

ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ РЕФОРМЕ У 2009. ГОДИНИ



Центар за либерално-демократске студије

Бошко Мијатовић (редактор)
ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ РЕФОРМЕ У 2009. ГОДИНИ

Издавач

Центар за либерално-демократске студије

За издавача

Борис Беговић

Штампа

Службени гласник, Београд

Тираж

500

2010

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

321.7(497.11)"2009"

316.422(497.11)"2009"

330.342(497.11)"2009"

ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ реформе у 2009. години /

Борис Беговић ... [и др.]. - Београд : Центар

за либерално-демократске студије, 2010

(Београд : Гласник). - 132 стр. : табеле ; 25 cm

Тираж 500. - Напомене и библиографске
референце уз текст.

ISBN 978-86-83557-55-4

1. Беговић, Борис, 1956- [аутор]

а) Политичке институције - Реформа - Србија

- 2009 б) Друштвени процеси - Реформа -

Србија - 2009 с) Србија - Транзиција - 2009

COBISS.SR-ID 173176588

ГЛАСНИК
ШТАМПАРИЈА

ISBN 978-86-83557-55-4



9 788683 557554 >

ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ РЕФОРМЕ У 2009. ГОДИНИ

**Борис Беговић
Милица Бисић
Илија Вујачић
Милош Живковић
Гордана Матковић
Бошко Мијатовић
Марко Пауновић
Слободан Самарџић**

Овај пројекат су подржали
Think Tank Fund of the Open Society Institute и
Нуро Alpe-Adria-Bank a.d. Beograd

Садржај

Бошко Мијатовић <i>Општински појед на институционалне реформе</i>	9
Илија Вујачић <i>Управљање у Србији или како функционишу институције</i>	25
Слободан Самарџић <i>Односи Србије и Европске уније – збивања и резултати</i>	39
Милош Живковић <i>Владавина права</i>	53
Борис Беговић <i>Реални сектор</i>	73
Милица Бисић <i>Јавне финансије</i>	87
Гордана Матковић <i>Пензије и социјална заштитна сиромашних</i>	101
Марко Пауновић <i>Међународни појед на наше институције</i>	115

Предговор

Институционалне реформе у Србији никако да уђу у завршну фазу, никако да се земља приближи уобичајеним стандардима ако не западноевропских, онда источноевропских земаља у погледу зрелости функционисања политичких, економских и социјалних институција. Стога и анализа институционалних промена – њиховог правца и квалитета – и даље има пуног смисла.

Центар за либерално-демократске студије редовно прати транзициона збивања од почетка и даје свој допринос истраживањима. Поменимо књиге *Прилози за јавну расправу о институционалним реформама у Србији* (2002), *Стратегија реформи* (2003), *Четири године транзиције у Србији* (2005) и *Реформе у Србији: досијелнућа и изазови* (2008). Ту је и редован квартални извештај о институционалним реформама *Фокус*.

У овој књизи тим ЦЛДС-а даје преглед и детаљну анализу основних збивања током прошле, 2009. године на плану институционалних реформи и функционисања основних институција политичког, економског и социјалног система. Налази нису повољни.

5. фебруар 2010.

Бошко Мијајковић¹

Општи поглед на институционалне реформе

УВОД

Други талас транзиције² у Србији улази већ у десету годину, почевши од 2001. године. На том путу постигнути су знатни резултати и економски амбијент битно је промењен, као и својинска структура у привреди. Нема сумње, темељи економског система су потпуно другачији него пре десет година, будући да је економско и сродно законодавство потпуно измењено у реформском правцу. Не постоји практично ниједна област која није захваћена битним променама.

Ипак, не може се рећи да је транзиција окончана или макар близу краја. И данас Србија поседује неке одлике земље у транзицији, која још гради тржишну економију засновану на претежно приватној својини и умереној регулацији од стране државе. Део законодавства је ниског квалитета или, чак, неприменљив, а примена законодавства у животу је често слаба. Економским жаргоном речено, квалитет регулације не задовољава уобичајене стандарде, а њено спровођење још мање, захваљујући слабостима државних институција. Један део законодавства се не примењује или његова примена започиње ван свих законских рокова, а услед кашњења различитих врста.

У 2009. години главна пажња и Владе Србије и јавности посвећена је економској кризи, која се пред крај 2008. године прелила из развијеног дела света, те је, стога, и економска и социјална политика однела превагу над даљим институционалним реформама. Ипак, доста је закона промењено, а још више подзаконских и сличних аката. Нису увек били најбољи, напротив.

У овом тексту погледаћемо неке и опште и појединачне црте институционалних реформи у Србији, али се нећемо бавити крупнијим темама које се анализирају у другим поглављима ове књиге.

ПОЛОЖАЈ ВОЈВОДИНЕ

Током 2009. године окончано је, бар за сада, питање дефинисања и законског и статутарног уобличавања аутономије Војводине, једног осетљивог питања које је делило не само јавност, већ

1 Центар за либерално-демократске студије, Београд.

2 За први узимамо онај започет још 1989. године у СФР Југославији.

и владајућу коалицију, чији је један члан и најтврђа аутономашка странка. Усвојени су и Статут АП Војводине и Закон о утврђивању надлежности АП Војводине.

Предлог Статута, каквог га је првобитно усвојила Скупштина Војводине, садржао је очигледно неуставна решења, па је, и поред заклињања да се више неће мењати, битно промењен у последњи час под фирмом правно-техничких корекција.

Не улазећи у, и даље спорне, уставно-правне финесе, задржаћемо се само на питању надлежности Покрајине. Видљив је труд аутора Статута да, са једне стране, одељак о надлежностима Војводине изгледа што богатије и да, са друге, ипак не изађе из уставног оквира Републике Србије.

Тако се тврди да је АП Војводина „одговорна за сопствени одрживи економски, научни, образовни, културни и туристички развој, као целине“, као да Војводина није део Србије и као да и Република Србија није одговорна за развој Војводине. Или, каже да покрајина „учествује у одлучивању о коришћењу природних богатстава и минералних сировина на свом подручју и стара се о њиховом унапређивању и коришћењу“, а овде се ради о класичним државним, тј. републичким надлежностима. Или, каже да покрајина „унапређује стање у пензијском осигурању, запошљавању, борачкој и инвалидској заштити, социјалној заштити породице, деце, омладине и старих“, као да у свим овим областима републичка надлежност неће бити искључива или доминантна, а хоће.

Из ових примера се може уочити да је Статут Војводине више политичко-декларативни него правни акт, који нејасним и неправним формулацијама више скрива него што открива, тј. који не решава питања којима се бави него их, можда, оставља за будућност. Јер, очигледан је напор да се начини текст који би могао задовољити и аутономаше и заговорнике јединствене Србије, а по цену одређености и квалитета текста. Шта уопште значе појмови „одговорности“, „унапређивања“, „старања“, „учествовања у одлучивању“ и слични? Остаје нејасно да ли се ради о заваривању аутономаша да ће надлежности Војводине огромно порастати или о стварној намери да се фактичким, неправним, путем преузму надлежности Републике.

Закон о утврђивању надлежности решио је многа спорна питања. Међу надлежностима Војводине, свакако, нема оних класичних државних, ни у спољним односима, ни у судству, ни у унутрашњим пословима, ни у економији, ни у просвети, ни у здравству, ни у социјалној политици.

У тексту је, ипак, набројан огроман број надлежности покрајине Војводине. Тако их у одељку о просторном планирању, регионалном развоју и изградњи има чак 19, пољопривреди 16, заштити

животне средине 12 итд. Очигледно је да је неко прилежан покушао да бар максимира број надлежности, ако не и њихову суштину. Велика већина тих надлежности представља укључење покрајинских органа у административно-надзорне послове републичке администрације, а за подручје Војводине. Важна тачка је, тако, постављање директора разних установа у покрајини од стране покрајинске администрације – од филијала ПИО фонда Србије, преко директора установа ученичког и студентског стандарда па до директора неких здравствених установа и давања сагласности на избор директора основних и средњих школа, центара за социјални рад итд.

Следећа тачка је пренос надзора са републичких на покрајинске институције над бројним установама у Војводини, знатан део инспекцијских функција и одлучивање о жалбама на многе општинске административне одлуке.

Али, омиљена надлежност је планирање. Док се у Србији планирање сваке врсте губи, осим урбанистичког, дотле се њему у Статуту и Закону о надлежностима даје велика важност, па се, сходно томе, детаљно разрађује. И нема сумње да ће се у Војводини у наредном периоду стално и озбиљно планирати привредни, просторни, регионални, рурални, туристички и културни развој, да ће се правити програми развоја сточарства, заштите и унапређења дивљачи, рибарства, здравствене заштите, јавног информисања, технолошког развоја, енергетике и слично.

У поменутих и непоменутих надлежностима АП Војводине не би, значи, било оних најважнијих, које свакако припадају држави: законског уређења ових делатности, система њиховог финансирања, утврђивања стандарда функционисања и слично. То остаје Републици.

Остаје, ипак, суштинско питање како финансирати покрајинске функције. Нема сумње, а такво је и међународно искуство, да би комбинација сопствених прихода и дотација из републичког буџета била најбоља. А за пренете надлежности, којих ће бити велики број, Република мора да обезбеди додатна средства из буџета.³

Забавно је решење са Развојном банком Војводине. На њој одувек инсистирају аутономаши, вероватно поведени решењима из 1974. године, а са намером да управљају државним средствима и онда када у Србији више не постоје државне банке. Стога је и у Статуту предвиђено стварање Развојне банка Војводине. И Закон о надлежностима предвиђа право Војводине да оснује ову банку, али у складу са законом, тј. Законом о банкама. Ту је, наравно, квака. Наиме, Закон о банкама бави се искључиво комерцијалним банкарством, па никако не представља погодан оквир за једну државну, тзв. развојну банку. Почевши од почетка, односно од одредбе да

3 Детаљније, *Регионализација Србије*, ЦЛДС, 2003.

једна банка мора имати најмање два оснивача, тако да АП Војводине ни не може да оснује Развојну банку. Уколико би се та препрека некако заобишла, чекале би је све остале одредбе о акционарском друштву, капиталу, управљању, обавезним резервама и адекватности капитала, надзору Народне банке, ликвидацији банака и слично. Није лако имати банку данас. Другим речима, евентуална одредба о томе да Развојна банка Војводине мора пословати према Закону о банкама практично значи њену ликвидацију и пре него што је настала.

Овакав пренос знатних административних надлежности на покрајину води једној изразитој опасности – да се створе бројне институције паралелне републичким, а да заправо немају важног посла. На пример, за здравство се предвиђа оснивање Завода за јавно здравље, Завода за трансфузију, Здравственог савета Војводине и Етичког одбора, а свакако ће доћи до битног повећања броја службеника у Секретаријату за здравство Војводине. А такво усложњавање институционалне структуре без најважнијих послова, који и даље остају на Републици, може пуно да кошта, а да не донесе жељене ефекте у јачању аутономије, па је питање ко ће имати више користи: грађани Војводине или војвођанска бирократија.

УЛОГА ММФ-А И СВЕТСКЕ БАНКЕ

Током претходних година улога Међународног монетарног фонда и Светске банке у подстицању економских, па и институционалних реформи у целини била је веома велика.⁴ Није се састојала само у техничкој помоћи, већ, још важније, у везивању зајмова за реформске потезе Владе и Скупштине, а кроз познато условљавање. Међутим, у 2009. години утицај ових међународних финансијских институција на наставак реформи у Србији није био видљив.

Током прошле године није само Влада Србије предност дала макроекономској политици у односу на институционалне реформе, већ је то учинио и ММФ. Додуше, њему и није примарни задатак подстицање структурних промена, већ баш макроекономски циљеви, али је, услед опште повезаности у економском животу и чињенице да корени макроекономских слабости често леже у лошим институцијама, често међу услове финансијске подршке стављао и реформе институционалног типа.

Међутим, у последње време Фонд је омекшао према Србији, као и према другим земљама. Српска влада осетила је промену става ММФ-а и понашала се у складу с тим. Ништа се није променило у њеној политици, а од најављеног великог смањења администрације и корених промена у пензијском систему ће мало шта

4 Четири године транзиције у Србији, ЦДЦС, 2005.

бити. Чак, да би избегла и најмање болне резове Влада се договара о кредитима са другим земљама (ЕУ, Кина, Русија), што би додатно смањило утицај ММФ-а на српске послове.

Два вероватна узрока Фондове попустљивости су следећа: прво, променио је економску теорију, тј. напустио једну које се придржавао од постанка и прихватио другу, противничку и почео да заговара фискалне стимуланске кејнзијанског типа; друго, добио је велики новац од развијеног света и задатак да спасава земље у развоју од опасне кризе, што је значило налог да не цепидлачи са реформама и променама макроекономске политике, већ да у њихове економије упумпа колико је потребно пара да се одржи поверење у финансијске системе и курсеве валута и тако избегне колапс. Парола је била: сада гасимо пожар, а после ћемо видети шта није ваљало и, евентуално, променити. И тако је Фонд од опасног жандара постао добротворна установа: даје кредите и фактички не тражи ништа, осим мало симулације о условима како би прикрио попустљивост пред грешним владама.

Са Светском банком је слично, мада технички нешто другачије. Наиме, задатак је Светске банке баш подстицање институционалних реформи и она је то чинила предано у Србији током последњих деценија. Међутим, и њен утицај на српске послове је смањен, још више него ММФ-ов. Јер, Србија је престала да повлачи већ одобрене банчине кредите, па тиме и да потпада под нова условљавања реформских потеза од стране банке. Разлози нису сасвим јасни: да ли се ради о смањеном интересу за кредите који би се усмерили у неприоритетне области (пензијска администрација, образовање итд) или о смањеном капацитету државне администрације, која није у стању да логистички сервисира и ове зајмове.

РАД ПАРЛАМЕНТА

Рад Скупштине Србије у последње време поприма неке необичне одлике, које се тешко или никако могу уклопити у уобичајено схватање технологије парламентарног рада у демократској земљи. Навешћемо три такве карактеристике.

До лета 2009. године, Скупштина Србије била је загушена опструкцијом посланика Српске радикалне странке, који су користили сваку тему и сваку прилику да говоре о стварима које се не налазе на дневном реду. Али, од доношења новог пословника о раду Народне скупштине, ситуација је промењена и скупштински рад је добио на ефикасности. Питање је само по коју цену. Јер, промена пословника онемогућила је не само опструкцију, већ и добру расправу о важним питањима. Како се већи број закона доноси по хитном поступку, то се може стећи утисак да се предлози закона

експресно „прогуравају“ кроз паламент, и то тако да посланици владајуће странке уопште не говоре и не интересују се за садржај предлога закона, већ само чекају моменат за гласање, док посланици опозиционих странака ни не могу да стигну да изнесу озбиљне примедбе, чак и када их имају.

Погледајмо ближе. У случају обичног закона је за посланичку расправу о предлогу закона прописано само пет сати, што је прекратко време. Пошто посланици владајуће већине практично никада не узимају учешћа у расправи, то се дискусија своди на нешто више од два сата на колико права имају посланици опозиционих странака, а што даје просечно један минут по посланику! Или, уколико узмемо да обичан закон има стотинак чланова, то опет произлази да је за сваки од њих расположив по један минут! Дobar познавалац материје би сам могао да потроши два сата, колико је предвиђено за целу опозицију, а да говори концизно и само о важним стварима. Што је још горе, често се примењује обједињавање расправе више сродних или не сасвим сродних закона, а у оквиру исте временске границе од пет сати, што још више обесмишљава појам посланичке расправе. Таквим изузетним скраћењем времена за посланичку расправу се рад скупштине веома убрзао, али неминовно по цену квалитета рада. Изгледа да у владајућој већини постоји раширено уверење о неважности посланика за квалитет законских текстова, што, као израз циничног политичког реализма, можда одговара тренутној ситуацији, али не и начелима демократског поретка.

Затим, једна релативно нова и помало необична појава у скупштинском животу Србије јесте манир министарстава да подносе Скупштини нове законе и онда када би измене и допуне постојећих потпуно задовољиле потребе. Као да ће рејтинг министарстава и Владе бити већи уколико је број усвојених, наводно нових, закона већи. Овој групи припадају закони о буџетском систему, политичким странкама, планирању и изградњи, Фонду за Развој, запошљавању и други.

Такав приступ непотребно ангажује, иначе ограничене, стручне капацитете Владе, уместо усмерења на оперативан рад. Поред тога, писање нових закона доноси код сваког новог закона, услед несавршености српске администрације, бројне непотребне слабости номотехничког типа, као што су неусклађености унутар закона и са другим законима, процедуралне слабости и слично. Док су стари закони већ прошли кроз поступак измена и допуна како би се слабости такве врсте отклониле, дотле ће сваки нови закон тек ући у праксу, донети са собом поменуте мањкавости и начинити тешкоће у животу, па онда доживети серију измена и допуна ради корекције поменутих грешака. Можда би се овде могла применити парафраза познате пореске максиме да је стари порез добар порез и рећи да је стари закон добар закон.

И треће, непожељна промена односа парламента и извршне власти у Србији. Владајућа коалиција у последње време врши далекосежну промену карактера политичког система, и то тако што мења однос грана власти у корист владе, а на штету Скупштине Србије. Наиме, доносе се закони којима парламент преноси своје суштинско овлашћење да законом уреди свако питање које ваља уредити на републичку владу и њене акте.

Да, на практичном примеру, прикажемо ову технологију. Садржај новог *Закона о пољопривреди и руралном развоју* крајње је сужен на декларативне приче о циљевима и методима пољопривредне политике и о лепим ефектима који ће њиховим спровођењем бити постигнути, као што су јачање конкурентности и профитабилности, здрава храна итд, затим на инаугурисање Стратегије пољопривреде и руралног развоја као оквира помоћу кога ће сви леви циљеви бити реализовани и, на крају, на сасвим непотребан, школски списак дозвољених врста подстицаја пољопривреде (регрес, премија, кредит итд).

Питање је где су и чиме озакоњени ти подстицаји, где се прописује који ће се од њих користити, ко има право на њих и у ком износу, како се и када новац додељује, јер, свакако, да би се ангажовала државна средства и да би неко стекао право на њих (субвенције) потребан је закон који ће све то да регулише. Е, о томе се ради: поменути закон све те послове једноставно препушта Влади, јер каже да „Влада прописује за сваку буџетску годину врсте и облик подстицаја, обим, услове и начин остваривања права на поједине врсте и облике подстицаја и одређује кориснике подстицаја“, а на основу стратегије пољопривреде и националног програма.

Али, ако парламент усваја стратегију и националне програме онда је све у реду? Не, није, и њих доноси влада, како налаже овај закон. Другим речима, влада одређује политику развоја пољопривреде кроз стратегије и планове, а онда, на основу њих, сама одређује мере (подстицаје, висину, ко има право на њих итд). А шта ради парламент, тај највиши представнички орган у држави? Он доноси закон (хм, већ га је донео) и он одобрава републички буџет у коме се једна сумарна ставка односи на пољопривреду. Он, тај „извор и утока власти“, неће ни знати који подстицаји постоје, колики су и ко на њих има право, а камоли да о њима каже неку реч или да, не никако, баш он одлучи о пољопривредној политици и њеним детаљима.

Да је овај закон јединствен случај можда би се и могло прогледати кроз прсте. Али не, практично сви економски закони који сада излазе из Скупштине направљени су на исти начин. На пример, исти је скорашњи Закон о запошљавању, где Влада прави стратегију и на основу ње припрема мере и троши паре. Исти су и

Закон о социјалном становању и Закон о регионалном развоју, који мирно препуштају Влади да располаже средствима кроз програме регионалног развоја, а на основу стратегија које она сама доноси. Парламенту се и овде дозвољава само да у буџету изгласа сумарни износ новца за регионални развој, док ће се Влада побринути за све остало. И заиста, зашто да се посланици муче са питањима као што су какав је регионални развој потребан Србији, којим се инструментима то има постићи, где да буду нагласци, каква структура подстицаја да се примени, ко да има права на подстицаје и помоћ и слично. Не, све ће то брижна Влада преузети на себе, а посланицима преостаје само да гласају. Како им се каже.

И заиста, овакав концепт поделе послова између Владе и парламента јасно доказује изнету тврдњу – да се минимизује улога законодавног тела, а да стварну власт преузима Влада и проширује је далеко преко граница које су у духу устава Србије, који, подсетимо се, предвиђа класичну поделу власти на три гране. Овде се даје право извршној власти да својим одлукама уређује материју која, без сумње, припада области закона.

Откад постоје савремени парламенти, искључиво се законом уређују права грађана и њихов положај према фискусу, као што се и једино законом може прописивати расподела државног новца. Тако се, на пример, само законом може увести или променити неки порез, а не било каквим документима Владе, па звали се они стратегије, национални планови или обичне уредбе. У противном се дерогира законодавна функција парламента и уводи свевласт извршне власти. А то није добро, како знамо и из теорије и из политичке историје. Скупштина се сада своди на гласачку машину о декларативним стварима.

РЕГУЛАТОРНА РЕФОРМА

Још 2008. године најављена је тзв. гиљотина прописа, која ће, како је говорено, уклонити хиљаде непотребних и лоших прописа – закона, подзаконских аката, уредби и сличног. Тврдило се да реформском систему не одговарају многи застарели прописи, наслеђени из старих времена, који коче пословање и тржишну привреду, па ће бити донети нови, модерни, који ће омогућити ефикасно пословање. У том циљу је 2008. године донета Стратегија регулативне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године, заједно са Акционим планом за реализацију те стратегије.

Крајем 2009. године Влада је усвојила програм мера које ће бити предузете на крају реформе, тј. до краја јуна 2010. године. Тај програм је врло скроман, како по броју предлога тако и по њиховој садржини. Усвојене су 223 препоруке за примену прописа, што је далеко мање од

најављене једне трећине од укупног броја прописа (преко пет хиљада). Преостаје још стотинак предлога који нису до сада усаглашени, углавном услед неслагања Министарства финансија.

Усвојени предлози ни садржајно нису важни: укупан износ планиране уштеде је веома скромних 64 милиона евра. То није чудно када се погледа које су најважније предложене мере: продужење важности путних налога са седам на тридесет дана (21 милион); укидање обавезе запосленог да потписује евиденцију о заради (11 милиона); промена тарифе путарина, по којој ће комби возила плаћати мању путарину (5 милиона) итд.

Све у свему – тресла се гора, родио се миш. Снажна медијска кампања која је пратила овај програм подстакла је знатна очекивања о заиста радикалном унапређењу регулаторног оквира у Србији, али не код путарине за комбије и путних налога, већ нешто много крупније. По свему судећи, биће то још једна испразна реформа.

Други крак пројекта јесте припрема методологије за анализу ефекта прописа (АЕП). Наиме, још од 2004. године постоји обавеза предлагача, тј. саме Владе, да своје предлоге закона пропрати озбиљном анализом његових економских и социјалних ефеката. Међутим, то је свих ових година чињено на формалан начин, без ваљане методологије и добре стручне анализе ефеката. Стратегија регулаторне реформе предвиђа и битно унапређење ове анализе, али до сада нема финалног резултата, односно још увек се врше припреме за коначан резултат.

„ЕВРОПСКО“ ЗАКОНОДАВСТВО

Владајућа већина у Србији има, као важну тачку програма, укључење Србије у Европску унију. И поред знатних препрека политичке природе на том путу, Влада и скупштина активно раде на имплементацији европског законодавства у Србији, као да је земља тик пред вратима Уније и да је задњи час. У том циљу је и у 2009. години донето више закона који тешко да имају другу сврху осим усклађивања домаћег са европским законодавством. Погледајмо неке.

Антидискриминациони закони. Током 2009. године усвојено је неколико антидискриминационих закона: прво „кровни“ Закон о забрани дискриминације, а потом и пар специјалних - Закон о спречавању дискриминације особа с инвалидитетом и Закон о равноправности полова. Можда овим листа закона није трајно закључена.

Сврха ових закона је, како тежња да се дискриминација стварно смањи, тако и тежња да донесе европско законодавство унапред, чак и када то није обавезно по технологији придруживања у ЕУ или саветно.

Закон о забрани дискриминације написан је у европском маниру. Забрањује се свака дискриминација која се може замислити (расна, верска, етничка, полна, сексуална, старосна, инвалидска, родитељска, генетска, имовинска, здравствена, по осуђиваности итд, итд), а под претњом казни. Слично кривичном законнику у области људских права.

Овде ћемо се, краткоће ради, задржати само на забрани дискриминације на радном месту, а то обухвата све: од заснивања и права на рад, преко слободног избора запослења, напредовања у служби и стручног усавршавања до права на једнаку зараду за једнак рад, правичне услове рада, заштиту од незапослености итд. И на свим овим подручјима могуће је дискриминисати по горе наведеним основама – расној, верској, етничкој... па ће од сада послодавцу, шта год да предузме, стајати над главом стална опасност да је некога дискриминисао и да га чека казна.

Са заштитом од дискриминације овог типа постоје најмање три проблема. Прво, економска наука је одавно, уз помоћ нобеловца Бекера, доказала да је за послодавце нерационално да дискриминишу било коју врсту радника, јер то иде на њихов рачун. Наиме, уколико послодавац одабере слабијег радника само зато што није црн, жена или Кинез, он ће то сам платити мањом зародом. Другим речима, начелни проблем дискриминације на радном месту може да постоји само уколико се претпостави ирационалност послодаваца, тј. њихова спремност да, ради сопствених психолошких преференција, раде на сопствену штету, што је свакако нереална претпоставка за слој чија је основна одлика калкулантска рационалност.

Затим, забрана дискриминације крши два друга права из групе највиших права. Једно је право човека/послодавца да располаже сопственом имовином како хоће и, следствено, да запосли кога хоће (све жене, ако јој то причињава задовољство), а друго је право свих грађана на слободно удруживање, што значи и право жена да формирају сопствену фирму и не приме ниједног мушкарца.

На крају, потпуно је неизвесно где је граница између дозвољених и недозвољених радњи. Закон о томе ништа не каже, за разлику од кривичног закона који таксативно набраја кажњива дела. Овде је све веома нејасно и подложно сасвим различитим тумачењима, што ће донети главобоље и судијама и адвокатима, а овим другима и леп извор прихода.

Питање је и да ли ће се сматрати дискриминацијом искључиво запошљавање мушкараца на пословима рудара или жена као балерина. Закон је предвидео начелан одговор: не сматра се дискриминацијом давање првенства због особености одређеног посла код кога лично својство лица представља одлучујући услов обављања

посла. Са рударима и балеринама је лако, али постоје хиљаде других послова за које није тако јасно шта је „одлучујући услов“. Да ли је дискриминација по старости уколико не запосле човека од 64 године за зидара, или мушкарца за секретарицу, или Кинеза за професора српског језика?

Са стандардним правним лековима тужиоцу не би било лако да докаже дискриминацију, пошто послодавци никада то не би чинили отворено (на пример, не би стављали у конкурс за пријем радника услов да буде белац, плавуша или Србин). Али, Закон је решио овај проблем на радикалан начин: не постоји класична претпоставка невиности оптуженог и потреба да тужилац докаже да му је нарушено неко право. Не, овај закон, у складу са најгорим европским традицијама, предвиђа обавезу оптуженог да докаже своју невиност! Уколико послодавац запосли плавушу, он мора да докаже да није дискриминисао црнке. Додуше, закон каже да то важи онда када „тужилац учини вероватним“ постојање акта дискриминације, али је то мала утеха у земљи у којој судство показује изразиту пристрасност у корист запослених, а на штету послодавца. И шта то значи „учинити вероватним“? Очигледно је да потпуна заштита за послодавца не постоји ни када сигурно није крив, а камоли када је ствар нејасна.

Ово је један лош закон, који ће донети више проблема него што ће их решити. Можда у првом периоду и неће бити примењиван, као и многи други „европски“ закони, али неће проћи пуно времена и почеће суђења америчког стила.

Државна помоћ (State aid). Јула 2009. године усвојен је Закон о контроли државне помоћи, који регулише какву подршку држава сме, а какву не сме да даје предузећима. До сада је све било дозвољено – свака врста субвенција, код сваке врсте предузећа, дата на сваки начин – али би, од сада, држава морала да погледа овај закон пре него што донесе одлуку о подршци појединим фирмама. Јер, ту су постављена прилична ограничења на дозвољене случајеве, разлоге и методе субвенционисања, а и установљава се Комисија која би требало да мотри и обуставља.

Неће бити у праву онај ко помисли да је држава Србија сама од своје воље решила да законом себи веже руке, већ је то учинила на наговор Европске уније. Реч је о акту који је последица правила како Светске трговинске организације, тако и Европске уније којима се, генерално посматрано, државне субвенције проглашавају недозвољеним начином нарушавања конкуренције, односно стварања предности фирмама које примају субвенције на рачун оних који не уживају милост државе и, још више, стварања предности домаћим фирмама у односу на стране.

Основна решења у Закону су ова. Прво, у начелу је забрањена државна помоћ предузећима када она доводи до нарушавања

конкуренције или је противна међународним уговорима. А свака субвенција појединим фирмама или групама фирми, у начелу, нарушава тржишну једнакост и примаоцима даје незаслужену не-конкурентску предност. Друго, постоје и неки изузеци – од пољопривреде надаље.

Ово је врло широка забрана и није јасно зашто су је многи – пословни људи, коморе, чак и Влада – превидели, односно пропустили да прокоментаришу. Кажем, и Влада, мада је она подносилац предлога закона, стога што ће она прва доћи у проблеме са овим законом, будући да ће се, одмах по његовом ступању на снагу, појавити, на пример, питање да ли је дозвољена државна помоћ крагујевачком Фијату?

Наравно, наш свет би лако могао да поверује да ћемо се извући од ове забране било непримењивањем закона, како се то уобичајено ради у Србији, било погодним тумачењем његових одредаба. Такав поступак је готово стандардан у овој земљи са законима које нам неко наметне, мањим или већим завртањем руке. Међутим, овде је проблем непоштене примене сопственог закона само један; други је што нам судија, који тумачи и кажњава, сутра може бити Светска трговинска организација, која нам свакако неће гледати кроз прсте.

Закон о ракији. Током прошле године Скупштина Србије усвојила је Закон о ракији и другим алкохолним пићима, којим је стављен ван закона начин прављења и продаје ракије од стране сељака који је у Србији уобичајен вековима. Законодавац се потрудио да, практично потпуно, искључи могућност да индивидуални сељак производи и продаје ракију као до сада постаљајући му несавладиве препреке. Он мора да региструје фирму за производњу ракије, а фирма мора имати специјално прописане просторије за производњу, мора запошљавати најмање једног инжењера ракијске струке, мора имати подрумарску евиденцију итд, итд. Нема сумње да наши полуписмени сељаци не поседују потребна знања, а ни воље за тако нешто. Томе ваља додати неминовно плаћање пореза, као дестимулативни фактор.

Који је разлог подстакао законодавца? Усаглашавање са прописима Европске уније. Знатно би боље било сачекати са овако радикалним законима да се то учлањење приближи, а не прерано заводити радикалне новине.

Остаје питање да ли ће се закон примењивати. Свакако да, до учлањења у ЕУ, неће. Наставиће сељаци да праве ракију као и до сада и да је продају на пијаци или локалном кафеџији, а држава, заузета важнијим пословима, свакако неће завиривати у сељачке казане. А доношење закона који се неће примењивати само подстиче опште непоштовање закона у једној земљи.

ЛИЦЕНЦИРАЊЕ

Током ове деценије појавило се, делом по угледу на западно-европске земље, лиценцирање припадника појединих професија и фирми, при чему лиценца представља дозволу за рад у тој професији, односно делатности или на одређеним пословима. Прве лиценце уведене су за професије из грађевинске области још 2003. године, да би следили други. Током 2008/2009. године изведено је лиценцирање лекара, а прописано лиценцирање туристичких агенција, произвођача ракије и других алкохолних пића итд. На тај начин је лиценцирање узело маха у Србији и све се више шири.

Основни аргумент заговорника лиценцирања јесте да је оно нужно како би се одржао или поправио квалитет пружених услуга, јер само лиценцирање и касније обнављање лиценце подразумевају добар рад, перманентно стручно усавршавање и све остало што представља захтеве лиценце. Са „негативне“ стране, подстицај добром раду пружа и претња губитка лиценце у случају већих грешака, кажњавања и слично. Уз то, заговорници се позивају и на праксу у другим земљама у којима постоје лиценцирања, као код здравствених радника.

Није јасно, међутим, да ли лиценцирање доноси стварни напредак или, можда чак, погоршање положаја потрошача. Погледајмо ближе.

Прво је питање да ли је лиценцирање уопште потребно, односно да ли се њиме нешто добија или се ради о непотребном умножавању бирократске папирологије. Погледајмо, прво, туристичке агенције. Законом је прописано да лиценцу добија она агенција која има једног квалификованог туристичког радника, није у стечају, није јој изречена забрана обављања делатности и има одговарајућу полису осигурања. Узмимо да су ови услови прихваљиви,⁵ тада је питање зашто правити законом предвиђен Регистар, са великом папирологијом и силним процедурама, када је могуће кажњавати агенције које не поштују прописане захтеве и, чак, забрањивати им рад без одузимања било какве лиценце, без претходног процеса лиценцирања, Регистра и његових службеника и свих пратећих без трошкова, већ само на основу закона, а уз помоћ тржишних и сличних инспектора и Агенције за привредне регистре. Другим речима, изгледа да је створен један паралелан систем лиценцирања, надзора са посебним туристичким инспекторима и посебном институцијом (Регистар туристичких агенција)

5 Може се дискутовати да ли су икакви квалификациони услови за раднике потребни, јер је власник свакако заинтересован за способности својих запослених. Или, зашто би се одузимала лиценца агенцији која је у стечају, јер често фирме у стечају настављају да послују било ради опоравка, било ради бољег намирања поверилаца.

и кажњавања, а цео посао могу да обаве редовни органи, са знатно мање трошкова.

Друго важно питање је: где лежи главна снага лиценцирања – код стицања или евентуалног одузимања лиценце? Код лекарских лиценци, на пример, стицање лиценце је лако, пошто се тражи оно што сваки лекар поседује: диплому и положен државни испит. Ту се не види никаква врлина стицања, јер не постоји никакав додатни услов или критеријум који би учинио да су лиценцирани лекари бољи од нелиценцираних. Ово потврђује и чињеница да су сви лекари у Србији добили лиценцу и платили сто евра сваки.

Озбиљност претње губитка лиценце повезана је са институцијом која их додељује и одузима. Код лекара и инжењера грађевинске струке то су струковне организације: Лекарска и Инжењерска комора. Са једне стране, решење делује добро, јер ко ће други боље проценити лекара или инжењера и њихово понашање него колеге. Али, са друге стране, основана је скепса према том решењу, будући да се може, са знатном вероватноћом, очекивати да ће колеге бити благонаклоне према колегама и да до одузимања лиценци неће долазити. Тиме би нестао онај „негативан“ подстицај добром раду. А у јавности, на пример, влада распрострањено мишљење о постојању високе међусобне солидарности лекара, због које се заташка сваки случај лекарске грешке, па и оне са трагичним исходом. Поред тога, струковне коморе нису способне да, на добар начин, воде поступак за доказивање грешака које су основ за одузимање лиценце, будући да се ради о сложеним не само стручним већ и правним процесима, за које је суштински једино квалификован суд. А тада је комора сувишна, па је боље да проблем одмах оде на суд.

Треће, струковна институционализација (струковне институције одлучују о лиценцама) неминовно води цеховском начину функционисања. Тако здравствену лиценцу могу добити искључиво чланови Лекарске коморе, што присиљава лекаре да се у њу учлањују иако то можда не би хтели. Затим, чланови Лекарске коморе могу бити искључиво запослени лекари, што значи да незапослени не могу добити лиценцу. Остаје нејасно зашто се претпоставља да незапослени нису квалификовани за државну лиценцу (о томе се ради) само зато што нису запослени, а тиме ни чланови Лекарске коморе.⁶

У основи, велика скепса поводом лиценцирања постоји због потенцијалног коришћења лиценцирања не у номиналне сврхе, већ као средства за ограничавање броја лиценцираних и из тога проистеклог смањења конкуренције. То би онда водило повећању

6 За незапослене се предвиђа да добију лиценцу у тренутку запошљавања. Али, како да (приватни) послодавац буде сигуран да ће је кандидат добити, односно да не постоји неки од њих скривени разлог за недобијање? Ово решење свакако одбија послодавце од запошљавања старијих лекара, док се за младе може претпоставити да немају препрека за лиценцу.

