

# PRIZMA

## MESEČNE POLITIČKE ANALIZE

### *Izdavač*

Centar za liberalno-  
-demokratske studije

### *Redakcija*

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

### *Sekretar redakcije*

Aleksandra Stankov-  
-Mijatović

### *Grafički dizajn*

Zoran M. Blagojević

### *Za izdavača*

Zoran Vacić

Štampa: Goragraf,  
Beograd, juli 2004.

Izlazi jednom mesečno

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

### *Adresa izdavača*

Beograd,  
29. novembra 10/V

*Tel-fax:* 3225- 024

### *Web sajt*

[www.clds.org.yu](http://www.clds.org.yu)

### *E-mail*

[office@clds.org.yu](mailto:office@clds.org.yu)

### *Sadržaj:*

Slobodan Samardžić **3**

**Jačanje države je uslov  
svih reformi**

Dragor Hiber **11**

**Dugo putovanje do ustava**

Boško Mijatović **19**

**Ekonomsko uređenje,  
socijalna prava i novi ustav**

Danijel Cvjetičanin **29**

**Oslonac na ekonomiju  
destrukcije**

Milica Bisić **39**

**Šta novo donosi još jedan paket  
poreskih zakona**

Potpuna bibliografija Prizme **46**



Poštovani čitaoci,  
pred vama je poslednji broj Prizme. Finansijski razlozi vode njenom gašenju.

Zahvaljujemo se, pre svega, vama čitaocima na živom interesu za naše analize, zatim vrednim saradnicima koji su održavali, verujemo, visok nivo Prizme, kao i finansijerima koji su omogućili da svetlost dana ugleda trideset devet brojeva, jedan mesečno od aprila 2001. do juna 2004. godine.

Redakcija

## Jačanje države je uslov svih reformi

Srbija se već dugo nalazi u stanju nereda i neizvesnosti. Toliko dugo da mlađe generacije stanovništva, recimo one studentskog ili nešto starijeg uzrasta, nemaju sećanje na početak ovakvog stanja. Za ovaj uzrast stanovništva Srbije nered i neizvesnost su ne samo preovlađujuće, nego i uobičajeno stanje Srbije, koje mogu porediti samo sa nekim poretkom izvan, recimo u Evropi.

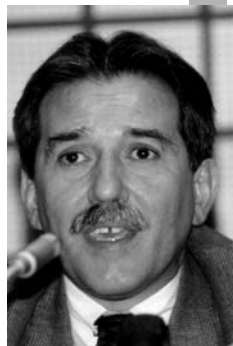
Ako neka pojava dugo traje, onda ona ima dublje uzroke i unutrašnje mehanizme sopstvene reprodukcije, koji se ne mogu brzo otkloniti. Rečima “nered” i “neizvesnost” označili smo ovu dugotrajniju pojavu u Srbiji, koju ćemo za početak samo preliminarno odrediti. Oba termina predstavljaju negativne korelative dva druga termina, a to su red i izvesnost.

U društvenim naukama širokog spektra red i izvesnost predstavljaju **vrednosti** kojima se teži, koje se uspostavljaju u individualnim i kolektivnim naporima uređivanja društvenog života. Te vrednosti su takvog ranga da je teško zamisliti opstanak nekog društva koje trajnije nije u stanju da ih uspostavi. Naprosto, u situaciji dugoročnijeg odsustva i reda i izvesnosti takvo društvo temeljno je ugroženo. Srbija je već godinama u zoni takve, rekli bismo egzistencijalne ugroženosti. Njen ukupan poredak - normativni, institucionalni i bezbednosni, sva tri u najširem smislu reči – u dugom trajanju daje izgled opšte poremećenosti kojoj je teško videti izlaz i kraj.

Ali, ako to nije moguće, moguće je napraviti presek opšteg stanja kako bi se ono što Srbiji temeljno nedostaje, a to su red i izvesnost, bar misaono povezalo sa onim što u njoj preovladava. Zato ćemo u ovom napisu ukratko opisati tri segmenta današnje Srbije – stanje duhova, stanje ustanova i stanje naroda – sa prostim ciljem rasvetljavanja onog što jeste radi onog što bi trebalo i, zarad opstanka Srbije, moralo da bude.

### Stanje duhova

U ovom delu reč je o onom segmentu društva koji se uobičajeno naziva elitom. I to pretežno o onom delu elite koji pretenduje da oblikuje javni život Srbije. Jezgro tog javnog života, kao i u svakom društvu, predstavlja sloj donosioca političkih odluka, ali javnost, posebno u demokratskim društvima, predstavlja društvenu instituciju za sebe, daleko širu i po prirodi razuđeniju u odnosu na sloj nosilaca javne vlasti. Ukoliko, opet, uzmemo demokratsko društvo kao apstraktni uzor, javnost je po definiciji kritički usmerena prema



1 CLDS; Fakultet političkih nauka, Beograd

političko-izvršnom delu javne politike, čineći, tako da kažemo, dodatni opirajući segment, uporedo ili zajedno sa zvaničnom političkom opozicijom.

Ono što u savremenim demokratikim društvima čini sidro javog života jeste skup zajedničkih političkih vrednosti koje su spontano nastale koliko i konsensualno uspostavljene u opštem duhovnom razvitku datog društva. To je uvek specifična mešavina univerzalnog i posebnog, onog što može da važi za sva društva i onog što specifično obeležava trajnu duhovnu boju nekog konkretnog društva. Recimo, vrednosti slobode, pravde i jednakosti su univerzalne, dok su vrednosti nacionalnog identiteta partikularne i međusobno različite. Te vrednosti se prepliću u okvirima nacionalnog javnog života kao još uvek jedinog okvira u kome obitava institucija javnosti. Van države nema javnosti, čak ni u Evropskoj uniji dosledno posmatrano, iako ovde već decenijama nastaju elementi ovakve institucije. Uostalom, pitanje demokratije unutar Evropske unije najuže je povezano sa pitanjem nastanka **njene** javnosti, što, drugim rečima kazuje da ni ovde ključni problem nisu političke institucije, već upravo nedostatak autentične evropske javnosti. O nepostojanju javnosti u drugim svetskim transdržavnim regionima ne treba ni govoriti, a nekmoli o nekakvoj svetskoj javnosti.

Srbiji nedostaje sidro javnog života u vidu neupitnih temeljnih vrednosti, koje njeni građani ne dele sa svetom, već među sobom. Gradnja takvog sidra i njegovo spuštanje na čvrsto morsko dno oduvek je bio posao duhovne elite, pre svega one koja je svoju misiju poveravala javnom životu društva. Srbija nema takvu duhovnu elitu, ili bolje rečeno, ima je u nedovoljnoj meri spram ovakvog zadatka. Ono što u Srbiji na ovom planu preovlađuje nije, međutim, ni duhovni haos i konfuzija, već javna dominacija jednog specifičnog fonomena koji bismo mogli nazvati **heteronomnom elitom**. Njen opšti stil delovanja je imitacija, tj. preslikavanje, onoga što je u svetu *in*. Dakle, ne prihvatanje svetskih dostignuća u najrazličitijim oblastima – od politike i pravde do nauke, kulture i obrazovanja – već njihovo prosto imitiranje i kopiranje. Pri tome, razume se, nije reč o nekoj ozbiljnoj selekciji unutar zaista velike (globalizacija) svetske ponude dobara i vrednosti. Kada bi se bar pravila kvantitativna selekcija, već bi to bio znak nekakvog kritičkog prihvatanja. Ali, u našem slučaju reč je o prostom preuzimaju svega što svet nudi, pri čemu “svet” ne predstavlja domaći izbor ponuđača iz sveta, već najčešće izbor koji nude razni svetski profesionalni pogoni zaduženi za ovaj deo Balkana.

Ako je u svetu pitanje ljudskih prava, delimično zbog same stvari, ali dobrim delom i na osnovu političkog inženjeringa, postala glavna globalna tema, onda je to automatski i domaća mantra za javnu upotrebu, pa će ne samo nastati brojne nevladine organizacije za bavljenje tom temom i svaki čas se organizovati konferencije o tome, već će se i brojni domaći propisi, od ustavnih predloga do specifičnih zakonskih akata, takmičiti u uključenju što viših, po mogućstvu najviših svetskih standarda zaštite građana, a posebno onih koji imaju status manjina. Ko će i kako to sprovesti, manje je važno pitanje. Ako je multikulturalizam postala opšta priča u delu sveta koji nameće

modne kodove, zašto ne bi bila i glavna kulturološka odrednica našeg javnog života, samim tim i institucija kulture. Ako je Evropska unija usvojila Bolonjsku deklaraciju kao skup opštih smernica za organizovanje visokog školstva, Srbija bi trebalo da bude na čelu njene primene iako to od nje niko ne traži. Ako u Evropi preovlađuje devetogodišnje osnovno školstvo, Srbija ga mora netom prihvatiti i primeniti. Ako Ministarstvo obrazovanja uvede versku nastavu kao fakultativni predmet, isto će ministarstvo sve učiniti da ispuni preostali slobodni vakuum balansirajućim (za nedajbože) građanskim obrazovanjem. Time se, u najmanju ruku, doprinosi opštem modernom trendu ateizacije (pobrkano sa sekularizacijom) obrazovanja. Itd.

Posle jednog perioda stvarnog duhovnog haosa, tokom devedesetih, kada je klasična socijalistička inteligencija počišćena sa javne scene bez adekvatne sistemske zamene (jer sistema zapravo nije bilo), početkom velikih političkih promena naredne decenije u Srbiji se konačno ustoličila ova heteronomna intelektualna elita (fenomen koji je sociolog Slobodan Antonić nazvao “misionarska inteligencija”). Svoju misiju ona je shvatila kao “uvođenje Srbije u svet”, ali to je zapravo bila misija bez misije. Ne stoga što bi se Srbija opirala da “uđe u svet”, kako su njeni predstavnici inače skloni da tumače svoje misionarske teškoće, već stoga što svet organski ne prihvata političke entitete koji predstavljaju duhovno prazne ljuštore. I pored sveg nesporazuma Srbije sa svetom, da taj fenomen za ovu priliku tako nazovemo, svet od svakog ravnopravnog člana tzv. svetske zajednice, pa potencijalno i od Srbije, očekuje neki specifičan doprinos opštem bogatstvu raznolikosti (ovo posebno važi za Evropu, tj. Evropsku uniju), a ne sopstveno iskrivljeno ogledalo. Doduše, nosioci svetske moći u svom neumitnom pragmatizmu od zemelja koje trpe njihove mirovne i druge misije najčešće traže da budu iskrivljeno ogledalo moćnih država, da ih one takođe pragmatski imitiraju, ali to pouzdano ne može biti cilj zemlje koja ima ambiciju, ali i potencijal, da se ravnopravno uključi u svetske tokove. Naime, u krajnjoj liniji ravnopravan će biti samo onaj ko drži do ravnopravnosti.

U ovaj vakuum između logike i pragmatike svetske konstelacije spretno se ubacila naša imitativna duhovna elita. Ona ima korespodenciju samo sa nosiocima svetske moći i njihovim različitim ograncima za prodaju duhovne veštine preživljavanja. Kako političku tako i finansijsku korespodenciju. Njena veza sa autentičnim kulturnim institucijama savremenih država je neuporedivo slabija. Iz prostog razloga što ova duhovna elita niti predstavlja, niti je to deo njene “misije”, domaću nacionalnu kulturu. I verovatno ovde ne bi bilo ničeg neobičnog da Srbiju u ovom pogledu ne karakterišu dve stvari: prvo, sprska nacionalna kultura je kulturološki, politički, institucionalno i finansijski zapuštena oblast; i drugo, kulturnom sferom Srbije dominira nepregledni (ako je jasnije – netransparentni) konglomerat aktera – pojedinaca i udruženja, tzv. nevladinih organizacija – koji za inostrani novac (ovaj izraz bi trebalo da ima samo tehničko značenje) nastoje da oblikuju javno mnjenje Srbije.

Institucionalni aspekt ovog problema dodirnućemo u sledećem delu teksta. Ovde možemo samo da utvrdimo da se od ovakvog stanja duhova u

Srbiji ne može napraviti iole solidna javnost. Jer, javnost, više nego političke institucije, mora biti autentična i nacionalna ukoliko treba da vrši ulogu oblikovanja javnog života jedne zemlje. Ekonomski, pravni i politički sistem po prirodi stvari mnogo su podložniji univerzalnim normama efikasnosti i legitimnosti nego što je to javnost. Dok je preuzimanje određenih normi i instituta iz drugih sistema tamo opravdano, ovde to nije slučaj. Dok se politički sistemi u svetu, na primer, mogu tipološki određivati, sa javnošću je to nemoguće. U svetu ima onoliko javnosti koliko i država. I svaka je na svoj način prepoznatljiva. Svaka, sem srpske, ukoliko kao kriterium prepoznavanja ne uzmemo negativne odredbe, a ne uobičajene pozitivne.

### Stanje ustanova

Kada se dobre političke ustanove uspostave bez podloge iole razvijene javnosti onda imamo posla sa sistemom prosvetljenog apsolutizma. Tu je onda idealni zadatak države da pomogne razvitak društva, preciznije modernog građanskog društva. To je, recimo, slučaj Pruske u vreme kralja Fridriha Velikog, ili primer Turske u vreme Ataturka, a posebno od sredine sedamdesetih godina prošlog veka. Literarno je tipičniji slučaj nastanka moderne države pod dejstvom razvijenog građanskog društva bilo mirnim (Engleska) bilo revolucionarnim putem (Francuska), bilo kombinacijom ova dva (Sjedinjene Države). Ali, u oba istorijski tipična slučaja osnovni cilj bio je da se uspostavi funkcionalan odnos između ove dve političke sfere – političkog društva i političke države. Njihov funkcionalan odnos je, razume se, od slučaja do slučaja specifičan, ali osnovno je da obe sfere idealno raspolažu svojim autonomijama.

U Srbiji ovde vlada konfuzija pre svega u glavama političkih aktera. Nije, dakako, reč o mračnim devedesetim, već o najnovijem periodu tzv. velikih promena. One su izvršene u znaku neke vrste pobune društva protiv autoritarne vlasti, ali stvarni efekat političke promene nije bilo stvaranje autonomne i funkcionalne državne sfere oličene u stabilnim političkim ustanovama, već svojevrsno podruštvljavanje državne vlasti, pravljenje strukturalno slabe države. Za tri i po godine od oktobarskih događaja nisu stvorene iole stabilnije ustanove državne vlasti – parlament, vlada i sudstvo, a nije ni konsolidovan stranački sistem kadar da izbornom telu obezbedi lakši izbor. U ovom pogledu u Srbiji kao da postoji ozbiljan strukturalni defekt.

Da u Srbiji postoji građansko društvo, proces stabilizovanja i jačanja političkih ustanova bio bi na delu, u sporijem ili bržem tempu. Jako građansko društvo bilo bi životno zainteresovano za stvaranje svog predstavničkog tela, odgovorne vlade, profesionalnog i nezavisnog sudstva i funkcionalne uprave. I što je najbitnije, članovi građanskog društva ne bi nastojali da direktno kontrolišu tekuću politiku izvan svojih ovlašćenih predstavnika u parlamentu ili izvan svoje specifične ustanove, javnosti. Tako nešto bi svakako pokušavali preko svojih *ad hoc* grupa za pritisak, ali to bi u uređenoj državi bila sistemski kontrolisana stvar, a ne osnovna instanca kontrole "sistema".

Ovakvo stanje u Srbiji ne postoji ni u stvarnosti ni u strategiji najvećeg broja političkih učesnika.

