vidu da se izbor sistema ne svodi na izbor između četiri Olsenova modela niti na prost izbor između kontrole i evaluacije, budući da su to analitički instrumenti, a ne poželjni niti realni (tj. sprovodivi) modeli upravljanja. U suštini se izbor svodi na izbor odgovarajućih instrumenata politike, u odnosu na definisanje ciljeve i planove razvoja obrazovnog sistema. Drugim rečima, način upravljanja obrazovanjem u Srbiji mora da bude takav da garantuje jasnost i ostvarivost ciljeva politika, zatim usklađenost instrumenata sa ciljevima politike i sinergiju između različitih vrsta instrumenata.

U tom pogledu je značajno imati u vidu i istraživanja (Clark, 1983; Cerych and Sabatier, 1986; Musselin, 2005; Tyack and Cuban, 1995) o promena u sistemu obrazovanja koji pokazuju:

- da se *promene dešavaju sporo*, što znači da je neophodno postaviti ostvarive ciljeve i jasno definisati dinamiku implementacije, odnosno, jasno razdvojiti očekivane kratkoročne, srednjoročne i dugoročne promene;
- da je *za uspešnost implementacije potrebna „podrška iznutra“*, odnosno, od samih aktera obrazovanja, što znači da proces definisanja ciljeva i instrumenata mora uključiti i same aktere obrazovanja; te
- da su *najuspešnije reforme one koje ne pretpostavljaju radikalne promene sistema*, već uključuju postepene izmene ma-

njeg obima tokom dužeg vremenskog perioda – naravno, kako su korenite promene sistema obrazovanja u Srbiji neophodne, ovo takođe znači da sistem mora biti u stanju permanentne promene.

Stanje permanentne promene podrazumeva i da se kontinuirano moraju postavljati pitanja koja su već navedena u delu u kome se opisuje proces formulisanja politika:

- šta je problem ili nedostatak koji bi nova politika trebalo da reši ili ispravi;
- da li se svi relevantni akteri slažu da je to problem ili imaju drugačije pespektive;
- u odnosu na uočenu situaciju, šta su ciljevi politike;
- na koji način se ciljevi mogu ostvariti, tj. koji instrumenti politike su neophodni;
- da li primena instrumenata dovodi do željenih promena?

Naravno, sam proces definisanja ciljeva i planova razvoja se može razlikovati u pogledu aktera koji su uključeni i procedura koja se prati tokom usvajanja zajedničkih zaključaka. Kako se u Srbiji sve manje mogu identifikovati elementi modela suverene države, tj. kako su novi akteri već dobili mogućnost da u manjoj ili većoj meri učestvuju u kreiranju politika, može se očekivati da bi eventualni povratak ka ustrojstvu sličnom suverenoj državi naišao na značajan otpor od strane tih aktera, koji bi to percipirali kao oduzimanje stečenog prava da učestvuju u donošenju odluka. U kratkoročnoj perspektivi vraćanje ka modelu suverene države, može se učiniti, iz perspektive države, efikasnijim. Međutim, taj nedostatak demokratičnosti pri formulisanju obrazovne politike može dovesti do problema u implementaciji, budući da bi akteri koji nisu bili uključeni u proces mogli da pokušaju da „sabotiraju“ proces implementacije. Demokratičnost donošenja odluka, tj. ponašanje u skladu sa karakteristikama korporativno-pluralističkog modela, za sobom povlači i to da će i ciljevi i instrumenti politike biti, u krajnjoj instanci, rezultat pregovora i dogovora između zainteresovanih strana. Poželjno bi bilo da se u taj proces uključi i stručna javnost kao i da

zainteresovane strane same koriste rezultate analiza i istraživanja sistema obrazovanja u Srbiji ili komparativna istraživanja u regionu ili šire. Neophodno je i da svi akteri tog procesa razumeju i da jednostavan „uvoz“ određenih rešenja ili instrumenata iz drugih sistema, bez adekvatne analize konteksta u kome ti instrumenti daju dobre rezultate i bez razumevanja svih karakteristika srpskog kontekta, neće dovesti do željenih rezultata.

Na kraju, imajući u vidu da su se različiti akteri, a donekle i šira javnost (mada ne u dovoljnoj meri), nakon perioda zatišja u reformama obrazovnog sistema od 2004. do 2008. godine, ponovo zainteresovali za reforme obrazovnog sistema, te da je usvojeno nekoliko zakona (ili izmena zakona) koji bi trebalo da omoguće tu reformu, neophodno je sada osigurati razvoj i implementaciju drugih instrumenata politike (informacija, finansiranja i organizacije), a pre svega raditi na unapređenju kapaciteta za donošenje odluka na različitim nivoima i boljoj povezanosti različitih sektora unutar obrazovanja i povezanosti obrazovanja sa drugim javnim sektorima.