цена и расту трошкова потрошача (укључујући и државу) за исте услуге. Таква цеховска логика позната је из историје, али се јавља и данас у свету баш код лиценцирања (најпознатији је пример америчких лекара).

Лиценцирање је, по свему судећи, проблематична појава: или ће бити сувишно, тј. постојаће формално, са пуно бирократије и без позитивних подстицаја, или ће се свести на инструмент промоције материјалних интереса цеховског типа. Прави ефекти лиценцирања се у Србији ипак још дуго неће видети: на пример, лиценце лекара ће се обнављати тек за шест година.

ЗАКЉУЧАК

Основни налаз овог прегледа је да је институционални напредак у Србији заустављен, иако се реформе све време номинално одвијају. Лошу позицију Србије одсликава и низак ранг у међународним поређењима, посебно са земљама из региона, о чему говори текст Марка Пауновића у овој књизи.

Жива законодавна активност, очигледно, не даје жељене резултате и Србија и даље делује као запуштена балканска земља. Узрока томе је више. Прво, део нових закона доноси се тек формално, не ради потребе за њима и из намере да се примењују већ због политички мотивисаног усклађивања са регулацијом Европске уније. А онда се заборављају, до бољих времена.

Друго, закони су често врло ниског квалитета, и у концепцијском и у техничком смислу. Стога у практичном животу праве проблеме, па се или тек делимично примењују или се држава довија не баш легалним средствима. И поједине веће реформе су под знаком питања. На пример, не види се како ће промена мреже судова (и смањење њиховог броја) и смањење укупног броја судија повећати ефикасност рада судства које је сада врло неефикасно, па се незавршени предмети гомилају. И треће, многе државне и сродне институције функционишу незадовољавајуће, од саме државне администрације, преко наводно независних агенција, до судства и парламента.

Део разлога ниског квалитета рада државе лежи у веома ограниченим административним капацитетима српске владе и управе уопште. Почевши од неких министара, па преко државних секретара и помоћника, многи слабо знају посао који раде, а ни у администрацији не налазе довољну подршку. У кадровским решењима обично доминира партијски интерес, а то је запошљавање страначких активиста на одговорна места за која нису квалификовани. Из тог разлога је у Србији са еланом прихваћен систем независних регулаторних тела, кога нам је сугерисала Европска унија. Али, показало се, те агенције лако потпадају под партијску контролу и

служе за додатно запошљавање партијских активиста, а не као не-политички регулатор.

Још неповољније, ова Влада је превише оријентисана на сопствену рекламу, а премало на обављање стварних државних послова и унапређење институционалне основе економског и социјалног живота, тако да ни резултат не може бити бољи. Постоје индиције да је и утицај појединих економских и финансијских лобија добио на снази.

Институционалне реформе у Србији су у застоју, ако не назадују. Она лакша половина транзициониог пута је одавно успешно окончана, али Србија не успева да одмакне на овој другој, тежој половини и заиста се приближи европским стандардима.

Илија Вујачић¹

Управљање у Србији или како функционишу институције

УВОД

У последње две деценије дошло је до суштинских промена у држави и концепту владавине, које се огледају у преласку са хијерархијског концепта владања (*government*) на хоризонтални концепт управљања (*governance*), који у савременој демократији подразумева, поред класичних институција државе, укључивање и економских и друштвених актера у владавинске процесе. Држава се од командне трансформише у регулаторну државу, коју карактерише дерегулација, денационализација, деетатизација, децентрализација и регионализација, а управљање подразумева преговарање и интеракцију.

Али то не значи да држава губи на значају, него само да мења улогу. Мењају се инструменти и начини управљања, а држава се све више ослања на тзв. меку моћ, која подразумева убеђивање, привлачење и пристанак оних над којима се моћ упражњава. Оваква трансформација државе је нарочито присутна у ЕУ са децентрализованим управљањем на више нивоа, регионалном сарадњом, препуштањем приватним актерима неких надлежности и приватно-јавним партнерством. Држава добија неке нове функције, а, пре свега, да ствара услове у којима ће други актери сами деловати уместо да интервенише и да подржава стварање и унапређење институција које лакше препознају и ефикасније задовољавају интересе и потребе. Њена улога је, пре свега, регулативна и координативна.

Овакав тренд је у државама у транзицији подразумевао убрзање промена с обзиром на кашњења у промени концепта државе, а у Србији посебно због „одложене транзиције“. То је учинило да је у последњих десет година требало извршити изградњу државе (*state building*) на сасвим новим основама, засновану на новом концепту владавине (управљању).

Један од основних и кључних сегмената ове трансформације је регулаторна реформа. Регулаторна реформа представља најобухватнији, најсложенији и дуготрајан транзициони процес реформисања правног, економског, политичког и управног система. Тај процес подразумева како постављање стратешких циљева и обликовање јавних политика, тако и израду закона и других прописа,

1 Факултет политичких наука; Центар за либерално-демократске студије, Београд.

њихову примену и праћење стања. Од њене успешности зависи и колико се успева у трансформацији система владања и грађења модерне државе и подизања капацитета демократских установа. Како се у том сегменту одвијала транзиција у Србији у 2009. години може се размотрити преко начина функционисања темељних институција система.

(ГЛАСАЧКА) СКУПШТИНА

У парламентарном систему власти скупштина је централни орган целокупног управљачког система. То се, по положају, статусу и деловању Народне скупштине Републике Србије у претеклом периоду не би могло рећи, с обзиром да је Скупштина углавном сведена на институцију за изгласавање закона које предлаже Влада и на тај начин представља више „службу Владе“ него њен контролни орган. Стање се није битно поправило ни у претходној години осим што је промена пословника Скупштине довела до убрзања процеса изгласавања закона и до извесног, али још увек минималног, напретка у погледу контролне функције Скупштине.

Народна скупштина је у претходној години показала знатну законодавну активност. Када се упореди њена законодавна делатност са ранијим периодом од 2001. године до данас, Скупштина је 2009. године далеко надмашила свој просек. Прошле године је тако донела више закона (265) него што је донела у читавом трогодишњем периоду од 2006. до 2008. године у коме је донето заједно 184 закона. Само у децембру 2009. године је донето више закона него у читавој претходној (додуше изборној) години (84 у односу на 50).

По годинама то изгледа овако:

	број закона
2001	13
2002	46
2003	47
2004	88
2005	123
2006	58
2007	76
2008	50
2009	265

Ово показује да је Скупштина „дала гас“ регулаторној реформи. Неколико је разлога томе: најзад постигнут несумњив политички консензус око приступања ЕУ, нужност подизања капацитета институција у Србији, брже привлачење страних инвестиција, усклађивање са европским законодавством, коначно уобличавање иновираног правног поретка итд. Али је, ма како то изгледало парадоксално, изгледа првенствени разлог убрзања реформи у претходној години било само суспендовање Споразума о стабилизацији и придруживању и Прелазног споразума. Наиме, на

стављање на снагу Прелазног споразума чекало се, са разним на-тезањима, затезањима и условљавањима, чак деветнаест месеци (ССП и ПС су ратификовани у Скупштини Србије 9. септембра 2008. године, а у Бриселу потписани 29. априла 2008. године, да би Србија од 1. фебруара 2009. године почела са једностраном приме-ном ПС-а, што је требало да представља убеђивачки аргумент. ЕУ је, међутим, тек 7. децембра 2009. године ставила на снагу Прелаз-ни споразум, а Србија 19. децембра, на дан укидања виза, донела одлуку да поднесе кандидатуру).

Само законодавно убрзање је имало за последицу да је вели-ки број закона донесен по хитном поступку, тако да се оно што би требало да буде изузетак претварало у правило. Поред тога, зако-ни су доношени и без одговарајуће јавне расправе или уз расправу која се углавном сводила на више формално консултовање циљно одабраних НВО, кроз организовање једнодневних округлих столо-ва. Дешавало се и да се нацрт закона постави на сајт на одређено време и тиме исцрпљује поступак јавне расправе. Ово показује да постоји неуједначеност поступања при организовању јавне распра-ве, а што води и њеној необавезности. Често примедбе, које се чују на округлим столовима, односно мишљења која се достављају предлагачу немају никаквог утицаја на садржину закона. Коначно, уопште је проблем у томе што сама процедура јавне расправе није уређена, нити обавезујућа, нити постоји икаква санкција уколи-ко се она не обави. Према Пословнику Владе нацрти закона треба прво да се ускладе са прописима ЕУ. Иако су предлагачи обавезни да, уз нацрт закона доставе, поред осталог, и информацију „да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о зако-ну“ (чл. 40) и иако је „предлагач обавезан да у припреми закона, којим се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност спроведе јавну расправу“ (чл. 41), лако је заобићи обавезу организовања јавне расправе. Ко утврђује да је неко питање оно које „посебно занима“ јавност, а друго опет није па се не мора ни покретати јавна расправа? Штавише, у чл. 42 се каже „ако спровођење јавне расправе није обавезно“ – ко опет о томе одлучује? Да ли опет предлагач?

Колико се касни у кључним стварима од којих зависи квали-тет регулативе, а самим тим одмах и достигнут ниво транзиције показује и то да се чекало толико година док се донесе на стотине закона, па да се изврши измена и допуна Пословника Владе који обавезује на анализу ефеката регулативе. А тек у децембру 2009. године је у Скупштини припремљен предлог јединствених мето-долошких правила за израду прописа! Поред ових помака, неоп-ходно би било да се обезбеди доследна обавезност јавне расправе нацрта закона и консултација експерата, што би био даљи корак у транспарентности припреме прописа и рада Владе и Скупштине,

али и у подизању квалитета усвајаних прописа. Али, поред ових кашњења, велики проблем и даље остаје извршење прописа. Тако се, при припреми нацрта закона или предлога одлуке Владе, не спроводи анализа регулативе у складу са прописаним, не врши се сложена финансијска анализа ефеката, а понекад „зариба“ и усклађивање регулативе са међународним стандардима и методологијом.

То што је велики број закона донесен по хитном поступку, пре са изгласавањем него стварним претресањем у Скупштини, са суженим могућностима за проверавање компатибилности са другим законима и са неадекватном јавном расправом, утицало је на обавањње њиховог квалитета.

То се може илустровати са неколико примера из прошлогодишње законодавне активности. Нека законска решења су просто противна здравом разуму, друга правној логици, трећа су препуна дискреционих овлашћења Владе и њених агенција, многа су противна решењима у другим законима. Нека решења су противна цивилизацијским правним донетима као што је презумпција невиности. Тако по ауторитарном принципу „крив си док не докажеш супротно“, Закон о забрани дискриминације у чл. 45 изричито наглашава: „уколико тужилац учини вероватним да је тужени извршио акт дискриминације, терет доказивања да услед тог акта није дошло до повреде начела једнакости, односно начела једнаких права и обавеза сноси тужени“; Нацрт закона о спречавању злостављања на раду у чл. 31: „Ако је у току поступка тужилац учинио вероватним да је извршено злостављање ... терет доказивања да није било понашања које представља злостављање је на послодавцу“; а према Закону о заплени имовине стечене криминалом привремено се одузима имовина или забрањује располагање с њом ако се „сумња“ да је стечена кривичним делом, да би се накнадно вратила, ако се докаже да није тако.

Нека су решења у сукобу са основним уставним слободама. На пример, у Закону о допунама и изменама Закона о јавном информисању право државе да укине јавно гласило, а да се не зна ни под којим условима, ни зашто, нити по којој процедури; или објављивање банкарских рачуна функционера на сајту Агенције за борбу против корупције према закону о том самосталном регулативном телу, што је у супротности са гарантовањем тајности банкарских улога; нека законска решења нарушавају право својине (тако Закон о забрани дискриминације предузетницима ограничава њихово право својине јер им ограничава право да запошљавају кога они желе). (О бројним примерима оваквих и других несувислих законских решења уп. „Прегледе тромесечја“ Марка Пауновића и Бошка Мијатовића у Фокусу, бр. 1, 2 и 3 за 2009. годину).

При писању закона једино је поштовано консултовање међународних организација и европских институција. Некад је то на

ползу закона, а некад и није, јер се у неким случајевима примедбе и предлози споља само прелепе или препишу да би се задовољила нека европска „политичка коректност“, без уношења у конкретне манифестације другачијег социо-економског контекста. Тако се и када то не одговара достигнутим развојним могућностима земље на почетку транзиције уносе одредбе које подразумева једна развијена држава благостања или се нашироко примењују инструменти афирмативне акције за маргинализоване или осетљиве групе, што је за једну економију која тек треба да се либерализује контрапродуктивно и нереално с обзиром на могућности и што нарушава принципе владавине права.

Оваква „збрзана“ законодавна активност је имала за последицу и недовољну координисаност, па и узајамну противречност закона (што онда захтева њихову честу измену) и стварање неусаглашеног правног система. Тако ова динамична и опсежна законодавна активност Скупштине остаје знатно иза очекиваних резултата због великог броја, углавном међусобно неусклађених, прописа и правних празнина, с обзиром да су неке области правно пренормиране, а друге остале недовољно или неадекватно регулисане. Зато се неки прописи или пак поједине одредбе не могу адекватно примењивати, што води озбиљним тешкоћама у остваривању предвиђених политика, до неефикасности, огромних трошкова и нагомиланих беспотребних процедура. Разлог томе је што је врло мало урађено на унапређењу анализе ефеката прописа (АЕП) као начина контроле њиховог квалитета у току припреме, усвајања и примене, јер је анализа ефеката закона коју предлагач закона прилаже уз образложење нацрта закона у већини случајева провизорна и даје уопштени приказ оправданости доношења закона и могућих последица које може да произведе, чиме се не испуњавају основни циљеви ове анализе. Анализа ефеката закона се узима као обавезна (јер сваки предлог закона треба да је има), али се у истом члану Пословника Владе по коме је анализа обавезна (чл. 40), то релативизује и каже „ако предлагач оцени да уз нацрт закона не треба да приложи анализу ефеката закона, дужан је да то посебно образложи“ (sic!).

Ништа боља ситуација није ни у погледу свеобухватне реформе прописа (СРП), односно тзв. сече или гиљотине прописа, то јест спровођења једнократног и свеобухватног стављања ван снаге или измене неефикасних, превазиђених и за привреду штетних прописа, ради унапређења правног амбијента, смањења правне неизвесности и повећања конкурентности домаће привреде, а што је према Стратегији регулаторне реформе за период од 2008. до 2011. године требало да се уради до 31.12. 2009. године.

Када се размотри ко су предлагачи закона, онда се види да је стварни гас давала Влада, а Скупштина је само пратила, с обзиром да је углавном предлагач Влада. Дакле, иако је убрзала свој рад на

доношењу закона, Скупштина није ни мало поспешила своју иницијативну улогу у предлагању закона и прописа. Самоиницијативност Скупштине је остала на нивоу ранијег периода, дакле минимална. Из неколико разлога, ово није неуобичајено у транзиционим земљама у почетку транзиције. Прво, у времену транзиције и убрзаног приближавања Европској унији владе су најагилније, друго, у младој демократији у транзиционом периоду по природи ствари постоји знатна доминација извршне власти и, треће, сама скупштина још не заузима положај који јој припада у систему власти.

Али томе може допринети и сама слабост Скупштине, њена (само)потцењеност и неактивност, као и маргинализован положај у односу на Владу. Штавише, парламентарци се нису истакли ни у погледу утицаја на садржај закона узетих у целини, јер је највећи број закона прихваћен у форми у којој је и предложен. Углавном се доношење закона одвијало тако да је владајућа коалиција, као и ранијих година, обезбеђивала већину за њихово доношење. Врло често посланици служе више као гласачка машина Владе него као одговорни јавни актери. То већ није ствар само „дечјих болести“ „младе демократије“ него и самог статуса скупштине, њене композиције, партијског и изборног система, па чак и неких уставних решења. А у таквој ситуацији није за очекивати да ће само по себи доћи до консолидације демократских установа, у овом случају до подизања капацитета и остваривања праве улоге скупштине. За то је неопходна темељна, заокружена и целовита политичка реформа, која би подразумевала доношење сета политичких закона као што је урађено са неким другим „сетовима“. Отпори су ту, међутим, велики, јер би то директно задирало у интересе странака.

Таквој „продуктивности“ Скупштине свакако је допринела промена Пословника о раду почетком године и обезбеђивање ефикасније расправе и рада, а у сврху спречавања опструкције до које је долазило позивањима на нарушавање процедуре, мада је то имало и своју цену у недовољном дискутовању закона, с обзиром на скучено време за расправу (расправа у начели и о појединостима ограничена је на 5 сати, а образлагање амандмана на 2 минута). Поред овог убрзања доношења закона, промена Пословника је унапредила и контролну функцију Скупштине. Уведена је пракса редовних расправа и давања одговора на посланичка питања (добијено је 188 одговора на 225 питања, а на 461 захтев одговорено је са 279 обавештења), док су саме расправе учињене ефикаснијим. Коришћењем могућности постављања посланичких питања и организовања расправа о посебним питањима које предлажу чланови парламента (две посебне седнице и четири дана су били посвећени одговарању на посланичка питања на дату тему), почео се користити механизам надзора над радом Владе, али за сада још увек у рудиментарном облику.

Али, опет, сама промена правила не доводи сама од себе до промене на боље и остаје још штошта да се уради на подизању институционалног капацитета саме скупштине, што је неопходно да би скупштина у потпуности остваривала ону улогу која јој у парламентарном систему власти припада, тим пре када се ради о рационализованом парламентаризму. До тада, скупштина ће и даље остати у статусу неадекватном њеном уставном положају. Што се тиче слабости Скупштине, томе свакако највише доприноси и број странака и коалиција сакупљених у њој.

(ДОМИНАНТНА, А ОПЕТ СЛАБА) ВЛАДА

Што се тиче Владе она је такође у овој години била активнија, што се види и по броју израђених стратегија и броју предложених и иницираних закона, а то је опет водило већој активности министарстава и Владе у утврђивању и вођењу политике у целини, ангажовању око нових закона и њиховом извршавању. Влада је доминирала законодавним процесом – самим тим што је била скоро искључиви предлагач закона и што је многе законе „прогуравала“ по хитном поступку. Такође, као што смо видели, још нису заживели механизми њене контроле од стране скупштине, па се тако извршна власт у Србији наметала законодавној и тако она заузимала централну позицију у систему управљања, уставно намењену скупштини. Из тога би произлазило да је Србија у претходној години дана имала јаку Владу. Али то није случај. Разлози њене слабости су, међутим, нешто другачији него разлози слабости Скупштине. Код Владе је основна слабост њен коалициони карактер.

Уопште је власт у Србији коалиционог карактера још од увођења вишестраначја, некад са већим некад са мањим коалицијама, али су све припадале великим и лабилним коалицијама, што је онда доводило и до слабе владе, јер тада влада зависи од интереса свих укључених у коалицију. Ова последња коалиција је нешто другачија од свих ранијих. Чине је две политички међусобно јако удаљене странке, које су у сталном сукобу од почетка вишестраначја, што би наводило на помисао да је свака коалиција међу њима немогућа. Чему су се, уосталом, противили радикални кругови и у једној и у другој. С друге стране, ради се о две странке које припадају левом центру, с тим што је СПС као социјал-демократска странка мало левија од ДС-а као социјално-либералне странке. Ова коалиција је дугорочно за Србију изузетно важна, јер је довела до „помирења“ и „пацификације“ дугогодишњих политичких непријатеља. Уз то иде и околност да је дошло до промена у крилу крајње деснице, где се доминантна Српска напредна странка такође „европеизирала“ и пришла националном консензусу за улазак у европске интеграције.

Велики је, наравно, проблем и то што странке имају своје страначке интересе који морају да се намире. То се показало у расправи о јавним предузећима где је говорено о томе да се конкурсима избегне да се врши страначка „подела плена“, али очигледно да још није сазрело време за тако радикалне демократске потезе у Србији, а и неће све док постоји овако разуђен партијски систем и коалициони императиви. Тако је и ова Влада, уместо да се одрекне феудализације јавних политика започете још пре шест година, још више је нагласила доследном вертикалном поделом извршне власти која је довела до пуне контроле одређеног ресурса по вертикали. На исти начин је „подела плена“ диктирала и поделу јавних предузећа. Оваква подела је још више нагласила „партократију“ која доминира политичким животом у Србији. А то нас још више удаљава од професионализације јавне управе. Јер, иако је било говора о томе да заменици министара буду из друге странке и тако направи нека равнотежа која би гарантовала да неће доћи до партијске узурпације одређеног министарства, то није учињено. Не знам да ли се странке задовољавају само са удомљавањем кадрова у јавним предузећима или она доиста служе и за финансирање странака, како се увелико прича. Могућности за индиректно финансирање су безбројне.

Карактер и састав коалиционе владе је у само години дана њеног деловања показао непосредне ефекте, по којима се снага Владе показала обрнуто пропорционална партијским интересима и где су функционалност извршне власти и државни интерес често остајали по страни када је у питању интерес коалиционих партнера. Што се тиче лабавости и лабилности коалиције то показују узajамна уцењивања приликом доношења закона, када неки коалициони партнер прети својим неучествовањем у гласању, излобираним пакетима и узајамним „ти мени - ја теби“, као и неизгласавањем неких закона који се онда дуго задржавају у процедури. Другачију врсту слабости је Влада показала и у случајевима масовних окупљања и протеста, допуштајући блокаду међународних путева и стварање огромних губитака железници, али и признањем да нема снаге да брани интегритет и право на мирне демонстрације неких вишеструко осетљивих група. Па и доношење строжих закона против хулиганства је уследило тек након убиства једног навијача.

Међутим, иако фражилна, због свог коалиционог састава и уплетених страначких интереса, Влада се, с друге стране, када се посматра однос Владе и парламента, Скупштини намеће као доминантан фактор. Већ смо утврдили да чињеница да је Влада доминантни иницијатор закона води превласти извршне над законодавном влашћу. Ова превласт се огледа у још неколико сегмената, а понајвише у чињеници да су често закони уопштени и начелни, а да се важне процедуре, конкретна решења и одлуке препуштају дискреционом

одлучивању Владе, односно подзаконским актима. Врло често се, наиме, у законима оставља простор да Влада дода посебне услове, одреди циљне групе, ближе одреди начин додељивања субвенција и одређивања изузетака, као и арбитрарног располагања додељеним буџетским средствима, чиме се опасно нарушава владавина права и њени основни постулати да закони морају бити општи, проспективни, једнаки за све, да се не односе на посебне групе и да не дају привилегије нити дискриминишу. Влади се често препушта да сама располаже буџетским средствима, каналише их и усмерава по сопственом нахођењу, прописујући, посебно у случају субвенција, услове, обим и кориснике. Таквим законодавством Влади се даје законско право да својим одлукама и уредбама уређује нешто што би требало да буде ствар закона и одлучивања Скупштине.

(МОЋАН) ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ

У ситуацији слабе коалиционе владе и парламента у протеклој години су ауторитет и политичка моћ председника Републике значајно расли на уштрб другог дела извршне власти. За разлику од ранијег периода кохабитације и политичке трговине коју је такав политички контекст продуковао, нова ситуација – када су и председник и премијер из исте странке – носи могућност концентрације власти, тим пре ако се ради о слабој влади.

У систему рационализованог парламентаризма, какав је на снази у Србији, парламентарни систем власти је у извесној мери допуњен појачаном улогом председника Републике, која се исказује његовим непосредним избором. Његове надлежности, међутим, нису проширене, тако да председник нема ону улогу коју има у председничким и полупредседничким системима. Сам Устав је у овом смислу некохерентан, што је и природно када се успоставља рационализовани парламентаризам, јер је утврђивање и вођење политике у потпуности дато у руке владе, док непосредни избори јачају положај другог дела извршне власти, председника, а с друге стране је скупштина, као носилац суверености, сведена на гласачку машину.

Из ових разлога је ауторитет председника знатно ојачао, а његова политичка моћ надмашила протоколарни карактер његове функције у односу на владу и скупштину. У ситуацији крхке коалиционе владе, када премијер нема снаге ни средстава да контролише министре од којих су пет чак вође странака са знатним уцењивачким потенцијалом, председник је преузимао на себе улогу која му не припада. Тако се некад оправдано (решавање гасне кризе), а некад неоправдано (претње смењивањем неспособних министара) мешао у овлашћења премијера, што је у функционисању институција значило дебалансирање уставно успостављене равнотеже.

(ОПТЕРЕЂУЈУЋИ) СТРАНАЧКИ ХИПЕРПЛУРАЛИЗАМ

Парламентарни систем за своје добро функционисање треба неколико претпоставки. Прво, нормативне, да је добро уставно постављен; друго, историјске, да постоји дужи континуитет парламентаризма; треће, културне, да постоји култура парламентарног живота; четврто, системске да је у систему све „углобљено“ како ваља у том смислу да је добро уставно постављена позиција владе, скупштине и председника, пето, да све то тако функционише и у стварности, шесто, стабилан и „редукован“ партијски систем. Систем са неколико стотина странака, мноштвом странака у парламенту и коалиционим владама представља још од почетка вишестраначја, дакле пуне две деценије (тачније од 1992. године) препреку добром функционисању институција. Почев од 2001. године коалициона „ширина“ је енормна и владина већина није се битно променила од тада јер је тада чинило 18 а данас чак 14 странака. Томе је свакако допринело одржавање законских решења која су давала „канабе странкама“ могућност да утичу на састав владе, њено деловање и одржање, па тако и све лоше политичке и системске последице које су из тога произлазиле, али и да шире огроман утицај и у Скупштини где тренутно унутар постојећих коалиција са 22 странке постоји чак 6 странака са само једним посланичким местом (човеком-странком).

Наговештај промена представља Закон о политичким странкама са решењем за које се очекује да ће знатно редуковати број странака с обзиром да је за оснивање политичке странке потребно прикупити 10.000 потписа, а за странке мањина 1000. Да та ствар није тако лако ишла показује и чињеница да је у првобитном предлогу Закона било предвиђено само 5000 потписа. С обзиром да је Закон предвидео пререгистрацију странака за очекивати је да ће број странака бити знатно редукован и да неће прелазити пар десетина, што је велико смањење у односу на број од 445. Овај број је до сада варирао и из тог разлога што није била јасна граница између политичких странака и удружења, па се негде помињао број од 600. У сваком случају, ово је један од седам закона који ће да заокруже реформу политичког система. Али, пошто је Законом допуштено да се све странке које се данас налазе у коалицији одрже захваљујући томе да се странкама које су у периоду од 8 година добиле бар један мандат на изборима допушта да се пререгиструју, то су ипак превелика очекивања од редуковања броја странака и стабиловања партијског система. Отуд је за очекивати да ћемо имати неки редуковани хиперплурализам, али он неће бити укинут, чиме су и даље могуће крхке вишестраначке коалиционе владе.

Лоша уставна решења (скандалозно уставно решење да мандати припадају странкама и са тим повезана институција бланко потписа, а чак да ни сама процедура за потписивање бланко оставки није законски регулисана), одржавање страначког хиперплурализма, нестабилне коалиционе владе, лоши изборни закони, одржавање пропорционалног изборног система и задржана пракса да се не напушта место шефа странке избором за председника, све то ствара системски, али и амбијентални проблем за вођење одговорне јавне политике.

Посебан проблем представља чињеница да свака странка која се пријави за изборе добија средства из буџета, а она која уђе у скупштину се и финансира из државног буџета. Није ми јасно зашто се уопште странке финансирају из државног буџета. Ради тога да их не би финансирао неко други? Тајкуни можда? Или моћне корпорације? Па то је и сада случај. Оно што добију из буџета је само за „цепарац“. Нисам сигуран да се у општој коруптивној ситуацији тиме ишта постиже осим што неке странке и постоје само зато да би добијале државну „социјалну помоћ“. А при томе је у прошлој години од 445 странака само 20 њих поднело финансијски извештај. То што је донесен Закон о финансирању странака ништа не значи све док парламентарни одбор за финансије нема довољну контролу финансирања странака, јер нема надлежност да истражује извештаје и да санкционише странке које пропусте да поднесу извештаје. Није сасвим извесно да демократија почива на томе да држава финансира политички плурализам. Њега би било и без тога, с обзиром на подстицаје. Зашто би из џепова пореских обвезника било финансирано нешто што би само по себи сигурно постојало и без тога!

Политичка реформа је значајна због постизања већег легитимитета система, легитимности институција, али и процедура и делатника. У том смислу, срж политичке реформе представља ограничење и смањење моћи странака. То неизоставно подразумева и укидање бланко оставки, о чему се тренутно навелико расправља у врху коалиције. Један корак је направљен у том правцу Законом о избору одборника, по коме ће одборнике убудуће да бирају грађани. Следећи корак је промена начина избора посланика у парламенту. То је кључна промена за боље функционисање парламента и целокупног политичког система.

Велики је пропуст и то што се код доношења „политичких“ закона они не доносе у пакету, чиме би се избегла некомплементарна решења, „шумови“ и неусклађености. Овако је могуће још увек „пливати“ низ струју хиперплурализма и „шлепања“ малих уз велике и великих уз мале.

(НЕРЕФОРМИСАНА) ДРЖАВНА УПРАВА

Мало је урађено и на законодавном оквиру који регулише државну управу, а то је једна од централних бољки упркос повољним оценама Европске комисије у њеном последњем годишњем извештају од октобра 2009. године о административном капацитету српске државне управе. Покушај да се професионализује државна управа са успостављањем положаја државних секретара и променом карактера помоћника министра није успела. Државна управа би, такође, требало да има веће надлежности у формирању државних политика и у извршавању закона што би допринело даљем унапређењу владавине права, уз неопходно успостављање релативне аутономије државе у односу на политичко вођство.

Аутономизација државе би охрабрила правилима руковођено понашање у јавној сфери и минимализовала арбитрарност у администрацији, служећи као супротност неограниченој и политизованој владавини, а с друге стране би утицала на ефикасност државног апарата и тако на његову способност да подржава демократске установе. Тиме би и „квалитет извршења“ био подигнут и боље се остварила заштитна и управна улогу и тако одржао цели пакет транзиционог институционализовања, што подразумева и тржишне институције и владавину права и политичку демократију. Однос руковођења и извршења је централни проблем ефикасности установе. Ова врста ефикасности државног апарата не сме се мешати са високим нивоом државног посредовања и деловања, на пример у економији. Овде се ради управо о постојању оног минимума нивоа ефикасности који је неопходан за одржавање и подизање капацитета институција.

У том смислу, на сам ток транзиције увелико утичу и напори ка реформи јавне управе. Наиме, значај државне аутономије од арбитрарног натурања политичког вођства је такав да релативна аутономија државног апарата у овом смислу неформалног ограничења власти води бржем успостављању демократског поретка и даљег и бржег кретања у правцу консолидације либералне демократије.

Један од проблема без чијег решења није могућа професионализација државне управе је, свакако, и предимензионираност броја запослених који је тек на захтев ММФ-а почео да се решава. Крајем године је донесен закон и утврђене цифре (смањење са 30.730 на 28.400), али је питање колико ће то бити консеквентно изведено.

Проблем предимензионираности управе, па и њене нефункционалности је нешто што се годинама нагомилавало. Целу драматичку његову показују подаци о кретању броја запослених у администрацији у последњих двадесет година:

Крећање броја службеника

	година	број службеника
Савезни органи СФРЈ	1989	12000
СР Југославија	1993	5000
СР Југославија	2001	11000
Србија	2009	30730

Нажалост, још увек не постоји никакав унутрашњи мотив главних политичких актера (странака) за озбиљнију реформу јавне управе, већ она и даље зависи од „притиснутости“ захтевима спољних фактора и потреба прилагођавања европским стандардима, тако да је и у овој години врло споро напредовала. Али је редукција, која треба да се изврши у сваком случају важан и неопходан корак. Тек остаје да се, након редукције, изврши професионализација и тиме аутономизација државе од политичког вођства.

Па ипак, и у папиру о стратегији проширења и главним изазовима за 2009-2010. годину, као и у годишњем извештају Европске комисије за 2009. годину, Србија је добила прелазну оцену за испуњавање политичких критеријума. Дакле, што се тиче копенхагенских критеријума, који захтевају стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, поштовање људских права и заштиту мањина, Србија је задовољила услове. Такође, поред очигледног напретка у погледу визне либерализације, који је и резултирао укидањем виза (19. децембра) Србија је, по том извештају, направила помак и у областима правде, слободе и сигурности.

Када се, међутим, сагледа из угла горе изложеног функционисања институција, тешко да је таква оцена она која даје потпуну и реалну слику. Наиме, Србија јесте напредовала у последњој години дана у погледу економских и политичких критеријума за чланство, као и њеног капацитета за имплементацију европских стандарда, односно постепеном прилагођавању и приближавању законодавства и политика *acquis*-у тиме што је усагласила своје законодавство са 93 од 128 усвојених декларација Заједничке спољне и безбедносне политике. Али, са становишта функционисања институција, што је значајно за њено унутрашње устројство, Србија је још увек далеко од консолидоване либералне демократије.

Исто тако, када се сагледају подаци о пословној отворености привреде и друштва, стање је још увек променљиво и незадовољавајуће. Према истраживању Светске банке о условима пословања у прошлој години, Србија је на листи од 183 земље на 88. месту, што значи да је у односу на претходну годину поправила свој положај

померајући се за два места, са 90. на 88. Она је, што се тиче пословног амбијента (трошкова, административних услова и потребног времена за започињање бизниса), побољшала свој општи положај на листи са 108. места на 73. место (за значајних 35 места). Али је, што се тиче грађевинских дозвола, пала за два места, регистрације својине за шест, заштите инвеститора за три, пореских стопа за десет, извозно-увозних послова за два и реализације уговора за два места. Из тога произлази да је битна промена боље једино у погледу започињања посла и да је само захваљујући тој промени и напретку за 35 места Србија напредовала у целини померањем на листи са 90. на 88. место. Када се упореди са земљама у окружењу показује се да је Србија далеко иза Македоније (32. место), Бугарске (44) Мађарске (47), Словеније (53), а потом и Црне Горе (71) и Албаније (82), а да је испред само Хрватске (103) и БиХ (116).

Овде је типичан пример како број донесених закона и изузетна законодавна активност не гарантују и успешну регулаторну реформу.

Слободан Самарџић¹

Односи Србије и Европске уније – збивања и резултати

УВОД

После политички трусне 2008. године, када су 22 државе чланице Европске уније признале нелегално проглашену независност Косова, односи Србије и Европске уније ушли су фазу неизвесног придруживања. Оваквом одређењу њихових односа током 2009. године доприноси неколико важних чињеница.

Нова Влада Србије, конституисана после ванредних парламентарних избора средином 2008. године, наставила је процес придруживања Европској унији, започет још у првој половини 2001. године, без обзира на тешку повреду суверености и територијалног интегритета земље, како од стране 22 државе чланице ЕУ тако и њених кључних органа – Савета министара, Комисије и Европског парламента. Ови органи су, у име ЕУ, преузели улогу спроводиоца правно непостојећег Свеобухватног предлога за решење будућег статуса Косова (познатијег као план Мартија Ахтисарија) чији је основни циљ установљење надгледане независности Косова. Нова Влада Србије, као својеврсни коалициони савез који подржава петнаест политичких јединица у парламенту (странака, коалиција и удружења), поставила је себи за циљ да настави процес придруживања ЕУ уз истовремено очување суверености и територијалног интегритета Србије на основу Резолуције Савета безбедности УН 1244 (1999). У таквој замисли, Влада се ослонила на неколико чинилаца: прво, пет држава чланица ЕУ није признало независност Косова што у систему једногласног или консенсуалног одлучивања у Савету министара (ЕУ) може спречити изричито неповољне крајње одлуке по државне интересе Србије; друго, ЕУ као међународна организација наднационалног типа није надлежна да доноси формалне одлуке о (не)признавању нових држава, бар не до ступања на снагу Лисабонског уговора; треће, органи ЕУ званично прихватају Резолуцију СБ УН 1244 као важећи међународноправни документ.