Umesto građanskog društva, koje se pre svega konstituiše u oblasti proizvodnje i prometa, slobodnog obavljanja različitih delatnosti i ostvarivanja privatnih i kolektivnih interesa, u Srbiji je na delu jedan njegov surogat. To je tzv. civilno društvo, kako je samo sebe nazvalo. Reč je o privredno i društveno izrazito neproaktivnom konglomeratu društvenih aktera koji se ne bave produkcijom i reprodukcijom dobara i usluga, niti ulaganjem kapitala u ovakve delatnosti, već svojevrsnom političkom samoreprodukcijom. Reč je o izvanredno nabujalom nevladinom sektoru, dnevopolitički uticajnom koliko i zakonski neregulisanom. Njegov pretežno politički karakter sadržan je u njegovoj orijentaciji ka centrima političke moći sa pretenzijom direktnog uticaja na sadržaje državnih odluka. To čini ili direktno, ili posredstvom brojnih kvazistranaka (fenomen DOS) u obliku njihovih formalno nevladinih političkih servisa, ali u svakom slučaju kao skup neposrednih korisnika državnih ili inostranih fondova. Izdvajajući poprilična budžetska sredstva za nevladin sektor, vlada Srbije kontinuirano je stvarala svoju političku klijentelu, koja je imala direktan uticaj na državnu politiku. Ovaj se kvazidruštveni sektor, međutim, daleko više finansira iz inostranih izvora bez bilo kakve ozbiljne pravne regulative i političke kontrole. I dok je za vreme Miloševićeve vladavine to bio gotovo jedini način da društvena opoziciona scena nezavisno deluje stvarajući brojne i teško kontrolisane centre otpora, njen opstanak i čak jačanje posle obaranja autoritarnog režima postali su odlučujući činilac permanentne dezinstitutionalizacije Srbije. Do poslednjih prevremenih parlamentarnih izbora decembra prošle godine nevladin sektor i sijaset vladajućih stranaka činili su nepregledni (ukoliko je jasnije – netransparentni) amalgam vlasti, koji sada, nakon obećavajućeg uprošćavanja stranačke scene, čini glavnu opozicionu snagu, ali i snagu odlučujućeg javnomnjenjskog uticaja.

Ovakav politički ambijent, koji preovlađuje u Srbiji, predstavlja glavnu prepreku emancipacije i jačanja političkih ustanova i stvaranja uslova za postepeno uspostavljanje vladavine prava. Posle neprirodne koalicije od osamnaest pa sedamnaest stranaka, Srbija sada ima nešto normalniju, ali isto tako slabu manjinsku vladu, koja je posledica krhkog i nestalnog odnosa većine i manjine u njenom parlamentu. Izraz ove nestabilnosti su učestali izbori sa velikim procentom izborne apstinencije, bez većih izgleda da daju bar minimalno stabilnu koalicionu vladu (vladu sa najviše tri stranke, iako bi i ovakva vlada bila prilično nestabilna). Ali, i kada bi se stvorila ovakva vlada sa čvrstim koalicionim sporazumom i strateškim konsenzusom oko jačanja institucija, pre svega nezavisnog pravosuđa i funkcionalne administracije, ona bi svog najvećeg protivnika imala u tzv. civilnom društvu Srbije, jer bi takve njene akcije morale biti usmerene na njegovo depolitizovanje, čime bi ono gubilo svoj *raison d'être*. Danas se elementi takve borbe mogu uočiti u odnosu sadašnje vlade i medija, koji su gotovo u potpunosti nenaklonjeni naporima vlade da unese red u postojeću institucionalnu strukturu Srbije. Najuticajnijim medijima, pa i onim tzv. državnim, vlada duh prethodno ocrtane

heteronomne elite. Taj duh žestoko se opire uspostavljanju pravnodržavnog poretka, jer predstavlja svojevrstnu mešavinu nekadašnje samoupravljajčke anarhije i pogrešno shvaćenog modernizujućeg misionarstva.

Polazeći od ovakvog stanja, izvesno je da je Srbiji u ovom trenutku najpotrebnija ozbiljna institucionalna obnova. Ovom prilikom nećemo govoriti o mogućim i potrebnim putevima jačanja političkih ustanova, o neophodnosti ustavnih promena, njihovom postupku i sadržaju, iako su ove teme u najužoj vezi sa pitanjem institucionalne obnove u Srbiji. Ovde je reč više o političkom ambijentu koji bi bio u stanju da prihvati stabilni institucionalni sistem kao svoj prirodni okvir. Takav ambijent jednostavno ne postoji iz razloga što se današnja Srbija nalazi između čekića politički hiperaktivnih benefitora pobunjeničke okrobarske promene, među kojima ne treba zaboraviti novonastali korupcionaško-tajkunski sloj, i nakovnja autoritarne restaruracije, koja svoju poziciju i šansu gradi na faktičkom porazu liberalne (građansko društvo) i pravnodržavne (jake institucije) transformacije Srbije. Ni jedna od ovih realnih političkih snaga nije strateški zainteresovana za stvaranje stabilnog institucionalnog poretka, jer bi ih takav poredak politički marginalizovao i smestio u sistemski podnošljive okvire. Ali, obe ove strategije delovanja podjednako se naslanjaju na loše i uglavnom preovlađujuće političke tradicije Srbije - prva, kojoj smo zbog današnjeg hiperaktivizma dodelili simbol čekića, na ideološku ekskluzivnost i istovremeni politički klijentelizam, a druga, kojoj smo namenili simboliku čvrstog i nepomerljivog nakovnja, na političku pasivnost osiromašene mase i autoritarnu distribuciju javnih dobara i poželjnih vrednosti. Obema su, međutim, zajednički suštinsko izbeganje ili izigravanje obavezujućih pravila ponašanja i u skladu sa tim krajnji politički voluntarizam. Rezultat moguće trajnije prevage bilo jedne bilo druge političke orijentacije po institucionalno konsolidovanje Srbije bio bi isti: takav epilog državne transformacije bio bi u Srbiji dugoročnije neostvarljiv.

Što smo se u ovom delu više zadržali na prvoj antiinstitucionalnoj strategiji u današnjoj Srbiji, na kompleksu koji se zalaže za podređivanje države civilnom društvu (tj. onome što taj izraz danas u Srbiji značenjski nosi), razlog leži u njegovoj zavodljivoj retorici. Ona je krajnje moderna, izričito prodemokratska i proevropska, ali je u svom dosadašnjem efektu ostala sadržinski potpuno prazna. Takva retorika postala je u međuvremenu prava ideologija, koja, kao i svaka ideologija, ne služi političkim akterima da nešto pokažu i otkriju, već da nešto sasvim drugo, a to je stvarnost sama, simuliraju i prikriju.

## Stanje naroda

U ovom delu možemo da govorimo i o građanstvu, socijalnoj strukturi ili izbornom telu Srbije, koristeći više analitičke nego sintetičke pojmove. Ali nam se čini da je primerenije govoriti o "narodu", jer iz ovog ugla lakše sagledavamo položaj stanovništva kao objekta nego kao subjekta javne politike. Narod je veoma retko u politici subjekt, gotovo isključivo u vreme velikih



prevrata ili revolucija. Poslednji put u Srbiji za vreme petooktobarskih događaja. Takvi događaji svoj dugorčniji rezultat imaju ili u novoj institucionalizaciji svakodnevnog života, ili u tihoj restauraciji prethodnog stanja sa novim političkim akterima na vlasti. U Srbiji se posle Petog oktobra vrlo brzo počeo da ostvaruje ovaj drugi scenario. Narod se posle kratke epizode promena ponovo našao u vrzinom kolu besperspektivnosti.

U političkom životu odgovornost je uvek na političkim delatnicima, a nikada na narodu. Oni su ti kojima je politika posao (poziv), ili bar predmet angažovanja, i čiji se efekat može prilično objektivno meriti. Stvar je u tome da se uspostavi postojana veza između rezultata političke delatnosti i političke odgovornosti. Narod ne može snositi odgovornost za lošu politiku, iako samo on, dakle stanovništvo u najvećem broju, trpi posledice. Ove elementarne stvari potrebno je ponavljati stoga što su u poslednjih petnaestek godina u Srbiji političari i drugi javni delatnici, pripadnici naše elite, često neumerno hvalili ili kudili upravo narod. Od njegovog “događanja” do njegovih navodno loših izbora. Najnoviju ilustraciju transfera odgovornosti nalazimo u upiranju prsta na glasače radikala kao opasnost po Srbiju. Jedna dnevno-politička konstrukcija sa dužim trajanjem – podela na demokratski i nedemokratski politički blok – projektuje se na sam narod, čime se različite vrste legitimnih političkih orijentacija i aspiracija unutar biračkog tela nasilno svode na jednu manihejsku alternativu: ko je za evropsku a ko za antievropsku Srbiju. A time se zapravo samo pokazuje odsustvo strategije uključivanja, kompromisa i saglasnosti. Ili, bolje rečeno, odsustvo demokratskog smisla za uvođenja i poštovanje procedure u politički život.

Novija istorija Srbije, ona u poslednjih šezdeset godina, išla je naruku položaju naroda kao politički obezličene mase. U odnosu na njega država je nastupala gotovo isključivo u svojstvu mehanizma prinude, bilo da je reč o njegovom privrednom, socijalnom ili privatnom životu. Narod Srbije bivao je predmetom velikih državnih poduhvata – eksproprijacije i nacionalizacije, socijalnog prevaspitavanja, agresivne ateizacije, samoupravljačke indoktrinacije, nacionalističke tehnologije, a u poslednje vreme katarzične emancipacije i euforične globalizacije. Različiti državni upravljači nastojali su od njega da stvore svetskog korifeja velikih ideologija – komunizma, trećeg puta (samoupravljanja i nesvrstanosti), a potom nacionalističkog i anacionalnog ekskluzivizma. Tokom ovog prilično dugog perioda sa narodom se sve pokušavalo sem gradnje normalnog ambijenta njegovog društvenog i državnog života. Ovde bi, razume se, tek predstojala diskusija oko “normalnosti”, oko opštih i posebnih kriterijuma strategije uređivanja Srbije. Ali, bar za početak, od naroda Srbije ne treba tražiti nikakve izuzetne kolektivne poduhvate, a najmanje njegov preobražaj po uzoru bilo čije slike modernog ili postmoderne naroda.

Kada se narod stavlja u politički kontekst, onda je ipak pre svega reč o političkoj eliti i ustanovama jednog naroda. I tu leži precizna identifikacija problema, tj. njegovog uzroka i porekla. U dugom kontinuitetu od šezdeset godina narod Srbije nije imao unutrašnju vezu sa svojom elitom i svojim, tj.

njemu namenjenim, ustanovama. I elite i ustanove bivale su krojene po nekoj svojoj ili tuđoj meri, a ne po meri naroda, tj. njegovih dobro reflektovanih potreba. I danas se Srbija nije makla sa ovog problema. Njena elita promovise samo sebe, tražeći u tuđem ogledalu refleks “najlepše žene na svetu”, dok njene ustanove služe samo kruženju njenih loših elita. Narod Srbije još uvek obitava u neuređenom duhovnom i institucionalnom prostoru.

### **Urediti Srbiju – zahtev zdravog razuma i politički imperativ**

Ako se u priloženom trostrukom preseku – stanju duhova, ustanova i naroda – uočava temeljni kontinuitet u dužem trajanju, onda izlaz iz opšteg stanja neuređenosti mora biti drugačiji u poređenju sa dva novija iskustva promena u Srbiji, onima koje je izvršio Milošević u drugoj polovini osamdesetih i onima koje je izvršio DOS početkom ove decenije. Pored mnogo toga međusobno različitog, ova dva režima imala su jednu zajedničku odliku koja se idealno uklapala u kontinuirano stanje slabasne pravnodržavne i institucionalne podloge funkcionisanja srbijanskog društva. Oba su predstavljali više pokrete sa istorijskom misijom i ideološkom ornamentikom, iako ciljno različite, nego poretke sa jasnim normativnim obeležjima. I oba su završila, iako u različitim opštim okolnostima, u institucionalnoj anarhiji ostavljajući Srbiju na nultoj tački neophodne državne obnove.

Ako se iz ova dva iskustva izvuku strateško-razvojne, a ne samo političke, konsekvence, onda je jasno da uređivanje Srbije mora početi od izgradnje njenih državnih institucija. Predstojeće ustavne promene mogu odigrati ulogu najboljeg puta za to. Ne tako što bi budući ustav volšebno uspostavio stabilne institucije, već tako što bi postupak njegovog donošenja katalizovao aktuelne političke sporove i borbe u racionalno usmerenje ka unutrašnjem redu i stabilnosti. Ustavno uspostavljene nove institucije mogu odigrati svoju ulogu uređivanja Srbije samo ako im prethodi dobro promišljen izbor na strani političkih učesnika. I to prevashodno onih koji raspolažu solidnom bazom političke reprezentativnosti u današnjoj Srbiji.

Samo ozbiljna država može da pomogne razvoj društva u Srbiji, stvaranjem zakonske i administrativne osnove njegovog normalnog funkcionisanja. To je generalni model uspešnih transformacija iz neuređenog ka uređenom stanju, ili iz autoritarnog u demokratski poredak. Gde je društvo slabo, nemoguće je očekivati njegovu elementarnu samoreprodukciju i samoregulaciju. Samim tim, država ne može biti samo servis takvog društva, jer lako postaje plen njegovih incidentno moćnih delova. U ovakvim slučajevima ona mora da odigra daleko veću, a to znači pravu konstrukcionu, ulogu.

Ako ovde treba u nekog da se ugleda, to za Srbiju nisu razvijene zemlje Zapada, već uspešne zemlje tranzicije koje su ne tako davno krenule sa slične startne pozicije. Za ovo je, međutim, potrebna jasnoća nacionalnog interesa i nacionalne strategije koja u ovim slučajevima nije manjkala tamošnjim političkim elitama.

Dragor Hiber<sup>1</sup>

## Dugo putovanje do ustava

### Šta se dešavalo, ako se nešto dešavalo

Autor ovog teksta je davno, u jednom tekstu posvećenom ustavnim pitanjima, parafrazirao staru misao da je rat isuviše ozbiljna stvar da bi se prepustio generalima, primenivši je na ustav, i zamenivši generale stručnjacima za ustavno pravo, da bi, kao potvrđeni nestručnjak, dao sebi za pravo da glasno razmišlja, naročito na stranicama Prizme,<sup>2</sup> o ustavnim pitanjima, kad god su bila u nas naročito aktuelna. Broj objavljenih tekstova pokazuje da te aktuelnosti ne manjka, jedino nema novog ustava, naročito ako se prihvati teza da Ustavna povelja državne zajednice i nije to baš sasvim.

Ustav je opet aktuelan. Najpre je izgledalo, po formiranju postojeće Vlade (i parlamentarne većine), uz nove osnose skupštine većine i dela manjine, ostavrene stavljanjem van snage *Zakona o načinu i postupku promene Ustava Republike Srbije* (što je i valjalo učiniti, ako ne zbog nečeg drugog ono zbog toga što su se rečeni *način* i *postupak* pokazali jalovim), da će novi ustav iznedriti skupštinski Odbor za ustavna pitanja. Ozvaničena je, skupštinskom odlukom, i inicijativa da se promeni ustava pristupi, pa i uloga odbora u ovom postupku. Međutim, već na prvom, sasvim tehničkom pitanju, kompoziciji pododbora koji bi pripremao radne materijale za odbor, stvari su se tako zakomplikovle da se Odbor za ustavna pitanja više nije sastajao.