## Literatura

- Babin Mihajlo, Lažetić Predrag (2009). Finansiranje neintegrisanog univerziteta u Srbiji – institucionalna studija slučaja, u *Finansiranje visokog obrazovanja u zemljama jugoistočne Evrope: Albanija, Crna Gora, Hrvatska, Slovenija, Srbija*. Vukasović Martina (ur.). Centar za obrazovne politike. Beograd: Dostupno na [http://www.cep.edu.rs/files/Finansiranje\\_VO\\_sajt.pdf](http://www.cep.edu.rs/files/Finansiranje_VO_sajt.pdf)
- Centre for Educational Reserach and Innovation (2007). *Understanding the Social Outcomes of Learning*. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris.
- Cerych Ladislav, Sabatier Paul (1986). *Great expectations and mixed performance: the implementation of higher education reforms in Europe*. Stoke-on-Trent: Trentham Books.

- Clark Burton (1983). *The Higher Education System: academic organization in a cross-national perspective*. Berkley: University of California Press.
- De Boer Harry, Goedegebuure Leo (2003). *New Rules of the Game? Reflections on governance, management and system change, u Real-time systems: reflections on higher education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*. File Jon, Goedegebuure Leo (ur.). Brno: Vitium.
- Eicher Jean-Claude and Chevailler Thierry (2002). Rethinking the Financing of Post-Compulsory Education. In *Higher Education in Europe*, 17, 1–2, str. 69–99 (reprint from *Higher Education in Europe*, 17, 1, str. 6–32).
- Enders Jürgen, Jeliaskova Margarita and Maassen Peter (2003) *Higher Education Policy Formulation and Implementation Analysis: A Framework for Case Analysis*. Paper prepared for the CHER 16<sup>th</sup> conference „Reform and Change in Higher Education: Renewed expectations and improved performance?“. Porto, 4–6 September 2003.
- Gornitzka Åse, Maassen Peter (2000). Hybrid steering approaches with respect to European higher education, u *Higher Education Policy*, Vol 13, No 3. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Harvey Lee, Green Diana (1993). Defining quality, u *Assessment and Evaluation in Higher Education*, Col 18, No 1. Taylor and Francis Ltd.
- Hudson Christine (2007). Governing the Governance of Education: the state strikes back?, u: *European Educational Research Journal*, Vol 6, No 3. Oxford: Triangle.
- Jelinčić Jadranka (ur.) (2008). *Evropeizacija Srbije: Društvo znanja . Intelektualna svojina*. Fond za otvoreno društvo, Beograd. Dostupno na: <http://www.fosserbia.org/download/Drustvoznanja.pdf>
- Maassen Peter, van Vught Frans (1994). Alternative models of governmental steering in higher education u *Comparative policy studies in higher education*. Geodegebuure Leo, van Vught Frans (ur.). Enschede/Utrecht: CHEPS/LEMMA.
- Musselin Christine (2005). *Change or Continuity in Higher Education Governance? Lessons Drawn from Twenty Years of National Re-*



- forms in European Countries, u *Governing Knowledge*. Bleiklie Ivar, Henkel Mary (ur). Dordrecht: Springer.
- Psacharopoulos George and Patrinos Harry Anthony (2002). *Returns to Investment in Education: A Further Update*. World Bank, Policy Research Working Paper No. 2281.
- Pierre Jon, Peters B. Guy (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: MacMillan.
- Tyack B. David, Cuban Larry (1995). *Tinkering toward utopia: a century of public school reform*, Cambridge: Harvard University Press.
- Vukasović Martina (ur.) (2009). *Finansiranje visokog obrazovanja u zemljama jugoistočne Evrope: Albanija, Crna Gora, Hrvatska, Slovenija, Srbija*, Centar za obrazovne politike, Beograd. Dostupno na [http://www.cep.edu.rs/files/Finansiranje\\_VO\\_sajt.pdf](http://www.cep.edu.rs/files/Finansiranje_VO_sajt.pdf)
- \*\*\* (1948) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima.
- \*\*\* (2006) Ustav Republike Srbije.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

321.01(082)  
321.7(082)  
351.072.2(082)

SAVREMENA država : struktura i socijalne funkcije / priredili Vukašin Pavlović, Zoran Stojiljković. - Beograd : Konrad Adenauer Stiftung : Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, 2010 (Beograd : Čigoja štampa). - 371 str. : graf. prikazi, tabele ; 20 cm

“Ova knjiga je štampana u okviru projekta br. 149036 ‘Podizanje kapaciteta političkih ustanova u Srbiji ... Saopštenja štampana u ovom zborniku podneta su za naučni skup ‘Savremena država: struktura i socijalne funkcije’ koji će biti održan 29. oktobra na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, u organizaciji naučno istraživačkog tima projekta i fondacije Konrad Adenauer Stiftung.” --> str. 4. - Tiraž 300. - Str. 7-8: Predgovor / Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz sve radove.

ISBN 978-86-84031-44-2

a) Држава - Зборници b) Демократија -  
Зборници c) Цивилно друштво - Зборници  
COBISS.SR-ID 176868108