Стање неизвесног придруживања у односима између Србије и ЕУ настало је деловањем ових међусобно противречних чињеница. Током 2009. године могао се пратити непосредан исход оваквог контроверзног стања. Њега генерално карактерише нејасан однос видљивих, пре свега техничких, и невидљивих, пре свега политичких, услова

1 Факултет политичких наука; Центар за либерално-демократске студије, Београд.

које ЕУ поставља Србији у процесу придруживања. У том процесу, Србији најтеже падају ови други, што је сасвим разумљиво. Али, ни у погледу оних првих, условно говорећи техничких услова, ствари не стоје добро. Србија није спровела неопходне реформе у три велике области које подпадају под познате критеријуме ЕУ из Копенхагена (1993). У области политичких критеријума, Србија не представља стабилну, па ни консолидовану, демократију са стабилним владама и функционалним парламентима. Њен административни систем је гломазан, неефикасан и знатно политизован, а систем правосуђа крајње неделатан за своју улогу у променљивом друштву. У области економских критеријума, привреда Србија је још увек далеко од потребне конкурентности и институционалне компатибилности привреди ЕУ. Најзад, стање законодавства, и поред релативно великог броја усаглашених „европских закона“ у 2009. години, није прешло праг пуке формалне усаглашености, пре свега због изостанка опште институционалне подршке из области прва два критеријума.

Ако имамо у виду да над овим, технички мерљивим, условима придруживања у случају Србије стоји дебела сенка невидљивих политичких услова, постаје јасно због чега се Србија и ЕУ после 2009. године налазе у особитим стању неизвесног придруживања.

ОПШТИ ПОЛИТИЧКИ ОКВИР

У 2009. годину односи Србије и Европске уније ушли су после међусобног усаглашавања и формулисања новог политичког оквира као последици збивања на Косову и око Косова у првој половини претходне године. Прве координате тог оквира настале су самим чином потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) у крајње несвакидашњим условима. ССП је био потписан 29. априла 2008. године, десет дана пре одржавања ванредних парламентарних избора у Србији после раскида у, до тада, владајућој коалицији, насталог управо због унутрашњих збивања поводом Косова. До тог датума већ је 18 држава чланица ЕУ признало Косово као независну државу, а ЕУ је преко неколико заједничких акција преузела улогу спроводитеља поменутог Свеобухватног предлога... као политичког плана „надгледане независности“. Тај документ никада, ни пре ни после, све до данас, није добио зелено светло Савета безбедности, а по својим прокламованим циљевима требало је да замени важећу Резолуцију 1244 овог органа УН.

Потписивање ССП у политички крајње нетипичним условима није био једини уникатан догађај у богатој историји таквих међународних споразума које је Унија закључивала са државама које су јасно истакле своју оријентацију према европским интеграцијама и, коначно, према перспективном чланству у ЕУ. Такорећи истовремено са давањем потписа на ССП одговорних учесника „европске“ стране,

Савет министара ЕУ својим закључком замрзао је примену Прелазног споразума (Споразума о трговини и трговинским питањима) као дела ССП који, по правилу, ступа на снагу аутоматски по потписивању самог ССП. Овакав обичај ЕУ је увела са генерацијом тзв. Европских споразума који су били закључивани са земљама средње и источне Европе у доброј вери да ће основни споразум сасвим сигурно ступити на снагу. Имајући у виду мешовиту природу основног споразума, тј. потребу да га поред органа ЕУ и државе која се придружује ратификују и све државе чланице ЕУ, што изискује одређено време, уведен је обичај да трговински део тог споразума ступи на снагу одмах по потписивању како се не би губило време у политици прилагођавања (фактички, политици реформи) државе која се придружује. Од свих држава средње и источне Европе и њима придодатим државама западног Балкана, једино у случају Србије Прелазни споразум није одмах по потписивању ступио на снагу. Савет министара у свом закључку од 29. априла 2008. године изнео је услов позитивне оцене главног тужиоца Хашког трибунала о испуњавању обавезе Србије према овом трибуналу. Иако је овај услов назначен и у посебној категорији услова за земље западног Балкана и у уводним одредбама ССП, у периоду који је уследио све до данас (крај јануара 2010. године) он слови као екстензиван услов ЕУ према Србији у свим кључним ситуацијама њиховог међусобног односа.

За градњу новог политичког оквира односа ЕУ и Србије од значаја је још неколико догађаја, који су следили природу везе између ова два неједнака партнера успостављене на основу контроверзне функције ССП. Реч је, најпре, о одлуци Владе Србије из децембра 2008. године о прихватању размештања мисије ЕУ ЕУЛЕКС на Косову. Ова мисија проистекла је из анекса IX поменутог Свеобухватног предлога, а односи се на замену постојеће цивилне мисије УН УНМИК на основу Резолуције СБ УН 1244 новом мисијом ЕУ са сасвим другачијим мандатом у односу на УНМИК. Мандат ЕУЛЕКС-а одређен је сасвим прецизно Ахтисаријевим планом, тако да су одговарајуће заједничке акције Савета министара ЕУ, посебно она од 4. фебруара 2008. године, дословно преузимале формулације о врсти мисије, њеним циљевима и о мандату нове мисије на Косову.

Влада Србије нашла је довољан основ за свој позитиван став према ангажовању мисије ЕУ на Косову у Извештају Генералног секретара УН од 24. новембра 2008. године, где се говори афирмативно о укључењу ове мисије. Иако извештаји ГС УН немају значај правног документа, Влада Србије прихватила је конкретан извештај као довољан основ за свој пристанак око размештаја нове мисије на Косову и Метохији. За ЕУ овај пристанак Владе Србије имао је више симболичан него стваран значај, јер је представљао знак изричитог прихватања правно мањкаве, а политички суспектне улоге ЕУ на независном Косову. Са своје стране, заузврат,

ЕУ је оставила процес придруживања Србије отвореним, или, боље речено, нија га затворила, тј. замрзла, што би вероватно учинила да Србија није дала свој изричито пристанак на ангажовање ЕУ у правцу испуњења функционалних услова на независном Косову.

Исти политички смисао има и Протокол о полицијској сарадњи између Владе Србије и ЕУЛЕКС-а из септембра 2009. године. Тај документ тиче се сарадње двеју полиција у полицијској контроли граничних прелаза између Србије и Косова, пре свега у спречавању кретања људи у сврху криминалних радњи, различитих врста шверца и сл. Али, искључиво техничку природу овог Протокола доводе у питање две ствари: прво, ЕУЛЕКС не располаже оперативним полицијским снагама по угледу на УНМИК тако да, са косовске стране, обавезе из Протокола могу да изврше само службеници Косовске полицијске службе, што је полицијска формација институција независног Косова; друго, у оригиналној енглеској варијанти документа, која је једино меродавна, за реч „граница“ користи се двоструки израз „boundary/border“, што оставља могућност тумачења израза у смислу међудржавне границе (border).

Најзад, нови политички оквир односа Србије и ЕУ назначен је и одлуком Србије од 30. јануара 2009. године да самостално, тј. једнострано, примењује Прелазни споразум. На финансијске последице ове одлуке и њен епилог вратићемо се у следећем делу рада. За сврху скицирања општег политичког оквира односа Србије и ЕУ важан је политички карактер ове одлуке. Тачније речено, оваква одлука има искључиво политички карактер, будући да сведочи о безусловном карактеру Владине политике европских интеграција. На другој страни, на страни ЕУ, постоји не само акт замрзавања једног закљученог споразума (супротно начелу *pacta sunt servanda*), већ и прихватање једностраног акта примене замрзнутог споразума од друге стране уз бројне јавне и званичне похвале таквој пракси, не само друге, него и слабије стране у споразуму.

Ови примери нам јасно показују да је у другој половини 2008. и током 2009. године успостављен специфичан политички оквир односа Србије и ЕУ који се ни у формалном погледу не може посматрати као партнерски однос. Сасвим супротно, у том оквиру ЕУ је изградила став безобалног условљавања, док је Србија изградила став добровољног подређивања.

ИСПУЊАВАЊЕ ОБАВЕЗА СРБИЈЕ

Један од основних механизма прилагођавања државе у процесу придруживања са перспективом приступања ЕУ јесте приближавање њених прописа, пре свега законских аката, правном поретку ЕУ. Ово су обавезе државе из треће корпе критеријума из Копенхагена (1993), али оне својим регулативним и правним ефектима

обухватају значајне аспекте прве (политички) и друге (економски) групе критеријума.

Посебно после потписивања ССП, или претходних „Европских споразума“, држава улази у сферу уговорне обавезе свог законског усклађивања са правним тековинама ЕУ. Србија је, додуше, и пре потписивања ССП, а практично од утврђивања Европског партнерства после самита ЕУ у Солуну (2003) започела са приближавањем одређених законских решења важећим европским, али ју је прави посао у овој области чекао тек после потписивања ССП. Оно што Србију и у овом случају разликује од свих других земаља које пролазе или су прошле овај процес, јесте неизвесност која стоји између чина потписивања и ступања на снагу ССП, јер тек ово последње даје пуни смисао свим претходно започетим и обављеним пословима законског прилагођења.

Припремајући са за овај подухват Влада Србије је израдила обухватан документ под називом Национални програм за европске интеграције (НПИ) и усвојила га октобра 2008. године. У том документу садржане су све активности законодавства и одговарајућих институционалних промена које треба обавити с јединственим циљем да се до краја 2012. године испуне сви политички, економски и правни критеријуми за чланство Србије у ЕУ. По овом документу, утврђен је и механизам тромесечног праћења и извештавања о достигнутим циљевима, чиме је замењен механизам једногодишњих акционих планова за усклађивање законодавства који је настао у оквиру Европског партнерства.

Према динамици НПИ (који је као документ сачињен априла 2008. године) за период од јула 2008. до децембра 2009. године требало је усвојити 344 прописа у готово свим областима, од којих 145 законских. Мерено строгим критеријумима Европске комисије, посао је довршен уколико су испуњене све три фазе законског акта – доношење одлуке, усвајање прописа и спровођење мере – тако да су тромесечни извештаји као довршене узимали у обзир само акте који су прошли ове три фазе. На крају овог периода (децембар 2009. године) могло се закључити да је од 344 планирана акта усвојено 273 (79%). Што се самих закона тиче, у истом периоду било је планирано 145 прописа, припремљено 113, а усвојено 109, што чини 75% плана.

Занимљива је дистрибуција ових резултата по временским раздобљима извештаја. У периоду од јула до децембра 2008. године од 50 предложених закона усвојено је свега 17. У првом тромесечју 2009. године од планираних 36 закона, предложено је 23, а усвојено само 8. Треба имати у виду да се овде нису бројале пренете обавезе из претходног периода. У следећем кварталу, април-јун 2009. године, долази до праве законодавне револуције у Србији када је реч о законском усклађивању са правом ЕУ. У том периоду предложено је 15, а усвојено 42 закона. Будући да је међу усвојеном законима

већина неусвојених у претходном периоду, у извештајној статистици појављује се неуобичајен проценат од 282% усвојених закона. Исти тренд следи у следећем кварталу (јули-септембар): 13 планираних, девет предложених и 20 усвојених закона (222% у односу на квартални план). Последњи годишњи квартал (октобар-децембар) бележи готово истоветан успех: 25 планираних, 13 предложених и 22 усвојена закона (169%).

Ове бројке говоре о једном законском обухвату и о квантитету. Велики број нових закона обухватио је бројне области живота у којима европске интеграције захтевају сагласно законско уређење оном у ЕУ. Ту су области конкуренције, пољопривреде, правде, унутрашњих послова, безбедности, слободе и друге. О квалитативној страни овог подухвата моћи ће да се говори на основу праксе спровођења ових бројних закона. Основно је питање колико ће они бити делотворни у конкретним условима Србије. Постоји неписано правило да нема доброг закона који се лоше спроводи, па оно важи и за европско законодавство Србије.

Европска комисија у свом годишњем извештају за Србију (*Progress Report for Serbia 2009*) похвалила је овај законодавни резултат Владе и парламента Србије. Истакла је чињеницу да је он, када је о Народној скупштини реч, последица измена и допуна Пословника о раду Скупштине које су усвојене фебруара 2009. године. Нови Пословник је, међутим, увео многе рестриктивне одредбе које ограничавају парламентарну дискусију, омогућавају председнику парламента да обједињава расправу о већем броју законских предлога, па и оних тематски разнородних и уопште дају председнику парламента прилична дискрециона овлашћења у вођењу седница. Разлог оваквих измена и допуна Пословника владајућа већина нашла је у спречавању опструкције рада парламента од стране опозиције. Искуство деловања Народне скупштине током 2009. године показало је на конкретним примерима парламентарних расправа да су уведене пословничке рестрикције биле контрапродуктивне за рационалну могућност прихватања бар неких од бројних и често разумних амандмана опозиције на законске предлоге Владе. Статистика усвојених амандмана опозиције (мање од 1%) посредно лоше сведочи и о квалитету усвојених закона. Закључак је или да су законски предлози били савршени или да је опозиција у српском парламенту практично елиминисана. У прилог првој претпоставци говори став из поменутог Извештаја Комисије да се „понавља пракса опструкције опозиције преко подношења великог броја *небитних амандмана* (истакао С.С.) на нацрте закона.“ Ипак, пре ће бити да је пословничким изменама створена вештачка атмосфера перманентног цајтнота, па су законски предлози владе лагано пролазили и парламентарне одборе и пленуме и бивали усвојени од стране владајуће већине као обичне гласачке машинерије.

Ова процедурална мањкавост најзаслужнија је за експресно усвајање „европских закона“ у другом, трећем и четвртном кварталу

2009. године. Србија је стварно у периоду јули 2008 – децембар 2009. године добила 109 „европских закона“, али је велико питање колико ће они у животу производити европске последице.

Осим ових процедуралних проблема у процесу усвајања закона, може се констатовати још један негативан ефекат ултимативног приоритета „европских закона“ у постојећем систему власти Србије. Током 2009. године на дневном реду Владе и Скупштине нису се нашли неки закони од кључног значаја за законско уобличије уставног система заснованог новим Уставом Србије (2006). Рецимо, изостављено је предлагање и усвајање Закона о Уставном суду, Закона о Народној скупштини, Закона о финансирању политичких странака, Закона о имовини локалних самоуправа и АП Војводине, Закона о финансирању АП Војводине (иако је Статут ове АП усвојен и ступио на снагу), Закона о реституцији и др. Доношење ових закона неопходно је за консолидовање целокупног политичког система Србије што је значајно по себи, али и у контексту европских интеграција као основне полуге демократске реформе друштва и државе. Што је ово изостало, говори о знатно лимитираној, политичко-прагматској перспективи европских интеграција у владајућој коалицији Србије. Додатни проблем је у томе што овакву перспективу европских интеграција Србије деле и органи Европске уније.

Као што је већ поменуто, после одлуке Савета министара ЕУ да замрзне примену Прелазног трговинског споразума са Србијом, Влада Србије је одлучила да самостално и једнострано примени овај Споразум. У оваквом несвакидашњем режиму Споразум је примењиван годину дана, од 30. јануара 2009. до 1. фебруара 2010. године. На основу позитивног мишљења главног тужиоца Хашког трибунала Савет министара је у децембру 2009. године одлучио о одмрзавању овог Споразума. У периоду од годину дана Србија је, на основу одредаба Прелазног споразума, почела да смањује увозне царинске тарифе за робу из држава ЕУ. У јавности Србије тим поводом отворила су се два питања: прво, зашто се уопште једнострано примењује један међународни уговор и друго, колики је финансијски губитак Србије настао овом мером Владе.

Поводом првог питања, Влада Србије није понудила конзистентан одговор. У политичком смислу тврдила је да је добро да Србија одмах почне са применом Споразума као очигледан доказ органима ЕУ да је она посвећена европским интеграцијама. При томе се рачунало на две ствари: на повољан утисак код органа ЕУ, али и на кратко трајање замрзнутог статуса Споразума. Будући да је режим једностране примене потрајао дуже него што се претпостављало и да су у јавности почели да се рачунају трошкови оваквог поступања државе (и до триста милиона евра на годишњем нивоу), што је било друго основно питање, Влада је променила тактику одбране. У финансијску калкулацију укључени су добици које је до-

маћа привреда имала од аутономних трговинских преференцијала (АТП) које је ЕУ једнострано увела за Србију новембра 2000. године, дакле, непосредно после великих политичких промена октобра исте године. Реч је о либерализацији увозне политике ЕУ према Србији која је укинула царинска оптерећења за скоро све врсте производа који се увозе из Србије. Влада Србије изашла је средином године са податком да је на овај начин достигнута уштеда за српске увознике од 2,2 милијарде евра од почетка примене АТП, а само за претходну годину (2008) та уштеда износи 385 милиона евра. Тада се први пут износи официјелни трошак једностране примене Привременог трговинског споразума, који за прва три месеца (фебруар-април 2009. године) износи 17 милиона евра. Судаћи по бројкама, тај трошак сасвим се губи у мору добитака на основу АТП.

Данас, када је Привремени трговински споразум најзад достигао своју уговорну нормалност, може се са више хладне главе приступити овој неписаној обавези Србије која (не)проистиче из ССП. Аутономни трговински преференцијали представљају познат гест ЕУ према многим неразвијеним државама и посебно уобичајен према онима које су се од деведесетих година прошлог века упутиле ка чланству у ЕУ. У трговинским односима са тим државама овај режим представља за ЕУ нулту тачку. Царинске обавезе тих држава према ЕУ наступају тек са применом ССП, тј. Привременог споразума. Та примена претпоставља не само трошкове придружених држава услед постепеног смањења царинских стопа према ЕУ, него и истовремене компензације од стране ЕУ. Оне су практично немогуће без ступања на снагу Привременог споразума. Реч је о финансијској помоћи из одговарајућих инструмената ЕУ као што су некада били програми PHARE и SAPARD, или данас програм ИПА (Instrument of Pre-Accession Assistance). Без оваквих компензаторних финансијских аранжмана либерализација трговинске политике придружене државе имала би велике потешкоће.

Током једностране примене Привременог споразума Србија није могла да рачуна са оваквим финансијским инструментима. (О овоме у следећем делу рада). У том смислу, она је овим чином ушла у велики финансијски ризик. Са становишта коначног епилога ове политике, трошак од неких 60 милиона евра (апроксимативно за целу 2009. годину, будући да Влада није изнела податке о трошковима једностране примене за цео једногодишњи период) представља чист губитак. Њега, наиме, не би било да није било једностране примене Привременог споразума. Влади остаје други аргумент. Она може да тврди да је до одмрзавања Привременог споразума од стране Савета министара дошло, не само на основу позитивног извештаја главног тужиоца Хашког трибунала (који, истини за вољу, и није био сасвим позитиван), него можда и више због практичног доказа привржености Србије европским интеграцијама. Са тог становишта, оних шездесетак

милиона евра трошка услед измењене царинске политике представља заправо успешан улог у наставак европских интеграција Србије.

Остаје закључак да је Србија током 2009. године своје обавезе на основу ССП, тј. процеса стабилизације и придруживања, извршила уз велике материјалне и још веће нематеријалне трошкове. У ономе што следи изнећемо и неке добитке из овог процеса.

ДОБИЦИ И ПОСТИГНУЋА

Једини опипљив резултат процеса стабилизације и придруживања за Србију јесте њено укључење у Инструмент ЕУ за приступну помоћ (помињан ИПА програм, односно фонд). Србија је укључена за финансијски период 2007-2012. година, и у том периоду планирано је да добије 1,183 милијарде евра. Од ове суме за 2009. годину планирано је 190 милиона евра. Од пет области за коју важи финансијска помоћ ЕУ у оквиру овог фонда, Србија као потенцијални кандидат може да користи помоћ само за две: изградњу институција и прекограничну сарадњу. За преостале три области – регионални развој, развој људских ресурса и рурални развој – потребно је да добије статус кандидата за приступање ЕУ, о чему ће бити речи у наредном делу рада.

Од 190 милиона евра за 2009. годину који су били намењени за програме из наведене две области, 100 милиона је било преусмерено у буџетску помоћ. Због строго наменске природе средстава из ИПА фонда, операција преусмерења обављена је уз изричито одобрење Европске комисије. То само значи да су две важне компоненте транзиције, а посебно она која се односи на изградњу институција, остале без планираних средстава. У буџет Србије отишао је новац који је требало да послужи другој сврси, јачању законодавства и јавне управе. У јавности је био створен погрешан утисак да Србија добија од ЕУ (Комисије) сто милиона евра за буџетску подршку независно од планираних наменских средстава ИПА фонда. Такав утисак плански су стварали чланови Владе задужени за европске интеграције честим најавама, а потом и честим истицањем чињенице да је Комисија одобрила средства за буџетску подршку без објашњења да је реч о преусмереним средствима.

СТИЦАЊЕ СТАТУСА КАНДИДАТА ОМОГУЋИЛО БИ СРБИЈИ УКЉУЧЕЊЕ три поменути области у оквир предприсупне помоћи и знатно повећало обим финансијске подршке. То се, нарочито, односи на регионални развој који као категорија помоћи привлачи знатна средства ИПА фонда. Очекујући брзо решење свог статусног питања или, пак, симулирајући такво очекивање, Влада Србије израдила је и дала у скупштинску процедуру Предлог закона о регионалном развоју. Овај предлог је био прилично некавалитетно урађен, на

шта је скупштинска опозиција указала великим бројем амандмана. Нови Пословник о раду Народне скупштине и овом приликом омогућио је брзо и олако прелажење преко примедби опозиције и Закон је усвојен септембра 2009. године. Једна од озбиљнијих замерки овом закону тицала се одредби које су омогућавале да конкретно одређивање региона (тзв. статистичких региона на основу стандарда Комисије) не буде део закона већ ствар Владине уредбе о спровођењу овог закона. Тиме је омогућено да законска материја постане предмет подзаконског уређивања. Када је Влада крајем децембра исте године израдила одговарајућу уредбу, она је истог часа постала повод за политизацију, најпре унутар саме Владе, па онда и у широј јавности. Иако је требало да региони у овом закону буду статистичке јединице за неку будућу ИПА помоћ, пре свега неразвијеним деловима земље, настала је политичка борба око осетљивог питања територијалне организације власти у Србији.

Средином децембра 2009. године Савет министара ЕУ донео је одлуку о визној либерализацији према Србији. Иако се ово питање не помиње у ССП, дугогодишње стање рестриктивне визне политике према Србији од стране држава чланица ЕУ и саме ЕУ као целине деловало је крајње неприродно с обзиром на велике идеје и вредности „уједињене Европе“. После вишегодишњег преговарања и постепеног испуњавања строгах и компликованих услова прекограничне контроле, Комисија је у јулу 2009. године израдила позитиван Извештај о испуњености критеријума, на основу кога је Савет донео поменуто одлуку.

Али, ни ова одлука Савета није прошла без озбиљних политичких импликација по Србију, које су се најчешће до сада односиле на Косово и Метохију. Извештај Комисије изричито је налагао да се евентуална одлука Савета не односи на грађане Србије који своје боравиште имају у овој покрајини Србије. И фактички и законски овај захтев погађао је Србе из покрајине који уредно располажу правима држављанства, па тиме и пасошима Србије. Решење је налагало да управни органи Србије, који издају нове биометријске пасоше својим држављанима, такве пасоше не издају грађанима који живе на Косову и Метохији. Иако то противречи званичној политици Србије према овој покрајини, влада Србије сложила се са овим захтевом Комисије, тј. са одговарајућом одлуком Савета. Наводни повод оваквом ставу ЕУ, да је овакав подухват неопходан ради недостатака у механизмима контроле граничних прелаза са Косовом, делује као покриће за нарочити политички ефекат ове одлуке: политичка и свака делатна склоност ЕУ ка независном Косову овим добија још једну практичну потврду. С друге стране, и овом приликом потврдило се правило у процесу европских интеграција Србије: сва постигнућа и добитке она мора да плаћа тешким политичким ревандацијама.

ОТВОРЕНА ПИТАЊА

Европске интеграције Србије крећу се изузетно успореним темпом. Девет година после увођења земље у процес стабилизације и придруживања, Србија се налази у статусу потенцијалног кандидата, што је почетни статус у коме се нека земља у процесу придруживања може наћи.

Децембра 2009. године Влада Србије је поднела пријаву тада председавајућем Уније (Шведској) за добијање статуса кандидата. И поред тога што је Србија у великом заостатку у процесу придруживања, отворило се објективно питање да ли је ова пријава Србије преурањена. Средином децембра тек је била скинута суспензија са Прелазног (трговинског) споразума, а почетак ратификације ССП у државама чланицама није био ни на видуку. У саопштењу поводом одмрзавања Привременог споразума Савет министара је тек најавио да ће на некој од наредних седница размотрити давање препоруке државама чланицама за ратификацију ССП.

Шта стоји на путу стицања статуса Србије као кандидата за члана ЕУ? Основни предуслови на страни ЕУ јесу процедурални и политички. Њих је могуће одвојено приказати, али они у стварности нису одвојени, већ уско преплетени у том смислу да испуњење сваке процедуре зависи од политичких чинилаца, процена и услова. Тако је то и иначе, али досадашње богато искуство придруживања и приступања Европској унији није манифестовало такву невидљивост и непредвидљивост односа процедуре и политике као што је случај Србије.

Што се процедуре као такве тиче, после подношења пријаве за кандидата, Савет министара једногласном одлуком прослеђује пријаву Комисији са захтевом да она обави технички део посла. У овом моменту (крај јануара 2010. године) до тога још није дошло, с тим што је шпанско председништво Уније властима Србије обећало да ће учинити све са своје стране да се за његовог мандата (до 1. јула 2010. године) обави највећи део посла око кандидатуре Србије. После одлуке Савета министара, Комисија прослеђује држави упитник који садржи око четири хиљаде питања из области три критеријума за приступање – политичких, економских и критеријума који се тиче способности државе да преузме обавезе из чланства у ЕУ (33 поглавља усклађености законодавства државе са правним наслеђем ЕУ). После оцене Комисије о квалитету одговора (што подразумева могућност да Комисија накнадно достави још један број питања), она шаље своје мишљење Савету министара који, поново једногласно, доноси одлуку о статусу државе као кандидата за пријем у ЕУ. Такву исту одлуку доноси у тој фази и Европски парламент.

Значи, чисто процедурално гледано, на путу до статуса кандидата стоје две једногласне одлуке Савета министара. Али, томе, у случају Србије, треба додати и сасвим сигуран услов да, бар пре почетка ратификације ССП, одлука о статусу кандидата неће бити донета. Без обзира на то што је ратификација ствар сваке појединачне државе чланице, тај процес вероватно неће започети пре неформалне препоруке Савета министара, која такође захтева једногласност. У овој тачки процедуре налази се место потпуне политичке неизвесности. Реч је, разуме се, о питању признавања Косова као независне државе. Као што је познато, пет држава чланица ЕУ није признало овај нелегалан чин, а остале (22) јесу. Већ ова чињеница уноси нејасноћу у погледу потребних одлука Савета министара од којих зависи статус кандидата Србије. Рецимо, тешко је очекивати да ће било која од 22 државе које су признале Косово извршити ратификацију ССП у ситуацији дијаметралног неслагања са званичним ставом Србије око косовске независности. А процедура (једногласност) каже да је довољно да ратификацију не изврши само једна па да ССП никада не ступи на снагу. О овој ствари мора се успоставити консензус у Савету министара пре било које одлуке коју ће он донети у процедури одобрења статуса кандидата Србији. Сада је сасвим неизвесно колико би дуго то могло да потраје.

Други ниво проблема је фактичка политика коју у овој ствари води Комисија. Она, с једне стране, стално охрабрује Србију у њеној политици придруживања безостатно подржавајући деловање владајуће коалиције коју, политички прилично некоректно, у својим званичним документима и иступањима својих функционера, назива „проевропском“. С друге стране, Комисија према Косову води политику као према независној држави укључивши га у процес стабилизације и придруживања не више као покрајину Србије под међународном управом, већ од 17. фебруара 2008. године као државу која у овом процесу делује искључиво посредством својих органа.

На ове противречне чињенице, које Комисија држи у неком свом складу, ово главно оперативно тело ЕУ упутило је Србију у свом последњем годишњем Извештају (за 2009. годину). Узгред речено, представници власти Србије дочекали су тај извештај у готово тријумфалном расположењу због многих похвалних тонова упућених Србији и, пре свега, њеној влади за општи напредак у процесу придруживања у току извештајне године. За ово су, донекле, имали основа у поменутом Извештају, али то представља само ону једну страну политике Комисије. Али, ни она друга, противречна првој, страна није изостала у истом Извештају. Штавише, јасноћа којом се она излаже не оставља недоумице око базичног односа Комисије према независном Косову. Између осталог, овде

се каже: „Одбијање Србије да призна царинске печате Косова изазива озбиљну забринутост у погледу утицаја на трговину и регионалну сарадњу. Србија и Косово треба да постигну прагматична решења који ће омогућити да кључни регионални форуми наставе да испуњавају своју улогу у унапређивању регионалне сарадње и развоја. Конструктивна сарадња у питањима у вези са Косовом је кључни приоритет Европског партнерства.“ Нешто даље, Комисија излаже став који већ делује као писани а још недеklarисани услов за успешан наставак политике европских интеграција Србије: „Регионална сарадња и добросуседски односи чине суштински део процеса интеграције у Европску унију.“

Овим ставовима Комисије, која, за разлику од политички шароликог и непоузданог Савета, у ЕУ слови као пријатељ европских интеграције Србије, треба придодати и критику Србије у истом Извештају због њеног одржавања и подржавања, како се дословце каже, „паралелних институција на Косову“. Ако су за Комисију, после нелегалног проглашења независности Косова од стране привремених институција самоуправе, „паралелним“ постале институције Србије које је УНМИК и формално и фактички признавао, онда није остао ни привид статусне неутралности Комисије којом се она понекад самоодликује.

Примери процедурално-политичких заврзлама у којима се налази потенцијална кандидатура Србије говоре о потпуној неизвесности процеса придруживања наше земље. Година 2009. можда је и више него претходне показала објективну дубину проблема. Почев од 2001. године никада у процесу придруживања Србије није уложено толико политичке енергије, ентузијазма и разноврсних активности као током 2009. године. Европске интеграције постале су више од заштитног знака Владе и владајуће већине, карта на коју се улаже сав расположиви иметак. Али, биланс коначних успеха је јако скроман (визна либерализација), и сам плаћен високом политичком ценом, док је биланс фазних успеха недовољан да се, у све гушћој магли, неизвесности препозна и најближи фазни циљ (кандидатура).

У овој игри политички чиниоци ЕУ очигледно оперишу неписаним условима за Србију. А, објективно говорећи, за Србију су довољно тешки и они писани. Из те перспективе, можда ће 2010. година бити пресудна за европске интеграције Србије. Све зависи од тога да ли ће игра са неписаним условима коју намеће ЕУ уродити плодом или ће бити коначно одбачена од стране Србије. Пошто је процедура за стицање статуса кандидата отворена, вероватно је да се одлука о овоме не може бесконачно одлагати. Можда је управо зато процедура за кандидатуру и отворена а да се многи услови за то још нису испунили.

*Милош Живковић*¹

Владавина права

УВОД

Реформа система спровођења права, прецизније и уже правосудног система, начелно посматрано, представља један од најизазовнијих и најсложенијих задатака који се могу поставити пред власти у једној држави. Урбана легенда каже да су власти Италије, суочене са непрестаним губитком спорова пред Европским судом за људска права у Стразбуру у вези с чланом 6. Европске конвенције о људским правима и основним слободама (којим се утврђује право на правично суђење као људско право), свесно донеле одлуку да не мењају своје прописе и да плаћају накнаде штета према стразбуршким пресудама, јер је то једноставније и јефтиније од реформе правосудног система. Разлози због којих је реформа баш овог државног и друштвеног подсистема толико сложена и тешка многоструки су. С једне стране, правосудни систем је као такав веома комплексан и тром, што га чини непогодним за нагле резове и драстичне промене. Оваквим променама не погодуде ни чињеница да је неопходно остварити континуитет у деловању правосуђа током реформе, па никаква пауза не долази у обзир. С друге стране, друштвени значај правосуђа и независности судства захтева да сваки покушај промена који би имао и персоналну компоненту буде врло пажљиво осмишљен и спроведен, како не би биле повређене уставне гаранције сталности и независности судијске функције. Не треба превидети ни чињеницу да је реформа правосуђа обично неповољна за носиоце политичке власти, због тога што је за њено спровођење потребно много времена, а да би реформа показала резултате неопходно је свакако више од 4 године, колико траје редовни политички мандат једне извршне власти. Отуд се носиоцима извршне власти најчешће не исплати да се упуштају у реформу правосуђа – по среди је тежак посао неизвесног исхода, пун могућих странпутица и грешака које у политичком смислу могу бити врло скупе, а чак и ако се посао уради без грешке, резултати ће наступити прекасно да би протагонисти реформе могли да је одговарајући политички „наплате“. Правосудни систем зато сувише често бива предуго запостављен, проблеми се гомилају а решавају се само они најхитнији, често по цену проузроковања још већих проблема на средњи и дужи рок, да би напослетку

1 Правни факултет, Београд.

правосуђе и систем спровођења права испливао у први план као најзначајнија препрека друштвеном и економском развоју земље.

Нешто слично поменутом начелном разматрању догодило се у Србији у последњих неколико деценија. Промене правосудног система обављене од почетка деведесетих година прошлог века нису биле фундаменталног домашаја – углавном се радило о секторским изменама, које су углавном биле бесплодне, мада су понекад пружале и добре резултате (примера ради, издвајање регистра привредних друштава из суда у независну агенцију значајно је олакшало и убрзало регистрацију привредних друштава). Једине значајније промене представљале су повремене кадровске чистке у правосуђу, почев од оне спроведене 1993. године, када је била уклоњена већина судија које нису биле српске националности а нису се показале лојалне Милошевићевом режиму, преко 1997. године када су уклањане судије које су уставале против изборне крађе на локалним изборима 1996. године, па све до кадровског чишћења (непотпуне или неуспеле, мишљења се не слажу, лустрације) после октобарских промена из 2000. године. Последица оваквог третмана правосуђа огледа се у чињеници да је овај систем функционисао с великим тешкоћама, уз озбиљне индиције да је захваћен корупцијом, као и у великом броју застарелих кривичних предмета,² претерано дугом трајању парничних и извршних поступака и значајном губитку поверења јавности у институцију правосуђа у Србији. Због свега наведеног сматрам хвале вредним политичку намеру извршних власти у Србији изабраних 2008. године да покушају да учине једну темељиту реформу правосудног система у Србији, операционализовану у доношењу сета правосудних прописа 22. децембра 2008. године (разуме се, ова похвала не односи се нужно и на начин на који је ова намера остварена).

Овај кратак преглед реформи учињених у области спровођења закона у Србији током 2009. године биће отуд у значајном делу посвећен начину на који су прописи донети на самом крају 2008. године примењени током 2009. године, укључујући и осетљиво питање избора и реизбора судија и заменика јавних тужилаца обављеног крајем 2009. године. Поред ових, најзначајнијих измена које се тичу владавине права схваћене у најширем смислу, ваља поменути и измене или планиране измене појединих процесних прописа, иако се не ради о институционалним променама у ужем смислу, пошто и ове промене имају значајан утицај на делотворност правосудних институција у целини. Напоследку, прегледом ће бити обухваћени и прописи из

2 Према званичним подацима Министарства правде Републике Србије, број ових предмета у периоду од 1.1.2002. до 30.6.2007. године био је 4316. Званичних података за период после јуна 2007. године нема или нису објављени, али основано се може претпоставити да тренд застаревања великог броја кривичних предмета није заустављен.

тзв. „антикорупцијске“ сфере, пошто је корупција, по готово опште-прихваћеном мишљењу, најзначајнији проблем који спречава пуно остварење владавине права у Србији. Сходно томе, преглед ће бити подељен на три целине: реформу правосуђа (у ужем смислу), којој ће бити посвећено највише пажње, те спровођење и реформу процесних прописа и спровођење и реформу антикорупцијских прописа.