Sasvim u skladu sa predizbornim obećanima većine stranaka koje je čine, stvar je u svoje ruke preuzela Vlada Republike Srbije. Vlada, ili javnosti nepoznati stručnjaci koji su za nju radili, pripremili su tekst pod naslovom *Nacrt Ustava Republike Srbije*, koji je zatim, uz potpis predsednika Vlade, upućen predsedniku Narodne skupštine, da ga dostavi Odboru za ustavna pitanja. Prvi put, dakle, u Skupštini odnosno skupštinskoj proceduri (?) imamo celovit tekst, iza kog stoji parlamenatarna većina (na koju se Vlada oslanja), što bi moglo da znači i da je Ustav na vidiku.

Ovaj prvi, u svakom slučaju koristan korak, nije, međutim, sasvim jasan, kada je se postavi pitanje daljih namera Vlade, odnosno pokušaja prognozom daljeg toka postupka promene ustava, i zbog toga malopre znak pitanja u zagradi. Dostavljajući nacrt Ustava Skupštini, Vlada se, name, pozvala na član 132, stav 1 važećeg Ustava, koji određuje *predlagače*

1 CLDS; Pravni fakultet, Beograd

2 V. na primer, *Ustavotvotvorna skupština*, januar 2002, *O načinu donošenja novog ustava Srbije*, januar 2003, *Osvrt na bilans i perspektive reformi pravno sistema*, decembar 2003.



ustavnih promena (Predsednik republike, Vlada, odgovarajući broj poslanika ili odgovarajući broj građana).

Da li je, dakle, Vlada poslala nacrt Odboru da bi dobila njegovo mišljenje, time posredno i mišljenje parlamentarnih stranaka, kako bi definisala konačan predlog, pa se sama pojavila kao zvanični predlagač Ustava, ili je uputila nacrt kao predložak, kako bi se u daljem skupštinskom radu (pre svega u Odboru), našao tekst iza kog bi stla sigurna većina, ma ko da bude iza toga formalni predlagač? Drugim rečima, sasvim praktično, hoće li Vlada biti ne samo formalni predlagač, već i nosilac dogovaranja prihvatljivog teksta i pregovaranja oko neophodne skupštinske većine, ili će to prepustiti skupštinskim telima? Pored ostalog, to je i pitanje preuzimanja političkog rizika za sudbinu nacarta.

Odgovor će, naravno, dati dani koji predstoje, a u ovom trenutku je sumarnom analizom nekih pitanja iz Nacrta, ali i političkih okolnosti u kojima se ovo zbiva, moguće naslutiti moguće pravce daljeg događanja. Kako se radi o činionicima koji će potencijalno delovati i na relativno duži rok, zaslužuju pažnju.

Kada je o sadržini Nacrta reč, osvrnuću se na neka od pitanja koja se i ranije spominjana kao sporna, ali i neka rešenja koja se mogu pojaviti kao sporna. Kada su u pitanju političke okolnosti, imam u vidu one koje mogu uticati na stavove političkih stranaka o dubini i brzini ustavnih promena.

## **Reč-dve o sadržini Nacrta**

### *Prvo od ustavnih načela*

U “ustavima – proklamacijma”, “programskim ustavima”, dakle onima koji nemaju za prvenstveni cilj da normativno urede osnovna pitanja odnosa građanina i države, već da proklamuju izvesne vrednosti ili ciljeve, eventualna preambula i osnovna ustavna načela su bezmalo najvažniji deo ustava, sublimat svih tih vrednosti koje takav ustav nastoji da izrazi. Takvi ustavi su deo naše ustavne tradicije, pa nije čudno ogromno zanimanje za formulu ili formule koja će lapidarno i najmanje podjednako zvučno zameniti, na primer, vlast radnog naroda, socijalističko samoupravljanje, društvenu svojinu, avnojske tradicije.

I ovaj Nacrt počinje sa kratkom Preambulom i načelima (čl. 1–16), od kojih posebnu pažnju, u svetlu prethodnih po malo ciničnih opaski, zaslužuje prvo, tumačeno zajedno sa preambulom. Radi se o odgovoru na pitanje kod nas često, pa i na pregrejan način postavljano: Srbija kao nacionalna ili građanska država, mesto srpskog naroda, a drugih koji u Srbiji žive, u ustavnom konstituisanju države.

Reklo bi se da je, u nastojnju da pronađe formulaciju koja će istovremno da izrazi “državotvornost” srpskog naroda i da bude korektna prema multietničnosti Srbije, pisac Nacrta izabrao formulu koju je lako kritikovati. Definicija “Republika Srbija je država srpskog naroda i svih

građana koji u njoj žive...” verovatno neće da kaže, kako to sugeriše jezičko tumačenje, da *prvo*, Srbi ostvaruju svoj ustavni položaj samo kao kolektivni subjekt, kao srpski narod, a ne i kao pojednici, građani, i *drugo*, da pripadnici drugih etnički zajednica to mogu činiti samo kao građani, pojedinci, a ne i kao pripadnici tih zajednica. Drugome protivreći činjenica da ovaj ustavni nacrt poznaje i priznaje kolektivna prava etničkih zajednica, pa i to da ih kao zajednice pominje čak i sama uvodna rečenica (preumbula) nacrtu. Nasuprot prvog je dovoljno pozvati se na zdrav razum.

Radi se, verovatno, o još jednoj varijaciji na temu “konstitutivnih” i “nekonstitutivnih” naroda, etničkih zajednica spominjanih i nespominjanih u tekstu ustava, ranije naroda i narodnosti, temu veoma aktuelni poslednjih petnaest godina na blakanskim prostorima, varijaciji izvedenoj, međutim, ne samo *gramatički* nedosledno i nejasno.

Autor ovog teksta vrlo dobro zna da insistiranje na građanskoj državi u multietničkoj državi sa rđavim pamćenjem odnosno spornom prošlošću može biti, pod određenim uslovima, opasna (opasnija) formula: formalno, na primer, njoj ne pripada sistem pozitivne diskriminacije i posebne zaštite kolektivnih prava manjinskih zajednica. Isto tako, autor sa zadovoljstvom ističe da je *prima facies* Nacrt, i u načelima (čl. 14) i u normativnom delu ustava, u delu (treći odeljak druge glave) posvećenom ljudskim i manjinskim pravima i slobodama, nastojao da sačuva i produbi ostvareni nivo i sistem ustavne zaštite kolektivnih prava. Ali to ne znači da je rečena formulacija, u kojoj se u istu ravan stavljaju pojmovi građanin i narod, odnosno etnička zajednica, uspela, niti da je ubrzani razvoj demokratskih institucija u Srbiji moguć ako to ne bude razvoj u pravcu države građana.

U svakom slučaju i u najmanju ruku formulaciju treba jezički popraviti.

#### *Teritorijalna organizacija: šta sa pokrajinama*

Predviđanja da u ovom trenutku nema konsenzusa, dovoljne političke većine, a može biti ni drugih uslova da se bitno promeni teritorijalna organizacija Srbije, pokazala su se, bar kada je o ovom nacrtu reč, kao tačna. Regionalizacija, ili centralizacija Srbije za koju se neki zalažu, suštinsko jačanje autonomije ili suprotan proces, ostvareni su za neka druga vremena.

Nacrt, dakle, polazi od autonomnih pokrajina i lokalne samouprave – opština i gradova, uz posebnost Beograda, kao elemenata teritorijalne organizacije.

Ako suštinu autonomije i samouprave određuju njihove funkcije, odnosno nadležnosti i način finansiranja ostvarivanja tih funkcija, ovaj deo nacrtu izazvaće, verovatno, puno polemike, zaoštreno suprostavljanih shvatanja.

Uz okvirnu formulaciju po kojoj je lokalna samouprava nadležna za “pitanja kojima se ostvaruju potrebe građana lokalnog značaja (?), a automne pokrajine u “pitanjima šireg značaja od lokalnog, u kojima nije nadležna

Republika Srbija”, nacrt nabraja i pitanja rezervisana za samostalnu nadležnost autonomne pokrajine, uz mogućnost Narodne skupštine da prenese u celini ili delimično (donošenjem samo osnovnih zakona) pojedina pitanja iz svoje nadležnosti pokrajini.

Finansijska samostalnost pokrajine je, međutim, znatno uža, jer se republičkim zakonom utvrđuju vrste i visina izvornih prihoda pokrajine, a ova samo može da “utvrdi” pojedine od tih prihoda, narodski rečeno, da probere. Republičkim zakonom se utvrđuje i učešće pokrajine u delu prihoda republike.

Budući položaj pokrajine određen je i pravom nadzora. Vladi i Ustavnom sudu je poveren nadzor nad ostvarivanjem autonomije, tako što Vlada, uz suspenzivan veto, može pred ustavnim sudom pokrenuti postupak ocene ustavnosti i zakonitosti svakog pokrajinskog zakona pre njegovog supanja na snagu, kao i da obustavi od izvršenja svaki drugi opšti akt autonomije, iz istog razloga, i uz obavezu pokretanja postupka ocene ustavnosti i zakonitosti pred ustavnim sudom. Vlada može i predložiti ustavnom sudu raspuštanje skupštine autonomne pokrajine, a to povlači i prestanak mandata izvršnim organima, ako grubo krše Ustav ili zakon ili ako ugrožavaju jedinstvo pravnog poretka Srbije (čime ovo poslednje ako postupaju u skladu sa ustavom i zakonom?). Pored pravnog, predviđen je, dakle, i politički nadzor. Sa svoje strane, pokrajinski organ ima pravo žalbe ustavnom sudu ako se pojedinačnim aktom ometa nadležnost pokrajine, ili da pokrene postupak ocenjivanja ustavnosti zakona ili drugog opšteg akta kojim se povređuje pravo na autonomiju.

Najzad, u ovom sumarnom osvrtu vredi još istaći da Nacrt zadržava, u sistemu teritorijalne organizacije, dve postojeće (?) autonomne pokrajine, Vojvodinu i Kosovo i Metohiju, s tim što se druga izuzima iz opisanog sistema, a uređenje njenog položaja se ostavlja posebnom zakonu, za čije se usvajanje traži dvotrećinska većina. (Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti se ne spominje). Istovremeno, Nacrt ostavlja mogućnost osnivanja novih autonomnih pokrajina, u postupku predviđenom za promenu ustava. Kako je pravnotehnički posmatrano ova odredba suvušna (naravno da se ustav može promeniti, na ustavan način, u svakoj pa i ovoj odredbi), otvaranje ove “mogućnosti” ima politički značaj i čitam ga kao očekivanje da će se to i dogoditi.

Tvrđi “centralisti” će verovatno smatrati da je autonomija predviđena Nacrtom preširoka: pa tu postoji, reći će, zakonodavna vlast u mnogim, uključujući i važne oblasti, postoji izvorno finansiranje... “Autonomaši” će verovatno – pored ostalog – istaći da finansiranje, od koga zavisi ostvarenje funkcija, kontroliše republička vlast, da nadzor, suspenzivno stavljanje van snage zakona, autonomiju određuju više kao oblik decentralizacije nego kao autonomiju, a da mogućnost Vlade Republike da provocira raspuštanje pokrajinske Skupštine, i to i iz razloga koji podležu diskrecionoj, političkoj, a ne strogo pravnoj oceni (ugrožavanje jedinstva pravnog sistema a da se time istovremeno ne krše ustav i zakoni), znači ne samo političku suprematiju i

ograničnije autonomije već i stav da je ona nešto potencijalno opasno, dakle nužno zlo.

Biće potrebno mnogo tolerancije i mudrosti u daljem radu na ustavu da ovako predviđen sistem bude prihvaćen.

### *Zakonodavna vlast i predsednik*

Skupštinu, organ zakonodavne vlasti, Nacrt u odnosu na postojeće stanje ne menja. Dve stotine pedeset mesta u skupšinskom zdanju ostaje popunjeno, ne treba tražiti ni veću ni drugu salu za drugi dom. Zna se i kako će se ta sala popunjavati: Nacrt predviđa proporcijalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom, dakle važeći sistem. Bez obzira na stav prema ovom sistemu, neobično je da ustav fiksira izborni sistem, ne ostavljajući mogućnost njegove promene zakonom. (Na isti nači, za lokalnu samoupravu je rezervisan većinski sistem). Idealnog izbornog sistema nema, možda će nekim drugim okolnostima više odgovarati neki drugi, na primer kombinovani sistem. Ovako, mogao bi se steći utisak da se ne predviđa trajnos predloženog ustava.

Skupština će, proizilazi, donositi četiri vrste zakona: obične, organske i one za koje je potrebna dvotrećinska većina, a spominju se i osnovni. I dok su prvi i treći određeni samo potrebnom većinom za njihovo usvajanje (većina prisutnih unutar kvoruma i dvotrećinska od svih poslanika), organski su imenovani, kao posebna vrsta, čime je valjda i simbolično istaknut njihov značaj, a radi se o zakonima za čije je usvanje potrebna većina od ukupnog broja poslanika, dakle većina koja je kao izuzetna poznata i u važećem ustavnom sistemu. "Učeni" naziv ne smeta (kao ni spominjanje nekada poznatih osnovnih zakona), ali će verovatno biti rasparave o tome da li je kvalifikovana većina u svim predviđenim slučajevima i neophodna, a naročito, šta da se radi kada se ona ne može postići.

Za izbor *predsednika republike* predviđen je sistem sličan sadašnjem. I mandat je isti, samo su nadležnosti nešto umanjene, izuzev kod prava na predlaganje. U odredbama o prestanku mandata, najzanimljivija je ona o prestanku usled odluke Ustvnog suda kojom je oglašen krivim za krivično delo koje je izvršio u svojstvu predsednika. Ovo "obeščašćujuće" razrešenje, izuzev što predviđa interesatnu krivičnopravnu nadležnost ustavnog suda, dozvoljava jedno pitanje: da li je razrešnje tada jedina sankcija za ozvršeno krivično delo, ili Ustavni sud može izreći i krivičnim zakonom predviđenu krivičnu sankciju, šta je u potonjem slučaju sa pravom na žalbu, koja je uloga javnog tužioca... (Slična pravila predviđena su i za članove Vlade, ako pitanje krivične odgovornosti bude pokrenuto dok im mandat traje, pa su odgovori tim zanimljiviji).

### *Pravosuđe i ustavni sud*

Neke nove nadležnosti *Ustavnog suda* u ovom tekstu su već spomenute.

Pored njih, u vrlo značaju, korisnu i opravdanu novinu spada *ustvana žalba*, predviđena za slučaj kada su iscrpljeni svi pravni lekovi pred sudom.

Dakle odstupilo se od koncepta da je ustavna žalba moguća kada drugo pravno sredstvo nije predviđeno, već je dovoljno da su sva pravna sredstva iskorišćenja. (Pitanje je, međutim, da li je bilo ispravno staviti ustavnu žalbu u konkurenciju vanrednim pravnim lekovima, formulacijom da je moguća kada su iskorišćeni svi *redovni* pravni lekovi; biće da se to nije htelo reći). Budućem zakonu je ostavljeno da uredi svojevrstne *actio popularis*, podnošenje ustavne žalbe zbog povrede tuđeg prava.

Predviđena je i interesntna prethodna provera ustavnosti zakona, koja ima za jasan cilj da ubrza stavljanje van primene neustavni zakona i umanjeње eventualne štete.

Sastav i način izbora sudija ustavnog suda su takođe zanimljivi i složeni.

Nezavisnost sudija se naglašava na više mesta u nacrtu. Novost u pravilima o sudstvu je novo određenje stalnosti sudija, tako što je prvi izbor na pet godina, a posle toga na neodređeno vreme. Izuzev što poslednja formulacija nije dobra, vrlo je intersantan predviđeni probacioni petogodišnji period. O dometu ove odredbe više u sledećem odeljku.