РЕФОРМА ПРАВОСУЂА ТОКОМ 2009. ГОДИНЕ

Нормативне основе једне од најкоренитијих реформи правосуђа у Србији икада, постављене су доношењем сета правосудних закона крајем 2008. године. Скупштина Србије донела је дана 22. децембра 2008. године следеће прописе за спровођење реформе правосуђа:

1. Закон о уређењу судова (Сл. гласник 116/2008-3; мање измене у 104/2009-3);
2. Закон о судијама (Сл. гласник 116/2008-11; Одлука Уставног суда Србије о неуставности појединих одредби у 58/2009-11; мања измена у 104/2009-3);
3. Закон о Високом савету судства (Сл. гласник 116/2008-21);
4. Закон о јавном тужилаштву (Сл. гласник 116/2008-27; мања измена у 104/2009-3);
5. Закон о Државном већу тужилаца (Сл. гласник 116/2008-40);
6. Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва (Сл. гласник 116/2008-47).

Током 2009. године овим прописима додат је још један, који се посредно односи на правосудни систем. Реч је о Закону о Правосудној академији (Сл. гласник 104/2009-7), установи чији је циљ омогућавање сталног стручног усавршавања судија и заменика јавних тужилаца за обављање ових дужности. Што се тиче поступка „нултог“ избора судија, његов нормативни основ (као, уосталом, и основ за целокупну реформу правосуђа) садржан је у Уставу Републике Србије (Сл. гласник 98/2006-3; конкретно члан 147), Уставном закону за спровођење Устава Републике Србије (Сл. гласник 98/2006-29; чланови 6 и 7) и прелазним одредбама Закона о судијама (чланови 99 до 101). Слично је и у погледу избора јавних тужилаца, односно њихових заменика – уставни основ се налази у Уставу Републике Србије и Уставном закону за његово спровођење (члан 8), а детаљи „нултог“ избора уређени су прелазним одредбама Закона о јавном тужилаштву (чланови 128 до 131).

Представићу укратко примену сваког од поменутих прописа током 2009. године, уз кратку оцену успешности и ефикасности те примене. При томе не треба губити из вида да је реформом правосуђа предвиђено да нови систем почне да се примењује од 1. јануара

2010. године, што значи да су активности предузете у 2009. години, које ће бити обухваћене прегледом, још увек суштински „припремне“, иако су неке од њих, првенствено избор судија и јавних тужилаца и њихових заменика, веома значајне за успех реформе.

Представљање реформе почиње прописима о јавним тужиоцима, јер је њихово спровођење, а поготово избор јавних тужилаца и њихових заменика, ипак мање правно осетљиво имајући у виду чињеницу да је јавно тужилаштво уставно дефинисано као самосталан, али не и независан орган, те да отуд јавни тужиоци и њихови заменици начелно уживају мање гаранције своје позиције од судија. У нормативном смислу, новост уведена реформом огледа се у установљавању Државног већа тужилаца, органа предвиђеног члановима 164 и даље Устава Републике Србије из 2006. године. Државно веће тужилаца има улогу у избору заменика јавних тужилаца, који се, за разлику од јавних тужилаца, бирају за стално (осим првог избора, када им мандат траје 3 године и бира их Народна Скупштина на предлог Државног већа тужилаца), потом у поступку напредовања стално изабраних заменика јавних тужилаца, и напослетку и у поступку престанка њихове функције. У односу на раније уставно решење, које је избор препуштало законском уређењу,³ решење из важећег Устава детаљније уређује начин избора тужилаца и пружа мање простора законодавцу да експериментира са различитим механизмима избора јавних тужилаца и заменика.⁴ Тенденција уставног решења из 2006. године је, тако, обезбеђивање веће извесности у погледу поступка избора, с једне стране, и балансирање и умањење непосредног политичког утицаја на избор заменика јавних тужилаца који се бирају за стално, с друге стране. Народној скупштини остао је избор јавних тужилаца,

3 Чланови 103 и даље Устава Републике Србије из 1990. године (Службени лист 1/1990-1).

4 А такво експериментисање обележило је нарочито период после политичких промена из 2000. године. Тако, Закон о јавном тужилаштву из 1991. године (Службени гласник 43/1991-1673, измене у 71/1992-2385, престанак важења у 63/2001-13), донет по усвајању раније важећег Устава Републике Србије из 1990. године, предвиђао је да Народна скупштина бира Републичког јавног тужиоца на предлог свог надлежног радног тела (члан 31), а потом Републички тужилац предлаже остале тужиоце и заменике Народној скупштини (члан 32). Истоимени закон из 2001. године (Службени гласник 63/2001-13, измене у 42/2002-21, 39/2003-4, 44/2004-2, 44/2004-6, 51/2004-11, 61/2005-3, 46/2006-173, 106/2006-57, престанак важења у 116/2008-27) неколико пута је међан управо у делу који уређује начин избора јавних тужилаца и њихових заменика (члан 56) – у изворном тексту из 2001. године било је предвиђено да јавне тужиоце бира Народна скупштина на предлог Високог савета правосуђа, а да заменике самостално бира Високи савет правосуђа, изменама из јула 2002. године било је предвиђено да Народна скупштина бира и тужиоце и заменике на предлог Високог савета правосуђа, изменама од априла 2003. године било је предвиђено да предлог за јавног тужиоца даје Влада, а за заменике надлежни министар, што је априла 2004. године Уставни суд прогласио неуставним чиме је враћено решење из измена од јула 2002. године.

који имају временски ограничен мандат, и први избор заменика јавних тужилаца, такође на одређено време.

Детаљи у вези с првим избором чланова Државног већа тужилаца (даље: ДВТ) уређени су прелазним и завршним одредбама Закона о Државном већу тужилаца (чланови 50 и даље). Избор је извршен на седници Народне скупштине од 30. марта 2009. године, а од 8 изборних чланова ДВТ⁵ изабрано је њих 7: Ђорђе Остојић, заменик републичког јавног тужиоца, Владимир Вукчевић, тужилац за ратне злочине, Саша Иванић, заменик окружног тужиоца у Београду, Ивана Летица-Павић, заменица окружног тужиоца у Новом Саду, Љубиша Драгашевић, општински тужилац у Новој Вароши, Небојша Ђирјаковић, заменик општинског јавног тужиоца у Крагујевцу⁶ и професор Правног факултета Универзитета у Београду др Милан Шкулић. Кандидат из редова адвоката, Мирослава Бојић из Чачка, није добила потребан број гласова. Конститутивна седница ДВТ одржана је 6. априла 2009. године.⁷ Најважнији посао првог сазива ДВТ био је утврђивање листе кандидата за избор Републичког јавног тужиоца и осталих јавних тужилаца и достављање те листе Влади, те избор заменика јавних тужилаца који се бирају за трајно обављање функције и предлагање Народној скупштини кандидата за заменике јавних тужилаца који се бирају први пут.

Да би обавило овај посао, ДВТ је јула 2009. године донело Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за носиоца јавнотужилачке функције (Службени гласник 55/2009-73). Пре тога, 30. априла 2009. године, ДВТ је, уз сагласност министра правде, донело Одлуку о броју заменика јавног тужиоца (Службени гласник 43/2009-32) у свим тужилаштвима у Србији. Поред тога, министар правде је у септембру 2009. године донела Правилник о мерилима за одређивање броја особља у јавном тужилаштву (Службени гласник 72/2009-252, измене у 79/2009-19). Влада Републике Србије није мењала листу кандидата за избор Републичког јавног тужиоца и јавних тужилаца коју је утврдило ДВТ, а Народна скупштина је, на седници одржаној 30. новембра 2009. године, изабрала Загорку Доловац, дотадашњег в.д. окружног јавног тужиоца у Београду,

5 Поред ових 8, постоје и 3 члана ДВТ по положају – Републички јавни тужилац, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног скупштинског одбора.

6 Овим је, иначе, повређена обавеза предвиђена Законом о ДВТ да један од два члана ДВТ који се бирају из редова окружних и општинских тужилаштава мора да буде с подручја аутономне покрајине (члан 51 став 2).

7 Даном конституисања ДВТ ступио је на снагу Закон о јавном тужилаштву из 2008. године, а почела је и примена чланова 74 – 84 тог Закона (остале одредбе примењују се од 1. јануара 2010. године), којима су уређена основна правила, услови и поступак за избор јавних тужилаца и њихових заменика као и њихова заклетва.

за Републичког јавног тужиоца, Миљка Радосављевића за Тужиоца за организовани криминал и Владимира Вукчевића за Тужиоца за ратне злочине, а извршила је и избор јавних тужилаца за апелациона тужилаштва у Београду, Крагујевцу и Нишу, те избор 25 јавних тужилаца виших тужилаштва и 31 јавног тужиоца основних тужилаштва. Потом је ДВТ 15. децембра 2009. године изабрало 416 заменика јавног тужиоца за трајно обављање функције, предложило је 88 кандидата Народној скупштини за први избор за заменика јавног тужиоца и одлучило да понови избор за 42 преостала места. На седници Народне скупштине одржаној 29. децембра 2009. године, изабрано је свих 88 предложених заменика. Избор чланова и конституисање ДВТ, доношење поменутих подзаконских прописа и поменути избори представљају активности спроведене током 2009. године у спровођењу Закона о Државном већу тужилаца и Закона о јавном тужилаштву. Њима су створени услови за пуну примену новог Закона о јавном тужилаштву од 1. јануара 2010. године.

Разуме се, начин спровођења ових избора, а посебно знатно промењен персонални састав тужилаштва и чињеница да су неки од ранијих јавних тужилаца, чија је функција раније била стална, изгубили положај, проузроковали су незадовољство неизабраних. Примедбе на спроведене активности у вези с реформом јавног тужилаштва могле би се поделити у две групе. Прву групу чине примедбе на одлуку о броју заменичких места, конкретно став Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије да је број који је утврдило ДВТ пренизак и неодговарајући за несметан рад јавних тужилаштва. Чињеница да се држава определила за мањи број тужилаца и заменика, међутим, оправдана је с тачке гледишта потребе да се промовише ефикасност у раду и штедња јавних расхода из којих се јавни тужиоци и заменици финансирају, па остаје да се види да ли ће изабрани тужиоци и заменици бити способни да обаве посао који се пред њих буде поставио. Друга група замерки односи се на поступак избора, а укључује примедбе у погледу нетранспарентности рада ДВТ, неправилне примене утврђених критеријума, непостојања образложења датих јавним тужиоцима и заменицима који нису (ре)изабрани, питању порекла и веродостојности података о кандидатима, посебно о њиховој достојности итд. Незадовољни тужиоци и заменици настоје да своје јавне наступе повежу са наступима судија који нису реизабрани, о чему ће детаљније бити речи доцније. Чини се да, имајући у виду да је Устав Републике Србије из 2006. године предвидео реформу јавног тужилаштва, незадовољни јавни тужиоци и заменици који нису изабрани немају велике шансе за успех својих иницијатива за поништење учињеног избора, иако није спорно да су постојале извесне мањкавости у поступку избора заменика јавних тужилаца који је спровело ДВТ.

Сличне активности обављене су током 2009. године и у вези с избором судија. Као што је речено, с утемељењем у Уставном закону, прелазним одредбама Закона о судијама предвиђен је тзв. генерални реизбор свих судија, који је стављен у надлежност Високог савета судства (даље: ВСС).⁸ Иако је стручна јавност, оличена пре свега у Друштву судија Србије, често стављала под сумњу уставност оваквог реизбора, због чега је то Друштво марта 2009. године поднело иницијативу за испитивање уставности реизбора, Уставни суд Србије је јула 2009. године одбацио све приспеле иницијативе без улажења у меритум.⁹ Процедура избора првог састава ВСС предвиђена је прелазним и завршним одредбама Закона о Високом савету судства (чланови 50 и даље). Првих 5 од 8 изборних чланова ВСС Народна скупштина изабрала је 30. марта 2009. године. То су Јелена Боровац, судија Врховног суда, Младен Николић, судија Трговинског суда у Београду, Вучко Мирчић, судија Округног суда у Београду, Ђурђина Бјелобаба, судија Округног суда у Новом Саду те Биљана Тошковић, судија Општинског суда у Крушевцу.¹⁰ Потом је, 14. маја 2009. године, изабрана Надица Јовановић, судија Општинског суда у Крагујевцу, а 26. октобра 2009. године изабран је адвокат Дејан Ђирић из Ниша.¹¹ Кандидати из реда професора правних факултета, академик проф. др Слободан Перовић и проф. др Зоран Томић нису добили потребан број гласова посланика Народне скупштине (трећи кандидат, проф. др Момчило Грубач одустао је од кандидатуре пре гласања), тако да је то место до данас остало упражњено.¹² Конститутивна седница ВСС одржана је 6. априла 2009. године, с тим што је тада ово тело имало само 8 од 11 својих чланова.¹³ Овим су употпуњене активности које је, према Закону о високом савету судства, требало да буду обављене пре почетка примене реформе, односно пре 1. јануара 2010. године.

8 За разлику од ДВТ, ВСС има своју интернет страницу. Она се налази на адреси <http://www.vss.sud.rs/index.html>, на којој се могу пронаћи подаци о раду овог државног органа.

9 Овде се радило и о иницијативама да се испита уставност Закона о Високом савету судства, а не само прелазних одредби Закона о судијама.

10 Иначе, према одредби члана 56 Закона о Високом савету судства, чланови првог састава ВСС из реда судија, по истеку мандата у ВСС, треба да буду изабрани у непосредно виши суд у коме настављају да обављају судијску функцију (ако испуњавају услове за избор у тај суд), тако да је њихов избор у ВСС заправо уједно значио и њихов реизбор и напредовање.

11 И овај је избор у јавности оспорен, пошто је адвоката Ђирића предложио Управни одбор Адвокатске коморе Србије, а не сама та Комора. Чини се да, имајући у виду члан 53 у вези са чланом 36 Закона о Високом савету судства, ова замерка не стоји.

12 Чланови ВСС по положају су председник Врховног касационог суда (до његовог избора, председник Врховног суда Србије), министар надлежан за правосуђе и председник надлежног скупштинског одбора.

13 Овим је, према мишљењу знатног броја стручњака за ову област, прекршена одредба члана 54 ст. 1 Закона о Високом савету судства, који предвиђа одржавање конститутивне седнице у року од седам дана од дана избора изборних чланова ВСС, по овом мишљењу дакле СВХ изборних чланова, а не само оног броја који омогућава кворум и већину за одлучивање ВСС.

Тиме, међутим, нису исцрпљени сви задаци овог тела кад је реч о омогућавању почетка примене реформе, јер су неки од њих предвиђени другим прописима, конкретно Законом о судијама. ВСС је у складу с тим Законом усвојио подзаконске прописе из свог делокруга. Почетком јуна 2009. године донета је Одлука о броју судија у судовима (Сл. гласник 43/2009-30, почетком новембра усвојене су измене, објављене у Сл. гласнику 91/2009-47, којима је повећан број судија у 17 виших судова).¹⁴ На основу ове Одлуке укупан број судија у Србији требало је да буде 2453 (1838 судија судова који наслеђују постојеће и 615 судија сасвим нових, прекршајних судова; конкурс је расписан за овај број судија), што је изменама из новембра 2009. године повећано на 2483 (1868 судија судова опште и посебних надлежности и 615 судија прекршајних судова).¹⁵ Одлука прецизно утврђује број судија за сваки суд и одељење Управног суда, Вишег прекршајног суда и прекршајних судова.¹⁶ Потом је почетком јула 2009. године донета Одлука о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова (Сл. гласник 49/2009-16). Посебан део ове Одлуке бави се најделикатнијим питањем избора судија – положајем кандидата који у тренутку конкурса врше судијску функцију пошто су изабрани на место судије по раније важећим прописима. Основно правило с тим у вези успостављено овом Одлуком је увођење (обориве) претпоставке да све судије које су биле на функцији у тренутку расписивања првог конкурса за избор испуњавају услове у погледу стручности, оспособљености и достојности. Иначе, ова Одлука сачињена је на основу нацрта који је израдила независна група експерата финансирана од Европске Комисије, која је добила прелазну оцену за свој нацрт од Венецијанске комисије (уз извесна упозорења и ограде). Ипак, у коначно усвојеном тексту неки од предлога из нацрта нису прихваћени – примера ради, право сваког кандидата који је раније изабран као судија да се изјасни о евентуалним околностима које га чине неодговарајућим за избор и сл.¹⁷

14 Пре ове одлуке ВСС је маја 2009. године усвојио и Оквирна мерила за одређивање потребног броја судија у Вишем прекршајном суду и прекршајним судовима (Сл. гласник 37/2009-77).

15 Ово је, заправо, значило да ће најмање око четвртине судија који су обављали дужност према старим прописима остати неизабрано, пошто је број судија у судовима, осим прекршајних, пре реформе био око 2400. Друштво судија Србије је критиковало овако одређен број судија, тврдећи да тај број није довољан за обављање судске функције у складу са стандардима постављеним људским правом на правично суђење.

16 Ова Одлука битна је и у вези с применом Правилника о мерилима за одређивање броја судског особља у судовима (Сл. гласник 72/2009-251, мање измене у 79/2009-19), коју је почетком септембра 2009. године донела Снежана Маловић, министар правде, пошто се број судског особља одређује, по правилу, према броју судија.

17 В. о томе чланак бившег судије Врховног суда Србије, данас професора др Зорана Ивошевића, објављен у листу Данас од 10.01.2010. године, доступан на http://www.danas.rs/vesti/dijalog/mane_opsteg_izbora_sudija.46.html?news_id=180949.

Као основни критеријуми за избор одређени су стручност, оспособљеност и достојност, а посебан део Одлуке односи се управо на избор на сталну функцију судија који су бирани према ранијим прописима и који у време избора врше судијску дужност. Напошетку, ВСС је крајем октобра 2009. године донео и Одлуку о броју судија поротника у судовима (Сл. гласник 88/2009-109), чиме је заокружио активности у вези с доношењем подзаконских прописа из своје надлежности који су неопходни за спровођење реформе правосуђа.

Хронолошки најпречи (изборни) задатак ВСС према Закону о судијама био је да предложи кандидата за председника Врховног касационог суда, који је морао бити изабран у року од 90 дана од дана конституисања ВСС (члан 102 став 5).¹⁸ Иако је рок од 90 дана пробијен, Ната Месаровић је 30. новембра 2009. године изабрана за председника Врховног касационог суда (одлука је објављена у Службеном гласнику 98/2009-3). Судија Месаровић је, као вршилац дужности председника Врховног суда Србије, била председник Врховног савета судства и пре тог датума. Најважнији задатак ВСС према Закону о судијама био је спровођење „нулто“ избора судија, а поред тога ВСС је требало да до 1. јануара 2010. године именује и вршиоце дужности председника новоформираних судова према Закону о уређењу судова из 2008. године,¹⁹ који почињу са радом од 1. јануара 2010. године, те да именује судије поротнике.²⁰ Конкурс за избор судија расписан је 15. јула 2009. године, и за оглашена 2453 места пријавило се 5050 кандидата. Врховни савет судства је дана 16. децембра 2009. године донео Одлуку о избору судија на сталну функцију у судовима опште и посебне надлежности (Сл. гласник 106/2009-68), којом је извршио избор 1531 судије из редова кандидата који су били бирани за судије по претходно важећим прописима. Истог дана ВСС је донео и Предлог Одлуке о избору судија на трогодишњи мандат у судовима опште и посебне надлежности, којом је Народној скупштини предложио избор 876 судија (од чега 607 прекршајних судија). У односу на укупан број места за која је

18 Било је примедби и у погледу чињенице да се за први избор Председника Врховног касационог суда, чланом 102 Закона о судијама не тражи прибављање мишљења опште седнице суда, већ само мишљење надлежног скупштинског одбора. Чини се да је и ова замјерка неоправдана, јер се Устав Републике Србије и Закон о судијама (код сваког избора сем првог) односе на мишљење опште седнице Врховног касационог суда, а тај суд у тренутку првог избора не постоји.

19 Ово је учињено Одлуком о постављању вршилаца дужности председника судова, коју је ВСС донео на својим седницама одржаним 23, 25. и 27. децембра 2009. године. Одлука је објављена на интернету, на сајту ВСС <http://www.vss.sud.rs/doc/v.f.%20predsednici-28-12-2009.pdf>.

20 Ово је учињено Одлуком о именовању судија поротника за мандатни период од пет година, коју је ВСС донео на седници одржаној 27. децембра 2009. године. И ова је одлука објављена на интернет сајту ВСС, на адреси <http://www.vss.sud.rs/doc/Odluka%20o%20imenovanju%20sudija%20porotnika%2027.12.2009.pdf>.

био расписан конкурс, 46 места остало је упражњено. Ове две одлуке ВСС изазвале су највећу пажњу у јавности и значајне критике, имајући у виду неке од судија које су реизабране, али и неке од судија које то нису. Чини се да се у односу на већину реизабраних и нереизабраних судија стручна јавност слаже да је одлука била, у мањој или већој мери, исправна. Међутим, постоје неке реизабране судије у вези с чијом стручношћу, оспособљеношћу и посебно достојношћу постоје основане сумње у стручној јавности, као и неке нереизабране судије у вези с чијом стручношћу, оспособљеношћу и достојношћу не постоји ни најмања сумња.²¹ Осим тога, начин рада ВСС у избору, а посебно нетранспарентност начина примене мерила и критеријума (као и постојање „тајних“ критеријума, говори се пре свега о чињеници да је супружник кандидата адвокат), сумње да су приликом одлучивања незаконито коришћени подаци о личности кандидата (изазване изјавом шефа БИА Саше Вукадиновића), те начин саопштења одлуке о избору, проузроковали су озбиљне сумње у савесност, непристрасност и објективност, једном речју у законитост извршеног избора. Томе су допринели и чињеница да је изабран судија који је умро неколико месеци раније, те да су неке судије истовремено биране у два различита суда, а у једном случају је један кандидат биран и за судију и за заменика јавног тужиоца. Ови потоњи пропусти говоре у прилог критичарима рада ВСС, који су и пре обављеног избора истицали да је време које је члановима ВСС преостало да испитају и оцене свих 5050 поднетих кандидатура за судијска места било сувише оскудно, те да није постојала могућност да свака кандидатура буде размотрена с дужном пажњом. Оно што се, за сада, чини извесно јесте да ће један број судија који нису реизабрани, а према усвојеним мерилима и критеријумима су имали боље изгледе на избор од неких судија које су реизабране, поднети жалбу Уставном суду Србије, те да ће се, ако не буду задовољни одлуком Уставног суда, обратити Европском суду за људска права у Стразбуру. У међувремену, ВСС је најавио конкурс за избор судија на преостала непопуњена места, који се у јавности сматра могућношћу да се исправи један део неправде учињене квалитетним и достојним судијама које нису реизабране 16. децембра 2009. године.²²

Напоследку, Народна скупштина је на седници од 29. децембра 2009. године изабрала свих 876 судија судова опште и посебних надлежности које је предложио ВСС, на (први) мандат од три године, чиме је, кад је реч о кадровском аспекту реформе правосуђа,

21 В. о томе чланак Весне Ракић-Водинелић објављен непосредно после објављивања одлуке о избору на интернет адреси <http://www.pescanik.net/content/view/4198/90/>, други део на <http://www.pescanik.net/content/view/4221/90/>.

22 Разуме се, овај додатни избор не може исправити грешке учињене у супротном правцу – то би било могуће само ако би Уставни суд, усвојивши жалбу незадовољних учесника конкурса, потпуно или делимично поништио одлуку ВСС.

омогућено да судови почну са радом 1. јануара 2010. године. Чињеница је да је избор судија који је извршио ВСС био и остао најосетљивије питање реформе правосуђа. С једне стране, унапред је било познато да ће бар 600 судија изабраних по ранијим прописима остати без судијске позиције,²³ а с друге стране, обављање овакве кадровске промене у судству, имајући у виду и раније постојећу сталност судијске функције, било је најкомпликованије у стручном смислу и у смислу обезбеђења владавине права и поштовања људских права. Без прејудуцирања става о уставности и законитости одлуке ВСС, мора се признати да постојеће индиције указују на то да ВСС у свом раду није овом питању посветио неопходну пажњу, услед чега нису у потпуности поштоване препоруке Венецијанске комисије у вези с осетљивим питањем реизбора. С друге стране, имајући у виду начин на који су чистке у судовима вршене у протеклом периоду, упркос овим грешкама било би неправедно прећутати и изванредан напредак који се огледа у смањеном или сасвим посредном утицају дневне политике на избор судија.

Иако неки од наших водећих правника с правом говоре о овој реформи као о пропуштеној шанси да се правосуђе постави на сасвим здраве темеље, и тиме се еманципује као стварно постојећа грана власти независна од других,²⁴ чини се да приликом оцене спровођења кадровског дела реформе треба имати у виду и постојеће демократске потенцијале српског друштва и државе у целини. Другим речима, можда треба бити мање строг према онима који спроводе реформу. Испоставља се да је сасвим јасно да данашња Србија нема потребан демократски потенцијал да један тако захтеван посао попут реизбора судија обави на потпуно ваљан и сасвим исправан начин, који би у свему и до краја био усклађен с начелима владавине права. Иако су критичари реформе склони да тврде да је оно што се реформом учинило горе од потеза које је деведесетих година прошлог века вукао Милошевићев режим, чини се да ипак није сасвим тако, и да је нови систем, иако далеко од идеалног и потпуно правно заснованог, ипак корак напред у односу на оно што смо имали раније. Нажалост, готово је извесно да ће у Србији морати да прођу не године, него деценије да би се успоставила пуна владавина права, а један од врло битних разлога је управо недостатак демократског потенцијала друштва, који ваља постепено градити и развијати. Да је демократски потенцијал постојао, конкретно, међу судијама, и да није било лажне колегијалне солидарности са оним судијама које су очигледно злоупотребљавале

23 Прави број нереизабраних судија је заправо око 850.

24 Овде мислим, пре свега, на ставове проф. Весне Ракић-Водинелић изнете у наведеним чланцима и у излагању на ванредној седници Друштва судија Србије одржаној 26. децембра 2009. године у Београду, доступном на интернет адреси <http://www.pescanik.net/content/view/4236/90/>.

функцију коју су вршиле, судије би биле кадре да саме, без утицаја државе, прочисте своје редове у претходном периоду. Како судије то нису успеле да учине саме, и како су бројни предлози и захтеви за разрешења остали одбијени, у кадровска питања у правосуђу умешала се држава – законодавна и извршна власт - предвиђајући реизбор судија. Демократски потенцијали власти у Србији напредују, али је нереално очекивати да на овом ступњу друштвеног развоја политичка власт сасвим објективно и непристрасно спроведе тако значајан избор као што је избор судија. Већ чињеница да судије за стално вршење функције није бирала Народна скупштина већ један посебан, независан орган попут ВСС ипак представља напредак и сметњу непосредном партијском кадрирању у правосуђу. Разуме се, то не значи да је ВСС свој посао до краја обавио *lege artis* – напротив, сасвим је извесно да су учињени озбиљни пропусти и да су права неких кандидата незаконитим поступањем ВСС повређена. Ти кандидати мораће да потраже заштиту својих права пред домаћим и међународним судовима, а ВСС ће морати да свој рад исправља и доводи у склад са свим захтевима принципа владавине права. Међутим, како се ствари сада одвијају, није вероватно да ће извршени избор судија бити поништен, у целини или знатнијем обиму. Чини се, дакле, да је једино могуће да ће бити исправљене неке појединачне грешке, али да поништење које би угрозило успостављање новог правосудног система није нимало вероватно.

Преостало је још да укратко прикажем активности учињене у спровођењу Закона о уређењу судова и Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва. Кад је реч о Закону о уређењу судова, ваља напоменути да је њиме на значајно другачији начин уређен систем судова у Републици Србији, и то тако да су, наместо годинама постојећих, уведени неки нови судови, попут апелационих, Врховног касационог суда (кад је реч о судовима опште надлежности), односно прекршајних и виших прекршајних те Управног суда (кад је реч о судовима посебне надлежности). Почетак примене овог закона, односно почетак рада нове мреже судова, предвиђен је за 1. јануар 2010. године, као датум када целокупна реформа правосуђа почиње с применом. Зато су прелазним одредбама Закона о уређењу судова прописани рокови и начин за установљавање нових судова, што је подразумевало доношење привремених аката о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у новим, раније непостојећим судовима, те преузимање средстава за рад, опреме, архиве и запослених из постојећих судова који престају да постоје почетком примене реформе у новоформиране судове. Овај изузетно обиман и нимало једноставан посао обављен је у другој половини 2009. године, нарочито интензивно у последњих неколико месеци, без претераног оглашавања

у јавности и без значајнијих јавних критика.²⁵ Кад је реч о Закону о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, којим је заправо детаљно уређена нова мрежа судова и тужилаштава, њиме су прецизиране и одредбе о преузимању средстава за рад, опреме, архиве и запослених судова и јавних тужилаштава постојећих према ранијим прописима од стране новоформираних судова и јавних тужилаштава. У јавности засад нема званичних информација о проблемима у спровођењу овог задатка, тако да се може претпоставити да је обављен на начин који омогућава започињање примене реформе на дан 1. јануара 2010. године. С друге стране, критичари реформе готово су сигурни да ће очекивани застој у раду, који би по званичном ставу требало да траје до краја јануара 2010. године, трајати знатно дуже.

Укупно посматрано, током 2009. године окончане су све припремне радње неопходне за почетак спровођења реформе правосуђа од 1. јануара 2010. године. Задаци који су били постављени пред органе одређене прописима о реформи били су, с једне стране, врло обимни, а с друге, изузетно комплексни и осетљиви. Чини се да је прерано давати коначне судове о успешности обављања ових задатака. Засад би се могло рећи да је посао обављен на начин који није (у значајнијој мери) паралисао правосудни систем у Србији. На један или други начин, изабрани су Државно веће тужилаца и Високи савет судства, који су са своје стране учествовали у изборима јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и судија. Поред тога, формиран су и нови судови и јавна тужилаштва предвиђени реформом и они су се како-тако сместили у своје (неретко нове) просторије и почели су са радом. С те тачке гледишта, спровођење задатака постављених пред надлежне органе у 2009. години могло би се оценити као успешно. С тачке гледишта владавине права, међутим, не може се прећутати чињеница да (ре)избор судија и заменика јавних тужилаца изазива сумње у погледу своје законитости. Сасвим је јасно да су у раду надлежних органа на кадровској

25 Разуме се, успешност обављања овог посла моћи ће да буде исправно оцењена тек када нови судови буду почели са радом, јер ће се тек тада показати евентуални пропусти учињени с тим у вези. Такође, треба имати у виду да је нова мрежа судова врло жестоко критикована од стране појединих судија још почетком 2009. године, с аргументацијом да ће смањење броја судова (и судија, као што је поменуто) отежати грађанима приступ правосуђу. Овај аргумент заговорници реформе обично побијају позивањем на одредбе о судским јединицама и судским данима. Према тим одредбама, судије новоформираних основних и привредних судова могу судити и ван седишта суда, у судским јединицама које се могу формирати за територију града, односно једне или више општина са свог подручја. Судски дани су дани које одређује председник суда, у којима основни, виши или привредни суд може да суди и предузима друге судске радње ван седишта суда. Критичари, пак, износе контра-аргумент да су судске јединице заправо бивши мањи општински судови (чиме реформа губи смисао), те да ће одредбе о суђењу ван седишта суда довести до постојања „летњих судија“ у Србији.

обнови правосуђа учињени најкрупнији пропусти, те да постоји опасност да услед тога спровођење целокупне реформе буде доведено у питање. Истини за вољу, та опасност се, за сада, чини посве незначитном и угрожавање реформе због незаконитости у вези с избором судија и јавних тужилаца и њихових заменика данас не делује вероватно. Међутим, озбиљност учињених пропуста наводи на закључак да се такав сценарио не може у потпуности искључити, поготово у случају (данас, такође, врло мало вероватних) скорих политичких промена у Србији или значајнијег утицаја међународних фактора у том правцу.

СПРОВОЂЕЊЕ И РЕФОРМА ПРОЦЕСНИХ ПРОПИСА

За спровођење права и остварење владавине права нису значајни само прописи који регулишу институционални аспект правосуђа, о чијој реформи је било речи у претходном делу овог кратког прегледа. Динамику рада правосуђа одређују процесни закони, којима се регулишу различити поступци које спроводе правосудни органи, пре свега судови. У овом одељку биће зато укратко представљене активности предузете током 2009. године на плану реформе процесних прописа, као значајног чиниоца остваривања владавине права у Србији.

Основни процесни закони којима је уређено поступање правосуђа у Србији су Законик о кривичном поступку, Закон о парничном поступку, Закон о извршном поступку, Закон о стечају и Закон о управном спору. Осим Закона о извршном поступку (Сл. гласник 125/2004-33), сви остали поменути закони мењани су током 2009. године, и то било усвајањем мање или више темељних измена и допуна (кривични и парнични поступак), било доношењем сасвим нових закона (стечај, управни спор). Притом ваља имати у виду и да је рад на доношењу новог Закона о извршном поступку у завршној фази, те да је нацрт тог закона (верзија од 5. децембра 2009. године) тренутно у фази јавне расправе (објављен на сајту Министарства правде, <http://www.mpravde.sr.gov.yu/cr/articles/zakonodavna-aktivnost/>, а заједно са е-маил адресом за слање сугестија и на <http://www.mpravde.sr.gov.yu/cr/news/vesti/zakon-o-izvrshnju.html>), а спрема се и сасвим нови Закон о парничном поступку, поред усвојених измена и допуна из постојећег закона из децембра 2009. године. Како је, у вези са извршним поступком, 2009. година била обележена само радом на нацрту новог закона о извршењу и обезбеђењу, овде ћу само напоменути да је главна новина о којој се највише дискутује увођење приватних извршилаца у систем извршног права у Србији. Пошто није извесно да ће ова новина бити усвојена, а ако и буде није сасвим прецизно одређена форма у којој ће то бити обављено, у овом прегледу нема

смисла улазити у детаљније представљање тренутно постојеће верзије овог нацрта. У вези с осталим прописима, укратко ће бити представљени правци измена и допуна, односно новине предвиђене посве новим процесним прописима.

Кад је реч о Законику о кривичном поступку, ваља приметити да је законодавац у Србији имао озбиљна лутања у вези с опредељењима у овој области. Наиме, важећи Законик о кривичном поступку (Сл. лист СРЈ 70/2001-1, 68/2002-1; Сл. гласник 58/2004-1, 85/2005-99, 85/2005-155, 115/2005-21, 46/2006-3, 49/2007-3, 122/2008-3, 20/2009-3 и 72/2009-36; даље: „важећи ЗКП“) донет је још као савезни, за време постојања СР Југославије. У међувремену, 2006. године, био је донет нови Законик о кривичном поступку (46/2006-3, 49/2007-3, 122/2008-3 и 72/2009-36), чија је примена прво била одложена до 1. јуна 2007. године, а потом додатно до 31. децембра 2008. године, па до 31. децембра 2010. године, да би последњим изменама овај Законик био стављен ван снаге а да се, изузев сразмерно мањег броја одредаба које су се примењивале од ступања на снагу, никада није интегрално примењивао. Изменама важећег ЗКП из септембра 2009. године (којима је Законик о кривичном поступку из 2006. године стављен ван снаге и пре почетка примене) реформисан је низ института кривичног поступка и уведени су неки нови. Тако, уређен је споразум о признању кривице, као и посебна овлашћења у истрази која се води за кривична дела организованог криминала и корупције, попут могућности коришћења прикривеног иследника, сведока сарадника и слично. Стављање Законика из 2006. године ван снаге такође значи да ће истраге у Србији наставити да воде истражне судије, односно да се засад одустало од увођења тзв. тужилачке истраге, која је била предвиђена тим Законом. Врло уопштено говорећи може се рећи да измене важећег ЗКП иду за тим да олакшају вођење истраге за нека посебно друштвено опасна кривична дела, укључујући именом и дела корупције, што би требало да повећа степен спровођења права бар кад је реч о кривичноправном прогону.

Измене Закона о парничном поступку (125/2004-1, 111/2009) усвојене су на седници Народне скупштине од 29. децембра 2009. године. Поред измена које се састоје у прилагођавању текста овог закона новом уставном уређењу (2004. године још је постојала Државна заједница Србија и Црна Гора, а на снази је био Устав Републике Србије из 1990. године) и новом уређењу судова (привредни наместо трговинских, Врховни касациони наместо Врховног суда и сл.), измене се састоје и у померању одређених граница вредности спорова од којих зависи састав судећег већа (односно, могућност да суди судија појединац), као и могућност подношења ванредних правних лекова (конкретно, ревизије). Као што је већ речено, ове измене имају мањи домашај пошто се коренитије измене парничног

поступка планирају усвајањем сасвим новог закона о овој материји. Ваља напоменути и да су мишљења неких врло угледних стручњака за ову материју о решењима усвојеним у нацрту новог Закона о парничном поступку²⁶ врло лоша.

Нови Закон о стечају (Сл. гласник 104/2009-68) заменио је постојећи Закон о стечајном поступку (Сл. гласник 84/2004-1, 85/2005-30), са идејом да стечај још више учини средством очувања здравог дела правног лица које иде у стечај и да убрза тај поступак. Неке од видљивијих новина које овај закон доноси су непостојање стечајног већа као органа стечајног поступка, продужење „рокова сумњивости“ унутар којих је могуће поништавати правне послове правног лица у стечају (са 3, 6 месеци односно 2 године пре отварања стечаја на 6, 12 месеци односно 5 година пре подношења предлога за покретање стечајног поступка), начело „случајног стечајног управника“, односно додељивања стечајева појединим стечајним управницима на основу случајног избора, обавезно осигурање стечајних управника од одговорности, те посебне одредбе о поступку стечаја правних лица која су у претежној државној или друштвеној својини. Иако је наизглед промењено и стање у вези с исплатним редовима (наместо ранија четири сада постоје три), измена није коренита, јер је ранији први исплатни ред (трошкови поступка) уз још неке обавезе (обавезе стечајне масе) постао привилегија (дакле, исплаћује се пре исплате повериоцима из исплатних редова), а преостала три исплатна реда у основи одговарају ранијем другом, трећем и четвртном исплатном реду. Такође, смањен је број овлашћених предлагача за покретање стечајног поступка, уведена је могућност вођења поступка медијације између стечајног дужника и повериоца у трајању од 30 дана и предвиђен је посебан поступак за случај дуготрајне неспособности за плаћање. Што се реорганизације тиче, омогућено је подношење плана реорганизације истовремено са подношењем предлога за покретање стечајног поступка. Идеја иза ове законске могућности је, може се претпоставити, афирмација ситуација у којима отварање стечаја захтева само правно лице над којим стечај треба да буде отворен. Не улазећи у економску анализу одредаба новог закона о стечају и његову подобност да послужи као једно од средстава оздрављења српске привреде, с правне тачке гледишта може се приметити извесно појачање заштите интереса стечајног дужника у односу на интересе стечајних и разлучних поверилаца у односу на решења ранијег закона. О примерености нових решења привредној и правној реалности у Србији може се дискутовати, али тек примена новог закона даће одговор на питање да ли је стечај, као једна од традиционално

26 Објављан на <http://www.mpravde.sr.gov.yu/cr/articles/zakonodavna-aktivnost/>. Поменути мишљења нису јавно доступна и саопштена су ми приватно, од стручњака из универзитетског окружења, али и од неких судија.

неизлечивих бољки српског привредноправног система, ипак на путу оздрављења или ће морати да сачека неку наредну прилику.

Напоследку, нови Закон о управним споровима (Сл. гласник 111/2009), којим се уређује поступак судске контроле управе, усвојен је 29. децембра 2009. године. Њиме је ван снаге стављен истоимени савезни закон из 1996. године.²⁷ Новине садржане у новом закону нису суштинске природе – сем другачије систематике и чињенице да о управним споровима суде судови посебне надлежности, неке од новина су могућност подношења тужбе и друге документације у облику електронског документа (чиме се, бар на нормативној равни, отвара могућност е-правосуђа) и детаљније уређење могућности суда да сам донесе одлуку о спорној управној ствари (тзв. пуна јурисдикција). Уопштено говорећи, за нови Закон о управним споровима могло би се рећи да је еволутиван и да представља извесно благо поправљање неких од одредаба ранијег закона, не дирајући у његове основне поставке и суштину. Утолико се овај закон разликује од свих других поменутих закона, који не иду за тим да, не дирајући у основну структуру и суштинска обележја, поправе одредбе о поједином судском поступку, већ имају амбицију да из темеља, у извесном смислу револуционарно измене постојеће поступке. Да ли због извесне несклоности правника наглим променама или због чињенице да правници знају колико је тешко спровођење револуционарних промена у правосуђу, тек извесно је да ми се еволутивни приступ чини погоднијим, кориснијим и лакше спроводивим у условима који постоје у Србији.

Наместо закључка могло би се рећи да је 2009. година, кад је реч о реформи судских поступака, такође била изузетно садржајна – стечајни и кривични поступак значајно су измењени, поступак у управним споровима је уређен у основи исто, али понешто детаљније, а парнични поступак је мењан у мањој мери, уз најаву значајних измена у првој половини 2010. године. Ова најаву обухвата и извршни поступак, као једини који није био мењан током 2009. године.

СПРОВОЂЕЊЕ И РЕФОРМА АНТИКОРУПЦИЈСКИХ ПРОПИСА

Иако антикорупцијски прописи не спадају у прописе којима се непосредно обезбеђује владавина права, њихове измене и примена током 2009. године биће укратко приказани. Као што је речено, разлог за то јесте опште мишљење да је корупција један од најзначајнијих проблема који утичу на владавину права и спровођење закона у Србији. Антикорупцијски прописи, тако, врше посредан утицај на владавину права, јер онемогућавају или бар умањују

27 Закон о управним споровима (Сл. лист СРЈ 46/1996-18).

девијацију система спровођења права корупцијом. Главна измена која се односи на 2009. годину тиче се Агенције за борбу против корупције и активности у вези с њеним формирањем и радом, па ће тим питањима бити посвећен највећи део овог кратког прегледа. Осим тога, сасвим сумарно ће бити представљене и друге новине које су обележиле борбу против корупције током 2009. године.

Закон о Агенцији за борбу против корупције (Сл. гласник 97/2008-42) усвојен је у Народној скупштини 23. октобра 2008. године, а почетак његове примене одложен је до 1. јануара 2010. године. Оно што се желело постићи овим прописом јесте својеврсно обједињавање и рекомпозиција различитих органа који су формирани зарад борбе против корупције у појединим њеним аспектима, попут Одбора за спречавање сукоба интереса, Савета Владе Србије за борбу против корупције и других. Уз то, овај закон садржи и нова материјалноправна правила о сукобу интереса, пријему поклона и пријављивању имовине функционера, процесноправна правила о поступку пред Агенцијом за борбу против корупције (даље: Агенција),²⁸ као и одредбе о плановима интегритета.²⁹ Прелазним и завршним одредбама предвиђене су активности које је ваљало обавити до 1. јануара 2010. године, као дана почетка примене овог закона.³⁰ Тако, Народна скупштина је, на основу предлога овлашћених предлагача, 18. марта 2009. године изабрала чланове Одбора Агенције. После оставке једног члана одбора поднете 3. априла 2009. године,³¹ Народна скупштина је 29. маја изабрала новог,³² тако да Одбор Агенције отада ради у пуном саставу (9 чланова).³³ Одбор је конституисан на седници одржаној 15. априла 2009. године, дакле уз незнатно закашњење у односу на рок предвиђен законом (био је предвиђен рок од 15 дана од дана избора седмог члана Одбора Агенције, који се одиграо 18. марта), 30. априла 2009. године је донео пословник о свом раду,³⁴ а убрзо потом је покренут поступак избора директора и заменика директора. Директорка

28 Адреса Агенције на интернету је <http://www.korupcija.gov.rs/cms/item/home/ci.html>.

29 План интегритета садржи мере правне и практичне природе којима се спречавају и отклањају могућности за настанак и развој корупције, в. чл. 58 закона.

30 Чл. 79 и даље.

31 Радило се о Соњи Лихт, која је одлучила да се посвети раду у Управном одбору „Политике“.

32 Професорку Правног факултета Универзитета у Београду Радмилу Васић, коју је предложио Председник Републике.

33 Председник одбора је проф. Чедомир Чупић, његова заменица је Тања Мишчевић, а чланови су адвокат Слободан Бељански, професори Радмила Васић, Евица Петровић и Бранко Лубарда, те Милева Гајиновић, Златко Минић и доцент Зоран Стојиљковић.

34 Објављен је на интернет страници Агенције на адреси <http://www.korupcija.gov.rs/cms/item/zakon/ci/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BA+%D0%BE+%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83+%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0.html>.

Агенције, Зорана Марковић, изабрана је на основу јавног конкурса 3. јула 2009. године, као и заменик директора Владимир Јанковић. Директорка Агенције донела је, потом, неколико подзаконских прописа неопходних за оснивање и почетак рада Агенције: 27. јула 2009. године Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места,³⁵ а 8. децембра 2009. године Правилник о регистру функционера и регистру имовине.³⁶ Напослетку, 28. децембра 2009. године Агенција је преузела предмете Републичког одбора за решавање о сукобу интереса, чиме су створене претпоставке за почетак примене закона од 1. јануара 2010. године.

Осим извесних сумњи изречених приликом првог избора чланова Одбора Агенције,³⁷ може се рећи да у јавности није било озбиљнијих замерки за досадашњи рад органа Агенције. Отуд је разумно претпоставити да је досадашњи део посла на успостављању Агенције као централног органа за борбу против корупције, планиран за 2009. годину, обављен сасвим успешно. Посебно се може очекивати да ће се одредбе о сукобу интереса и финансирању политичких странака доследније и исправније примењивати.

Поред наведених активности на примени Закона о Агенцији за борбу против корупције ваља напоменути и измене неких од прописа повезаних с борбом против корупције, који су се одиграли током 2009. године, те примену неких других прописа који су посредно везани за борбу против корупције.

Прописи о слободном приступу информацијама од јавног значаја представљају значајно средство борбе против корупције у рукама грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. 16. децембра 2009. године објављене су измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Сл. гласник 120/2004-5, 54/2007-3 и 104/2009-25) којима су извршена извесна побољшања и прецизирања у тексту овог прописа, што није без значаја за спровођење борбе против корупције у Србији.

Напослетку, током 2009. године започела је и примена новог Закона о јавним набавкама (Сл. гласник 116/2008-52). Овај закон, усвојен заједно с законима о реформи правосуђа, на нов начин је

35 В. <http://www.korupcija.gov.rs/cms/item/zakon/ci/pravilnik.html>.

36 Објављен је на интернет страници Агенције на адреси <http://www.korupcija.gov.rs/cms/item/zakon/ci/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D0%BA+%D0%BE+%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83+%D1%84%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B0+%D0%B8+%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83+%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B5.html>.

37 Ове замерке нису се тичале достојности било ког изабраног члана Одбора, већ су биле везане за чињеницу да је Соња Лихт, поред чланства у Одбору, обављала још неке функције. Замерке су отпале подношењем оставке Соње Лихт.

уредио област јавних набавки, која је једна од најосетљивијих области када се ради о корупцији. Током 2009. године био је предвиђен избор чланова Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, која је требало да преузме надлежности Комисије за заштиту права, постојеће према ранијим прописима.³⁸ Иако је рок за избор председника и чланова истекао још у јулу 2009. године, Влада Републике Србије није предложила чланове Републичке комисије током 2009. године. Што је још горе, Влада је у септембру 2009. године именовала чланове Комисије за заштиту права која је постојала по ранијем закону, који је ступањем новог у јануару 2009. године стављен ван снаге, а ни у буџету за 2010. годину није предвидела средства за рад Републичке комисије. Председница Агенције за борбу против корупције реаговала је саопштењем од 28. децембра 2009. године, у којем је позвала Владу Србије да без одлагања изврши своје дужности и отклони постојеће незаконитости и недостатке. Према изјавама бившег председника Комисије за заштиту права Саше Варинца, систему јавних набавки прети колапс због ове недопустиве неактивности Владе Србије, а забрињавајуће податке је изнео и садашњи председник те Комисије Предраг Јовановић.³⁹ Отуд се сме рећи да непримењивање новог Закона о јавним набавкама, кад се ради о формирању Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки представља најозбиљнији пропуст у спровођењу антикорупцијских прописа током 2009. године.

38 Значајна новост састоји се у томе да је ранија Комисија била део Управе за јавне набавке, а по новим прописима ради се о самосталном и независном органу који има сопствени правни субјективитет.

39 Видети о томе прилог на сајту Радио-телевизије Војводине, http://www.rtv.rs/sr_ci/drustvo/z.-markovic:-sto-pre-formirati-komisiju-za-javne-nabavke_165692.html.

Борис Бејовић¹

Реални сектор

Трансформација реалног сектора у Србији почиње да личи на својеврсну сапунску оперу. Предуго траје, превише драмских обрта, а у основи се ради о тривијалном садржају. А када се у све то кренуло, изгледало је, макар непоправљивим оптимистима, да може да буде другојачије. Наиме, прве године после „петооктобарских промена“ означавале су време у коме је постојала јасна, општеприхваћена концепција те трансформације, прилично широка подршка приватизацији као најзначајнијем механизму трансформације реалног сектора и очекивање да ће после пар година примене горке медицине доћи бољи дани.

ПРИВАТИЗАЦИЈА

Проток времена показао је основне слабости изабраног приступа, односно начина на који је он примењен. Прво, исувише наде је полагано у приватизацију постојећих предузећа. Наиме, неспорно је да постоји обиље случајева у којима приватизована предузећа јако добро послују, односно послују далеко боље него што су пословала (цементна и дуванска индустрија, Мерима, Сартид итд.), па чине и лавовски део српске индустријске производње и извоза. Међутим, очекивања су била превелика – да ће да оживе сва она предузећа која су годинама, чак и у, од конкуренције, заштићеним условима, пословала са губитком.

Друго, управо су најслабија предузећа реалног сектора у Србији била поштеђена приватизације, односно трансформације. Она су постала предузећа у реструктурирању, што се свело на године таворења и, у неким случајевим, године субвенција којима су радници тих предузећа „примирени“. Док је, с једне стране, имало и политичког и техничког смисла да се прво приватизују најуспешнија предузећа, с друге стране, одлагање трансформације мање успешних предузећа никоме ништа добро није донело, осим, наравно, запосленима у тим предузећима, чија се плата, по радним обавезама, претворила у пензију. А власт у Србији све више води рачуна управо о том делу бирачког тела.

Треће и можда најважније: заборављено је да су основни покретач привредног раста инвестиције у нове погоне (гринфилд инвестиције), којима се реализују нови производи, које стварају

1 Центар за либерално-демократске студије; Правни факултет, Београд.

нову запосленост. А те инвестиције зависе од стања пословног окружења, нарочито оног дела законодавства (не само шта пише у закону, него и како се примењује) који се односи на подизање нових објеката. Управо је ту у Србији од 2000. године учињено јако мало, а добар део онога што је чињено било је погрешно. Због тога се положај Србије у различитим упоредним анализама пословног окружења (видети текст Марка Пауновића у овом броју) стално погоршава. А све то јако добро знају они који размишљају да подигну нове погоне у Србији, па се то своди на мале појединачне инвестиције (мањи је ризик) и само неколико већих.

Све наведено, заједно са невероватно брзо стеченим „замором“ од транзиције, довело је до промене односа трансформације реалног сектора у другој половини прве деценије XXI века. Овај период означава успоравање, уколико не и заустављање процеса приватизације и трансформације, постављање нових-старих питања о самој концепцији, изношење дилема око начина, као и преиспитивање не само појединачних случајева приватизације, већ и самог процеса, конкретног модела.

Оваква ситуација у погледу приватизације и трансформације у 2009. години још је и погоршана услед светске финансијске кризе и глобалне рецесије која је захватила светску привреду. Не само да су у таквим условима инвеститори опрезнији, да не улазе у пословне подухвате у које би улазили у доба просперитета и пословног оптимизма, него су и политички приоритети власти у Србији више усмерени као заштити произвођача, предупређивању њихових стецаја и сличним циљевима, а све као део стимулативног пакета који би надоместио пад домаће и иностране тражње. Како би се спасило све што се спасити може!

Уколико разматрамо капиталне трансакције у реалном сектору српске привреде у току 2009. године, кључни догађај је свакако продаја НИС-а. Наравно, цео посао имао је снажну политичку позадину, будући да је савезништво са Русијом један од камена темељаца наше спољне политике. А када нешто има такву политичку позадину, онда и не чуди то што нема транспарентности – у дипломатији ње и не треба да буде. Проблем је што такав недостатак транспарентности, односно одговарајуће процедуре доводи до недостатка механизма који омогућавају контролу и полагање рачуна. Отуда остаје неизвесно да ли је 400 милиона ЕУР колико је руска страна платила (уз инвестициону обавезу која се своди на одобравање зајма НИС-у) премало за власништво над 51% капитала предузећа. У условима у којима није било надметања конкурентата, у којима више заинтересованих компанија није, на један или други начин, лицитирало износ који су спремне да плате, питање да ли је наведени износ мали има метафизички карактер.

Док се током прве половине 2009. године јавност скандализовала расправама да ли је губитак НИС-а у 2008. години износио 2 или 8 милијарди динара, већина се чудила откуда таква дискрепанца у извештајима финансијског ревизора, а мало ко је постављао следеће питање: како је то могуће да нафтна компанија, која има монопол у великом делу својих пословних операција, чија се цена прилагођава цени сирове нафте на светском тржишту, и то асиметрично (веома брзо се прилагођава када те цене расту, веома споро када опадају) и која не сноси ризик курса, уопште може да забележи губитак? Са променом (већинског) власника, мало шта се променило на том плану, будући да је нови генерални директор НИС-а г. Кравченко најавио губитак компаније од 3 милијарди динара у 2009. години. Изгледа да се са приватизацијом мало шта променило на плану корпоративног управљања у НИС-у.

Са институционалног становишта занимљиво је да је приватизационим уговором предвиђено да Србија „одржава тренутну рестрикцију на увоз нафтних деривата до 31. децембра 2010. године“. Ради се о уредби коју је Влада Србије донела још у пролеће 2001. године којом је успостављан правни монопол НИС-а на прераду нафте, односно производњу нафтних деривата, под образложењем да је потребно спречити шверц горива, односно „легализовати“ тржиште нафтних деривата. Десет година касније рестрикција на увоз нафтних деривата је још увек жива и здрава (ваљда је опасност од шверца горива и даље велика), а приватизација домаће нафтне индустрије има за последицу даље обустављање либерализације домаћег тржишта нафтних деривата, чак супротно обавезама које проистичу из међународног уговора, оног о слободној трговини. Очигледно је да постоји и обрнути смер узрочно-последичне везе. Осим тога што институционални оквир утиче на темпо и резултате приватизације, у случају приватизације НИС-а извесно је да и сама приватизација утиче на институционални оквир, спречавајући, односно одлажући либерализацију тржишта.

НАЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ

Приватизација НИС-а је била једина приватизација заиста великих предузећа не само у току 2009. године, већ у дужем периоду, још од приватизације Телекома Србија 1997. године – неуспехе попут покушаја приватизације ЈАТ-а или РТБ Бора, наравно, не треба рачунати. Изгледа да је ипак победила концепција по којој не треба приватизовати јавна, односно велика држава предузећа, већ њих треба користити за вожење „националне економске политике“, ма шта то значило. Вероватно да је најбољи пример за то јавно предузеће „Србијагас“, чији генерални директор Душан Бајатовић представља једног од најагилнијих бизнисмена у Србији, користећи, додуше, туђе, а не своје паре.

Да не буде забуне, ради се о предузећу које је, управо према речима наведеног бизнисмена у прошлој години забележило губитак од 9,3 милијарде динара, а још се и задужило за око 267 милиона ЕУР. Предузеће које је у таквим, озбиљним тешкоћама веома активно на тржишту капитала, будући да је купило око 30% капитала приватног предузећа „Информатика“ и на тај начин, практично, национализовала предузеће које је приватизовано пре 15 година. Бројне информације указују на то да је мотив за овакав потез била заштита „Информатике“ од непријатељског преузимања. Без обзира да ли је то заиста тачно, чињеница је да се ово јавно предузеће не само да не приватизује, већ се користи као инструмент којим се национализују приватна предузећа. На страну што се компромитује сама идеја јавних предузећа као предузећа која обављају послове од општег интереса, односно оне послове који се из неког разлога (природни монопол, екстерни ефекти итд.) сматрају неприкладним за приватна предузећа. Наиме, оваква диверзификација доводи до ширења делања јавних предузећа на потпуно комерцијалне делатности, оне у којима успешно (како са становишта самих компанија, тако и друштва у целини) послују приватне компаније, попут делатности ИТ или осигурања, будући да је Србијагас недавно купио акције бањалучког Косиг Дунав осигурања. Остаје неизвесно шта је следећа делатност којом ће се (додатно) бавити Србијагас – можда ће да покрену неки shopping mall.

Надаље, Србијагас је основни инструмент још једне национализације која је у току, а која се своди на конверзију потраживања у капитал предузећа дужника. На тај начин је, на пример, Србијагас постао власник 63% капитала Српске фабрике стакла из Панчева. Дакле, предузеће које је приватизовано сада се национализује. Мотив треба тражити у све већем оптимизму политичке елите у Србији да је држава добар предузетник и да она може боље да води послове него што то чине прави, приватни предузетници. Такође, мотив треба тражити у жељи да се предузеће сачува од стечаја, будући да се стечај (о чему ће бити више речи касније у овом тексту) посматра као смртна пресуда, а као приоритет се наводи да се сачува производња (није битно да ли то неко жели да купи) и запосленост (није битно да ли је економски одржива).

Независно од тога да ли су таква очекивања утемељена у чињеницама, односно досадашњем универзалном искуству о држави као лошем предузетнику, јављају се два основна институционална, односно процесна проблема. Први је начин на који је одређена вредност капитала предузећа, будући да се једино на основу недвосмислене информације о тој вредности може конвертовани одређени износ дуга/потраживања у капитал. Било како је било, права, озбиљна процена вредности капитала предузећа није урађена. Друго, Закон о привредним друштвима не допушта конверзију потраживања у капитал. То је урађено на основу Закључка Владе.

Прилично танак правни основ. Али то није била сметња да се ова пракса настави у случају панчевачке азотаре и суботичког МСК-а. Они који спроводе ову политику су веома задовољни и оптимисти су, говорећи о очекиваном приходу и запослености. Једини проблем лежи у трошковима: да ли су трошкови оваквих предузећа истинито исказани (на пример, да ли Србијагасу плаћају пуну цену гаса; а зашто би када је он њихов власник) и да ли, уз истинито исказане трошкове, та предузећа бележе профит у висини нормалне профитне стопе. Уколико је одговор на макар једно од ових питања негативан, цену ове национализације ће платити грађани Србије: обични, непривилеговани потрошачи гаса и сви порески обвезници који ће покривати губитке проистекле из ове операције.

Остаје да се види да ли ће се тренд наставити или ће крај рецесије довести до неких других ветрова међу онима који доносе привредно-политичке одлуке. Ипак, иако се можда може очекивати да ће доћи до заустављања тренда (ре)национализације, мало је вероватно да се ускоро може очекивати приватизација јавних и других великих предузећа. Изгледа да су та предузећа постала искувише политички атрактивна, без обзира да ли се ради о државној или партијској политици.

Независно од потеза Владе на национализацији приватизованог, управо је то био један од основних захтева бројних штрајкача из приватизованих предузећа. Један од основних разлога штрајкачког незадовољства биле су плате (или су ниске или уопште нису ни исплаћене, а доприноси нису плаћени) или отпуштања, али и генерална „катастрофална“ ситуација у приватизованим предузећима која су, по мишљењу штрајкача, пре приватизације била сасвим пристојна.

Каква је била реакција власти? Неспорно је да се драстично увећао број раскинутих уговора о приватизацији. Наравно, формални услов за раскид тих уговора заснивао се на неиспуњену обавеза из тих уговора, што је дало одређену сатисфакцију онима који су тврдили да обавезе треба да се сведу искључиво на једнократно исплаћивање понуђене цене. Могућност плаћања чак и те цене на рате, уведена као мера којом ће се одржати тражња у време глобалне рецесије, само је увећало број раскинутих уговора о приватизацији.

Све ово међутим не значи да је дошло до фундаменталне промене политике државе у погледу приватизације. Што не значи да до тога неће доћи. Управо су наведени штрајкови искоришћени за политички напад на приватну својину и приватне предузетнике. Вероватно да је најдаље у томе отишао потпредседник Владе Ивица Дачић, изјавом да треба хапсити власнике приватних фирми, због тога што не исплаћују плате и што отпуштају раднике. На страну што је отпуштање радника сасвим регуларна пракса у свакој тржишној привреди, а чак није било ни кривично дело у доба социјалистичког самоуправљања, ова изјава усмерена је ка потпуној

промени политичке климе у којој, претпостављам, треба да буде далеко више разумевања за идеје социјализма и њему тако драге социјалне правде.

Узгред, они послодавци који не испуњавају своје уговорне обавезе према радницима то чине управо због тога што знају да би евентуални судски спор у том погледу трајао годинама, а чак и да га изгубе вероватно да би још годинама трајало извршење пресуде у корист тужиоца. Другим речима, није потребно ничије хапшење, тим пре што неиспуњавање уговорних обавеза није кривично дело, већ темељита реформа правосуђа којом би се створили подстицаји уговорним странама да испуњавају своје обавеза, односно којом би се створила генерална превенција (одвраћање) на том плану. Коначно, налог за хапшења издају тела у оквиру судске, а не извршне власти што би потпредседник једне владе требало да зна.

ЗАШТИТА КОНКУРЕНЦИЈЕ

Са становишта разматрања институционалне реформе релевантне за реални сектор српске привреде, вероватно да је најзначајнији законски пројекат нови Закон о заштити конкуренције, донесен јула месеца (Закон о заштити конкуренције, Службени гласник РС 51/09). Занимљиво је да се нови закон доноси свега четири године пошто је донесен закон са истим именом који је регулисао ову исту материју (стари закон). Нови закон је несумњиво покушај да се исправе сви они пропусти који су се јавили у претходном. Наиме, тешко је да се у Србији пронађе закон око кога се сви слажу. Ипак, сви су се слагали да стари закон није био добар. Нико њиме није био задовољан: ни они који су га примењивали (Комисија за заштиту конкуренције), ни они на које се примењивао (привредна друштва), ни они који су радили на његовој примени (адвокатске канцеларије), ни они који су га објашњавали другима (академска заједница). Стога су многи поздравили доношење новог закона.

Међутим, новине које су дошле са новим законом нису превелике. Законодавац и даље не поима конкуренцију као динамички процес надметања конкурената и стварања конкурентског притиска, већ је опседнут концепцијом конкуренције као статичке тржишне структуре која се своди на број и тржишно учешће конкурената. Такође, законодавац је и даље опседнут и правом конкуренције Европске заједнице, односно оним правом које примењује Европска комисија, тако да се као чланови Закона могу пронаћи дословно преписани чланови Уговора о Европској заједници (тзв. Римски уговор) или процесна правила садржана у уредбама Савета те заједнице. То само по себи чак и не мора да буде лоше, али проблеми настају када се започне са применом тих одредаба. Наиме, примена европског права конкуренције везана је и за обиље подзаконских

аката, вишедеценијску праксу тела које га примењује и, најважније, вишедеценијску судску праксу, чиме се ствара предвидљиво пословно окружење.² Ничега од тога нема у Србији, чиме се ствара огромна пословна неизвесност, односно регулаторни ризик.

То се најбоље може сагледати на примеру члана 10 Закона којим се дефинишу рестриктивни споразуми (они споразуми којима се нарушава конкуренција), који је дословце преписан члан 81 Римског уговора који је, сам по себи, веома неселективан. У Европској заједници тај се проблем решава великим бројем колективних изузећа, вишедеценијском праксом Комисије која спроводи прописе, смерницама установљеним подзаконским актима, попут смерница за самовредновање рестриктивних споразума и, коначно, вишедеценијска пракса Европског првостепеног суда и Европског суда правде. У Србији, међутим, ништа од тога практично не постоји, тако да нико не зна како ће надлежно тело да реагује на неки споразум: да ли ће се за њега заинтересовати и да ли ће га прогласити рестриктивним.

Дакле, иако овај члан Закона (попут других) личи на европску регулативу, из наведених разлога, изглед вара. Будући да не постоји све оно што постоји у Европи, овај Закон, у поређењу са европским, генерише потпуно друге подстицаје привредним субјектима – он генерише неизвесност, па тиме и регулаторни ризик. Последица регулаторног ризика је да привредни субјекти одустају од пословних пројеката и инвестиција – нешто најгоре што може да се догоди Србији, не само у (краткорочним) условима садашње глобалне рецесије на измаку, него у (дугорочним) условима ниског нивоа развијености земље

Слични проблеми јављају се у случају дефинисања злоупотребе доминантног положаја, с тим што се из старог закона задржава претпоставка да „учесник на тржишту има доминантан положај, ако је његов тржишни удео на релевантном тржишту 40% и више“, чиме се уноси својеврсна „презумпција виности“, будући да је на страни учесника на тржишту да доказује да нема доминантан положај, односно да доказује да је невин.

Контроли концентрација је у овом закону, односно његовом супстанцијалном делу, посвећена највећа пажња. То је природна последица стратешке одлуке Комисије за заштиту конкуренције да контрола концентрација представља приоритет заштите конкуренције. Извесно је да ова одлука није водила рачуна о две битне чињенице. Прва је да концентрације не представљају највећи проблем заштите конкуренције у Србији, а друга је да је управо контрола концентрација најконтроверзнији и најсложенији елемент

2 Овим се не прејудира било какав налаз о успешности европске политике конкуренције, већ се само пореди та политика и њен српски пандан.

политике заштите конкуренције, са којим нико у Србији није имао никакво искуство пре 2005. године, будући да тада није постојала законска основа за тако нешто. Стога и не чуди да су резултати контроле концентracија у протеклом периоду били веома лоши, а то је веома неповољно за Србију, земљу чији је реални сектор у таквом стању да су концентracије један од основних предуслова његовог реструктурирања.

Имајући у виду наведена, као и остала законска решења, као и решења која се налазе у подзаконским актима, извесно је да Комисија за заштиту конкуренције располаже великом слободом да спроводи прописе. Од дискреционе процене званичника Комисије, нарочито њеног Савета, зависи јако много – на томе се заснива разлика између добре и лоше политике заштите конкуренције. Стога су од веома велике важности кадровска решења. Народна скупштина је расписала конкурс за чланова Савета Комисије, а конкурс у време док се ово пише још увек није окончан (треба да се оконча 14. фебруара). Незванично се може сазнати да се, до овог тренутка, на конкурс нису јавили кандидати који се могу оценити као задовољавајући, па се многи уздају у последње дане конкурса. Занимљива идеја се јавила пре него што је расписан конкурс: да се на место првог човека Комисије изабере страни држављанин и то високи званичник немачке антимонополске комисије (*Bundeskartellamt*). То би имало неколико предности. На домаћем плану, извесно је да би такав руководилац био непристрасан, односно да не би заступао интересе било које од заинтересованих страна. Такође, његово искуство у телу за заштиту конкуренције земље која у томе има дугу традицију посредно говори и о његовој квалификованости. На међународном плану, шаље се јасан сигнал о решености Србије да створи пословно окружење које је на нивоу европских земаља. Договор је постигнут на највишем нивоу, изабран је и кандидат који је пристао на понуђени аранжман, чак је покренут поступак да му се додели и српско држављанство (како би се испуниле законске обавезе), али је на крају из унутрашњеполитичких разлога у Немачкој изостала реализација овог аранжмана. Сада, у првом кварталу 2010. године конкурс још увек траје и неизвесно је да ли ће се до његовог краја јавити они кандидати који својим досадашњим професионалним ангажовањем, познавањем материје заштите конкуренције и личним интегритетом могу да буду прихватљиви. У овом тренутку се не виде разлози за оптимизам.

УРБАНО ПЛАНИРАЊЕ И ГРАДЊА

Други закон који је донесен у 2009. години, који има изузетно велики значај за реални сектор и његов развој, је Закон о планирању и изградњи. Значај овог Закона се најбоље може сагледати из

рангирања Светске банке Doing Business према коме је Србија чак на 174. месту у погледу укупних трошкова добијања грађевинске дозволе за један типичан комерцијални објекат. Чак и сви наши суседи боље су ранжирани у овом погледу, а управо је ово материја коју регулише наведени закон.

Овако стање ствари изузетно је неповољно са становишта реалног сектора у Србији. Наиме, управо овакво стање ствари представља кључне баријере инвестицијама у нове погоне (тзв. гринфилд инвестиције), а управо те инвестиције представљају кључни предуслов за напредак реалног сектора у Србији и њен привредни раст. Управо су те инвестиције оне које доносе пословне иновације у сваком погледу, нову технологију, нове начине управљања, односно управо су те инвестиције оне које доносе нове и конкурентне производе и које омогућавају привредни раст мале и отворене привреде каква је српска. Значај гринфилд инвестиција у Србији појачава се чињеницом да је приватизација зашла у последњу фазу, да је све мање предузећа за које су приватни инвеститори заинтересовани и да је неминовно да се нова инвестиција у земљи мора одржати путем гринфилд инвестиција. Због тога су проблеми везани за добијање грађевинске дозволе за Србију значајнији него за неку другу земљу.

Основни проблем незадовољавајућег рангирања лежи у карактеру својине над градским грађевинским земљиштем. Наиме, устав Србије из 1990. године није допуштао постојање приватне својине над градским грађевинским земљиштем, па је, све до усвајања новог Устава у јесен 2006. године, постојала уставна препрека таквој приватизацији. После тога је постојала законска препрека, будући да су важећи закони били усклађени са старим, а не са новим условима.

Кључно питање које се поставило после усвајања новог Устава било је везано за модел приватизације градског грађевинског земљишта. Ово питање треба сагледати и у светлу нерешеног питања денационализације, односно реституције. Наиме, снажан притисак интересних група бивших власника довео је до формулисања предлога да се приватизација градског грађевинског земљишта, практично у потпуности, обави денационализацијом. Наведена концепција била је отелотворена у неколико нацрта закона који су били, пре свега, окренути питањима денационализације, без обзира на последице које ће њихова примена имати на урбани развој.

Превелика агресивност бивших власника, погрешна тактика у избору начина за промоцију сопственог интереса, добра организованост кључних играча са супротним интересом, као и техничка мањкавост наведених нацрта довела је до успостављања и реализације потпуно нове концепције приватизације градског грађевинског земљишта која је отелотворена у Закону о планирања и грађењу. Која су основна решења на том плану?

Прво, градско грађевинско земљиште које није изграђено може да се прода или, евентуално, изда у закуп, по тржишним условима, дакле јавним надметањем, уз могућност непосредне погодбе само у ограниченом, Законом одређеном броју случајева. Ово решење је, свакако, веома добро са становишта инвеститора, а то значи добро са становишта напретка реалног сектора у Србији. Повољност овог решења нарочито се види у случају урбане реконструкције, будући да у српским градовима још увек постоје значајне слободне, односно неискоришћене површине у градском језгру. Нови закон је одредио како се долази до купца, али је проблем што се још увек не зна ко је, односно ко ће да буде продавац. За то је потребно да се донесе Закон о јавној својини, како би се знало ко је власник одређене парцеле градског земљишта у јавној својини: да ли је то јединица локалне самоуправе, аутономна покрајина или Република? Ово одлаже примену доброг решења, односно решења које је повољно са становишта напретка реалног сектора у Србији.

Друго, изграђено градско земљиште се поклања власницима грађевинских објеката који се налазе на том земљишту, односно предвиђа се „конверзија права коришћења у право својине без накнаде“. Овим се успоставља конзистентно, односно правно логично решење: исто лице је власник и земљишта и објекта на коме је подигнут тај објекат, што је у сагласности са начелом *superficies solo cedit*. Свакако да су предлагачи Закона, односно они који су гласали за њега, водили рачуна о поштовању овог начела, али је извесно да би супротно решење (потпуна реституција градског земљишта) довело до јако много незадовољних људи – власника грађевинских објеката, односно садашњих корисника градског земљишта, а они би то знали да искажу на следећим изборима. Са становишта реалног сектора ово решење је повољно, будући да ће новоуспостављени власници имати подстицај да своју некретнину продају ономе који је заинтересован за урбану реконструкцију, односно за инвестиције у (не само) реални сектор. Остаје још само да се види темпо којим ће новоуспостављени власници да се укњиже – први резултати не охрабрују.