Nacrt uređuje i Visoki savet pravosuđa, i mislim da će njegov sastav i način izbora takođe biti predmet polemka.

### **Pitanje ustavne tranzicije i ustavna većina**

Da li će, dakle, usvajanjem predloženih ustavnih rešenja – ako budu usvojena, prestati funkcija svim sudijama izabranim po ranijim propisima, da bi nove bile birane odnosno stare ponovo birane, po novom sistemu i novom određenju pojma stalnosti, ili će pak novi sistem biti primenjen samo na ubuduće izabrane sudije, ili će sve postojeće biti prevedene u probacioni petogodišnji period, to je pitanje na koje će ogovoriti ustavni zakon kojim se uređuje način i rokovi prelaska sa jednog na drugi ustavni sistem (ustavni kontinuitet kroz specifične prelazne odredbe), ili pak budući zakon kojim će se urediti sudijska funkcija, eksplicitno, ili imlicitno, kroz praksu.

Ovo pitanje pokazuje da mnogo toga u stvarnom domašaju ustvane reforme koja nam predstoji, a može biti i povratno, u obimu i brzini te reforme, zavisi od predviđenog načina na koji će se odigrati ustavna tranzicija, prelazak sa jednog na novi ustavni sistem.

Prvo što treba naglasiti je da su se, po svemu sudeći, tvorci Nacrta, ali i većina u Narodnoj skupštini odlučili za pun ustavni kontinuitet. Ustav će, *prvo*, biti promenjen na manje-više<sup>3</sup> ustavan način. (Dis)kontinuitet se ni simbolično ne spominje, Republika Srbija je definisana kao suverena država koja je deo svojih suverenih ovlašćenja prenela na državnu zajednicu,<sup>4</sup> u

3 Manje-više, jer pun ustavni referendum, s obiorom na status Kosova nije moguć; autor ne može da razume tvrde o *delimičnoj ustavnosti* krnjeg referenduma. Videti o ovome u tekstovima citiranim u fusnoti br. 1.

4 Nacrt kao da je rađen da ustav može funkcionisati i kao ustav samostalne države; nedostaju samo odredbe o odbrani i vojsci i, možda, detaljnije o inostranim poslovima.



sklopu (dis)kontinuiteta nema pomena o, na primer, rehabilitaciji, denacionalizaciji, obeštećenju, makar da su to pitanja, pa i sam diskontinuitet, koja su stranke predlagача Nacrta i te kako pominjale.

Ustavni diskontinuitet nije *condictio sine qua non* tranzicije koja se odigrava u centralnoj i istočnoj Evropi i svaka rasprava o opravdanosti prihvaćenog stava zasluđuje da se vodi na celovit način, kao posebno pitanje.

Kontinuitet unutar ustavno-pravnog i državnog sistema ne podrazumeva, međutim, kontinuitet ustavnih instituta i institucija. Da nema potrebe za takvim diskontinuitetom ne bi se ni pribeglo celovitoj promeni ustava, već bi postojeći amandmanima bio izmenjen ili dopunjen.

To dalje znači da institucije koje tvore ustavnu vlast donošenjem novog ustava bivaju zamenjene, makar simbolično, makar u jednoj kritičnoj sekundi novim, na koji način zavisi od prirode tih institucija i uslova. Tranzicione odredbe mogu predvideti različit postupak te rekonstrukcije ustanova (ili one same tu rekonstrukciju izvršiti), mogu, dalje, predvideti duži ili kraći *vacatio constitutionis* za pojedinu ustanovu, ali do rekonstrukcije, koja je u skladu sa prirodom i pravilima *nove* ustanove, mora doći.

Prosto i svedeno rečeno, u odnosu na političku vlast koja tvori državnu to znači *izbore* za sve izborne institucije novog ustavnog poretka, odnosno one koje se iz njih izvode (predsednika, skupštine, vlade...). Zamislivo je da se *vacatio constitutionis* poklopi sa istekom mandata postojećih, ako je do kraja mandata ostalo realno i proporcionalno kratko vreme, a sve drugo, u političko-ustavnom smislu, podseća na testament onog od Topalovića iz *Maratonaca* koji celokupnu svoju imovinu ostavlja sam sebi: ustavotvorna vlast kao svoj završni akt produžava sebi život u novom ustavnom sistemu, čuvajući tu vlast.

I u odnosu na ovu ocenu ništa ne menja (suprotno tvrđenjima nekih ustavnih stručnjaka) to što se po novom ustavu nosioci vlasti biraju na isti način, ili imaju sličnu nadležnost i ovlašćenja. Osnov tih novih izbora i tih novih ovlašćenja, bez obzira na sadržinu, je novi Ustav i oni po njemu moraju biti konstituisani.

Kod nas su poslednji parlamentarni izbori bili pre 6 meseci, predsednički su tek okončani.

Ako novi ustav podrazumeva izbore, ponašanje političkih aktera od kojih zavisi tempo ustavne reforme biće determinisan i prethodno navednim konstatacijama.

### Šta će biti dalje

Šta će biti dalje i od koje je važnosti činjenica da je Vlada Republike Srbije uputila Nacrt ustava parlamentu?

Politički ključ je u rukama SRS, bez koje nema, u postojećoj Narodnoj skupštini, dvotrećinske većine. Ova stranka, ako zaista priželjkuje parlamentarne izbore što pre, može biti zainteresovana da ne pravi preterane

prepreke usvajanju novog ustava. Eklektički karakter ponuđenog Nacrta (uz opisane i duge slabosti, naročito one koje se odnose na ekonomsko-socijalno uređenje i svojinu, koje su komentarisane u ovom broju Prizme) može biti dobra osnova da se uz politički postigne i ustavni kompromis. Drugi akteri, bez obzira na stav o izborima, teško da mogu naći politički računicu u potpunoj opstrukciji.

Može se dakle očekivati aktivna ustavna jesen, mnogo rasprava i, na kraju, kompromis.

Načelno, to je dobro, izuzev ako kompromisi ne budu značili minimalne i nedovoljne ustavne promene ili rđav i neperspektivan ustavni tekst.

U tom slučaju, možda je bolje pribeći parcijalnim promenama, kako su to neki predlagali.

Boško Mijatović<sup>1</sup>

## Ekonomsko uređenje, socijalna prava i novi ustav



### Uvod

Posle konstituisanja novog sastava Skupštine Srbije formiran je ustavni odbor, ali nije započeo sa radom jer je došlo do neslaganja o njegovom sastavu i blokade rada. Da bi pokrenula stvar sa mrtve tačke, a i da bi se pokazalo da predizborna obećanja nisu mrtvo slovo na papiru, Vlada Srbije nedavno je ponudila Skupštini sopstveni nacrt ustava, koji, svakako, nema posebnu formalnu prednost nad alternativnima, ali ima političku težinu jer izražava poglede vladajuće koalicije.

Kako se, pretpostavka je, približava rad na novom ustavu Srbije, stare, a dosta važne političke teme ponovo izbijaju u prvi plan. Kako izabrati predsednika Srbije: direktnim izborima ili u Skupštini? Kako ustrojiti teritorijalnu organizaciju Srbije: regioni, pokrajine, unitarno? Da li je Srbija samostalna država ili je Ustavna povelja SCG obavezuje i kako? Kako doneti novi ustav kada stari nameće oštar referendum? Sa druge strane, o ekonomskom i socijalnom aspektu ustava malo ko razmišlja, a njegova popularnost je na najnižem nivou. Kao da su ta pitanja ili nevažna ili rešena na sveopšte zadovoljstvo. A nije tačno ni jedno ni drugo.

Usudujem se reći da je ekonomsko-socijalni deo ustava važniji za budućnost Srbije od sva četiri pomenuta popularna političko-pravna pitanja. On će prevashodno odrediti budući karakter Srbije, a ne rešenja, na primer, hoće li predsednik Srbije biti biran u parlamentu ili hoće li novi ustav biti donet u običnoj ili ustavotvornoj skupštini.

Da ozbiljna neslaganja o ekonomsko-socijalnom sadržaju ustava Srbije postoje svedoči do sada jedina ozbiljna konferencija na ustavne teme: *Novi ustav Srbije* iz decembra 2002. godine ([www.clds.org.yu](http://www.clds.org.yu)). Tamo su sučeljena mišljenja, ali saglasnost nije postignuta, jer su zastupnici i liberalnog i socijaldemokratskog gledišta ostali neuvereni argumentima druge strane.

### Ekonomija i ustav tokom tranzicije

Srpska ekonomija nalazi se u tranziciji od administrativnog socijalizma ka tržišnoj ekonomiji, što pred ustavotvorce donosi ozbiljna pitanja povezana sa obezbeđenjem nesmetanog i podsticajnog funkcionisanja tržišta. Dva osnovna pitanja su:

1 Centar za liberalno-demokratske studije

1. koji su osnovni principi na kojima počiva tržišna ekonomija?
2. da li je bolje odabrana pravila uneti u rigidnu ustavnu formu ili ih prepustiti fleksibilnijoj zakonskoj regulativi?

Ad 1. Oko najvažnijih principa tržišne ekonomije praktično nema spora. To su:

- a. priznavanje i efikasna zaštita različitih svojinskih oblika, podrazumevajući dominaciju privatne svojine,
- b. priznavanje slobode ekonomske aktivnosti, koja obuhvata slobode preduzetništva, uključenja u svaku delatnost, osnivanja firme, izbora zanimanja i rada i slično,
- c. priznavanje slobode ugovaranja i uloge ugovora kao jezgra tržišnog ekonomskog sistema, a što obuhvata pravo da se zaključi ili ne zaključi ugovor, da se izabere drugi ugovarač i da se slobodno odredi sadržaj ugovora,
- d. načelo slobodne konkurencije, zasnovane na ekonomskim slobodama,
- e. načelo slobode udruživanja, koja obuhvata pravo osnivanja, napuštanja i likvidacije svake asocijacije, preduzeća i sindikata,
- f. načelo jednakosti pred zakonom i nediskriminacije.

Ad 2. Navedeni osnovni principi funkcionisanja tržišne ekonomije svakako bi trebalo da se nađu u ustavu. I standardno se nalaze u ustavima (post)tranzicionih zemalja. Naravno, njihova operacionalizacija, eventualno i ograničavanje, prepušta se zakonodavstvu. A eventualna restrikcija sloboda morala bi biti specifikovana, ograničena i opravdana jedino javnim interesom i održavanjem javnog poretka.

Ostala pitanja, kao što su načela novčanog sistema, poreza, spoljne trgovine i slično, bolje je prepustiti zakonodavstvu, jer se češće menjaju, zavisno od promene okolnosti ili političke mode.

## Svojina

Temelj tržišne, ili kapitalističke, ekonomije svakako je dobro zaštićena privatna svojina. Ukoliko nje nema ili ukoliko nije dobro zaštićena teško da će se iko upustiti u biznis i investirati novac i preduzenički trud, a na korist potrošača i državnog budžeta.

Pogledajmo kako stoje stvari sa Nacrtom. Član 56. počinje sa “Jemči se pravo svojine”. Vrlo lepa rečenica, koja bi trebalo da znači apsolutnu zaštitu svake svojine, pa i one za ekonomski život najvažnije – privatne. Međutim, ostatak člana, tj. tri njegova stava, posvećena su ograničavanju i ukidanju prava svojine.

Prvo se kaže da se “pri sticanju i korišćenju prava svojine” uvažava “njena društvena uloga”. Šta to znači? Očigledno da znači da vlasnik ne bi smeo da sopstvenom imovinom raspoláže isključivo u sopstvenom interesu, naravno u skladu sa zakonima, već da mora respektovati i društvene interese onda kada se proceni da bi oni mogli biti ugroženi sebičnim ponašanjem vla-

snika. Što je najgore, Nacrt uopšte ne definiše ni pojam “društvene uloge”, ni onoga ko odlučuje o društvenoj ulozi, ni proceduru kojom se to čini, ni posledice neuvažavanja “društvene uloge”. Ostaje nada da se radi o jednoj običnoj deklaraciji bez stvarnog sadržaja, a time svakako i nepotrebnoj, i da nije u pitanju opasna, veoma fleksibilna, tzv. kaučuk formulacija koja će služiti kao poluga za buduće ugrožavanje privatne svojine.<sup>2</sup> Ukoliko se smatra da neka formula o zaštiti opštih interesa od “samoživih” privatnih vlasnika mora da postoji, onda bi rešenje iz češkog ustava bilo dobro, jer je znatno preciznije: vlasništvo “ne sme biti zloupotrebjeno na račun prava drugih ili protiv zakonom zaštićenih javnih interesa”.<sup>3</sup>

Drugi stav Vladinog nacrtu kaže: “Pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne”. Ovim se, između ostalog, omogućuje eksproprijacija, jedan logičan institut ukoliko se restriktivno koristi, ali i vrlo opasan po privatnu svojinu ukoliko mu ustav i zakon postave široke granice. Na primer, ono što je bilo standardno u socijalističkom svetu – eksproprijacija radi stambene izgradnje – više ne bi smelo da bude prihvatljivo, već se prebacuje na komercijalne odnose između privatnog vlasnika i investitora. Da bi se te granice suzile i zaštitili privatni vlasnici, bilo bi dobro da se u novom ustavu eksplicitno navede da svojina može biti oduzeta samo “u izuzetnim slučajevima” (ustav Mađarske), odnosno ukoliko javni interes “ne može drugačije biti zadovoljen” (Bugarska), da odluku o oduzimanju može doneti samo sud (Poljska, Rusija) i da naknada za oduzetu imovinu mora biti plaćena unapred (Belgija, Rusija, Rumunija, Bugarska). Jedna takva kompletnija formulacija mogla bi da glasi: “Svojina može biti oduzeta ili ograničena samo sudskom odlukom a u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, i to samo u izuzetnim situacijama kada javni interes nije mogao drugačije biti zadovoljen i uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne i koja mora biti plaćena unapred”.

U trećem stavu istog člana Nacrta stoji: “Korišćenje imovine može biti ograničeno zakonom”. Pretpostavljam da se ovde mislilo na vanredne situacije, ali to nije rečeno pa je dobijena ekstremno široka formulacija koja se lako može zloupotrebiti i onda kada vanredne situacije nema. Stoga je nužno ovu formulaciju precizirati, odnosno dopuniti rečima “u vanrednim situacijama”.

Kada se, dakle, pobliže analizira sadržaj člana 56. Nacrta, lako se dođe do zaključka da je njegova prva rečenica “Jamči se pravo svojine” u osnovi deklarativna, a da se njegov pravi sadržaj nalazi u ograničenjima tog prava. Drugačije rečeno, ukoliko bi ovaj Nacrt bio usvojen, zaštita privatne svojine od lošeg zakonodavca ne bi bila dovoljna. Pored već pomenutih dopuna, ve-

2 Slične formulacije, sledeći nemački uzor, postoje i u nekim drugim novijim ustavima, ali to svakako ne znači da su dobre. Hrvatska ima još lošiju formulaciju: “Nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi općem dobru”. Ustav je često rezultat ili pravne tradicije ili ideološkog nasleđa ili ne previše srećnog političkog kompromisa.

3 Sličnu formulaciju sadrže ustavi Slovačke i Ukrajine.

rujem da bi dobro bilo na početku člana dodati jednu formulaciju iz ustava Rusije: “Svaki građanin ima pravo na svojinu nad imovinom i da je poseduje, koristi i raspoláže i individualno i zajedno sa drugima”.

### Ekonomске slobode

Osnovne ekonomske slobode proklamovane su Nacrtom. Član 80. kaže: “Ekonomsko uređenje u Republici Srbiji počiva na tržišnoj privredi, slobodnoj utakmici u (i?) slobodi preduzetništva, ravnopravnosti privatne i državne svojine...”. Ovim su zadovoljeni ranije pomenuti principi slobode ekonomske aktivnosti, konkurencije i ravnopravnosti svojine.

Načelo jednakosti pred zakonom nalazimo u članu 19. koji kaže: “Pred Ustavom i zakonom svi su jednaki”.<sup>4</sup>

Načelo slobode udruživanja nalazimo u članu 53, gde se jamči “sloboda udruživanja i pravo da se ostane izvan svakog udruženja”.

Nedostaje odredba o slobodi ugovaranja. Doduše, nje nema ni u drugim ustavima. Verovatno se može smatrati da ona implicitno proizilazi iz opštijih odredaba o slobodnom građaninu. Međutim, gle čuda, takva odredba ne postoji u Nacrtu! Veoma obiman katalog ljudskih prava u Nacrtu počinje odredbom “Ljudsko dostojanstvo je neprikosnovenno”, a ni odredba “Svako ima pravo na slobodan razvoj ličnosti” (šta li je to?) ne zadovoljava.<sup>5</sup> Nacrtu ustava svakako nedostaje formulacija kao što je “Ljudi su slobodni i jednaki u dostojanstvu i njihovim pravima” (Slovačka, Češka) ili “Pojedinaac i njegova prava i slobode su najviša vrednost” (Rusija) ili “Sloboda pojedinca je garantovana” (Belgija) ili “Svaka osoba ima pravo na slobodu i sigurnost” (Španija) ili “Lična sloboda će biti neprokosnovenno” (Italija) ili “Svi ljudi su rođeni slobodni i jednaki u dostojanstvu i pravima” (Bugarska). Ove rečenice su ne samo lepe i klasične, već pominjanje slobode donosi ono što nam je potrebno – jasan i čvrst osnov za slobodu ugovaranja. Stoga bi, mada ne samo stoga, jednu takvu formulaciju svakako trebalo uneti i u ustav Srbije.

Verujem da je pisac Nacrta dobronamerno pokušao da obezbedi neophodan ustavni okvir za nesmetano funkcionisanje tržišnog ekonomskog sistema. Izvesne slabosti u ovom delu su, verujem, rezultat propusta, a ne želje da se na nepotpun ustavni način obezbede potrebne ekonomske slobode. Nužne korekcije, sugerisane u ovom tekstu, mogu se lako i bez tenzija sa ostalim odredbama uneti u Nacrt.

### Socijalna prava

Socijalna prava su u moderno vreme prvi put definisana *Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima* iz 1948. godine. Ona proklamuje: “Svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zaposlenja, na pravedne i povoljne

4 Doduše, sa ovom odredbom se kose odredbe Nacrta o pozitivnoj diskriminaciji, ali ih ovde nećemo kometarisati jer se ne odnose na ekonomske teme.

5 I u ove dve odredbe pisac Nacrta sledio je nemački ustav.

uslove rada i na zaštitu od nezaposlenosti”. Tu su i “pravo na jednaku zaradu za jednak rad”, pravo na “stvaranje i učlanjenje u sindikate”, pravo na “pravednu i zadovoljavajuću naknadu koja njemu i njegovoj porodici obezbeđuje egzistenciju koja odgovara ljudskom dostojanstvu i koja će, ako bude potrebno, biti upotpunjena drugim sredstvima socijalne zaštite”. Opštije posmatrano, Deklaracija proklamuje da “Svako ima pravo na standard života koji obezbeđuje zdravlje i blagostanje, njegovo i njegove porodice, uključujući hranu, odeću, stan i lekarsku negu i potrebne socijalne službe, kao i pravo na osiguranje u slučaju nezaposlenosti, bolesti, onesposobljenja, udovištva, starosti ili drugih slučajeva gubljenja sredstava za izdržavanje usled okolnosti nezavisnih od njegove volje”. Deklaracija pominje i “pravo na obrazovanje” i na “socijalnu sigurnost”. Pošto ova deklaracija nije smatrana međunarodnim ugovorom, pa stoga ni obavezujućom, posle dugog natezanja usvojen je 1966. u Generalnoj skupštini UN *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, koji je stupio na snagu 1976, posle dovoljnog broja ratifikacija.<sup>6</sup>

Osnovna konceptijska teškoća svakog novog ustava u ekonomsko-socijalnom delu jeste uključenje tzv. socijalnih prava u ekonomsko-socijalni okvir. To su tzv. pozitivna prava, koja podrazumevaju akciju države u korist nekih pojedinaca i obično se zasnivaju na principu solidarnosti, odnosno preraspodeli dohotka od jednih građana ka drugima. Ova su prava novija po poreklu i potiču od socijalističkih mislilaca iz prve polovine 19. veka. Sa druge strane stoje klasična politička i ekonomska tzv. negativna prava, koja se sastoje u pravu na neuznemiravanje pojedinaca od strane bilo koga, drugih pojedinaca ili države, tj. prava koja podrazumevaju uzdržavanje države od intervencije i narušavanja ovih garantovanih prava/sloboda. Primeri ovih prava su pravo na svojinu, na slobodu savesti, na političko udruživanje, na slobodnu ekonomsku aktivnost, na slobodu kretanja itd.

Generalno posmatrano, negativna prava su nesporna u današnjem svetu i njih sadrže ustavni sistemi praktično svih savremenih država. Njihov zajednički sadržalac je pojam slobode, tj. prava pojedinca da mu se niko ne meša u onaj privatni domen koji pripada korpusu osnovnih sloboda. Ustavne odredbe o ekonomskim slobodama već su pomenute u ovom tekstu. Sa druge strane, socijalna prava su sporna i oko njih se lome koplja između pripadnika različitih političkih i ekonomskih pravaca. Jedni su im skloni, i to su obično socijaldemokrate, dok ih drugi uglavnom odbacuju, i to su obično liberali i konzervativci.

Osnovni razlog razlike u gledištima je moralni: da li je dobro da pateralistička država preuzme brigu o blagostanju građana ili je bolje da se sami građani potrude i staraju o sebi i svojoj porodici? Ne ulazeći, kratkoće teksta radi, u detaljniju elaboraciju, želim da navedem jedan ekonomistima blizak argument: ukoliko je država ta koja će svakom obezbediti pristojan životni standard, onda mnogi građani neće osećati potrebu da se sami pomuču, što će rezultirati vrlo negativnim ekonomskim efektima.<sup>7</sup>

6 SAD ga nisu ratifikovale.

7 Zbog visokih davanja nezaposlenima mnogi nezaposleni u Evropskoj uniji ni ne pokušavaju da nađu posao, pa je stopa nezaposlenosti u EU vrlo visoka.

Sledeći razlog problematičnosti uključenja socijalnih prava u ustav jeste činjenica da se negativna i pozitivna, tj. klasična i socijalna prava ne nalaze u harmoniji, već su međusobno suprotstavljena. Jer, državni intervencionizam, bez koga nije moguće ostvariti socijalna prava, neminovno ograničava odnosno ugrožava ekonomske slobode. Na primer, ukoliko se zakonom propiše minimalna zarada, onda se neminovno krši načelo slobode ugovaranja između poslodavca i zaposlenog. Ili, ukoliko se jednima uzima kroz poreze i daje drugima kako bi se ostvarilo njihovo “pravo” na pristojan životni standard, onda stradaju prava onih prvih.

Ta tenzija, odnosno pritivenost između klasičnih (negativnih) i socijalnih (pozitivnih) prava u savremenim ustavima obično rezultira zanemari vanjem ovih drugih, odnosno njihovim tretiranjem kao puke (isprazne) deklaracije koja nikoga, ni državu ni sudove, ne obavezuje. Ako je tako, a jeste,<sup>8</sup> onda je pitanje da li je dobro uneti u ustav Srbije deklarativne odredbe koje će narušiti koncepcijsku koherentnost ustava i koje u praksi neće biti poštovane.

Treći problem sa uključenjem socijalnih prava u ustave je praktična nemogućnost da ona budu zaštićena na valjan način, prevashodno sudskim putem. Jer, socijalna prava ne mogu biti apsolutna, već samo relativna i njihovo ostvarivanje zavisi od resursa kojima vlada i društvo raspolažu. Stoga i eventualna obaveza države u svakom trenutku mora imati granica, pošto sve nije moguće učiniti odjednom, već eventualno ostvarenje socijalnih prava mora biti postepeno, u granicama datih mogućnosti. Jer, pokušaj trenutnog, a punog ostvarenja socijalnih prava bi svakako, a zbog visoke cene, unazadio ekonomski rast. Baš kao što kaže i *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, čija je važna odredba sledeća: “Svaka država ugovornica ovog Pakta obavezuje se da preduzima korake do maksimuma svojih raspoloživih sredstava... u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja prava priznatih u ovom Paktu”.

Ozbiljan pokušaj sudske zaštite socijalnih prava, tj. razmatranje pitanja da li je vlada poštovala socijalna prava zapisana u ustavu, zapleo bi se u ocenu kvaliteta ekonomske i socijalne politike vlade i parlamenta, tj. u pitanja koja ne samo da su eminentno ekspertska, već i na koja praktično nije moguće dati pouzdan odgovor. Zamislimo sud koji, po tužbi zainteresovanog građanina, razmatra pitanja da li su vlada i skupština odvojile dovoljno sredstava za socijalnu zaštitu ili zdravstvo i upotrebili ih na najbolji način! Ili, da li su mere usmerene na zapošljavanje bile najbolje moguće ili nisu. Jedino što sudstvu ostaje u ovakvoj situaciji jeste abdikacija.

Ukoliko, dakle, socijalna prava teško ili nikako ne mogu biti zaštićena sudskim putem, pitanje je da li ih je uopšte dobro uneti u ustav. Jer, nominal-

8 Iskustvo pokazuje da ne postoji korelacija između uključenja socijalnih prava u ustave i nivoa socijalne zaštite i beneficija u stvarnom životu; videti *The Legal Foundations of the Economic System during a Period of Transition from a Planned to a Market Economy*, Report of the European Commission for Democracy through Law, 1994



no pravo koje se ne može (od)braniti i nije pravo. Pre je izraz želje političara da se dopadnu prosečnom glasaču.

Ukoliko se želi socijaldemokratska država, onda je bolje, umesto uključenja širokog i detaljizovanog spiska socijalnih prava u ustav, primeniti nemački recept: samo se navede da je država socijalna, a zakonodavstvu se prepusti ostalo. Jer, ustavna definicija države svakako nije nevažna stvar u ozbiljnim zemljama, već obavezuje. Ustavna rešenja savremenih država, a sa stanovišta *socijalnosti*, podeljena su. Ustavi nekih zemalja definišu državu kao socijalnu (Nemačka, Francuska, Španija, Rusija, Ukrajina, Rumunija, Bugarska, Hrvatska), dok u drugima takva odredba ne postoji (SAD, Italija, Belgija, Slovačka, Češka, Mađarska, Estonija).

Kako je definisana država Srbija? Kako stoji sa socijalnim pravima u Nacrtu ustava Srbije?

U Nacrtu se Republika Srbija, između ostalog, definiše i kao država zasnovana na “socijalnoj pravdi”.<sup>9</sup> Ovim je, što je dobro, izbegnuta definicija o socijalnoj državi, ali je dobijena vrlo nejasna odredba. Šta je socijalna pravda? To malo ko može sa sigurnošću da tvrdi, jer se radi o pojmu koji je u političkim i ekonomskim naukama vrlo sporan i o kome se vode ozbiljne teorijske polemike. Socijaldemokratska struja zasniva pojam socijalne pravde na pravednoj redistribuciji dohotka, dok liberalna tvrdi da pravedna raspodela može jedino biti ona tržišna. Bilo kako bilo, odredba o socijalnoj pravdi će verovatno, ukoliko ne bude nasilnog tumačenja ustava, ostati mrtvo slovo na papiru, jer niko neće znati šta da sa njom radi. Jedan nejasan pojam, ma koliko lepo zvučao, ne bi trebalo unositi u ustav.<sup>10</sup>

Kod socijalnih prava Nacrt daje sve od sebe i proširuje spisak do maksimuma. Tu imamo i zabranu trgovine ljudima, valjda zbog slučaja one Moldavke u Crnoj Gori, kao i odredbu da je, kao prinudni rad, zabranjeno “ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnom položaju”, ma šta to značilo.<sup>11</sup>

Tu su i odredbe o zabrani ropstva (ko li u Srbiji radi na širenju ropstva?) i prinudnog rada, o pravu na rad, povoljnim uslovima rada, odmorima od rada, pravu na štrajk, pravu na zdravstvenu i socijalnu zaštitu, penzijsko osiguranje i obrazovanje, posebnoj zaštiti žena i dece itd. O njihovoj utemeljenosti već je bilo reči.

Razmišljam da li da pomenem dve odredbe koje su se mogle naći u Nacrtu, ali nisu, verovatno zbog propusta. Ako pomenem “prava” na dostojan životni standard i dostojno stanovanje, možda će i oni biti uključeni u narednoj fazi rada na ustavu, što mi nije cilj.

9 Samo poljski ustav ima isto rešenje.

10 Ukoliko već ova ideja treba da nađe svoje mesto u ustavu, bolje bi bilo da se prebaci u preambulu kao vrednosni cilj, umesto da ostane u normativnom delu, gde se podrazumeva sudska zaštita.

11 Ukoliko je lice A nezaposleno, a lice B mu ponudi posao uz ispodprosečnu zaradu – da li se tu radi o prinudnom radu?

Da još prokomentarišem neka rešenja. Prvo od njih je pravo na “pravičnu naknadu za rad”. Šta je pravična zarada? To niko ne zna, osim sledbenika svetog Tome Akvinskog, starog teologa, i njegove odavno zaboravljene teorije o pravednoj ceni. Čak, postojeći ustav Srbije govori, znatno fleksibilnije, o “odgovarajućoj zaradi”. Radi se, očigledno, o još jednoj praznoj deklaraciji.

Ili, kaže se: “Svima su, pod jednakim uslovima, dostupna sva radna mesta”. Izgleda da je pisac Nacrta prespavao početak tranzicije, jer rezonuje kao da još uvek imamo društvenu svojinu i da je potrebno na njoj obezbediti jednaka prava svima. Važi potpuno suprotno: poslodavac, na osnovu prava svojine i slobode zaključivanja ugovora, ima prava da u svojoj firmi zaposli koga hoće, ne obazirući se na navodna prava kandidata na dato radno mesto. Pomenuta formulacija mogla bi jedino da ima smisla ukoliko se misli, a i navede, da se radi o radnim mestima u državnoj upravi.

Ili, kaže se da se “jamči pravo na zaključenje braka”. Hvala ustavopiscu što se toga setio, jer do sada, izgleda, to pravo nije bilo dovoljno poznato i zaštićeno.

Postoji u Nacrtu još puno nepotrebnih fraza. Na primer, “Republika Srbija pomaže razvoj zdravstvene i fizičke kulture”, “Republika Srbija podstiče i pomaže razvoj nauke, kulture i umetnosti”, “Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju”, “Svako je dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu”, “Dopušteno je osnivanje privatnih i posebnih (šta je to?) zdravstvenih fondova”. itd. Takve odredbe pre pripadaju partijskim deklaracijama nego ustavnom tekstu.