Треће, специфично решење је примењено у случају да је корисник земљишта правно лице „на које су се примењивале одредбе закона којима се уређује приватизација, стечајни или извршни поступак...“. Ту нема конверзије права коришћења у право својине без накнаде, већ је за то потребно нешто и платити. У овом случају се ради о оним предузећима која су инвеститори купили не због делатности тог предузећа, већ због права коришћења градског земљишта за које су надали да ће да се конвертује у право својине, па ће онда променом његове намене и одговарајућом изградњом да се присвоје велики профити. Неко, на пример, купи луку стога што се нада да ће да постане власник земљишта на коме је подигнута та лука, па ће онда да дигне руке од претовара робе и изгради стам-

бено-пословне целине на атрактивној локацији поред реке. Таква промена намене земљишта доводи до повећања економске ефикасности и до нових инвестиција, па тиме и раста реалног сектора, али проблем може да буде у томе што није постојала експлицитна цена земљишта при приватизацији. То је, пре свега политички проблем, будући да представља проблем за добар део јавности који овакву трансакцију оцењује као „неправедну“.

Закон предвиђа да сви они који су купили друштвена предузећа морају да, при конверзији, плате „накнаду тржишне вредности тог грађевинског земљишта у моменту конверзије права, умањену за трошкове прибављања права коришћења“. Ово, међутим, ствара неколико проблема – прво, вредност земљишта зависи од његове (планиране или реализоване) намене, а овим решењем се та намена одређује као садашња, што значи да је тржишна цена земљишта ниска или бар (знатно) нижа од оне цене која би била у случају будуће намене тог земљишта, оне због које је и купљено то предузеће. То је, наравно, конзистентно решење, али нисам сигуран да ће постојати снажна политичка подршка примени овог решења. Далеко озбиљнији проблем је, међутим, како одредити ту тржишну цену (при постојећој намени) када нема тржишта, нити може да га буде (ексклузивно право конверзије има само корисник земљишта). Треће, проблем је и како одредити трошкове прибављања права коришћења, будући да је при куповини лица које је корисник земљишта исказана само јединствена цена (трошкови прибављања за инвеститора), а не њени сегменти. Све ово отвара простор за јако много арбитрарности, која, како је најављено, треба да се елиминисе подзаконским актима који су у припреми. Очигледно је да се понешто изгубило на темпу наше законодавне реформе на овом плану.

У оном делу закона у коме се регулишу основни елементи система урбанистичких планова налази се још једна од многобројних реформи домаћег система урбанистичких планова која се своди на промену имена планова и дозвола које издају локалне власти, али је чињеница да је значајно успорено издавање локацијских/грађевинских/урбанистичких дозвола, како се већ шта сада зове. Разлог томе је, сматрају урбанистички практичари, недостатак потребне подзаконске регулативе, што показује да је законодавна реформа у Србији још увек прилично некоординисана активност. Изгледа да се за десет година тог посла није претерано много научило.

СТЕЧАЈ

Коначно, у 2009. години донесен је и нови Закон о стечају. Попут области заштите конкуренције и област стечајног законодавства доживела је у последњих десетак година приличан број нових закона. Разлога за нови закон у овој области свакако да је било.

Иако, према претходном закону, услови за покретање стечајног поступка нису били превише захтевни (било је потребно да дужник не одговара својим обавезама у року од 45 дана од дана доспелости или да је у потпуности обуставио своја плаћања у периоду од 30 дана), број стечајних поступака у Србији био је веома мали, имајући у виду да је током 2009. године око 20.000 предузећа испуњавало поменуте критеријуме. Стечај је у Србији више изузетак него правило.

Узроци оваквог стања ствари леже у недостатку подстицаја повериоцима и дужницима да покрену стечај. У великом броју случајева имовина дужника је мала, а предујам трошкова је био превисок. Није било извесно када ће предујам бити надокнађен повериоцу, односно повериоцима. Повериоци су тако чекали једни друге да покрену стечај, а до тог покретања никако да дође. Насупрот томе, услед неефикасног извршног поступка, дужници нису имали потребу да се коришћењем стечаја мораторијумом „бране“ од појединачних извршења.

Новине у стечајном законодавству усмерене су, бар тако сматрају они који су на њему радили, на делотворне подстицаје за активирање, започињање стечаја. Нови Закон, на пример, јасно наводи трошкове који могу имати третман предујама и ограничава их на најмању могућу меру. Овим се избегава досадашње дискреција судија, која је условила да предујам достиже такве износе да нико од поверилаца није имао подстицаја да га плати. Надаље, Закон предвиђа могућност убрзаног спровођења поступка реорганизације, кроз унапред припремљени план реорганизације, како би се наставила пословна сарадња која је угрожена и како би се избегли најнеповољнији исходи. Новину представљају одредбе којима се регулише начин спровођења аутоматског стечаја, будући да постоји веома велики број привредних друштава чији су рачуни блокирани и по неколико година, а у тим околностима ни повериоци ни дужници немају подстицај да покрену стечај. Такви привредни субјекти најчешће више нису активни, па је аутоматски стечај несумњиво пожељна опција.

Поред новина које се односе на убрзање покретања стечајног поступка, у Закону се могу наћи и новине које имају за циљ убрзање стечајног поступка. У такве спада институт „ћутања поверилаца“, којим се решава ситуација у којој је одбор поверилаца неактиван и не одговара на предлоге стечајног управника, тако што се подразумева да је тај предлог прихваћен уколико никакав одговор одбора није достављен у прописаном року. Такође, уведено је и аутоматско формирање одбора, чиме се решава ситуација која настаје уколико се на првом поверилачком рочишту не формирају поверилачки органи. Закон омогућава да у том случају дужност одбора поверилаца врши пет поверилаца чија су необезбеђена потраживања највећа. Стечајни поступак се убрзава ограничавањем

могућности злоупотребе правних лекова, на пример, прописивањем тачно одређених разлога за жалбу.

Ипак, од новог Закона не треба очекивати чуда, најмање из два разлога. Први је окружење релевантно за примену овог закона, а то је извршни поступак и његово унапређење, делотворност и ефикасност правосуђа, нарочито у погледу одговорности за непоштовање рокова, као и решења у погледу принудне наплате и блокаде рачуна предузећа. Наиме, стечај представља, између осталог, механизам заштите дужника, а у условима у којима је дужник и те како добро ефективно заштићен лошим решењима у погледу, на пример, извршног поступка, он нема подстицај да тражи стечајну заштиту. Друго, на стечај се у Србији још увек гледа као на смрт и сахрану; нешто што по сваку цену треба избећи и што никако не желите другима (осим уколико вам се нису опасно замерили). Због тога домаћа политичка елита, исто као и широка јавност, има јако много разумевања за све оно што ће стечај конкретног предузећа предупредити, односно бар одложити. Док доминантан став не буде да сигурно да нешто није у реду са привредом у којој нема стечајних поступака, мала је вероватноћа да ће законске промене саме по себи довести до значајног побољшања на овом плану. А управо је спровођење стечаја кључан предуслов за реструктурирање многих делатности у оквиру реалног сектора српске привреде, будући да је добар део тог сектора наслеђен из периода у коме се привредни систем у земљи називао социјалистичко самоуправљање.

* * *

За реални сектор српске привреде 2009. година је била веома тешка. Пад домаће и извозне тражње, драстично погоршани услови финансирања, пораст неизвесности и умањене стране инвестиције, све је то довело до погоршања положаја многих предузећа у том сектору. Власти Србије су реаговале мерама које су се усредсредиле на субвенционисање, како би се умањили ефективни трошкови предузећа и како би се умањили њихови губици. Очигледно је да су запостављени послови на реформи пословног окружења, пре свега институционалног оквира, а управо је то оно што је довело до оваквог реалног сектора каквог данас има Србија – у великој већини случајева неефикасног и неконкурентног.

Милица Бисић¹

Јавне финансије

Протекла година била је у знаку светске економске кризе која је, готово у свакој прилици, словила као оправдање или узрок најразличитијим проблемима српске привреде.

Кад је реч о јавним финансијама, 2009. годину је обележила буџетска криза, изнуђене промене пореских закона и доношење низа прописа у покушају да се делује на последице независно од целине и узрока датог проблема. Светска економска криза је и овде најчешће навођена као разлог изменама.

Почетак и крај године разликовали су се, међутим, по кључним речима које су повезивале промене прописа и кризу. На почетку су доминирале изјаве о очувању поверења у домаћи банкарски систем и олакшавање пословања привреди, а на крају су јавна штедња и смањивање издатака државе избили на прво место. Може се рећи и то да од двадесет и пет закона из области јавних финансија усвојених у 2009. години, тек шест није било непосредно повезано са једним од ова два образложења.

У јавним финансијама Србије 2009. година остаће забележена и као година у којој је извршена прва спољна ревизија завршног рачуна буџета Републике, као и година у којој је Аутономна Покрајина Војводина законом о утврђивању њених надлежности добила право на (за сада непознате) изворне приходе.

У овом раду ће прво, укратко, бити представљене основне карактеристике наведене законодавне активности, контекст у којем се одвијала и дати оцена њене успешности. Следи осврт на укупно стање и кључне проблеме јавних финансија, као и назнаке пожељног правца њиховог решавања и вероватноће њиховог остваривања.

ЗАКОНОДАВНА АКТИВНОСТ

Према непосредним разлозима за доношење, закони из области јавних финансија усвојени у 2009. години могу се разврстати у пет група:

- у прву групу спада пет закона донетих у јануару 2009. године који су представљали законодавни израз „анти-кризне“ политике вођене у последњем кварталу 2008. године или је требало да омогуће извршавање буџета Републике према плану из децембра 2008. године,

1 Центар за либерално-демократске студије, Београд.

- другој групи, коју чини 10 закона, припадају закони о првом и другом ребалансу, као и закони којима се настојало омогућити извршење буџета у складу са првим ребалансом,
- у трећој групи налазе се Закон о буџету за 2010. годину и три пратећа закона који се односе на расходну страну буџета за 2010. годину, сви донети у децембру 2009. године,
- четврту групу чине закони, њих 4, чије су измене израз усклађивања са променама у организацији државне управе,²
- у петој групи су два системска закона донета са намером обухватног уређења предметног питања.

Антикризни пакети

Почетком године, доношење или измена прописа представљали су наставак реакције Владе на кризу мерама образложеним потребом да се привреда растерети и подстакне на раст упркос светској кризи, а становништво увери да су штедни депозити у домаћим банкама сигурни.

Тако су у јануару 2009. године донети:

- *Закон о привременом изузимању од опорезивања порезом на доходак грађана одређених врста прихода*, којим су у 2009. години изузети из опорезивања приходи грађана од камате и капиталне добити у промету удела и хартија од вредности. Ово је образложено циљем подстицања штедне становништва и смањења пореских трошкова промета власничких права у привредним друштвима и на Берзи. Законом је прописано и да се неће утврђивати нити наплаћивати ни порез на приходе од пољопривреде и шумарства на катастарски приход и то за 2008. годину ретроактивно, као ни за 2009. годину. Ово ослобађање, пак, само је наставак праксе одрицања државе од пореза на приходе од пољопривреде отпочеле још 2004. године, односно њене неспремности да обухвати ову пореску основу.
- *Закон о изменама и дојунама закона о порезима на имовину* којим је укинут порез на наслеђе и поклон, као и пренос апсолутних права над уделима и хартијама од вредности. Као

2 То су: измене *Закона о дојриносама за обавезно социјално осигурање* којим су утврђене минималне основице за обрачун здравственог доприноса за категорије осигураника за које се он плаћа из буџета, две измене *Закона о републичким административним таксама* којима се прописују таксе за поднеске дипломатско-конзуларним представништвима, односно који се односе на политичке странке и стране држављане, те измене *Закона о пореском пословику и пореској администрацији* које се, поред одређених техничких побољшања самог поступка, у највећем делу односе на уређивање радних односа и плата, касније ће се видети узалудно, бар за 2009. годину у којој је плате уредио закон о привременом смањивању зарада.

и претходни и овај закон донет је с намером смањења трансакционих трошкова у промету власничких права у привредним друштвима и на Берзи. Међу „техничким“ новинама издваја се установљено право да се не плаћа порез на имовину уколико се она у пословним књигама води као намењена даљој продаји. Иако јавно необразложена, за претпоставити је да је ова промена требало да смањи трошкове пословања већ тада посусталим грађевинским предузећима. Ово право дефинисано без посебних ограничења и услова је, међутим, отворило и велики простор за избегавање плаћања овог пореза.

- *Закон о дојунама закона о царинској тарифи* којим су спроведене одлуке о једностраној примени Прелазног споразума са ЕУ и о смањењу царинске стопе на аутомобиле. Смањење царинских стопа које је донео овај закон, у делу у којем се односи на једнострану примену Привременог споразума, образложено је, пре свега, политичким разлозима, односно доказом чврстог опредељења Србије за европске интеграције. Њиме је, међутим, задат и највећи ударац приходној страни буџета кроз смањење царинских прихода, а тиме и основице и прихода од ПДВ.
- *Закон о изменама и дојунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању* којим је озакоњен резултат коалиционог договора о повећању пензија за 10% првобитно спроведен Уредбом о ванредном повећању пензија у јуну 2008. године. Њима се, истовремено, настојало накнадно ограничити увећање буџетских расхода по овом основу, тако што су се пензије замрзле на постојећем увећаном нивоу у целој 2009. години.
- *Закон о изменама и дојунама закона о акцизама* који је донео повећање акциза на нафтне деривате, цигарете и пиво и који је једини требало да појача приходну страну буџета.

Подсећања ради, претходницу овим законима чине закони о мировању и отпису дуга по основу доприноса за обавезно здравствено осигурање и о отпису камате на доспеле обавезе по основу одређених пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из новембра 2008. године. Иако се може рећи да је овим пореским законима држава, у основи, отписала део својих сумњивих и спорних потраживања и да непосредна штета по наплату јавних прихода није стварна, будући да је и вероватноћа наплате била мала, негативне последице оваквих пореских амнестија су веома велике. Једноставно, оне подстичу на неплаћање пореза у очекивању неког будућег отписа, награђују нередовне платише, а редовне кажњавају. Поред ових пореских закона, претходницу антикризном пакету чине и измене закона о осигурању депозита из децембра 2008. године којим је повећан износ депозита за које гарантује држава са 3000 на 50.000 евра.

Све у свему, нето учинак наведених измена пореских закона, под осталим незмењеним околностима, водио би мању прихода који је процењен на око 22 милијарде динара. С друге стране, расходна страна била је практично сачињена под претпоставком наставка раста привредне активности, без икаквог покушаја значајније измене структуре и обима расхода. Буџет састављен по страначком договору уз политичку и социјалну демагогију од самог почетка није имао шанси за остварење.³ Зауостављен прилив иностраног капитала, снажна контракција спољнотрговинске размене и унутрашње привредне активности убрзо су учинили очигледним да ће приходи бити значајно мањи од планираних. Постало је јасно да задржавање планираног обима расхода, као и планираног дефицита од 49,9 милијарди динара није могуће, а преговори са ММФ-ом покренули су састављање кризног пакета.

Кризни пакет

После приличног лутања кроз различите идеје како успорити пад прихода и смањити расходе, праћеног бурним реакцијама јавности на поједине идеје (попут привременог солидарног прогресивног пореза на зараде и покушаја значајнијег повећања ефективног пореза на ауторске хонораре), у априлу 2009. године усвојен је први ребаланс буџета за ову годину.

Априлски део кризног пакета чинили су:

- *Закон о изменама и дојунама Закона о буџету Републике Србије за 2009. годину* којим су укупна примања буџета смањена за 49,4 милијарде динара, а укупни расходи за 28,8 милијарди динара. Смањење укупних примања резултат је смањења пореских прихода за 53,9 милијарди и повећања непореских прихода за 4,5 милијарди. У оквиру текућих расхода најкрупније је било смањење трансфера јединицама локалне самоуправе 15 милијарди динара, које је оголило запуштено стање локалних јавних финансија и суштински део републичког дефицита пребацило на општински ниво. Следеће по значају било је смањење расхода за куповину добара и услуга од 10,3 милијарде динара које би, заједно са смањењем расхода на запослене од 7,7 милијарди динара, начелно, требало да представља стварну уштеду буџетских средстава. Укупно смањење различитих ставки текућих расхода од 42,3 милијарде динара, међутим, било је делом поништено планираним растом расхода на камате за 6,5 милијарди и масивним повећањем трансфера Фонду за пензијско и инвалидско осигурање од чак 23,9 милијарди. Тако су трансфери фонду

3 Видети текст М. Бисић - *Јавне финансије Србије или како се створио мањак од 100 милијарди у буџету*, Фокус, бр. 1, март 2009.

ПИО достигли тада рекордан планирани износ од 213,2 милијарде динара и рекордно учешће у укупним планираним буџетским издацима од чак 29,6%. Кад је реч о дефициту, он је ребалансом био повећан на 70,5 милијарди.

- *Закон о привременом смањењу њлајиа, односно зарада, нејио накнада и друјих њримања у државној админисјирацији и јавном секјору* којим су народним посланицима, државним функционерима и чиновницима, члановима управних одбора и запосленима у државним предузећима и привредним коморама, као и свима који по уговору раде за државу или државно предузеће или организацију привремено смањене зараде. Од овог смањења била су изузети војска, полиција, пилоти и контрола лета, БИА, школство, здравство, правосуђе, дипломатија, установе науке, културе и социјалне и деочије заштите. Зараде су смањене по прогресивној шеми тако што су нето зараде између 40.000 и 100.000 хиљада динара смањене 10%, износи преко 100.000 до шестоструке просечне нето зараде у Републици за додатних 15%, а цео износ преко ових шест просека је одузет. Тако су законом обухваћени запослени у јавном сектору платили „цех“ штедне за коју се у време доношења ребаланса процењивао учинак од 7,7 милијарди динара. У циљу наменског коришћења ова средства уплаћивана су у, посебно основан, буџетски фонд за решавање проблема проузрокованих негативним ефектима светске економске кризе. Фонд је био основан за период од јуна до 31. јануара 2010. године до када је било орочено и важење самог Закона. Средства из овог фонда била су намењена субвенционисању јавних и приватних предузећа, трансферима осталим нивоима власти и организацијама обавезног социјалног осигурања, накнадама за социјалну заштиту из буџета и набавку домаће нефинансијске имовине, а прописано је да се користе према посебном акту Владе. Уколико су овакви акти доношени, онда нису објављивани у Службеном гласнику нити су на други начин непосредно доступни јавности. С друге стране, нема података колико је по овом основу прикупљено буџетских средстава. Из тих разлога није могуће коментарисати остварен учинак овог закона ни са приходне ни са расходне стране. На основу досадашњег искуства са сличним мерама, међутим, може се претпоставити да су остварена средства знатно скромнија од очекиваних, а да су трошена *ad hoc* на социјалну помоћ предузећима.
- *Закон о изменама и дојунама Закона о акцизама* којим су измењене акцизе на нафтне деривате и цигарете што је требало да донесе додатну милијарду динара прихода укупно. При томе, акциза на деривате је поново повећана, док је код акцизе

на цигарете дошло до приходно неутралне промене структуре акцизе. Ова промена структуре, у ствари, представљала је исправку последица одсуства координације Владине већине у Скупштини због којег је у јануару, уместо Владиног предлога, усвојен сасвим другачији акцизни план за цигарете.

- *Закон о изменама и дојунама Закона о порезима на ујошребу, држање и ношење добара* којим је повећан порез при регистрацији путничких аутомобила, мотоцикала и ваздухоплова, поново уведен порез на чамце и освежен и увећан порез на мобилне телефоне који је добио облик посебног пореза на промет, односно акцизе по стопи од 10% на плаћени рачун. Изузев од пореза на мобилне телефоне, од осталих повећања, имајући у виду величину основице, није се могло очекивати значајније повећање прихода. У сваком случају не оно које би решило било који проблем јавних финансија Србије. Они су, међутим, послужили да покажу како терет кризе морају да носе богатији, а то су они са бољим аутомобилима, са чамцима и авионима. Осим (штетне) демагогије, овим изменама Влада је показала да истрајно настоји да на све могуће (недоследне) начине намакне недостајући новац тамо где верује да га има – међу највећим (страним) инвеститорима (овај пут од Теленора и ВВП-а, док Телеком ионако служи као извор средстава за различите социјалне подухвате). И овом приликом потребно је указати да и само постојање овог закона говори о немоћи државе да боље процени стварну пореску основицу, па прибегава опорезивању њених посредних и претпостављених видљивих израза.
- *Закон о изменама и дојунама Закона о порезу на доходак грађана* који је доношен два пута, једном у априлу, а други пут у јуну 2009. године и то због покушаја значајнијег повећања ефективног пореског оптерећења на приходе од ауторских хонорара. Наиме, првобитно се предвиђало повећање ефективних пореских стопа са 8% на 14%, и са 10% и 12% на 16%. Бурна реакција погођених обвезника која је добила подршку премијера изненађеног донетом изменом, довела је до нове брзометне промене закона којом су повећања смањена, а ефективне стопе утврђене редом на 10%, 11,4% и 13,2%. Изузев због оваквог развоја догађаја, ова измена није могла имати битнији значај имајући у виду релативно малу основицу овог пореза. Једина измена која је могла имати значајнији позитивни утицај на приходе била је промена ефективне пореске стопе на дивиденде. Значајно повећање ефективне пореске стопе са 10% на 16% уз претпоставку о неизмењеној основици, могло је донети битније повећање прихода из овог извора. Претпоставка о неизмењеној основици, међутим, била је нереалистична, како због очекиваног смањења профитабилности

у привреди, тако и због разумно очекиване реакције обвезника који могу одустати од деобе дивиденди и релативно једноставно заменити овај приход неким другим.

И у време доношења првог ребаланса, кретање прихода и расхода, као и садржај пратећих донетих закона указивали су да је вероватноћа остваривања новог буџетског плана веома мала.⁴ Ово предвиђање потврдило се усвајањем другог ребаланса у децембру 2009. године. Закон изменама и дојунама Закона о буџету Републике Србије за 2009. годину други пут је донет 29. децембра 2009. године, што говори и о наставку већ установљене праксе да се ребаланс буџета доноси у децембру. Тиме се, практично, план прилагођава у том тренутку веома извесном остварењу и накнадно озакоњују сва одступања од првобитног плана.

Претходна разматрања и закључке поткрепљују подаци представљени у Табели 1. Из њих је видљиво да се приликом планирања оригиналног буџета, а у доброј мери и првог ребаланса није пошло од реалних претпоставки о привредним кретањима и резултатима предвиђаних мера.

Табела 1. Буџет Републике за 2009: измене и ѿоређења У млрд. дин.

	Остварење 2008.	Буџет 2009. из дец. 2008.	Ребаланс, апр. 2009.	Ребаланс, дец. 2009.	Буџет: дец 09/дец 08.	Остварење 2009.	Остварење 2009/2008.
Укупни приходи	626,1	698,8	649,4	615,0	88,0%	619,4	98,9%
Порески	582,6	640,2	586,3	570,9	89,2%	574,5	98,6%
Непорески	43,5	58,6	63,1	44,1	75,3%	45,0	103,4%
Укупни расходи	666,6	748,7	719,9	719,9	96,2%	713,2	107,0%
Дефицит	-40,5	-49,9	-70,5	-104,9	210,2%	-93,8	231,6%

Извор: Интернет презентација Министарства финансија и „Службени гласници РС“.

Номинални пад прихода од 1,1% у односу на остварење у 2008. години више се може приписати самим мерама економске политике, него економској кризи. Највећи пад бележе приходи од царина 25,8% што је резултанта њиховог смањења са почетка године и пада увоза отпочелог крајем прошле и настављеног током 2009. године. Смањење прихода од ПДВ од 1,6% или 4,8 милијарди динара резултат је знатног смањења на ПДВ из увоза (које има исте узроке као и код царина) и номиналног раста ПДВ из унутрашњег промета

4 Видети текст М. Бисић – Србија између два ребаланса, Фокус бр. 2, јули 2009.

приближно једнаког номиналном расту БДП. Раст акциза од 19,1% или 19,2 милијарде динара резултат је њиховог повећања. Могло би се закључити да се, уз мало опрезнију фискалну политику, 2009. година могла завршити без номиналног пада прихода. Уместо појединачних и административно тешко спроводљивих промена, системским изменама директних пореза (на доходак и добит), иначе знатно осетљивијих на циклусе, могао се барем ублажити пад прихода из ових извора и то без повећавања пореских стопа, већ проширивањем њихове основице. Кад је реч о расходима, њихово повећање у највећој мери је резултат унутрашњих одлука независних од светских економских кретања. Може се рећи да је криза помогла да они не буду непотребно већи. У таквим околностима више него двоструко апсолутно повећање оствареног дефицита у 2009. години у односу на 2008. годину је више него очекиван резултат.

Основни проблем са дефицитом, међутим, није толико у његовој величини. Релативне размере дефицита републичког буџета од 3,2%, односно дефицита опште државе од око 4,5% процењеног БДП саме по себи још увек нису критичне. Проблем који их чини критичним лежи у узроцима његовог настанка, односно структури расхода у којој суштински доминирају трансфери становништву. Међу њима најзначајније место припада дотацијама фондовима обавезног социјалног осигурања које се, без значајних реформи ове области и, још више, одрживог привредног раста и на њему заснованог раста запослености, не могу смањити.

Поред тога, јавља се и проблем мерења дефицита. Министарство финансија је у 2009. години отпочело да објављује податке о величини дефицита и по тзв. методологији ММФ-а према којој се, између осталог, ЈП „Путеви Србије“ с пуним правом третира као буџетски корисник. Према овој методологији, дефицит остварен у 2009. години био је већи за 1,5 милијарди динара од оног утврђеног према званичном буџету. Јасно је да то намеће питање колики је стварни дефицит уколико би се и нека друга јавна предузећа, попут железнице, српских шума и сличних, третирали као буџетски корисници, што, имајући у виду начин њиховог пословања, не би био неоснован захтев.

Значај овог питања посредно је видљив и из три закона који су усвојени у јуну и јулу 2009. године и по својој природи спадају у кризни пакет. То су:

- Закон о давању гаранције Републике Србије у користи „Societe Generale“, Париз, Француска, ио задужењу јавног предузећа „Пушеви Србије“;
- Закон о давању гаранције Републике Србије у користи Unicredit Bank Srbija a.d. Београд ио задужењу јавног предузећа „Пушеви Србије“ и

- *Закон о давању гаранције Републике Србије у корист *„Marfin bank“ а.д.Београд по задужењу јавног предузећа „Пушеви Србије“.**

Овим законима буџет Републике дао је гаранције за 235 милиона евра главнице плус за припадајуће камате и трошкова кредита ЈП „Путеви Србије“. Будући да се ово јавно предузеће у целини финансира из буџета јасно је да је сервисирање ових кредита једна од обавеза буџета. С друге стране, могућност стварног управљања и контроле над његовим радом је под великим знаком питања. Слично је и са осталим јавним предузећима. Тако се спровођење корените реформе рада јавних предузећа, укључујући и преиспитивање њихове садашње правне форме и потребе постојања, намеће као једна од неизбежних претпоставки стабилизације јавних финансија Србије.

Буџет за 2010. годину и истрајни закони

Већ традиционално, *Закон о буџету* за наредну годину је и 2009. године усвојен са закашњењем, додуше овај пут не тако критичним. Истовремено са њим, још једном је промењен *Закон о пензијском и инвалидском осигурању*, овај пут да би се замрзавање пензија продужило и на 2010. годину. Претходно су била усвојена два закона којима се настоји да се, на трајнијим основама, обуздају расходи на зараде запослених у јавном сектору. То су:

- *Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији* који је број стално запослених у локалној самоуправи и у предузећима од ње основаних, с изузетком јавних предузећа, ограничио на највише 4 запослена на 1000 становника у које се убрајају и избегла и расељена лица уколико чине више од 2% становништва општине. Ограничио је и број ангажованих на одређено време и по уговорима о делу на највише 10% броја стално запослених. Поред тога, закон је предвидео и корекције (највише по број запослених) општег правила у случају вишенационалних средина, обавезе успостављања комуналне полиције, постојећег броја запослених и слично. Као казна за непридржавање ограничења Закон је предвидео умањења месечних трансхи трансфера из буџета Републике.
- *Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији* којим је утврђено да укупан максималан број запослених на неодређено време у републичкој администрацији (запослени у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање) не може бити већи од 28.400, а број ангажованих на одређено време и по уговорима о делу не може бити већи од

10% броја стално запослених. Закон изричито наводи да ће се средства за зараде запослених и ангажовања по уговори-ма за државне службе које су овим законом сврстане у ре-публичку администрацију у буџету планирати највише до износа потребног за финансирање утврђеног максималног броја запослених.

Не улазећи на овом месту у детаље, поготово што јавности нису биле доступне анализе на основу којих су утврђени макси-мални бројеви, чини се да се није ушло у функционалну анализу, те да су и ова два закона првенствено мотивисани изнуђеном потре-бом ограничавања расхода буџета Републике. Томе у прилог говори чињеница да је законом који ограничава број запослених у општи-нама изричито наведено да она може имати и више запослених уколико их сама финансира. Поставља се питање како ће се то од-разити на укупне јавне финансије Србије и за којим ће доступним изворима посегнути локалне самоуправе у овом случају. Такође, анализа броја запослених у државној управи сачињена за потребе образлагања буџета, најблаже речено, збуњује. Када се анализира табела са подацима о броју извршилаца за који се обезбеђују сред-ства за плате, који укључује и запослене у државним службама које нису сврстане у тзв. републичку администрацију, разлика између броја извршилаца у 2010. години и 2009. години износи 4.833 више у 2010. години него у 2009. години, тј. 266.149 у односу на 260.124. Додуше, ови бројеви током 2010. године треба да буду подвргнути испитивању, али остаје велика сумња да ће усвојени закони доне-ти нето смањење запослених у јавном сектору. Ову сумњу додатно поткрепљује и низ закона донетих у 2009. години који у различитим областима (заштити животне средине, регионалном развоју, пољопривреди...) по вертикали од Републике, преко области до општина, уводе различита нова тела која, да би постојала, морају имати запослене.

Поредећи планиране величине за 2010. годину са остварењем у 2009. години чије су агрегатне величине дате у табели 2, могу се извући следећи закључци. Прво, раст прихода номинално је јед-нак предвиђеној инфлацији (6%) што значи да се не планирају значајније промене пореског оптерећења. То потврђује и садржај предлога измена два пореска закона – о порезу на добит и порезу на доходак – који се налазе у скупштинској процедури. Друго, на раст расхода у релативном и апсолутном износу најзначајније ути-чу раст расхода на камате (74,4% или 15 милијарди) и капиталне издатке (39,1% или 9 милијарди) и набавку финансијске имовине (44,5% или 7,5 милијарди). Сви остали крупни расходи су или не-измењени у односу на остварење у 2009. години или расту спорије од предвиђене стопе инфлације.

Табела 2. Буџетѝ за 2010: нека ѝоређења

	Буџет 2010, млрд. дин	Буџет 2010/ остварење 2009.	Буџет 2010/ остварење 2008.
Укупни приходи	656,0	105,9%	104,8%
Порески приходи	610,0	106,2%	104,7%
Непорески приходи	46,0	102,2%	105,7%
Укупни расходи	763,0	107,0%	114,5%
Дефицит	-107,0	114,1%	264,2%
Укупни приходи	714,8		
Укупни расходи	821,8		

Извор: Интернет презентација Министарства финансија и „Службени гласник РС“

Претходно значи да су за остварење буџета за 2010. годину најкритичније следеће две претпоставке: прво, спровођење плана смањења броја запослених у државној администрацији и, друго, да ће приходи од пензијског доприноса бити такви да не изискују додатне трансфере за пензије из буџета. Уколико се ове две најкрупније ставке расходне стране буџета не буду држале под контролом, ни остварење буџета какво је планирано неће бити могуће. Искуство 2009. године не даје основа за оптимизам.

Системски закони

Једина два закона који нису донети под непосредним притиском буџетских проблема и који се могу назвати системским јесу нови *Закон о буџетском систему* и *Закон о контроли државне помоћи*.

На овом месту о новом Закону о буџетском систему⁵ потребно је рећи да представља унапређену верзију старог закона који је уређивао ову област. Највећи број разлика представља или прецизирање појмова и поступака или промену одређених рокова ради њиховог усаглашавања и практичне спроводљивости. У најзначајније новине, далекосежнијег значаја, спадају проширење обухвата предмета уређења и на системско дефинисање јавних прихода, јачање улоге планирања и значаја Меморандума о буџету и припрема за очекивано коришћење средстава развојне помоћи Европске уније.

5 За детаљну анализу овог закона видети М. Бисић – *Нови Закон о буџетском систему*, Фокус, бр. 3, октобар 2009.

Имајући у виду проблеме које је у 2009. години изазвало не-реалистично планирање приходне и расходне стране буџета, чини се да су у овом Закону од највећег значаја управо одредбе о планирању и поступку и начину припреме Меморандума. Са њиховим спровођењем ће се, међутим, сачекати до 2011. године, односно 2015. године до када је закон одложио примену одредби које се односе на средњорочно планирање, односно програмски део буџета.

Закон о контроли државне помоћи заиста представља новину у нашем систему јавних финансија. Он државну помоћ дефинише или као непосредни јавни расход или као умањење јавног прихода којим њен корисник стиче повољнију позицију на тржишту. Стављајући је у контекст заштите конкуренције начелно забрањује било који облик ове помоћи који нарушава или прети да наруши конкуренцију на тржишту. Опште начело теоријски хвале вредно, али практично ретко у којој држави доследно спроведено и често узрок, не безначајним, расправама између држава.⁶ У условима у Србији, вероватноћа његовог спровођења готово је занемарљиво мала. И то не само из начелних разлога иако они нису занемарљиви (у Србији принцип ефикасности и све оно што он носи са собом у привредном животу никада није имао значајније упориште ни код грађанства ни код политичара), већ и због поступка одобравања помоћи који закон предвиђа.

Наиме, давалац државне помоћи, као и предлагач прописа који представља основ за доделу државне помоћи, дужни су да, пре доделе државне помоћи, односно пре упућивања прописа у процедуру усвајања, доставе одговарајућа документа посебно основаној Комисији која одлучује да ли је та државна помоћ дозвољена или није. Проћи ће још много времена пре него што државни органи у Србији буду тако организовани, координирани и са унапред планираним активностима да своје предлоге прво доставе овој Комисији на одобрење. Стога не чуди да је Закон донет у јулу, Комисија образована одлуком Владе у децембру, а да средства за њен рад нису видљива у Буџету за 2010. годину, иако је Одлука предвидела накнаде које добијају чланови комисије.

СТАЊЕ, ПРОБЛЕМИ И ОЧЕКИВАЊА

У целини узев као основни проблем јавних финансија Србије јављају се:

Прво, порозан порески систем препун најразличитијих изузетака, олакшица и подстицаја и истовремено административно гломазан и захтеван.

6 О разлозима доношења овог закона и његовим дOMETИМА видети Б. Мијатовић – *Преилед тромесечја*, Фокус, бр. 3, октобар 2009.

Друго, растући број наменских дажбина (различитих накнада и такси, али и квази пореза) које се повећавају или уводе непореским законима без икакве видљиве координације и најчешће као приходи све популарнијих буџетских фондова.⁷

Треће, запуштен систем локалних јавних прихода са великом могућношћу дискреције локалних власти у разрезивању већине изворних прихода. Чини се да централна власт фискалну децентрализацију доживљава као могућност да се ослободи издатака из републичког буџета за локалне буџете, а локална као прилику за успостављање сопствене фискалне самодовољности.

Четврто, изразито редистрибутивни карактер јавних расхода: преко три четвртине издатака има суштински овај карактер. Тако да улагање у инфраструктуру и јавне услуге има практично резидуални карактер.

Пето, мали капацитети и одсуство делотворне координације кључних установа, самог Министарства финансија, али и Пореске управе, Управе царина, Управе за трезор и Управе за јавни дуг, што је, између осталог, последица између и унутар страначког кадрирања и поделе „зона утицаја“.

Било које значајније побољшање стања у којем се налазе јавне финансије захтева суочавање и решавање ових проблема.