### **Ekonomsko uređenje**

Filozofski osnov za široko uključjenje socijalnih prava u tekst Nacrta nalazimo u sledećoj odredbi: “Delovanje tržišne privrede umerava se socijalnom politikom”. Znači, predlagač Nacrta nema poverenja u tržišnu ekonomiju, jer veruje da ona donosi ekstremne rezultate, i da je, stoga, potrebno stalno umeravati, tj. korigovati njene ishode. Mislio sam da shvatanje da je tržišna privreda dobra do jedne mere, a loša preko nje pripada prošlosti. Ali, gle, stari duhovi straha od tržišne ekonomije žilavo se održavaju i danas. Zatim, odredbama kao što je ova nije mesto u ustavu, jer niti obezbeđuju neko pravo, niti rešavaju neko konkretno pitanje organizacije i funkcionisanja države, već samo objašnjavaju fundamentalno stanovište autora. A to bi trebalo da je predmet rasprava u časopisima, a ne ustava.

Veoma ozbiljna tema tiče se mesta socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja u Nacrtu. “Saradnja socijalnih partnera” navedena je kao jedan od temelja ekonomskog uređenja. Ovo rešenje sadrži samo ustav Poljske, dok nijedan od ostalih u ovom tekstu pomenutih ustava ne poznaje socijalni dijalog kao ustavnu kategoriju.

Sama ideja je vrlo sporna. U liberalno-demokratskom poretku odluke se suštinski donose na dva načina. Prvo, na tržištu, slobodnim ugovaranjem

slobodnih građana na osnovu ponude i tražnje. Drugo, u parlamentu, o poslovima koji se moraju obaviti na kolektivan način. Ideja socijalnog dijaloga kao načina odlučivanja suprotstavljena je i tržištu i demokratiji. Tržištu, zato što socijalni dijalog, baveći se poslovima koji pripadaju pojedincima, pokušava da zameni tržište i promeni ishode njegovog funkcionisanja. Demokratiji, zato što interesne grupe pregovaraju o poslovima koji pripadaju parlamentu (zakoni itd), pokušavajući da ga svedu na pomoćni organ koji će sprovesti već postignute političke dogovore. Socijalnom dijalogu nedostaje demokratska legitimnost učesnika, jer su oni (osim vlade) uglavnom samoproklamovani, tj. niko im nije na valjanim izborima dao legitimaciju da odlučuju u ime stvarnih ili izmišljenih članova. Nedostaju mu i precizno ustanovljeno područje rada i procedura odlučivanja. Sa druge strane, i tržište i parlament zasnivaju se na jasnom i potpunom ovlašćenju ta odlučivanje i detaljnoj regulaciji, kako ugovora i svojine (tržište) i parlamentarnog rada, tako i obezbeđenja izvršenja odluka (sudovi, izvršni organi itd). Sa ovog stanovišta, socijalni dijalog koji bi trebalo da donese važne odluke pokazuje se kao vrlo problematična ideja, jer se ne zna ko i s kojim pravom učestvuje, šta je predmet odlučivanja, kako se odlučuje i ko obezbeđuje izvršenje odluka. Ukoliko bi se učinio napor i detaljno regulisala pomenuta pitanja, rezultat bi bio pomalo neočekivan – dobili bismo stalešku, korporativnu državu, što je odavno poznata i odavno odbačena ideja o utemeljenju države na dogovorima staleža. Stoga bi odredbu o “saradnji socijalnih partnera” kao jednom od temelja ekonomskog uređenja trebalo izostaviti iz teksta ustava.

Slično je i sa odredbom o kolektivnom pregovaranju. Nacrt kaže: “Pregovaranje i zaključivanje kolektivnih ugovora između predstavnika sindikata i poslodavaca uređuje zakon”. Ovim je uvedena obaveznost kolektivnog pregovaranja, osim za izuzetke predviđene zakonom, što nema smisla i što narušava ekonomske slobode. U tržišnoj ekonomiji, na primer, određivanje zarade zaposlenih u načelu pripada korupusu ugovornih odnosa između poslodavca i zaposlenog. Legitimno je i kolektivno pregovaranje, ali kao dobrovoljna aktivnost koja postoji u zavisnosti od potreba i volje (i snage) sindikata i poslodavaca. Od do sada pomenutih ustava, samo dva (rumunski i slovački) pominju kolektivno pregovaranje, ali kao pravo građanina, a ne i obavezu u temelju ekonomskog uređenja.

Odeljak o ekonomskom uređenju sadrži, pored već pominjanih ekonomskih sloboda i socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, i odredbe koje su manje ili više uobičajene. Na primer, “Svi imaju jednak pravni položaj na tržištu”, “Monopolsko ponašanje je zabranjeno”, zatim o državnoj svojini, Narodnoj banci, Računskom sudu i slično. Postoje i odredbe koje su suviše ili sporne (o zaštiti potrošača, o posebnoj zaštiti poljoprivrednog zemljišta i o zabrani smanjivanja prava stečenih ulganjem kapitala), ali neću obrazlagati.

Važna je odredba koja strancima ograničava mogućnost sticanja svojine, a posebno nad zemljištem koje mogu steći samo nasleđivanjem ili radi vr-

šenja privredne delatnosti. To je svakako diskutabilna stvar, ali i privremena, jer članstvo u Evropskoj uniji podrazumeva ukidanje svih ograničenja.

U delu o javnim finansijama nalazimo standarde odredbe o budetskom sistemu, poreskoj suverenosti Republike, plaćanju poreza prema ekonomskoj moći, zaduživanju i slično.

### **Zaključak**

Ekonomski deo Nacrta ustava koji je ponudila Vlada Srbije može biti lako popravljen dopunama i manjim korekcijama. Osnovne slabosti Nacrta tiču se područja socijalnih prava, socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja. One su koncepcijske prirode i potiču, verujem, iz želje pisca nacrta da stvori široko prihvatljiv, kompromisan tekst. Ta želja donela je ideološki nacrta ustava socijaldemokratske orijentacije, sa unutrašnjim protivrečnostima. Ne znam da li je to bila namera pisca.

## Oslonac na ekonomiju destrukcije

Izgradnja novog društva, pa i *novog ekonomskog poretka*, traje u Srbiji već više od 200 godina. Ne treba ni pominjati da je ova ideja, sa protokom vremena, dobijala veoma različite sadržaje i značenja. Nezavisno od toga, *razaranje prethodnog sistema* uvek je isticano kao prioritetan zadatak. Današnje stanje u oblasti ekonomskih i političkih ideja ni malo ne odstupa od ove naše ustaljene tradicije.

Želja je da se u okviru ovog rada odgovori na pitanje: da li se *isključivim* oslanjanjem na *destrukciju* može stvarati zdrava osnova za uključivanje u novi svetski ekonomski poredak? Pored toga, bili bismo zadovoljni ako doprinesemo otklanjanju nekih, kod nas veoma rasprostranjenih, zabluda o sadržini *globalističkih*, ali i *antiglobalističkih* ekonomskih ideja.



### Kejnzijanska ekonomija i globalizacija do 80-tih

Druga polovina XX veka počela je u znaku raspada kolonijalnih imperija i političkog osamostaljivanja velikog broja veoma siromašnih zemalja Afrike i Azije. S druge strane, Evropa i Japan su bili ekonomski iscrpeni ogromnim razaranjima u Drugom svetskom ratu, dok su SAD, baš iz tog rata izašle kao najsnažnija ekonomska sila.

Uspomene na veliku krizu tridesetih (koju su mnogi optuživali za uspon totalitarnih režima i izbijanje rata) bile su još sveže, a kejnzijanski model izlaska iz krize je dominirao u ekonomskim doktrinama. U takvom ambijentu je 1944. godine u Breton Vudsu održana Međunarodna monetarna i finansijska konferencija, čiji je cilj bio da se obezbedi obnova razrušene Evrope, ali da se, istovremeno, formiraju institucije koje će podržavati stabilnost i razvoj privreda svih zemalja, na osnovama kejnzijanskog modela. U tom cilju su osnovani: Međunarodna banka za obnovu i razvoj - Svetska banka (SB), kao razvojna institucija, i Međunarodni monetarni fond (MMF), kao institucija koja treba da pomogne održavanju monetarne stabilnosti (Dž. Štiglić, *Protivrečnosti globalizacije*, 2002).

Globalizacija je pedesetih godina prošlog veka nosila snažan pečat kejnzijanske teorije i želje da se, otklanjanjem loših posledica nesavršenog liberalnog modela i oslanjanjem na interventne mere države, unapredi razvoj privreda siromašnih zemalja i razorene Evrope. Primitićemo da su iz takvog procesa "globalizacije" bile skoro sasvim isključene zemlje iza "gvozdene

1 Ekonomski fakultet, Beograd

zavese”, koje su, u to vreme, prikazivane kao glavna opasnost za opstanak “slobodnog sveta” i konkurenskog, slobodnog tržišta.

Osamdesete godine su donele preokret, kako u sferi vladajućih ekonomskih doktrina, tako i u sferi primenjenih ekonomskih politika u najrazvijenijim zemljama. Sa rastućom opasnosti od razornih posledica inflacije, koja je u tom periodu dostigla globalne razmere, kejnzijanska doktrina trpela je ozbiljne kritike, a neoliberalne ideje o deregulaciji i nesputanom delovanju tržišnih zakona, dobijale su na značaju. “Reganomika” u SAD i “Tačerizam” u V. Britaniji pružali su uverljive dokaze o istinskoj efikasnosti “nevidljive ruke” tržišta, a zapadni svet je ušao u fazu brzog i na dugi rok održivog razvoja. U globalnoj trci, posustajale su glomazne i trome komandne privrede istočnoevropskih i centralnoevropskih zemalja, a na horizontu se već nazirao pobednik u dugogodišnjem hladnom ratu velikih sila.

Nova ekonomska filozofija ostavila je dubok trag i u praksi najvažnijih međunarodnih finansijskih organizacija (MMF-a i Svetske banke). U Svetској banci, Roberta Maknamaru (predsednika) i njegovog glavnog ekonomistu Čenerija, koji su bili skloni kejnzijanskim merama u podsticanju održivog rasta u zemljama u razvoju, smenili su Vilijem Klausen i Ana Kruger, koji će vrlo brzo pokazati šta “nevidljiva ruka” tržišta, nesputana merama državne intervencije, može da postigne, ali i šta sve može da razori. Naročito kada se uputstva međunarodnih finansijskih organizacija svedu na jedinstven, *univerzalni recept*: stabilizacija, liberalizacija, privatizacija (kao osnovni oblik strukturnog prilagođavanja).

Koncept sveta kao “globalnog sela”, sa slobodnim protokom roba, usluga i kapitala (i nepremostivim barijerama u protoku radne snage), dobija sasvim jasne konture. Nameće se *imperativ slobode*, kao i zahtev da tako formirano *globalno selo* dobije svoga *gospodara*.

Ova, dobro poznata, priča ne bi bila interesantna za ponavljanje, ako se ne bismo istovremeno podsetili na *položaj naše zemlje i privrede* u periodu do 1980. godine i na promenu toga položaja posle preokreta ekonomske (i finansijske) filozofija Zapada u osamdesetim godinama. Pokušaćemo da pokažemo da, ni u tom periodu (a možda ni danas) mere kejnzijanske ekonomske politike ne mogu da, u našim uslovima, proizvedu predviđene efekte, pošto primena te i takve politike, u osnovi, *podrazumeva funkcionisanje mehanizma slobodnog tržišta*, koje na balkanskim prostorima gotovo da nikad nije postojalo, a ni danas ne postoji.

U bipolarnom svetu (velikih vojnih blokova) toga vremena, Jugoslavija je pripadala “trećoj zoni” neopredeljenih, tj. nesvrstanih zemalja. Kao socijalistička i evropska država, ona je imala poseban status i položaj u računicama ekonomskih sila Zapada, naročito posle našeg napuštanja centralnoplanskog privrednog modela i uvođenja tržišnih elemenata u privredni sistem. (Ovo je, dabome, podrazumevalo i poseban položaj u međunarodnim finansijskim organizacijama).

U samoupravnom periodu uspostavljeni su, ako ne u potpunosti, ono bar dobrim delom, konkurentski odnosi na *tržištu roba i usluga*, ali ne i na *tr-*

**žištu rada i kapitala.** Privredne aktivnosti nisu planirane iz jednog centra, ali je uloga Partije u odlučivanju o investicionim, kadrovskim i mnogim drugim pitanjima bila presudna, mada ne i formalno (zakonski) predviđena. Zbog toga ekonomski sistem nije izgubio karakter **komandne privrede**, ali se veoma udaljio od modela zemalja Varšavskog pakta, što je izazivalo velike simpatije među zapadnim saveznicima.

Sedamdesete godine donele su i značajan priliv kredita zapadnih banaka i drugih inostranih finansijskih organizacija, a uslovi tih kredita bili su, sve do njihovog reprogramiranja, veoma povoljni. Nevolja se sastojala jedino u tome što nije postojao efikasan mehanizam za alokaciju prikupljenih finansijskih sredstava, pa veći deo kredita nije ni mogao da bude otplaćen iz projekata u koje je novac uložen. To je dovelo do velike dužničke krize osamdesetih godina i privrednog sloma SFRJ.

Ipak je privreda SFRJ, u dekadi sedamdesetih, bila primer za pokazivanje kako dobra saradnja sa međunarodnim finansijskim institucijama, uz državnu intervenciju u alokaciji kapitala i kadrova, može da poveća ekonomske performanse i životni standard građana. Pohvale tadašnjim “reformistima” su pljuštale sa svih strana (da li vas to na nešto podseća?), ali socijalistički moral nije dozvoljavao onaj neukusno visok stepen hvalisavosti, koji danas uočavamo kod eksperata i političkih funkcionera.

Dok su dolari pritali u slapovima, ekonomska politika je lako “plivala” u vodama stabilnosti i liberalizacije uvoza (ne i cena!), ali kada je došao *trenutak istine*, kada su krediti dospeli za otplatu, počela je dužnička kriza, a tadašnji eksperti (kao i politički lideri) setili su se “čarobnog štapića” - primarne emisije i uvoznih kvota.

Visoka stopa inflacije ruinirala je privredu, ali se bogatstvo nije u tako dramatičnoj meri slilo u džepove pojedinaca, pošto je kapacitet “privatnih džepova” bio relativno ograničen, sve do pred kraj osamdesetih. Po tadašnjem zakonu, sredstva za proizvodnju nisu mogla u neograničenom iznosu da postanu vlasništvo privatnih lica. Danas iz tadašnje “nomenklature” skoro da nemamo ni jednog kapitalistu-bogataša, ali videćemo kako će se, u devedesetim godinama, sa padom komunizma, situacija iz korena promeniti.

Javno manifestovana moralna načela (u privredi) bila su humanistička i altruistička, a prava na socijalnu zaštitu bila su na visokom nivou, pa je budžet permanentno kuburio sa visokim deficitom. Jednom dobijeno radno mesto imalo je karakter “doživotne apanaže”. Pravedna distribucija (prema rezultatima rada) i uravnilovka, dominirali su u raspodeli, mada su samoupravni licemeri na žurevima i noćnim sedeljkama (sve o trošku “šire društvene zajednice”, ili “radnog kolektiva”) tajno tamanili kavijar, jagnjetinu i bifsteke, pili viski i točili šampanjac, daleko od očiju radničke klase.

Privredni sistem nije imao ugrađen “pokretački motor”, pa se ekonomija svakog pojedinca svodila na minimizaciju sopstvenog učešća u privređivanju uz “pravednu” raspodelu na ravne časti (model “približno jednakih stomača”).

Da li još neko veruje da se jedna takva privreda mogla **popraviti** državnim intervencijama kejnzijanskog tipa?

## Tranzicija, Vašingtonski konsenzus i globalizacija 90-tih

Devedesete godine donele su velike političke promene. Ujedinjenje Nemačke, s jedne strane, i raspad Sovjetskog Saveza, Čehoslovačke i Jugoslavije, s druge strane, raspršile su, možda i zauvek, dugi niz godina podgrevanu iluziju o “nepromenljivosti granica” u Evropi.

Na ekonomskom planu, socijalistički privredni sistem definitivno je izgubio bitku, a restauracija kapitalističkog poretka i slobodnog kapitalističkog tržišta otpočela je u svim zemljama centralne, istočne i jugoistočne Evrope, kao i u baltičkim republikama.

Novi početak kapitalističkog načina privređivanja, oslonjenog na privatnu svojину, praćen je i *novom prvobitnom akumulacijom kapitala*, koja pokazuje sličnost, ali i specifične razlike u odnosu na prvobitnu akumulaciju iz XVIII i XIX veka. Osnovna razlika je u tome što je “nova prvobitna akumulacija” započela u tehnološki daleko naprednijim uslovima, a ogromni (zatečeni) proizvodni i uslužni kapaciteti u državnoj ili društvenoj svojini, po hitnom postupku morali su da dobiju *titulare*. Istovremeno, ogromne mase neracionalno zaposlenih radnika morale su, opet po hitnom postupku, biti bačene na tržište rada. Nadnice su morale da se formiraju na *ravnotežnom nivou* (po pravilu daleko nižem od nivoa u razvijenijim privredama), a javna potrošnja (sa značajnim komponentama socijalne zaštite) morala je biti drastično skesana i svedena u “realne okvire”.

Za učesnike u ekonomskom životu javlja se *rizik*, kao nova pojava, gotovo nepoznata u socijalističkom načinu proizvodnje. Investitori i preduzetnici počinju da strepe od tržišne konkurencije, a radnici i menadžeri strahuju za sigurnost radnog mesta.

Dosadašnja ekonomska istorija pokazala je da su ovakve vrste *straha* daleko bolji pokretači pojedinačne i kolektivne aktivnosti, od *svesti* o značaju svakog ličnog i organizovanog napora za kolektivni rezultat. (Samoupravni model se oslanjao na takvu vrstu *svesti*.) U strahu od neizvesne ekonomske budućnosti, u kapitalističkom modelu, svi snažno “okreću pedale”, pa zajedno brže idu napred, za razliku od sistema u kojem je ekonomska budućnost izvesnija, ali baš zbog toga, ta ekonomska budućnost postaje siromašnija i sumornija. Možda će jednog dana biti i naučno dokazano da se osnovni defekt samoupravnog privrednog sistema sastojao baš u tome što su ekonomske odluke, na svim nivoima odlučivanja, donošene bez potrebne i poželjne povezanosti sa rizikom za njihove nosioce.

Bilo bi, međutim, suviše smelo, a i netačno, zaključiti da kapitalistički privredni sistem automatski generiše visok nivo ekonomskih performansi, pa time i visok nivo životnog standarda stanovništva. Veliki broj zemalja Azije, Afrike i Južne Amerike, koje decenijama, pa i vekovima, žive u kapitalizmu, nije uspeo da se izvuče iz čeljusti siromaštva. Štaviše, ne samo da se povećavaju razlike između siromašnog i razvijenog sveta, nego brojne siromašne zemlje postaju još siromašnije, a životni uslovi stanovništva u njima još teži.



Svaka, pa i najpovršnija, analiza može da pokaže da je kapitalistički model efikasniji, ali jedino ako postoje snažne državne *institucije* koje ga podržavaju. Ako je pravni poredak u državi slab, ako je svojina nesigurna, ako je svaki zakon i ugovor podložan bahatoj arbitraži političkih moćnika (prepoznajete li slučaj?), “tržišni” model generisaće veoma skromne rezultate, a privreda će decenijama favoriti u beznađu korupcije, kriminala i plemenskih ili mafijaških monopola. Za stanovništvo zemlje sa slabim pravnim poretom tržišni model će se pretvoriti u svoju karikaturu, što ne mora da znači da će on biti jednako neprihvatljiv i za “međunarodnu zajednicu”, naročito ako je tržište zemlje dovoljno “otvoreno”, ili ako su prirodni resursi dovoljno bogati.

Na međunarodnom planu, devedesete godine donele su i znatno širenje sfere uticaja međunarodnih finansijskih organizacija na istok. Zemlje u tranziciji pridružile su se zemljama trećeg sveta u primeni jedinstvenog recepta MMF-a i SB-a. Tzv. Vašingtonski konsenzus MMF-a, SB-a i vlade SAD-a o stabilizaciji, liberalizaciji i strukturnom prilagođavanju, kao idealnom receptu za održivi privredni rast, primenjen je, sa više ili manje sreće, u novim privredama istočne, jugoistočne i centralne Evrope, kao i u baltičkim republikama koje su se odvojile od SSSR-a. Bio je to svojevrstan eksperiment i trijumf ideje *novog globalizma*, mada su neki nedobronamerni *antiglobalisti* tvrdili da je privredni rast ovih zemalja bio utoliko brži, ukoliko su te zemlje u manjoj meri prihvatale primenu spasonosnog recepta međunarodnih finansijskih organizacija.

Mogli bismo se usuditi da tvrdimo da je uspeh u brzini održivog rasta većim delom zavisio od čvrstine institucija i pravnih okvira u tim zemljama, a mnogo manje od toga da li su lekovi Vašingtonskog konsenzusa prihvatani sa većim ili manjim oduševljenjem.<sup>2</sup>

### Moralna načela novih gospodara

Ako se prihvati stav da je ekonomska moć najoperativniji i najvidljiviji oblik moći, onda kapitalizam (eufemizam je - tržišni model) pruža praktično neograničene mogućnosti za sticanje, ali i za demonstraciju moći pojedinaца ili kolektiva. Dokazano je da onaj ko raspolaže sredstvima za proizvodnju i značajnijim finansijskim sredstvima, praktično raspolaže i mnogo većom snagom nego što je to vidljivo na prvi pogled: diktira uslove raspodele, kreira sistem javnog informisanja, upravlja organizacijama i institucijama kulture i sporta, pa na taj način, posredno i neposredno, utiče na javno mnjenje i moralne standarde društva. U tom, za naše prilike novom, moralnom kodeksu, nejednakost se podrazumava, kao prirodna posledica preduzimljivosti i spretnosti, pošto se licemerno pretpostavlja da su, u startu, uslovi za sve učesnike bili jednaki (ali se o načinu stvaranja inicijalnih kapitala uvek govori škrto i nerado).

2 Interesantno je, međutim, da ni MMF, ni SB, pa ni same SAD u svojim sugestijama (koje se nekad nazivaju i “uslovima”), ne insistiraju toliko na institucijama i pravnim okvirima neophodnim za sistem kapitalističke tržišne privrede, koliko na liberalizaciji, stabilizaciji i redukciji javne potrošnje, kao merama uspešne ekonomske politike.

Moguće je da se zdravi razum i humanistički principi, u prvi mah, pobune protiv ovakvih pravila, ali se ona mogu pravdati činjenicom da jedino u uslovima drastičnih nejednakosti i (zašto ne reći?) u uslovima kada je eksploatacija tuđeg rada moguća, preduzimljivi pojedinci žele i mogu da preuzmu na sebe rizik pokretanja poslovnih poduhvata. U suprotnom, ako im nije dozvoljeno da prisvoje lavovski deo rezultata, oni te poduhvate neće ni preduzimati, pa će “umirući podanici blagosiljati umirućeg dobrog kralja Jovana”, kao u poznatoj Samuelsonovoj bajci- ilustraciji (P. Samuelson: *Economics*, sedmo izdanje, glava 3).

Čak i kada je tržište blizu savršenog, a pravni sistem snažan i stabilan, suočavanje preduzetnika, investitora i finansijera sa rizikom i konkurencijom na tržištu, daleko je od prijatnog. Šta tek reći za period tranzicije, za kapitalizam u nastajanju, u kojem nadmeni politički moćnici presuđuju mimo suda i hapse po sopstvenim ćefovima? Taj sistem zaista traži ljude posebnog kova - nove ljude za novo doba. Ako su svoju “premijeru” ovakvi likovi doživeli u renesansnim dramama Viljema Šekspira (Šajlok, Edmund, Jago, Ričard III...), svoju “veliku reprizu” doživeće u likovima tajkuna širom istočne i centralne Evrope, sa (verujem) posebnim naglaskom na političare, eksperte i biznismene sa balkanskog poluostrva.

Čim se finansijska moć afirmiše kao najvažnija, ako ne i jedina mera vrednosti pojedinca (da li je to potrebno dokazivati?) moralni kodeks društva doživljava mnoga “prilagođavanja”. Spretni, smeli i preduzimljivi moraju biti dobrim delom oslobođeni stega moralnih normi da bi uspeali u toj “vučjoj” borbi: moraju biti spremni na laž, grubost, preterano hvalisanje (deo “ličnog marketinga”) i licemerje, a veća doza emocija može samo da im škodi. Novi ljudi za novo doba, u intimnim trenucima iskrenosti i samoushićenja, najviše se dive sopstvenim sposobnostima da prevare, otmu ili obmanu, a od svog okruženja zahtevaju da takođe ceni ove njihove osobine, makar ih krstili drugim imenima (“pragmatičnost”, “okretnost”, “snalažljivost” i sl.)

Da li se omladina, nezavisno od želja oficijelnih pedagoga, vaspitava u duhu ovakvog “novog morala”? Da li su i deca razumela da je laskanje opravdano ako je “put ka uspehu”, a da “uspeh sve opravdava”? Elektronski mediji, novine, filmovi, a najviše poslovni, ekspertski i politički *junaci tranzicije*, uveravaju ih rečima i delima da je tako.

Pohlepni junaci TV serije *Zvezdane staze* Ferengiji (vidi *Politikin zabavnik* 18. jun 2004), ta svemirska rasa ušatih, nepouzdatih prevaranata-kapitalista, iznose svoja pravila u, nazovimo to, šaljivoj formi, ali i svako dete zna da u toj šali ima veoma malo šale. Čak i ako ne žele da lično prihvate i primene “pravila sa planete Ferenginar”, mnoga deca će, ne bez razloga, verovati da ih drugi - “uspešni” – primenjuju.<sup>3</sup>

3 **Primeri:** pravilo 021: “Nikad ne stavlaj prijateljstvo ispred zarade”; pravilo 033: “Podilaženje šefu nikad ne može da škodi”; pravilo 050: “Zahvalnost vodi ka darežljivosti”; pravilo 077: “Bolje je da progutaš ponos, nego da izgubiš zaradu”; pravilo 087: “Prijatelj u nevolji - trostruko veća zarada”; pravilo 097: “Dovoljno... nikad nije dovoljno”; pravilo 105: “Nikad ne veruj onome ko ti veruje”; pravilo 211: “Zaposleni su kao prečke na merdevinama, ne oklevaj da gaziš po njima”; pravilo 266: “Kad postoji kolebanje, laži!”; pravilo 284: “Duboko u sebi, svako je Ferengi”.

Etička načela koja u tržišnom modelu važe za pojedince, imaju svoj prirodan odraz i na odnose među državama. Na tom (višem) nivou, licemerje se pretvara u otvoreni cinizam globalnih siledžija, koje afirmišu, bez stida, orvelovske parole: “Rat je mir”, “Sloboda je ropstvo”, “Neznanje je moć”. Bespogovorna pokornost manjih ovde se podrazumeva, a poniznost slabijih se smatra uobičajenim oblikom pragmatičnosti. “Zar ćete biti taoci moralnih predrasuda, dok drugi narodi grabe brzim koracima ka boljoj budućnosti, sa dobro plaćenim poslom i ugodnim životom?” pitaju novi gospodari sveta. Ali, kao za pakost, pred narode koji hrle ka lagodnom životu (ne želeći da budu taoci etičkih normi), postavljaju se sve novi i novi uslovi i prepreke...

## Ekonomija destrukcije

Uljuljkivanje u iluzijama socijalne sigurnosti prouzrokovalo je krah socijalističkog načina proizvodnje. Definitivno je dokazano da konkurencija na slobodnom i dobro uređenom tržištu daleko bolje podstiče sve kreativne snage društva na intenzivnu aktivnost, ali je isto tako poznato da u toj konkurentskoj borbi mnoge firme “ispadaju iz igre” - bankrotiraju, pa ih preuzimaju druge firme, ili, naprosto, prestaju da postoje.

Naravno da se i u procesu tranzicije, tj. na “novom početku”, posle uspostavljanja tržišnih odnosa, morao očekivati “krah” velikog broja firmi koje nisu bile ni tehnološki, ni organizaciono, ni finansijski spremne za pravu konkurenciju. Ovo je važno i za neke tzv. gigante (zaštićene velike sisteme, koji su ranije nazivani “lokomotivama razvoja”), ali i za bankarski sistem, kojeg je početak tranzicije zatekao sa ogromnom “kontaminiranom” aktivom, generisanom, uglavnom, *obavezujućim instrukcijama* partijskih komiteta na svim nivoima.

Nestanak velikih socijalističkih preduzeća ili banaka može se smatrati prirodnom posledicom uspostavljanja konkurentskih odnosa. Važi teorema koja tvrdi da zdrava konkurencija ima, kao posledicu, nestanak privrednih subjekata sa tržišta, ali se nekim ekspertima (sa velikim uticajem na ekonomsku politiku) učinilo da teorema važi i u suprotnom smeru: da će se *samim uništavanjem* privrednih subjekata uspostaviti zdravi konkurentski odnosi i slobodno tržište. Lako je, međutim, dokazati da teorema u obrnutom smeru ne važi.

Već u prvim godinama posle revolucionarnog *novog početka* (5. oktobar 2000.), eksperti su požurili da se javnosti pohvale rezultatima “kreativne destrukcije”. A imali su i čime!

U prvom udaru, nasilnim uspostavljanjem “kriznih štabova”, u izvesnom broju preduzeća je uništena funkcija menadžmenta, pa su mnoga od njih zapala u teškoće. Čak i u preduzećima do kojih nije stigla ruka “revolucionarne pravde”, menadžment je bio paralisan strahom od smene, pa su aktivnosti preduzeća gotovo zamrle. Interesantno je zapaziti da ni veoma izdašne donacije iz inostranstva, koje su u to vreme priticale, nisu uspele da dođu do preduzeća ili banaka i pomognu da se poslovna aktivnost pokrene.

Talas liberalizacije uvoza 2001. (polovni automobili, polovne gume itd) dotukao je mnoga preduzeća koja, uz davno ugrađene systemske defekte, posle desetogodišnje blokade, rata i bombardovanja, nisu bila u stanju da se nose sa inostranom konkurencijom na “oslobođenom” domaćem tržištu. Istina je da su, mada prilično kasno, i sami eksperti primetili da je ovakva destrukcija suviše razorna, pa su mere liberalizacije uvoza ublažene. Ali talasi liberalizacije i protekcionizma naizmenično su se smenjivali u ekonomskoj politici Srbije i Srbije i Crne Gore.