Прво, потребно је темељно претрести и реформисати крупне пореске облике. За све начелно важе исте препоруке: не повећавати пореске стопе, проширити основицу кроз смањење или укидање изузимања или подстицаја, учинити спровођење и контролу једноставнијом и ефикаснијом. То би, извесно, дало довољно повећање прихода да би се могли укинути неки од постојећих пореских облика, попут пореза на употребу, ношење и држање добара.

Друго, задњи је час да се сачини свеобухватна анализа непореских прихода али и сопствених прихода буџетских корисника међу којима се налазе бројне дажбине незанемарљивог утицаја на укупно пореско оптерећење а без јасног доприноса финансирању јавних расхода. Неопходно је успоставити доследан систем накнада за употребу јавних добара и услуга и променити садашњи систем у којем се сваким законом практично може увести нека дажбина.

7 Занимљив и илустративан пример је Закон о ванредним ситуацијама којим је на неодређено време основан Буџетски фонд за ванредне ситуације, којим руководи министар (унутрашњих послова) или лице које он овласти а који, као своје приходе, поред апропријација из буџета има и целу листу наменских прихода, између осталог и 0,5% вредности малопродајне цене по 1 л врсте запаљиве течности или по 1 кг експлозивне материје, 1% прихода од продаје улазница за спортске догађаје. Занимљиво је да начин наплате и рокове плаћања ових обавеза ближе прописује министар унутрашњих послова, док је Министарство унутрашњих послова надлежно за њихову контролу и наплату.

Треће, уместо популарне реторике о фискалној децентрализацији потребно је озбиљно приступити реформи локалних јавних финансија. Неопходно је на основу стварног фискалног капацитета општина и имајући у виду да се фискална политика не може водити са нивоа општине, одмерити однос трансфера из централног буџета и уступљених и изворних прихода локалних самоуправа.

Четврто, упустити се у целовиту и систематску реформу укупног јавног сектора и на централном и на локалном нивоу која укључује преиспитивање ко од садашњих буџетских корисника треба то да остане, а ко треба да постане буџетски корисник, функционалну анализу државне управе, као и преиспитивање мреже и организације свих великих система попут здравственог и школског.

Пето, јасно одвојити професионалне од политичких функција и систематски улагати средства у унапређење материјалних и професионалних радних услова у државној администрацији.

Имајући у виду укупне политичке и економске околности мало је вероватно да ће у скоријем року бити воље и времена за овако темељне промене. С друге стране, и наизглед мале промене у добром правцу могу у догледном року донети битна побољшања. Дobar пример је први обављени посао државне ревизорске институције: иако је требало да прођу пуне четири године од њеног успостављања до прве ревизије завршног рачуна буџета Републике, коначно се и то десило. Ревизорско мишљење о завршном рачуну буџета је изостало, будући да увид који су имали ревизори није био довољан ни да се завршни рачун оцени ни негативно ни позитивно. Али, већ и ово образложење дато у ревизорском извештају значајно доприноси транспарентности трошења јавних средстава, као што само сазнање о томе да ће и следеће године бити ревизија доприноси повећању дисциплине у трошењу, али и планирању средстава.

Други добар пример је садржај самог Закона о буџету републике. У последње две године видно је повећање информативности података и начина њихове презентације. Чини се да је са тог становишта буџет за 2010. годину најпрецизнији, а тиме и најтранспарентније сачињен од успостављања демократске власти у Србији.

Остаје очекивање да ће се, поред ових значајних, али малих корака у добром правцу ускоро кренути и крупнијим и ухватити се у коштац са жариштем фискалних проблема.

Гордана Мајковић¹

Пензије и социјална заштита сиромашних

ПЕНЗИЈЕ

Светска кретања

Светска финансијска криза је снажно погодила пензијске системе и у развијеним земљама и у земљама у транзицији.² Процењује се да су приватни пензијски фондови, само у 2008. години, изгубили 23% своје инвестиционе вредности, односно 5,4 трилиона долара у ОЕЦД земљама. Изложеност негативним ефектима кризе је расла пропорционално са уделом фондиране, капитализоване компоненте у систему. Поверење у приватне пензијске шеме је пољуљано, а у једном броју земаља се јављају и иницијативе за њихово искључивање из пензијског система.

Иако у мањој мери, проблеми се јављају и у државним пензијским шемама које се заснивају на текућем финансирању пензија. Приходи од доприноса су смањени, у мери у којој је дошло до смањења запослености и успореног раста зарада. С друге стране, у зависности од услова на тржишту радне снаге, може се очекивати и повећање расхода, уколико се убрза превремено пензионисање, па самим тим и укупан број пензионера.

У зависности од специфичности појединих пензијских система реакције на кризу биле су веома различите.³ Најрадикалнији потези су се кретали од национализације приватног пензијског фонда (Аргентина) и напуштања обавезности приватне пензијске шеме (Словачка) до државне компензације губитака у добровољним приватним пензијским фондовима корисницима који су у старосном добу непосредно пред пензионисање (Израел). У појединим земљама, које су формирале државни резервни капитализовани пензијски фонд, извршен је притисак да се акумулирана средства уложе у рекапитализацију банака и у јавне радове, како би се умањили негативни ефекти кризе (Ирска и Норвешка).

У оквиру државних пензијских шема, поједине земље су се одлучивале и за интервенције у домену индексирања пензија.

-
- 1 Центар за либерално-демократске студије; Факултет за финансије и администрацију, Београд.
 - 2 Базирано на *Pensions at a Glance 2009, Retirement-Income Systems in OECD Countries*, preliminary version, OECD, 2009.
 - 3 Ибид, поглавља *Pension Systems during the Financial and Economic Crisis i Recent Pension Reforms*.

Мађарска тако, на пример, није повећала пензије у 2009. години, није исплатила 13-ту пензију пензионерима са високим пензијама, а од наредне године прелази на индексацију ценама уместо по тзв. швајцарској формули (50% плате, 50% цене). Француска је, такође, одлучила да пређе на индексацију пензија ценама за пензионере из државног сектора. У различитим условима које поједине пензијске шеме подразумевају, интервенције су се кретале и у правцу подизања пензија изнад нивоа који је предвиђен одговарајућим законским решењима, или за све пензионере (Немачка) или само за оне са најнижим пензијама (Белгија, Грчка и Француска).

У склопу реформи пензијских система последњих пет година, интервенције су биле усмерене и на повећање економске активности, односно ефективног радног стажа: продужењем старосне границе за пензионисање (Чешка, Холандија, Мађарска), поштравањем услова за превремено пензионисање (Белгија, Данска, Мађарска, Италија, Грчка), увођењем подстицаја за рад и након достизања старосне границе за пензионисање (Финска, Француска и Велика Британија). Поједине земље су, чак, ограничиле слободу послодаваца да отпуште раднике који желе да раде и након што су испунили услове за пензију (Француска, Јапан).

Промене у Србији

И у Србији су 2009. године пензије „замрзнуте“, а у најави су и даље реформе пензијског система. Реформе су и део пакета споразума са ММФ-ом, а предложене су и од стране Светске банке.⁴

Почетак и крај 2009. године обележени су доношењем измена и допуна Закона о пензијском и инвалидском систему. У јануару 2009. године је, наиме, у веома кратком законском акту истим чланом озакончена одлука владе из октобра 2008. године о повећању пензија за 10% и истовремено је обзнањено замрзавање пензија, без усклађивања током читаве године. Готово неприметно је прошао и први члан ових измена, којим се за још две године продужио привилегован положај појединих осигураника са бенефицираним стажом (углавном припадника МУП-а), који омогућава да им се пензије одређују на основу висине плата у претходној години, непосредно пред пензионисање.

Још краћим актом, крајем децембра 2009. године, допуњен је претходни акт – *йосле речи*: „за 2009.“ *годају се речи*: „и 2010.“; *а йосле речи*: „у 2009.“ *годају се речи*: „и 2010.“⁵ што заправо значи да ће пензије остати на истом номиналном нивоу и у току 2010. године и да се неће усклађивати.

4 Светска банка, *Како са мање урадијти више*, 2009.

5 Закон о допуни Закона о пензијском и инвалидском осигурању, 2009.

Не треба, међутим, заборавити да су одлуке о замрзавању пензија донете након ванредног пораста пензија и то два пута у току 2008. године,⁶ што је утицало на укупни ниво издатака за пензије, у условима пада бруто друштвеног производа у 2009. години од 4%, смањења зарада и смањења укупне запослености од 7,5%.⁷ Истовремено, укупна пензионерска популација је, у односу на претходну годину, порасла за приближно 30 хиљада, достижући 1,6 милиона на крају године. У оваквим условима укупни нето издаци за пензије у 2009. години порасли су за преко 50 милијарди динара, достижући 387 милијарди. Порасло је неминовно и учешће нето издатака за пензије у БДП-у са 11,9% у 2008. години на чак 13,1%, приближавајући се земљама са највећим издацима у ЕУ у предкризном периоду. Како су се запосленост и зараде смањивале, ово додатно оптерећење поднео је буџет.

Замрзавањем пензија током 2009. године пензионери су, наизглед, поделили судбину остатка друштва у условима кризе. Како су пензије, међутим, након јануарског раста од 11% и редовног индексирања у априлу, ванредно поново повећане за 10% у октобру 2008. године, изнад раста зарада, бруто друштвеног производа, или буџета, може се, заправо, рећи да су пензионери прошли нешто боље од других социјалних слојева. О томе сведоче и подаци о сиромаштву у Србији.

У првој половини 2009. године, удео пензионера у прва два децила према потрошњи, дакле међу најсиромашнијим грађанима Србије, се смањило у односу на предкризни период.⁸ Такође, у првој половини 2009. године стопа сиромаштва становништва старијег од 15 година је порасла на 7%, у односу на 6% колико је износила у прва три квартала 2008. године, док је стопа сиромаштва пензионера остала на непромењеном нивоу (5,9%).⁹

Просечна пензија крајем 2009. године за осигуранике запослених и самосталних делатности износила је 21,7 хиљада динара или 68,8% просечне зараде. Овај удео је знатно повећан у односу на претходну годину, мада се повећање може приписати и променевој методологији обрачуна просечних зарада. Нето стопа замене,¹⁰ или како се код нас понекад назива „прва пензија према последњој

6 И у јануару 2008. године је дошло до ванредног усклађивања пензија за 11% сагласно изменама и допунама пензијског закона (члан 75) из 2006. године, који је предвидео ванредно усклађивање ако просечне пензије износе мање од 60% просечне плате.

7 Процењује се да у октобру 2009. године запосленост износи свега 2,59 милиона. Подаци РЗС, Анкета о радној снази, октобар 2009.

8 ЦЛДС *Утицај кризе на тржиште радне снаге и сиромаштво*, драфт, 2010.

9 Необјављени подаци РЗС.

10 Нето стопа замене означава однос између прве исплаћене пензије у односу на последњу остварену зараду, за хипотетичког радника који је радио пун радни стаж (40 година) са приманима на нивоу просечне зараде.

плати“, у 2009. години износила је приближно 76% и на задовољавајућем је нивоу у поређењу са другим земљама.¹¹

Судећи према намерама које је Влада изнела у споразуму са ММФ-ом¹² и првом нацрту измена и допуна Закона о пензијском инвалидском осигурању који је ушао у јавну расправу, и Србија је одлучила да даљим параметарским променама система утиче на што дуже радно ангажовање запослених радника, интервенишући у сфери правила за пензионисање бенефицираних категорија запослених, повећавања минималне старосне границе, продужења тзв. пуног пензијског стажа за жене, продужавања старосне границе за породичне пензионере и сл. Промене у овом правцу је сугерисала и Светска банка.

Међу предложеним законским променама посебно су важне оне које се односе на положај жена у пензијском систему. За сада је опредељење Владе да се не изједначава старосна граница за жене и мушкарце, и да жене, као и у претходном периоду могу и надаље да се пензионишу са 60 година живота и најмање 15 година стажа осигурања. Предлог закона, међутим, ипак се креће у правцу уједначавања положаја жена и мушкараца.

Према актуелним законским прописима и жене и мушкарци могу да се пензионишу и пре достизања законом дефинисане старосне границе, уколико су достигли минималну старосну границу и „одрадили пун“ стаж. „Пун“ стаж за жене износи 35, а за мушкарце 40 година, а минимална старосна граница за оба пола износи 53 године. Различита дефиниција услова за пун стаж, утиче и на висину пензије. Пошто је, по ранијим прописима, пре преласка на бодовни систем, пун стаж доносио тзв. пуну пензију, без обзира на полне разлике у дужини стажа, како се положај жена у систему не би променио, по актуелним прописима женама се у пензијској формули стварни стаж увећава за 15%.¹³ Овакво решење неминовно производи разлике у висини пензија мушкараца и жена који имају потпуно исту радну историју (једнаке године стварног стажа, једнаку висину плата током читавог радног века).

Према најављеним променама, дужина стажа која представља услов за пензионисање жена би се продужавала, али веома постепено, сваке године за по 4 месеца, тако да би за жене 2022. године пун стаж износио 38 година. У складу са овим променама смањивао би се и проценат за који се женама увећава стаж у пензијској формули, тако да у циљној 2022. години достигне 7%. Отуда би се

11 Ближе о компаративним вредностима нето стопе замене видети у Катарина Станић *Улога пензијског система у одржању нивоа прихода у старости – мерење и међународна поређења* у Пензијски систем у Србији, УСАИД, 2009.

12 Писмо о намерама, Влада Републике Србије, децембар 2009.

13 Историјски посматрано, ова разлика је, пак, установљена због нижих плата које су жене остваривале на тржишту радне снаге, па и знатно нижих пензија које би имале без овог „додатка“.

смањиле и разлике у висини пензије за мушкарце и жене са истом радном историјом.

Истовремено би се постепено продужавала и минимална старосна граница која је једнака за оба пола, и која би се са данашњих 53, померила на 58 година. Ово заправо значи да жене које су почеле да раде са 18 година и када напуне 38 година стажа (пун стаж), неће моћи да оду у пензију са 56, већ са 58 година живота. Померање старосне границе у овом смислу „кажњава“ само жене, пошто ће мушкарци када испуне услов који се односи на стаж, углавном, истовремено да испуне и минимални старосни услов (40 година стажа и 58 година живота). Имајући у виду колико је низак удео пензионера који раде пун радни стаж у Србији (свега око 20% у укупном броју пензионера) поставља се питање да ли је примерено да се промене приоритетно фокусирају баш на ову групу, односно да ли би продужење минималне старосне границе на 56 година за оба пола било адекватније решење у датим условима.

Изједначавање мушкараца и жена у пензијском систему је оправдано будући да се ради о осигурању и да би циљ свих реформи требало да буде што снажније повезивање уплаћених доприноса и примљених пензија. Као што се из претходног може видети, у нашим условима различита старосна граница за пензионисање не значи само да жене могу да се пензионишу раније, већ повлачи за собом и разлике у висини пензије. Неповољнији положај жена у друштву или на тржишту рада не треба решавати у оквиру пензијског осигурања, поготово имајући у виду да је очекивано трајање живота за жене дуже него за мушкарце и да оне и због тога дуже примају пензију.

У већини земаља ОЕЦД старосне граница за мушкарце и жене су изједначене, или су у процесу постепеног изједначавања. Једине земље у овој групи које на дужи рок планирају да задрже повољнији положај жена у погледу ниже старосне границе за пензионисање су Италија и Пољска, у којима је полна разлика 5 година и Швајцарска, у којој разлика износи свега годину дана.¹⁴

У целини подизање опште минималне старосне границе за пензионисање, као и старосне границе за бенефициране категорије је оправдано, јер се морају обезбедити подстицаји да се дуже ради у условима демографског старења, али и продужења очекиваног трајања живота, које подразумева дуже примање пензије.

Питање је, међутим, колико има смисла да се даље помера старосна граница за стицање права на породичну пензију у случају смрти осигураника, имајући у виду озбиљан проблем незапослености/запошљавања старијих радника. У земљама у којима је незапосленост ниска, и у којима није проблем да се пронађе посао

14 Ибид, с. 162.

и за појединце који се по први пут укључују на тржиште рада и то у високим годинама, одредба о стицању права на породичну пензију, тек након достизања регуларне старосне границе, може да има смисла. У Србији се међутим ситуација на тржишту рада погоршава управо за старије раднике, а камоли за оне који би у тако високим годинама по први пут требало да се запосле. Селективно је могуће, отуда, да се право са ниском старосном границом задржи само за брачне партнере које је корисник/осигураник током живота издржавао (на пример, жене -домаћице), а да се продужење старосне границе односи на друге кориснике права на породичну пензију (на пример, жене које желе да напусте сопствену и пређу на вишу породичну пензију) .

У сфери бенефицираних пензија предлажу се измене у правцу повећања минималне старосне границе и мањег увећања додатног стажа за посебне категорије осигураника. Значајне промене се очекују и у прецизирању ко може да оствари привилегован положај, како би се из права елиминисали радници чији услови рада објективно нису тешки и ризични. Овај други део промена се, нажалост, може дефинисати једино подзаконским актима, па увек постоји опасност од њиховог брзог „враћања на старо“ у другачијим политичким околностима.

Начин индексирања пензија је, свакако, једно од најосетљивијих питања сваке реформе пензијског система, јер директно утиче на економски положај читаве пензионерске популације. Истовремено, на кратак рок ово је и готово једини начин за брзу интервенцију у висини буџетских расхода за пензије.

Према општим одредницама важећег закона, пре него што су привремено стављене ван снаге, пензије у Србији се индексирају два пута годишње, у складу са порастом трошкова живота. Иако се, из перспективе кризе, али и генерално ниске запослености и следствено томе високог оптерећења пензијским рачуном, овакво опредељење чини оправданим, на средњи рок оно значи да пензионери неће остварити никакву добит од будућег економског и привредног развоја.

Чињеница је да готово све развијене земље примењују тзв. ценовно усклађивање, али у условима незнатне годишње инфлације, спорог раста зарада и релативно високог нивоа пензија. У Источно-европским земљама¹⁵ и у земљама у транзицији које су ушле у Европску Унију, већина земаља се није определила за индексирање пензија само са трошковима живота, већ у формулу укључује и неки део зараде (као на пример: Чешка, Словачка, Словенија, а до недавно и Мађарска). Разлози за овакво опредељење су у основи

15 *Pensions at a Glance 2009, Retirement-Income Systems in OECD Countries*, preliminary version, OECD, 2009; Edvard Whitehouse, *Pension Panorama Retirement-Income Systems in 53 Countries*, World Bank, 2007.

релативно ниски животни стандард пензионера и релативно брзи привредни раст у предкризном периоду, који је омогућавао брз раст зарада и других примања радног дела становништва.

Заустављање раста животног стандарда пензионерске популације на средњи рок не чини се оправданим, а вероватно ни политички реалним ни у Србији. Индексација и пензија и општер бода само са трошковима живота на дуги рок није прихватљива и због великог смањења нето стопе замене, која би, у зависности од различитих пројекција, могла да се сведе и на ниво од свега 40% за „просечног“ радника. Несумњиво је да би се у датом контексту значајно смањило оптерећење издацима за пензије, а последично и стопе доприноса за пензијско-инвалидско осигурање, али је сигурно да пензијски систем више не би могао да задовољни бар један од своја два прокламована циља, а то је одржање животног стандарда на приближно истом нивоу након одласка у пензију.

Изгледа да и нацрт новог закона о пензијском осигурању у основи дели ову филозофију. Изменама закона се, наиме, и даље предвиђа да се пензије усклађују са трошковима живота, али само уколико раст бруто-друштвеног производа не прелази 4%. Када се пређе ова граница раста БДП-а, пензије би расле по формули која би укључила и разлику између пораста БДП-а у претходној години и стопе раста од 4%.

Решење које се предлаже спада међу неубичајена у међународном контексту. Једина земља међу ОЕЦД-е земљама која користи БДП као додатни параметар за усклађивање пензија је Португалија. У Србији би овакво решење могло да има последице које не могу прецизно да се сагледају. Прво, Србија није завршила процес усклађивања и унапређивања свог статистичког система, па су не само могуће, него и очекиване промене у начину обрачуна бруто друштвеног производа. Могуће је, дакле, да се бруто друштвени производ значајније промени из техничких разлога. Друго, пензије се не финансирају из бруто друштвеног производа, већ су извори финансирања приход од доприноса и буџет. Нема никакве гаранције да ће ова два извора прихода пензијског фонда да порасту сразмерно расту бруто друштвеног производа. Отуда везивање пораста пензија са растом овог агрегата може да буде без реалног покрића. Једино што умањује ову бојазан је чињеница да нагли скокови, не рачунајући оне који проистичу из методолошко-техничких разлога, нису реални. Ако би се и могло прихватити да БДП буде „окидач“ за повољније усклађивање пензија, али тек након методолошких промена које нам предстоје у његовом обрачуна, нема основа да раст овог показатеља буде параметар који ће бити укључен у формулу за индексирање.

Међу предлозима који се помињу у јавности и у стручној литератури, а нису укључени у предложене законске промене, могу се

чути и они који се односе на промену начина усклађивања општег бода, на различит начин од оног на који се усклађују пензије. Усклађивање општег бода одлучујуће утиче на валоризацију ранијих зарада и представља важан чинилац у пензијској формули.

У пракси су присутни примери земаља које на различит начин усклађују пензије у исплати и параметре на основу којих валоризују раније зараде осигураника. Последица оваквих разлика је различита висина пензија за пензионере који се пензионишу у различитим годинама са истом радном историјом (висина плате, дужина радног стажа). Највеће разлике настају ако се, на пример, пензије индексирају само са растом цена, а раније зараде валоризују са растом зарада. Пензионери који се касније пензионишу у оваквим условима имају веће пензије од оних који су се раније пензионисали. Мотив за овакве разлике могао би се образложити потребом да се „новим“ пензионерима животни стандард не снизи значајно у односу на онај који су имали непосредно пре пензионисања. Додатно, за оне који су се знатно раније пензионисали подразумева се да дуго примају пензију, те да је „праведно“, имајући у виду суму укупно уплаћених доприноса, да износи њихових месечних накнада буду нижи у апсолутном изразу. Овако различито индексирање одражава се и на ниво стопе замене (прва пензија/последња зарада). Са вишим износом пензија за „нове“ пензионере, нето стопа замене не пада на низак ниво, барем она која се рачуна за ову групацију у оквиру пензионерске популације.

Међу ОЕЦД земљама има оних који на исти начин усклађују пензије и валоризују раније зараде (Француска, Белгија и Шпанија са ценама и Немачка са зарадама), али се у већини земаља начин усклађивања ова два параметра разликује. Могло би се, заправо, рећи да је међу преосталим земљама тенденција да се раније зараде валоризују тако да расту брже од пензија у исплати, али се мали број земаља одлучио за велику разлику у усклађивању која би подразумевала да се раније зараде валоризују са растом зарадама, а пензије индексирају са ценама (Норвешка, Велика Британија).

Табела 1. *Параметри са којима се врши усклађивање ранијих зарада и пензија у појединим европским земљама чланицама ОЕЦД, 2006. година*

	Валоризација	Индексација
Земље које на исти начин усклађују оба параметра		
Белгија	Цене	Цене
Француска	Цене	Цене
Шпанија	Цене	Цене
Немачка	Зараде	Зараде

	Валоризација	Индексација
Земље које на различит начин усклађују два параметра		
Аустрија	Зараде	Дискреционо
Чешка	Зараде	33 зараде/67 цене
Грчка	Као и пензије јавних службеника	Дискреционо
Финска	80 зараде/20 цене	20 зараде/80 цене
Португал	25 зараде/75 цене	Цене/ГДП
Словачка	Зараде	50/50
Норвешка	Зараде	Цене
Велика Британија	Зараде	Цене

Напомена: Приказана су решења у свим земљама чији су пензијски системи упоредиви са системом у Србији

Извор: *Pensions at a Glance 2009, Retirement-Income Systems in OECD Countries, preliminary version*, ОЕЦД, 2009, табела III.

У Србији се општи бод усклађује на исти начин као и пензије. Заговарање различитог усклађивања ова два параметра имало би, као што је већ указано, за последицу различит ниво пензија за пензионере са истом радном историјом, који се пензионишу у различитим временским периодима. Оваква разлика не би била неодбрањива када би и у Србији, као и у високо развијеним земљама, пораст зарада био спор, животни стандард пензионера пристојан, а инфлација ниска. У таквим условима разлике у пензијама између различитих генерација пензионера које настају као резултат различитог усклађивања пензија и општег бода су релативно мале и као значајније се уочавају тек између нових пензионера и оних који су се пензионисали двадесет или више година раније.

У Србији то, међутим, није случај. Разлике би биле значајне и уочавале би се у веома кратком временском размаку. Најпре, због снажног пораста зарада, који је у реалном износу од 2001. године па све до 2007. прелазио 10%. Друго, због чињенице да наш статистички систем још увек није стабилан, па су и промене у начину обрачунавања зарада још увек актуелне, као што смо видели и ове године. У оваквим условима би два осигураника, са потпуно истом радном историјом који би се, на пример, пензионисали током две узастопне године, остварили значајно различите износе пензија (и од неколико хиљада динара, за више нивое пензија). У Србији би евентуални прелазак на различито усклађивање општег бода и пензија било прихватљиво тек на средњи рок, и најпре са укључивањем неког дела пораста зарада (не нужно истог) у обе формуле.

На крају треба рећи да у нашем пензијском систему има још простора за промене, побољшања и усклађивања. И земље које су далеко напредније од Србије континуирано су изложене притисцима

реформи у овој сфери. Питање је, међутим, колико се на средњи рок може говорити о великим и револуционарним променама и уштедама, или морамо да се „помиримо“ са чињеницом да су наши главни ресурси за санирање пензијског система економски развој, повећање запослености и унапређење администрирања, који треба да обезбеде веће приходе пензијском фонду.

СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА СИРОМАШНИХ

Светска економска криза одразила се снажно и на сиромаштво, погоршавајући животни стандард становништва, услед смањења зарада и запослености, повећања незапослености, смањених дознака из иностранства, пораста трошкова живота и мање доступности кредита и зајмова. Према проценама Светске банке, број сиромашних у ЕЦА региону (Европа и Централна Азија) ће да порасте за 11 милиона¹⁶ до 2010. године, а стопа сиромаштва за 2,4 процентна поена.¹⁷ Истраживања која су недавно спроведена у појединим земљама индицирају да сиромаштво посебно расте међу домаћинствима чији приходи зависе од дознака из иностранства и од запослености у грађевинарству, који су се значајно смањили.¹⁸

Могућности државе да интервенише и ублажи последице кризе у многим земљама су ограничене, услед смањених прихода и растућих дефицита. Земље са малим фискалним капацитетом суочавају се са великим тешкоћама да обезбеде финансирање социјалних расхода - образовања, здравства, пензија и новчаних накнада за сиромашне. Смањивање буџетских расхода у појединим сегментима социјалног сектора може значајно додатно да погорша положај најугроженијих група. Светска банка отуда сугерише да би одговор на кризу, у делу који се односи на социјалну помоћ, требало да буде проширење програма који су добро таргетирани, уз реформисање мање успешних или увођење нових програма, уколико су постојећи неефикасни.¹⁹

И у Србији је током кризе заустављен вишегодишњи тренд смањења сиромаштва. Стопа сиромаштва се повећала у првој половини 2009. године на 7,4%, са 6.1% колико је износила у предкризном периоду (прва три квартала 2008. године).²⁰ Ипак, сиромаштво је још увек на нижем нивоу од онога који је забележен 2006. године.

16 World Bank, *The Crisis Hits Home, Stress-Testing Households in Europe and Central Asia*, 2010.

17 Стопа сиромаштва рачуната на основу линије сиромаштва од 2,5 долара једнаке куповне снаге по потрошачкој јединици дневно.

18 World Bank, *The Crisis Hits Home, Stress-Testing Households in Europe and Central Asia*, 2010.

19 Ибид, с. 57.

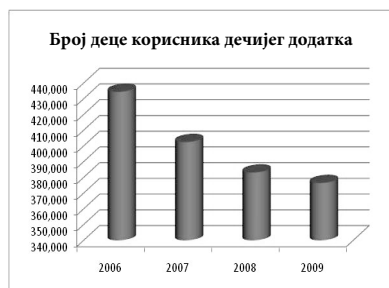
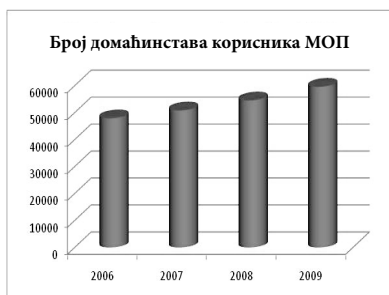
20 Подаци РЗС на основу Анкете о потрошњи домаћинства.

Пораст сиромаштва највише је погодио домаћинства у којима је носилац домаћинства незапослен или са ниским нивоом образовања.²¹ У Србији су домаћинства са децом сиромашнија од домаћинстава без деце и њихово сиромаштво се у прва два квартала 2009. године више повећало, достижући стопу од 8.8%.²² Сиромаштво је више порасло у Централној Србији и у Београду, и посебно у руралним и мешовитим насељима.

Повећање сиромаштва се одразило и на број домаћинстава која су корисници државних програма за сиромашне. У 2009. години је, наиме, заустављен вишегодишњи тренд смањења броја корисника дечијег додатка и убрзан је пораст броја корисника материјалног обезбеђења.

У условима релативно снажног пораста прихода домаћинства и смањења сиромаштва, број деце корисника дечијег додатка се континуирано смањивао, од готово 500 хиљада у 2003. години, на 383 хиљаде у 2008. години. Током 2009. године тренд смањења је готово заустављен, а број деце корисника дечијег додатка је просечно месечно износио 376,4 хиљаде.

С друге стране, након законских промена 2005. године, број корисника материјалног обезбеђења се стално повећавао, али је раст у 2009. години премашао раст у ранијим годинама. Снажнији пораст корисника по стопи од 7,3% забележен је већ 2008. године, да би 2009. године стопа раста износила 9,3%, а број домаћинстава која су просечно месечно примала материјално обезбеђење достигао је готово 60 хиљада. Поред тога, у 2009. години паралелно се повећао и број захтева за МОП и за једнократним накнадама, као и број корисника једнократне помоћи у готово свим општинама у Србији.²³ Спроведена истраживања о утицају кризе показују да је одлучујући утицај на погоршање положаја најсиромашнијих имало смањење запослености и надница, услед смањења понуде привремених и сезонских послова.



21 Марина Петровић, *Утицај кризе на сиромаштво и зараде*, драфт, ЦЛДС, 2010.

22 Гордана Матковић, *Утицај економске кризе на породице са децом кориснике материјалног обезбеђења*, драфт, 2009.

23 Ибид.

Упркос тешкоћама да финансира буџетске расходе у условима смањених прихода и високог дефицита, Србија није смањивала издатке за програме помоћи најсиромашнијим домаћинствима. И у писму о намерама упућеном ММФ-у, Влада се обавезује да настави да финансира ове програме у износима који се усклађују са инфлацијом у складу са законским актима, уз напомену да је могућ и раст укупних расхода услед пораста броја корисника.²⁴

Влада се, барем у писму о намерама, није, међутим, изјаснила о евентуалном повећању ова два програма током кризе. Поготово би проширење програма материјалног обезбеђења било потпуно у складу са препоруком да се у време кризе прошире програми за сиромашне, уколико су они релативно добро таргетирани. Нацрт новог закона о социјалној заштити, који се тренутно налази у јавној расправи предвиђа, међутим, такве промене.

Предложена законска решења, наиме, предвиђају повећање износа помоћи за постојеће кориснике, али и проширење круга корисника. Промене су конципирани на начин да омогуће већа давања и већи број корисника међу вишечланим домаћинствима, као и међу домаћинствима у којима су сви чланови неспособни за рад.²⁵

Нови закон предвиђа промену скала еквиваленције које показују колико се валоризује сваки додатни члан у домаћинству. Предлог нове, више, еквивалентне скале (0,5 за другог и сваког наредног одраслог и 0,3 за дете) је једнак модификованој верзији ОЕЦД еквивалентне скале. Додатно, предвиђено је да, у зависности од буџетских могућности, Влада може да донесе одлуку да се у домаћинствима која имају преко пет чланова валоризују и додатни чланови домаћинства. За домаћинство у коме су сви чланови неспособни за рад, предлаже се повећање износа/накнада за 20%. Проширена је и дефиниција лица која су неспособна за рад, укључивањем младих на школовању на вишим и високообразованим институцијама, лица која се брину о члану са тежим и тешким инвалидитетом и трудница. Додатно, у делу којим се дефинише ограничење трајања права на социјалну помоћ, третман лица неспособног за рад имају и појединци или чланови породице који су на одслужењу војног рока, на образовању и обуци или некој другој врсти социјалног ангажовања (активације).

Груба процена на основу Анкете о животном стандарду становништва указује да би нова законска решења у делу у коме се односе на вишечлана домаћинства, довела до повећања броја корисника који имају право на социјалну помоћ за приближно 40%,

24 Писмо о намерама, Влада Републике Србије, децембар 2009, с. 4.

25 Ове промене су детаљно приказане у последњем броју кварталног издања часописа Фокус.

а укупних буџетских расхода за 70%.²⁶ Како су у 2009. години ови издаци износили 4,5 милијарди, расходи би се, дакле, повећали за додатне 3 милијарде. У апсолутним износима, као и у међународним размерама посматрано, издаци за програме новчане социјалне помоћи у Србији су на ниском нивоу. Последњих година удео расхода у БДП-у за овај програм износио је мање од 0,2%, а према предложеним променама износио би 0,25%. Треба, међутим, нагласити да се пуни финансијски ефекти нових решења неће у целини одразити на буџетску потрошњу одмах непосредно након усвајања новог закона, како из административних разлога (превођење корисника на нови систем), тако и услед релативно спорог реаговања потенцијалних нових корисника.

Проширење програма за новчану социјалну помоћ подржано је и од стране Светске банке, која је у свом извештају *Како са мање урадијти више*, експлицитно подржала планиране промене и већа буџетска издвајања за ове намене.²⁷

Ради ублажавања последица кризе на сиромаштво, било би посебно важно да се нови закон о социјалној заштити донесе у току 2010. године и да у делу који се односи на новчане накнаде за сиромашне ступи одмах на снагу. Поред тога, ради побољшања положаја најсиромашнијих, у току наредне две године и програми јавних радова би могли да се редизајнирају на начин да првенствено таргетирају материјално угрожене, а не угрожене са аспекта тржишта радне снаге. У јавне радове би се, тако, примарно укључили радно-способни корисници МОП-а или они који су се пријавили за помоћ, али су одбијени, јер се по постојећем закону о социјалној заштити налазе непосредно изнад административне линије сиромаштва. И други програми активних мера на тржишту радне снаге би привремено могли да се усмере на најсиромашније.

26 Гордана Матковић, Бошко Мијатовић *Анализа ујицаја државне финансијске подршке сиромашнима*, Тим потпредседника владе за имплементацију ССС, Београд 2009, с. 66.

27 Ибид, с. 51.

Марко Пауновић¹

Међународни поглед на наше институције

У последње две деценије веома је порастао значај међународних поређења. Једноставно, јединствена и конзистентна методологија омогућава поређења која је често немогуће спровести ослањајући се искључиво на националне статистичке службе. Такође, назависне институције немају подстицај да лажно приказују ситуацију, било у позитивном, било у негативном смеру.

У овом тексту ћемо представити неколико угледних међународних студија, које се баве и Србијом. Приказаћемо следеће студије и њихове оцене Србије: „Глобални извештај о конкурентности 2009–2010“ Светског економског форума (Global Competitiveness Report, World Economic Forum), „Индекс економских слобода за 2009. годину“ америчке Херитиџ фондације (Index of Economic Freedom, The Heritage Foundation), „Индикатори владавине у свету“ Светске банке (Worldwide Governance Indicators, World Bank), „Индекс перцепције корупције“, који израђује Транспаренси интернешнал (Corruption Perception Index, Transparency International), Извештај о транзицији Европске банке за обнову и развој (Transition Report, European Bank for Reconstruction and Development), као и Међународни индекс о заштити својинских права (International Property Rights Index).

Заједничко за ове индексе је што су углавном усмерени на институционално окружење у посматраној држави.

ГЛОБАЛНИ ИЗВЕШТАЈ О КОНКУРЕНТНОСТИ СВЕТСКОГ ЕКОНОМСКОГ ФОРУМА

Глобални извештај о конкурентности Светског економског форума представља спој статистичких података и субјективних оцена пословних људи до којих се долази анкетом. Што се Србије тиче, ове године је у анкети учествовало 78 пословних људи.

Извештај покрива 110 индикатора, сврстаних у три стуба, односно 12 група: основни услови (институције, инфраструктура, макроекономска стабилност, здравство и основно образовање); фактори који повећавају ефикасност (високо образовање и обука, ефикасност тржишта производа, ефикасност тржишта рада, софистицираност финансијског тржишта, технолошка спремност,

1 Центар за либерално-демократске студије, Београд.

величина тржишта); фактори иновација и софистицираности (софистицираност пословних операција и иновације).

Логика овог извештаја је да се све земље могу сврстати у пет група, по томе у којој фази развоја се налазе – 3 главне групе и 2 групе у којима се налазе земље на преласку из једне у другу главну групу. У првој групи су земље код којих је развој доминантно условљен повећањем коришћења фактора производње. У овој фази, развој доминантно зависи од Основних фактора (институција, инфраструктуре, макроекономске стабилности, здраве радне снаге). У другој фази, до развоја долази услед боље ефикасности коришћења ресурса, а тада су доминантни захтеви за ефикасним тржиштима робе, радне снаге, финансија, као и великим тржиштем и добро успостављеним системом вишег образовања. Коначно, у трећој групи се налазе земље у којима се развој заснива на иновацијама и прихватању нових технологија. Дакле, све државе се могу или сврстати у ове три групе или се налазе у транзиције од једне ка другој фази развоја. Србија се, по ауторима, сврстава у другу групу земаља, у оне код којих развој треба да се, преваходно, заснива на повећаној ефикасности.

Србија је укупно рангирана као 93. од 133 оцењене државе, што се може оценити као веома лоше. Непосредно испред Србије се налазе Јамајка и Сенегал, а иза Србије су Сирија и Доминиканска Република.

По групама индикатора, стање је следеће:

	Ранг	Оцена
Основни услови	97	3,9
Институције	110	3,2
Инфраструктура	107	2,8
Макроекономска стабилност	111	3,9
Здравље и основно образовање	46	5,7
Фактори који повећавају ефикасност	86	3,8
Више образовање и обука	76	3,8
Ефикасност тржишта производа	112	3,7
Ефикасност тржишта рада	85	4,2
Софистицираност финансијског тржишта	92	3,9
Технолошка спремност	78	3,4
Величина тржишта	67	3,7
Фактори иновација и софистицираности	94	3,2
Пословна софистицираност	102	3,4
Иновације	80	3

Као што се из табеле може видети, Србија се по пет група индикатора налази чак иза 100. места, односно у доњој четвртини свих оцењених земаља. То су следеће групе индикатора: институције, инфраструктура, макроекономска стабилност, ефикасност тржишта производа и пословна софистицираност. Такође, битно је нагласити да Србија заузима лошије место у погледу „Основних услова“ него по питању „Фактора који повећавају ефикасност“. Да Србија није релативно повољно рангирана по питању здравља и основног образовања, Србија би у погледу Основних услова заузела отприлике 110. место, што значи да би само 23 земље биле лошије рангиране.

У наставку текста ћемо ближе погледати групу институционалних индикатора, која обухвата следећих 19 индикатора:

Индикатор	Ранг Србије
Заштита својинских права	111
Заштита права интелектуалне својине	101
Проневера државних средстава	77
Јавно поверење у политичаре	97
Независност судства	110
Фаворизовање при доношењу одлука	112
Расипност трошења државних средстава	104
Оптерећење државним прописима	129
Ефикасност правног система у решавању спорова	124
Ефикасност правног система у оспоравању државних прописа	115
Транспарентност доношења одлука власти	86
Пословни трошкови услед тероризма	98
Пословни трошкови услед криминала и насиља	90
Организовани криминал	109
Поузданост полиције	78
Етичност понашања предузећа	110
Снага рачуноводствених и ревизорских стандарда	99
Ефикасност управних одбора	120
Заштита права мањинских акционара	128

Наведени резултати се могу оценити као изузетно лоши. Ни код једног индикатора Србија није рангирана у првој половини. По појединим, неспорно битним параметрима, Србија се налази у најгорих 30 земаља на свету (попут заштите својинских права, независности судова, фаворизовању при доношењу одлука, корпоративном управљању), а по оптерећености државним прописима и ефикасности правосуђа се чак налази у најгорих 10 земаља. Треба, међутим, имати на уму, да се овде ради о субјективним оценама, што значи да ове показатеље треба узети са одређеном скепсом. Једноставно, пословни људи могу да буду безразложно песимистички или оптимистички настројени у одређеној земљи, као и да не познају довољно какво је стање у другим државама, што може да доведе и до пристрасних оцена. На пример, иако је привреда у Србији без икакве сумње веома оптерећена прописима, тешко је поверовати да је стање лошије у само четири земље на свету.

Ипак, може се извући закључак да постоји озбиљан проблем у дефинисању и спровођењу државне политике. Пословни људи оцењују да се, при дефинисању државне политике, одређени субјекти фаворизују, као и да тако дефинисана политика представља велики терет за привреду. Такође, постоје и озбиљни проблеми у спровођењу државне политике, будући да је независност судства оцењена као изузетно ниска, а и да је правни систем веома неефикасан, како у погледу решавања спорова, тако и у погледу оспоравања законитости и уставности појединих државних прописа.

Такође, у другим групама фактора се налазе индикатори који се могу сврстати у институционалне. На пример, у групи фактора Ефикасност тржишта производа (где је, као што је већ поменуто, Србија изузетно лоше рангирана, као 112. на свету), налази се фактор „Ефективност антимонополске политике“, по којем Србија заузима 130. место у свету (од 133 земље). Такође, у групи „Софистицираност финансијских тржишта“ се налази критеријум „Регулатива тржишта хартија од вредности“, где је ранг Србије 102. И овде се, врло вероватно, види одређена пристрасност. Колико год да је стање у Србији лоше по питању антимонополске политике, заиста је тешко поверовати да је ситуација лошија у само три државе.

Укратко речено, Извештај о конкурентности је веома неповољан по Србију. Иако можда има основа за тврдњу да су неке оцене нереално негативне, чињеница да постоји више од 100 независних индикатора нам говори да поједине, евентуално пристрасне, оцене не могу имати превеликог утицаја на коначни ранг.

DOING BUSINESS ИЗВЕШТАЈ СВЕТСКЕ БАНКЕ

Основни циљ „*Doing Business*“ извештаја је рангирање земаља по квалитету пословног окружења. Извештај је прилично специфичан, јер не узима у обзир неке ствари које су очигледно битне

за пословно окружење (на пример, инфлацију или царинске стопе), већ је превасходно усмерен на процедуралне аспекте, попут плаћања пореза, обављања спољнотрговинских трансакција или добијања грађевинских дозвола.

Пре него што пређемо на оцене које се тичу Србије, укратко ћемо описати методологију *Doing Business* извештаја. За разлику од осталих сличних извештаја који оцењују прописе, може се рећи да *Doing Business* у извесном смислу оцењује праксу. Наиме, за већину критеријума постоји унапред дефинисани хипотетички случај, за који експерти из земље треба да дају основне информације. На пример, код критеријума везаног за добијање грађевинских дозвола, претпоставља се да је потребно изградити стовариште вредности 650 хиљада долара у главном граду. Након тога домаћи адвокати дефинишу које је све фазе нужно проћи како би се добила грађевинска дозвола и колико те фазе трају. Код лакоће обављања спољнотрговинских трансакција претпоставља се да у земљу стиже (или се из земље шаље) стандардни контејнер са робом која није опасна и онда се дефинише процедура царинења, њено трајање и трошак.

У наставку дајемо преглед свих оцена за Србију и неколико упоредивих земаља.

Држава	БИХ	БГ	ХРВ	ЧЕ	МА	МК	МН	РУ	СР	СВК	СЛО
Укупни индекс	116	44	103	74	47	32	71	55	88	42	53
Започињање посла	160	50	101	113	39	6	85	42	73	66	26
Добијање грађевинске дозволе	136	119	144	76	88	137	160	91	174	56	59
Запошљавање радника	111	53	163	25	77	58	46	113	94	81	162
Регистрација имовине	139	56	109	62	61	63	131	92	105	11	108
Добијање кредита	61	4	61	43	30	43	43	15	4	15	87
Заштита инвеститора	93	41	132	93	119	20	27	41	73	109	20
Плаћање пореза	128	95	39	121	122	26	145	149	137	120	84
Трговина преко границе	63	106	96	53	70	62	47	46	69	113	84
Спровођење уговора	124	87	45	82	14	64	133	55	97	61	60
Затварање посла	63	78	82	116	58	115	44	91	102	39	40

Србија је ове године рангирана укупно као 88. земља у свету по лакоћи обављања посла, што је помак за два места нагоре у односу на прошлогодишње рангирање. Будући да је у међувремену методологија неколико пута мењана, као и да су додаване нове земље у истраживање, поређење ранга са претходним годинама (пре 2009. године) није потпуно реално.

Али, из табеле се може јасно видети и да су од ових земаља само Хрватска и Босна лошије рангиране од Србије, као и то да је Македонија знатно боље пласирана. Што се нових ЕУ чланица тиче, има држава за којима Србија веома много заостаје (попут Мађарске, Бугарске и Словачке), али и земаља за којима Србија не заостаје превише, попут Чешке, која заузима 74. место.

У наставку дајемо кратак преглед оцена за Србију.

Што се критеријума „Започињање посла“ тиче, индекс, у суштини, мери лакоћу (потребно време и трошак) оснивања нове фирме. Србија тренутно заузима 73. место у свету по овом критеријуму, иако је време потребно за оснивање фирме скраћено са 56 дана 2004. године на свега 13 дана 2009. године. Такође, трошкови и број процедура су значајно смањени претходних година. Међутим, чак и поред великог напретка, Србија је и даље релативно лоше рангирана. Једно од образложења је да је овогодишње истраживање рађено пре него што је процес издавања пореског идентификационог броја „пребачен“ из Пореске управе у Агенцију за привредне регистре, кроз промене Закона о пореском поступку и администрацији из марта ове године. Ова промена надлежности ће вероватно довести до знатног помака следеће године. Такође, индикатор показује да је у великом делу савременог света, укључујући и веома сиромашне земље, оснивање нове фирме постало мање-више рутинска ствар. Треба имати и на уму да се овде ради о оснивању „стандардне“ фирме, дакле, фирме за коју нису нужне додатне посебне дозволе или одобрења.

Србија је, од свих критеријума, убедљиво најлошије рангирана по критеријуму „Добијање грађевинских дозвола“, јер заузима заиста веома ниско 174. место у свету. Овако лоша оцена је свакако резултат лошег наслеђа бивше Југославије (Босна и Херцеговина, Црна Гора, Хрватска, Македонија су такође веома лоше рангиране), али и чињенице да се домаћи политичари нису превише бавили овом тематиком у претходних 10 година. Осим лошег Закона о планирању и изградњи из 2003. године, практично ништа није урађено како би се систематски решио проблем изградње. Делом је лоша ситуација резултат старог Устава који није дозвољавао приватно власништво над градским грађевинским земљиштем (што је довело до пререгулисаности целе области управљања земљиштем), а делом је то резултат чињенице да државна управа (посебно на локалном нивоу) и велики грађевинари воле компликоване процедуре подложне корупцији, тако да није било никога довољно јаког да погура реформе у овом сектору. Све у свему, Србија је по овом критеријуму буквално дотакла дно и остаје нам само да се надамо да ће нови Закон о планирању и изградњи довести до помака следеће године.

Следећи критеријум је везан за лакоћу запошљавања и отпуштања радника, према коме Србија заузима 94. место. За многе људе ово је идеолошко питање. Међутим, треба скренути пажњу да је Данска (која свакако не представља легло дивљег капитализма) на 9. месту по овом критеријуму. Критеријум обухвата неколико параметара чија либерализација свакако не би угрозила статус запослених, попут дозвољавања флексибилнијих модалитета запошљавања. Такође, треба скренути пажњу да је овај критеријум потпуно у складу са конвенцијама Међународне организације рада. Дакле, могуће је испоштовати све конвенције Међународне организације рада и остварити максимални скор. Србија је, наравно, веома далеко од тога.

„Регистровање имовине“ је следећи критеријум, где је Србија релативно лоше рангирана, као 105. По Извештају, за регистравање тек купљене имовине у Србији је потребно завршити 6 процедура које могу трајати до, чак, 111 дана. Када се детаљније погледа структура тог времена, може се видети да је основни проблем у катастру где сама процедура регистрације (након што је обављена куповина и плаћени сви порези) може да траје од 30 до невероватних 180 дана. Просек за, иначе, не сјајни регион источне Европе и централне Азије је око 60 дана, дакле скоро двоструко краће. Будући да је недавно донет нови Закон о државном премеру и катастру, можемо се надати да ће ситуација бити побољшана.

Критеријум у којем је Србија далеко најбоље рангирана је „Добијање кредита“, по којем Србија заузима заиста сјајно 4. место у свету. Наравно, критеријум не узима у обзир висину каматне стопе, већ се бави искључиво процедуралним питањима. Највећи акценат је дат на постојање кредитног бироа, који у Србији, очигледно, веома добро функционише. Међутим, чини се да је највећи значај овог индикатора у томе што нам даје наду да Србија заиста може да се такмичи са другим земљама, када постоји воља да се неки сектор темељно реформише.

„Заштита инвеститора“ је следећи критеријум, у којем се будују углавном ствари везане за правну заштиту акционара од менаџмента, односно питања корпоративног управљања. Србија је рангирана као 73, што вероватно и није тако лоше. Свеједно, можда је потребно проширити одредбе Закона о привредним друштвима, којима би се повећала права акционара у односу на менаџмент, посебно по питању тужби за накнаду штете.

„Плаћање пореза“ је још један критеријум по којем је Србија веома лоше рангирана, чак на 137. месту. Критеријум узима у обзир висину пореског оптерећења, али се у обзир узимају и све процедуре везане за пријаву и плаћање пореза. Типично предузеће, које Извештај анализира, плаћа порез 66 пута годишње, што је

свакако превише. Такође, детаљнијом анализом извештаја, може се видети да су неки од пореза (попут накнаде за коришћење грађевинског земљишта, која се плаћа 12 пута годишње) практично небитни са аспекта прихода државе. Дакле, лош резултат не мора да буде доминантно последица лошег рада Пореске управе, већ, пре свега, последица непотребно компликованог пореског система, у којем и даље постоји доста „небитних“ пореских облика, попут разних накнада и локалних такси. Новим Законом о планирању и изградњи је предвиђено укидање наведене накнаде за коришћење грађевинског земљишта, али тек пошто она буде интегрисана у порез на имовину, након што се земљиште приватизује и уђе у основу за одређивање пореза. Када ће се то десити, не знамо, али ће до тада предузећа морати редовно (12 пута годишње) да плаћају ову накнаду.

Што се „Трговине преко границе“ тиче, Србија је рангирана као 69. Напредак у односу на 2004. годину јесте велики (преполовљен број докумената потребних за увоз), време потребно за реализацију увоза и извоза је значајно скраћено, али од 2005. године није учињен практично никакав помак. Проблем је што овај индикатор не узима у обзир и висину плаћене царине, већ само број процедура, а сама висина царине је несумњиво битна. Такође, разматра се увоз „стандардне“ робе, која не захтева посебан инспекцијски преглед. Будући да постоје индиције да највећих проблема у поступку царинења у Србији има управо са инспекцијама на граници, сасвим је могуће да је Србија овде неправедно добро рангирана, односно да је реална ситуација нешто лошија.

По „Спровођењу уговора“ Србија је рангирана као 97, али посебно забрињава чињеница да од 2006. године (извештај у којем је обухваћена примена тада новог Закона о извршном поступку) никакав напредак није остварен. И даље је потребно да прође 635 (у просеку) дана да дође до принудне наплате уговорне обавезе. Сам судски поступак траје 495 дана, а спровођење судске одлуке чак 110 дана у просеку. Просечно трајање спровођења уговора у региону источне Европе и централне Азије је 538 дана, значи за скоро 100 дана краће него у Србији.

Последњи критеријум, „Затварање предузећа“ бави се претежно процедурама везаним за стечај. Индикатор не бележи практично никакав помак од 2004. године до данас, осим благог поправљања процента новца који се кроз стечај наплати, а Србија је рангирана као 102. Типични стечај траје 2,7 године, што је нешто боље од просека за источну Европу и централну Азију (где траје 2,9 година), али траје за годину дана дуже него у просечној ОЕЦД земљи. Надамо се да ће нови Закон о стечају побољшати стање у овој области, пре свега кроз смањивање могућности за опструкцију поступка.

Један од основних закључака који се може донети на основу ове кратке анализе је да постоји веома висока хетерогеност у оценама Србије. Са једне стране, као изузетно позитиван пример, можемо издвојити 4. место по питању добијања кредита, а са друге стране се налази 174. место (9. од дна табеле) везано за издавање грађевинских дозвола. То показује да у српској транзицији постоји велики дисбаланс у реформама. Док су поједине области, попут банкарског система, доведене, макар приближно, на ниво развијеног света, дотле друге области, посебно везане за изградњу (грађевинске дозволе, катастар), али и правосуђе (стечај, принудно извршење уговора) далеко каскају за стандардима савременог (не само развијеног) света. Такође, стиче се утисак да је порески систем Србије зрео за темељну реформу.

GOVERNANCE MATTERS ИЗВЕШТАЈ СВЕТСКЕ БАНКЕ

Овај извештај покрива следеће области (у табели је дат проценат земаља које су лошије рангиране од Србије):

	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Слобода изражавања и одговорност	10,5	14,4	27,4	44,7	46,6	46,2	42,3	54,3	55,3	54,8
Политичка стабилност	13,9	5,8	8,2	23,1	21,6	20,7	21,2	23,6	22,6	28,2
Ефикасност владе	36,5	8,1	17,5	31,3	35,1	49,8	45,0	49,3	45,5	47,9
Квалитет регулације	10,7	20,5	20,0	26,8	26,8	35,1	31,2	41,0	40,8	47,3
Владавина права	16,7	8,6	10,5	20,5	18,6	29,0	22,9	35,2	39,5	41,1
Контрола корупције	18,0	12,6	8,7	29,1	38,8	42,2	42,7	46,1	47,8	53,1

Под слободом изражавања и одговорношћу се подразумева колико су грађани у могућности да учествују у избору власти, као и степен обезбеђења слобода изражавања, удруживања и штампе. Политичка стабилност мери перцепцију вероватноће да влада буде дестабилизована или уклоњена кроз неуставна или насилна средства, укључујући домаће насиље и тероризам, а под ефикасношћу владе се подразумева квалитет јавних услуга, државне бирократије, као и њена независност од политичких притисака, затим квалитет процеса припреме и спровођења прописа, као и кредибилитет власти. Квалитет регулације је мера способности владе да формулише и спроведе добре државне политике и донесе прописе којима се омогућава и подстиче развој приватног сектора, а владавина права

мери поверење различитих актера у постојећа правила у друштву, нарочито квалитет спровођења уговора, полиције, судова, као и вероватноћу криминала и насиља. Последњи критеријум, контрола корупције, подразумева оцену тога колико се државна власт користи за прибављање приватне користи, укључујући све облике корупције, као и „заробљавање“ државе од стране елита и различитих приватних интереса.

Наведени број у табели представља проценат земаља које се налазе испод Србије по овом рангирању. Тако се Србија налази изнад просека код питања слободе изражавања и контроле корупције, негде око просека по питању ефикасности владе и квалитета регулације, а знатно испод просека у погледу политичке стабилности.

Такође, може се приметити да су снажни помаци учињени у првим годинама након 2000. године, а да је након тога раст углавном успорен. Међутим, по овом извештају, слобода изражавања је знатно унапређена 2006. године, ефикасност владе је знатно побољшана 2004. године, владавина права све време напредује, као и контрола корупције.

Дакле, по овом оцењивању, не само да је стање значајно направљено у апсолутном смислу, већ је, и релативно посматрано у односу на остале земље, стање у Србији данас далеко боље него 2000. године, практично у свим областима. Србија је од земље која се налазила у последњем квинтилу 2000. године отприлике стигла до светског просека.

Међутим, када упоредимо Србију са другим земљама источне Европе, тешко да можемо имати разлога да будемо задовољни. Наиме, Србија се међу овим земљама налази међу најлошије рангиранима по практично свим критеријумима (могућа оцена је између -2,5 и +2,5).

		Слобода изражавања и одговорност	Политичка стабилност	Ефикасност владе	Квалитет регулације	Владавина права	Контрола корупције
1	Албанија	0,13	0,01	-0,34	0,16	-0,6	-0,45
2	Босна и Херцеговина	0	-0,57	-0,55	-0,19	-0,35	-0,32
3	Бугарска	0,6	0,39	0,1	0,75	-0,12	-0,17
4	Хрватска	0,48	0,57	0,52	0,5	0,08	0,12

5	Чешка	1,02	0,93	1,07	1,09	0,85	0,37
6	Мађарска	1	0,59	0,66	1,26	0,82	0,55
7	Македонија	0,16	-0,31	-0,14	0,21	-0,32	-0,11
8	Црна Гора	0,25	0,59	0,01	-0,05	-0,09	-0,28
9	Пољска	0,86	0,79	0,48	0,77	0,49	0,38
10	Румунија	0,48	0,3	-0,14	0,53	-0,05	-0,06
11	Србија	0,19	-0,5	-0,28	-0,21	-0,46	-0,16
12	Словачка	0,89	0,92	0,76	1,14	0,52	0,43
13	Словенија	1,02	1,07	1,09	0,81	0,91	0,95
	Србија ранг	10	12	11	13	12	9

ИНДЕКС ЕКОНОМСКИХ СЛОБОДА HERITAGE ФОНДАЦИЈЕ

Србија заузима ниско 104. место од 198 оцењених земаља. У наредној табели је дата оцена различитих аспеката економске слободе.

Категорија	Оцена	Светски просек
Слобода пословања	58,9	64,6
Слобода трговине	75,2	74,2
Фискална слобода	83,2	75,4
Државна потрошња	41,4	65
Монетарна слобода	64,5	70,6
Слобода инвестирања	50	49
Финансијска слобода	50	48,5
Заштита својинских права	40	43,8
Слобода од корупције	34	40,5
Слобода рада	72,2	62,1

Најбоља ситуација је по питању „Фискалне слободе“, која углавном оцењује висину директних пореза. Будући да је српски порески систем претежно оријентисан на индиректне порезе, попут ПДВ-а и акциза, оцена је овде веома добра. Уређење радних односа је, такође, оцењено као релативно добро, а и трговина је релативно слободна. Са друге стране, оцењено је да је општа слобода пословања у Србији испод светског просека, као и да је државна потрошња

знатно изнад. Све у свему, Србија се, отприлике, налази око светског просека по већини показатеља.

Међутим, када се Србија упореди са земљама у окружењу, ситуација је знатно лошија.

	АЛ	БИХ	БГ	ХРВ	ЧШ	МАЂ	МАК	ЦГ	ПО	РУ	СРБ	СВЧ	СЛО	СРБ ранг
Укупна оцена	66	56	62	59	70	66	66	64	63	64	57	70	65	12
Слобода пословања	68	61	78	62	66	77	65	70	62	73	59	73	83	13
Слобода трговине	86	81	87	88	88	88	83	83	88	88	75	88	88	13
Фискална слобода	93	83	86	70	80	69	89	90	75	86	83	84	64	7
Државна потрошња	74	29	48	47	46	26	66	54	47	60	41	65	46	11
Монетарна слобода	79	75	70	76	76	74	79	73	78	73	65	78	76	13
Слобода инвестирања	70	70	50	65	70	75	60	55	60	75	50	70	70	12
Финансијска слобода	70	60	60	60	80	70	60	50	60	50	50	70	50	10
Заштита својинских права	35	10	30	40	65	65	35	40	55	40	40	55	60	6
Слобода од корупције	34	32	36	44	52	51	36	34	46	38	34	50	67	10
Слобода рада	52	61	78	41	76	68	83	86	62	60	72	65	44	5

Као што се може видети, Србија заузима 12. место међу ових 13 земаља (лошије је оцењена само Босна и Херцеговина). Релативно задовољавајуће место (од 5. до 7. места) Србија је заузела само по питању висине пореза, заштите својинских права и слободе рада. Чак и по критеријуму слободе трговине, која је у поређењу са остатком света релативно добра, Србија заузима последње место међу земљама региона.

ТИ ИНДЕКС ПЕРЦЕПЦИЈЕ КОРУПЦИЈЕ

Индекс перцепције корупције, који је развио Transparency International, мери перципирани ниво корупције у јавном сектору у 180 земаља, а представља „анализу анализа“, будући да се заснива на 13 различитих анкета у којима учествују експерти и пословни људи.

Ове године, Србија заузима 83. место, уз оцену 3,5 (на скали од 0 до 10), што се никако не може оценити као повољно. Ако се погледа регион, ситуација је још лошија:

Држава	Оцена	Светски ранг
Албанија	3,2	95
Босна и Херцеговина	3	99
Бугарска	3,8	71
Хрватска	4,1	66
Чешка	4,9	52
Македонија	3,8	71
Мађарска	5,1	46
Црна Гора	3,9	69
Пољска	5	49
Румунија	3,8	71
Србија	3,5	83
Словачка	4,5	56
Словенија	6,6	27

Од земаља ширег региона, једино су Босна и Херцеговина и Албанија лошије рангиране од Србије. Ипак, ове резултате треба прихватити са резервом, будући да противрече налазима претходне анализе Светске банке.

EBRD TRANSITION REPORT

Transition Report Европске банке за обнову и развој свакако представља један од најугледнијих међународних извештаја који се баве земљама у транзицији. Циљ извештаја је оцењивање напретка у транзицији.

Извештај рангира ове земље у 14 категорија. У наредној табели су дате оцене за Србију и 11 земаља региона (минимална оцена 1, максимална 4,33), као и ранг Србије међу овим земљама (ако Србија дели место са другим земљама, то је посебно наглашено).

	Ал	БиХ	БГ	ХРВ	МК	МЂ	ЦГ	ПО	РУ	СРБ	СВК	СЛО	ранг Србије
Приватизација великих предузећа	3,7	3,0	4,0	3,3	3,3	4,0	3,0	3,3	3,7	2,7	4,0	3,0	12
Приватизација малих предузећа	4,0	3,0	4,0	4,3	4,0	4,3	3,7	4,3	3,7	3,7	4,3	4,3	9-11
Реструктурирање предузећа	2,3	2,0	2,7	3,0	2,7	3,7	2,0	3,7	2,7	2,3	3,7	3,0	9-10

Либерализација цена	4,3	4,0	4,3	4,0	4,3	4,3	4,0	4,3	4,3	4,0	4,3	4,0	8-12
Спољнотрговински и девизни режим	4,3	4,0	4,3	4,3	4,3	4,3	4,0	4,3	4,3	4,0	4,3	4,3	10-12
Политика конкуренције	2,0	2,0	3,0	3,0	2,3	3,3	2,0	3,3	2,7	2,0	3,3	2,7	9-12
Реформа банкарског сектора	3,0	3,0	3,7	4,0	3,0	4,0	3,0	3,7	3,3	3,0	3,7	3,3	8-12
Тржишта хартија од вредности	1,7	1,7	3,0	3,0	2,7	4,0	1,7	3,7	3,0	2,0	3,0	3,0	9
Реформа инфраструктуре	2,3	2,3	3,0	3,0	2,7	3,7	2,3	3,3	3,3	2,3	3,3	3,0	9-12
Телекомуникације	3,3	2,3	3,7	4,0	3,7	4,0	3,3	4,0	3,3	2,7	3,7	3,3	11
Железница	2,0	3,0	3,3	2,7	2,0	3,7	2,0	4,0	4,0	2,3	3,0	3,0	9
Електро сектор	3,0	3,0	3,7	3,0	3,0	4,0	2,3	3,3	3,7	2,3	4,0	3,0	11-12
Путеви	2,3	2,7	2,7	3,0	2,3	3,7	2,3	3,0	3,0	2,7	2,7	3,0	6-10
Вода и канализација	1,7	2,0	3,0	3,3	2,3	4,0	2,0	3,3	3,3	1,7	3,3	3,3	11-12

Као што се може видети, Србија је при дну у практично свим категоријама. Чак и у категоријама у којима је оцена висока (либерализација цена, режим спољне трговине, приватизација малих предузећа) Србија је релативно лоше рангирана зато што су реформе у тим областима спроведене и у свим другим земљама региона.

ЕБРД оцењује да Србија има озбиљне проблеме, који су погоршани економском кризом, да прода велика државна предузећа, као и да реструктурира преостала друштвена предузећа. Такође, критикује се недостатак јасних планова за реформу јавних предузећа која имају монопол у инфраструктурним гранама. Посебан проблем остају и неефикасно законодавство и институције у области антимонополске политике, као и лош регулаторни оквир у области хартија од вредности.

INTERNATIONAL PROPERTY RIGHTS INDEX

Један од новијих извештаја представља International Property Rights Index који излази од 2007. године под покровитељством Хернанда де Сота. У четвртој години излагања, међу 125 земаља, Србија се налази у последњих 20% по заштити својинских права.

Индекс се, наиме, састоји од 3 основне компоненте:

1. Правно и политичко окружење
 - а. Независност судства
 - б. Владавина права
 - ц. Политичка стабилност
 - д. Контрола корупције

2. Права физичке својине
 - а. Заштита физичких својинских права
 - б. Регистрација имовине
 - ц. Приступ кредитима
3. Права интелектуалне својине
 - а. Заштита права интелектуалне својине
 - б. Заштита патената
 - ц. Борба против пиратерије

Оцене за појединачне критеријуме су преузете из других извештаја. На пример, оцена за „Независност судства“ је преузета из Global Competitiveness Reporta, а оцена за „Заштиту патената“ из Ginarte – Park Index of Patent Rights.

Србија дели позицију од 104. до 108. места са Угандом, Екватором, Пакистаном и Гијаном, од 125 укупно оцењених земаља, са просечном оценом 3,9 (на скали до 10). Од тога, оцена за Правно и политичко окружење је 4, за Права физичке својине 4,8, а за права интелектуалне својине само 2,8.

ЗАКЉУЧАК

У закључку ћемо дати резиме свих налаза и покушаћемо да укажемо на неке неспорне чињенице. Прво, дајемо приказ наведених истраживања (за Governance Matters извештај, који нема сумарни показатељ, дајемо прост просек шест показатеља). Релативни ранг показује који проценат земаља се налази испод Србије.

	Светски ранг	Укупан број земаља	Релативни ранг у свету	Ранг у региону, од 13 земаља
Извештај о глобалној конкурентности	97	133	0,73	11
Doing Business	88	183	0,48	11
Governance Matters (просечни ранг)	95	212	0,45	11
Индекс економских слобода	104	198	0,53	12
Индекс перцепције корупције	83	180	0,46	11
Transition Report				11-12
International Property Rights Index	106	125	0,85	11

Извештаји су изненађујуће конзистентни, имајући у виду веома различите методологије. Једина значајна разлика постоји код извештаја о конкурентности и заштити власничких права, где се Србија глобално знатно лошије котира. Али, као што смо већ напоменули, стиче се утисак да су неке оцене у извештају о конкурентности нереално лоше, што се онда пренело и на Извештај о заштити власничких права (који користи извештај о конкурентности као главни извор података).

Дакле, може се рећи да је Србија глобално рангирана негде на средини. Али, када се Србија пореди са себи сличним и географски блиским земљама, ситуација је веома лоша. Под „регионом“ у овом случају сматрамо све земље Балкана (изузев Турске) плус „вишеградску четворку“. Углавном се иза Србије налазе БиХ и Албанија, али чак ни то није случај код индекса економских слобода.

Све до сада наведено указује да Србија има веома озбиљне проблеме са институцијама. Иако се можда може тврдити да рангирање око глобалне средине и није тако лоше, сматрамо да нема места за задовољство таквим стањем ствари. Исправно поређење подразумева поређење са земљама које се налазе у региону и које су прошле или пролазе кроз сличне процесе кроз које сада пролази и Србија.

За крај, погледајмо који су то основни проблеми у успостављању добрих институција.

Први проблем је са процедурама израде прописа и дефинисања државних политика, на шта нам указују Извештај о глобалној конкурентности и Governance Matters. Наиме, у овим извештајима је оцењено да постоји изразито фаворизовање при вођењу државне политике, да је доношење одлука нетранспарентно и да је квалитет самог процеса доношења одлука мањкав.

Наравно, када је сам процес лош, најчешће је и квалитет такве политике низак. Тако нам Извештај о глобалној конкурентности указује на то да Србија заузима 129. (од 133) место по питању оптерећења привредних субјеката државним прописима, а по квалитету регулације Србија заузима последње место у региону (Governance Matters). Индекс економских слобода то потврђује – Србија је најлошије у региону рангирана управо у оним сегментима који претежно зависе од државних политика: слобода половања, слобода трговине, слобода инвестирања и финансијска слобода. Практично сви проблеми у овим областима би се могли решити „потезом пера“, односно не би захтевали велике и сложене политичке захвате (какви би, на пример, били потребни за смањење јавне потрошње или за реформу правосудног система). Такође, могуће је идентификовати и бројне конкретне примере који показују веома низак квалитет прописа – издавање грађевинских

дозвола, неефикасна антимонополска политика, непотребно сложене пореске процедуре, неефикасно стечајно законодавство, сложена процедура за регистрацију имовине.

Спровођење дефинисане политике и донесених закона је такође веома мањкаво. Мада, будући да су политика и закони често лоши, није сасвим извесно да ово у ствари представља проблем. Оно што свакако јесте проблем је неефикасност правосудног система и државне управе, што се показује у свим истраживањима. По Извештају о глобалној конкурентности, ефикасност правног система је изузетно ниска (Србија заузима 124. од 133 места), као и независност судства (110. место), процедура спровођења уговора је веома дугачка (Doing Business), а и квалитет рада државне управе је низак (Governance Matters).

У случајевима када је процедура припреме прописа лоша, када су сами прописи лоши и када је спровођење прописа мањкаво, сасвим је очекивано и логично да и ниво корупције буде висок. Наравно, могућ је и циничан поглед на овакво стање – прописи су лоши управо због корупције, било зато што се прописи припремају тако да дозвољавају знатну дискрецију у примени, што омогућава корупцију, било да је то зато што је „законодавац“ корумпиран и доноси законе који омогућавају корист појединим интересним групама. Узрок и последицу је можда тешко идентификовати, али је јасно да рачун за такво стање плаћају грађани Србије – било као порески обвезници, потрошачи, бизнисмени или запослени.

Десет година после петоктобарских промена, институционални оквир пословања у Србији далеко је у односу на онај који постоји у свету којем тежимо. Основне разлоге за тако нешто треба тражити у недостатку „политичке воље“ да се на овом плану постигне напредак. А то се све одиграва у динамичном окружењу у коме све земље унапређују свој институционални оквир, тако да су реформе ове врсте потребне чак како би се „трчало у месту“.

У време глобализоване привреде и глобалног конкурентског надметања земаља за привлачење производних фактора, заостајање на овом плану неминовно има за последицу заостајање у погледу привредног раста. Они који доносе одлуке на овом плану то треба да имају на уму.

Скорашињи пројекти ЦДДС-а

- Утицај финансијске кризе на тржиште рада и животни стандард
- Стратегија социјалног становања у Србији
- Изазови увођења система обавезног приватног пензијског система у Србији
- Од сиромаштва ка просперитету: тржишна решења за привредни раст
- Реформе у Србији: достигнућа и изазови
- Економска анализа корупције
- Корпоративно управљање у Србији: пет година касније
- Децентрализација социјалне заштите у Србији
- Гринфилд стране директне инвестиције у Србији
- Капитализација пензијског система
- Корупција у Србији: пет година касније
- Школа либералне демократије
- Приватизација државног земљишта у Србији
- Реформа система накнаде за уређење грађевинског земљишта
- Развој социјалних услуга на локалном нивоу
- Економска школа за новинаре