Početakom 2002. sledila je temeljna destrukcija bankarskog sistema. Umesto najavljujane sanacije, koja se po računicama (eksperata) pokazala suviše skupa, izvršena je likvidacija četiri velike banke, ne vodeći računa da su troškovi likvidacije bili (ako se tačno izračunaju) možda i veći od troškova sanacije nekih od tih banaka. Ti su troškovi, međutim, prebačeni na leđa poreskih obveznika u Srbiji, a privredne organizacije su ostale bez potencijalnih garantata i kreditora za veće poslovne poduhvate. Raščišćen je prostor na finansijskom tržištu za nove banke, sa stranim kapitalom, a neki manji kolektivi iz zemlje i inostranstva uspešno su, u prostorijama likvidiranih banaka, organizovali bankarsku aktivnost, uz malu pomoć prijatelja, koji su im obezbedili ne samo sredstva, nego i unosne poslove. U međuvremenu, javnost je zamajavana diskusijom o problemima ponovnog zapošljavanja otpuštenih bankarskih činovnika, kao da je to bila najveća šteta od detoniziranja domaćeg bankarskog sistema.

Preostale domaće banke doživele su ubrzo novi udar. U pregovorima u Parizu dogovoreno je da se otpiše desetogodišnja kamata (iz perioda sankcija) na dugove Pariskog kluba (66% duga), za koje je garant bila država. Obaveze banaka, međutim, nisu smanjene, nego su pretvorene u svojinski ulog Republike Srbije. Tako su, posle dužeg perioda, neke banke opet postale državne, a kako je poznato da je to najneefikasniji svojinski oblik, ubrzo su zapale u teškoće.

Domaći finansijski sistem time još nije bio potpuno dotučen. Zbog toga su, u sledećem naletu, vršeni pojedinačni udari na privatne banke, koje nisu mogle da se spasu ni punovažnim sudskim odlukama.

Načete su i druge finansijske institucije: promet nekih hartija od vrednosti praktično je “izmešten” sa berze, a neke druge organizacije (npr. Centralni registar HoV), koje po svojoj prirodi ne bi trebalo da se bave prometom, dobile su tu funkciju. Promet akcija (zbog kojih je berza osnovana), ne sputano se odvija mimo berze, direktnim nagodbama kupaca i prodavaca.

Najvažnija posledica: niko se ne oseća siguran na našem tržištu, osim ako nije pod patronatom neke političke partije.<sup>4</sup> Da li je to dobar signal Svetu i Evropi? Ili je to samo mamac za “leteći” kapital, koji brzo dolazi i još brže beži, ne ostavljajući za sobom vidljivije tragove od “ekonomske Sahare”?

Primetimo, ali nipošto uzgred, da je intenzivno nastavljena i politika spoljnog zaduživanja, iako je poznato da efikasan (*tržišni*) sistem alokacije

4 A i onda se pita: koliko ovo može da potraje?

kapitala na pojedine projekte još nije uspostavljen. I ovo je svojevrsan prilog destrukciji privrednog organizma. Izgleda da od glavobolje, od koje je privreda болоvala osamdesetih, niko nije ništa naučio, pa su eksperti nestrpljivi da se ona ponovi posle 2010. godine.

Naveli smo samo neke od destruktivnih udara na privredno tkivo Srbije. Nažalost, široke su mogućnosti nalaženja dodatnih primera u raznim ekonomskim oblastima: javna potrošnja, energetika, politika deviznog kursa<sup>5</sup>...

### Nota bene: stepeni lopovluka

Čini se da je na ovom mestu korisna jedna digresija. Pretpostavite da ste protekle zime i proleća uštedeli 2.000 evra za porodično letovanje u Crnoj Gori, ili Grčkoj. Pretpostavite (daleko bilo!) da neki lopov, dok ste na poslu, obije vaš stan i ukrade iz fijke noćnog stočića ovu porodičnu ušteđevinu. Nimalo prijatno, zar ne? Ali pretpostavite sada gori slučaj: lopov provaljuje u stan, pretražuje ga, razbija nameštaj, cepa veš, najzad nalazi ušteđevinu i odnosi je.<sup>6</sup> Za lopove je plen u oba slučaja jednak, ali vi biste onog prvog lopova ipak smatrali pravim “gospodinom”, u poređenju sa ovim drugim. Zašto? Pa zbog kombinacije **lopovluka** i **destrukcije**, u drugom slučaju. Ko zna zašto smo naveli ovaj primer, ali nadamo se da ne može da škodi(?!).

### Zaključak

Prethodna razmatranja možemo zaključiti u nekoliko tačaka:

1. Proces *globalizacije* počeo je sredinom prošlog veka, daleko pre početka tranzicije (90-tih godina) i oslanjao se na kejnzijansku ekonomsku doktrinu, pa mu se ne može a priori pripisivati karakter *neoliberalnog fundamentalizma*.
2. Pobeda neoliberalne ideje (1980-tih godina) generisala je i promenu ekonomske filozofije MMF-a i SB-a, pa se *preporuke* ovih institucija svim zemljama, nezavisno od njihovog specifičnog ekonomskog stanja, svode na *jedinstven, univerzalni recept*, koji sledi matricu Vašingtonskog konsenzusa. Ovakve ekonomske politike izazvale su poremećaje u mnogima od tih zemalja.
3. *Antiglobalističkom pokretu*, bar u domenu ekonomije, ne može se pripisivati *antitržišni* karakter. Antiglobalistička ideja najdalje je od želje da se restaurira komandna (partijska) privreda. Štaviše, antiglobalizam *ne negira* liberalni tržišni model, ali se zalaže za to da se na taj model nadgrade državne interventne mere kejnzijanske ekonomske politike. Kada se zemlje u razvoju ne bi morale slepo pridržavati *jedinstvenog recepta* (Vašingtonskog konsenzusa), nji-

5 Važećem zakonu o privatizaciji i njegovim destruktivnim efektima na privredni život, mogla bi biti posvećena posebna studija.

6 Ne smemo ni da mislimo šta bi se dogodilo ako biste se, u trenutku provala, vi nalazili u stanu.

hov bi razvoj bio brži, a proces tranzicije (i globalizacije) imao bi *humaniji* lik.

4. Mere kejnzijanske ekonomske politike nije moguće sprovesti u komandnoj privredi. Zato u zemljama u tranziciji (pa i u našoj zemlji) mora biti najpre uspostavljena *vladavina prava*, kao neophodna osnova *tržišnog modela*. Tek potom, moguće je opredeljenje ekonomske politike za *neoliberalni fundamentalizam* (što je sinonim za *moderni globalizam*), ili za veću ulogu državne intervencije (kejnzijanskog tipa) u privredi.
5. Tačno je da formiranje tržišne privrede (i oštrije konkurencije) pro-uzrokuje destruktivne procese, tj. “utapanje”, ili potpuno nestajanje privrednih organizacija (preduzeća i banaka). Netačno je, međutim, da se veštačkom *državnom destrukcijom* preduzeća i banaka ubrzava proces formiranja konkurentske tržišne privrede. Zbog toga ***ekonomija destrukcije***, kojoj su skloni neki naši eksperti i političari, ne sme ostati oslonac u filozofiji privrednih reformi u Srbiji.

## Šta novo donosi još jedan paket poreskih zakona



### I

Sudeći po dnevnom redu letnjeg vanrednog zasedanja Narodne Skupštine, Ministarstvo finansija je, kad je reč o poreskoj politici, ponovo bilo vredno. Vlada je iz ove oblasti ovaj put Skupštini ponudila dva nova zakona: dugo očekivani Zakon o porezu na dodatu vrednost i Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje i još dva zakona o izmenama i dopunama zakona i to: Zakona o porezu na promet i Zakona o porezu na dobit.

Već letimičan pogled na listu predloženih zakona nameće sledeće pitanje. Šta to u Zakonu o porezu na promet toliko škripi pa mora da se menja, iako ovaj zakon prestaje da važi za manje od šest meseci, odnosno početkom primene Zakona o porezu na dodatu vrednost, koji je takođe ponuđen Skupštini na usvajanje? Imajući u vidu šta se menja, ni jedan mogući odgovor na ovo pitanje ne može se smatrati pohvalnim ni za Vladu, ni za resorno ministarstvo.

Naime, Predlogom izmena i dopuna **Zakona o porezu na promet** daje se u nadležnost Vladi da, na predlog Ministarstva finansija i Ministarstva trgovine, oslobađa pojedinačne obveznike obaveze uvođenja fiskalnih kasa i to one za koje ova dva ministarstva procene da im je „usled specifičnosti delatnosti koje obavljaju, onemogućeno kreiranje aplikativnog programa u skladu sa tehničkim i funkcionalnim karakteristikama fiskalne kase“ (!).

Prvi mogući odgovor na prethodno pitanje je da ni Vlada ni resorno ministarstvo ne zanaju da obveznik može biti određen samo zakonom, što znači da i oslobađanja mogu biti određena samo zakonom. Dakle, izbor obveznika nije pitanje bliže razrade načina sprovođenja zakona što može biti predmet podzakonskih akata. Naprotiv to je jedno od osnovnih pitanja čijim rešavanjem se direktno utiče na materijalni položaj obveznika i zato može biti uređeno samo zakonom i nikako dugačije.

Dodatno, uslov koji se navodi kao osnov za oslobađanje je blago rečeno neodređen i po svom sadržaju besmislen. Ko može poverovati da je neka delatnost tako specifična da se za nju ne može napraviti aplikativni računarski program makar i za fiskalnu kasu?. Takođe, očigledno je da predloženo

<sup>1</sup> CLDS; Ekonomski fakultet, Beograd

rešenje direktno stvara prilike za korupciju kroz ničim ograničenu diskreciju izvršne vlasti da procenjuje „specifičnost“ delatnosti. To znači ili da je predlagač toliko naivan te su ga pojedini potencijalni obveznici ubedili u svoje „specifičnosti“ ili da je svestan „prilika“ koje ovo rešenje nudi.

## II

Samo predlaganje **Zakona o porezu na dodatu vrednost** svakako se može samo pohvaliti. Definitno je vreme da i Srbija, posle Crne Gore i Kosova i Metohije, uvede ovaj porez na potrošnju i tako ostavi Bosnu i Hercegovinu da bude jedina evropska zemlja u kojoj se potrošnja oporezuje porezom na promet. Sadržajno posmatrano, sada predloženi tekst Zakona o porezu na dodatu vrednost, uz manje izmene tehničke prirode, u osnovi predstavlja tekst koji je usvojila Vlada u prethodnom sazivu. Imajući u vidu da je taj tekst zakona u vreme kada je bio aktuelan već bio predmet brojnih i opširnih analiza, ovde će biti reči samo o razlikama koje su vredne pomena. A to su predložena visina poreskih stopa i oslobađanje sa pravom na odbitak prethodnog poreza unosa robe u slobodne carinske zone i pružanje usluga korisnicima slobodnih carinskih zona. Pitanje koje se postavlja je da li ove razlike predstavljaju poboljšanja?

Da bi se dao odgovor na ovo pitanje potrebno je imati u vidu sledeće. Zakonodavstva zemalja EU koje imaju poresko oslobođenje za unos dobara u slobodnu zonu na drugačiji način regulišu samu slobodnu zonu i poslovanje u zoni. Pre svega, samo područje slobodne zone ima eksteriterijalni status unutar zemlje u kojoj je osnovana, te se praktično sam unos dobara u zonu može smatrati izvozom. Osnovi uslov za osnivanje zone je da se najveći deo proizvodnje zone izvozi, odnosno napušta poresku jurisdikciju u kojoj je zona formirana i troši u drugoj poreskoj jurisdikciji. U zavisnosti od zemlje do zemlje zahtevano učešće izvoza u proizvodnji zone, kako bi ona uopšte mogla biti formirana i mogla da radi, iznosi 65, 70 i više procenata. Način na koji je sada regulisano osnivanje i rad slobodnih zona u Srbiji kao rezultat ima da je, u celini uzev, uvoz korisnika slobodnih zona višestruko veći od izvoza. One sada, u najboljem slučaju, u osnovi predstavljaju način na koji uvoznici odlažu plaćanje carinskih i poreskih obaveza na robu koju uvoze. Nije, međutim, retka praksa da se slobodne zone koriste za prosto izbegavanje plaćanja poreza jer postojeća pravila ne obezbeđuju uslove za kontrolu.

To znači da se predloženim rešenjem otvara očigledna i laka mogućnost za razvlačenje rokova plaćanja poreza, pa i za poresku evaziju, a pogodan poreski status ne dobija proizvodnja, nego trgovina koja dominira u korišćenju sada postojećih slobodnih zona. Stoga je pre primene ovog poreskog oslobođenja neophodno doneti i primeniti propise koji bi na adekvatan način uredili slobodne zone i poslovanje u zonama i uspostavili čvrstu kontrolu nad prometom dobara koja se unose u zonu, kao i nad prometom koji se odvija u samoj zoni. Samo uz adekvatnu regulativu, ovo poresko oslobođenje moglo bi imati svoju opravdanost. Moguće je da Ministarstvo finansija u čijoj je nadležnosti i pripremanje Zakona o slobodnim zonama ima ovo u vidu i planira da do početka primene Zakona o porezu na dodatu vrednost Skupštini ponudi na usvajanje i novi zakon koji bi regulisao osnivanje i poslovanje u slobodnim zonama na adekvatan i u EU uobičajen način. U tom slu-



čaju, ostaje samo pitanje da li su se dovoljno realistično procenili rokovi u kojima će biti potrebno da se pripremi i usvoji odgovarajuća regulativa, a postojeće slobodne zone prilagode novim pravilima. Imajući u vidu veličinu uloga, ipak je bilo mudrije da je u samom zakonu, recimo u prelaznim i završnim odredbama, uslovljena primena ovog poreskog oslobađanja donošenjem i primenom takve regulative.

Poresko oslobođenje koje se odnosi na pružanje usluga korisnicima slobodne zone, međutim, dato je preširoko bez obzira na to kakva je regulacija poslovanja slobodnih zona. Prema ovom rešenju, sve usluge koje se pružaju korisnicima slobodnih zona, uključujući i usluge za koje je predviđeno poresko oslobođenje bez prava na odbitak prethodnog poreza (npr. bankarske usluge, osiguranje i reosiguranje), uživace najpovlašćeniji poreski tretman. Ovakvo rešenje nema nijedna zemlja EU, već se u zemljama u kojim ono uopšte postoji, poresko oslobođenje vezuje za usluge koje su neposredno povezane sa unosom dobara u slobodnu zonu (npr. transportne usluge). U ovom slučaju je na delu ili neznanje ili nepreciznost. Ni jedno ni drugo nije dobro za poreske prihode.

Smanjenjem opšte poreske stope na 18% i povećanjem posebne poreske stope na 8%, učinjeno je da ovaj porez ima tri poreske stope, a deluje da predlagači zakona toga uopšte nisu svesni. Naime i naknada koja se plaća poljoprivrednicima u visini od 5% u osnovi predstavlja posebnu poresku stopu. Pored toga što je osnovno načelo poreske politike nalaže da porez na potrošnju, koji PDV predstavlja, ima idealno jednu, a svakako što manje poreskih stopa, predloženom kombinacijom poreskih stopa obesmišljava se i sam razlog uvođenja PDV naknade koju dobijaju poljoprivrednici. U režimu poreza na promet najveći deo inputa i outputa u poljoprivredi bio je bezuslovno oslobođen poreza na promet. Poljoprivrednici po pravilu ne ispunjavaju uslove da postanu PDV obveznici, a najveći deo njih iz tehničkih razloga, zbog nemogućnosti ili nenaviknutosti na vođenje knjiga i evidencija povezanih sa PDV, neće iskoristiti pravo da se dobrovoljno evidentira kao PDV obveznik. To znači da će, s jedne strane, plaćati porez na svoje inpute, a, s druge strane, po pravilu neće biti u mogućnosti da ga nadoknade iz naplaćenog PDV na svoje outpute, jer za to neće ispunjavati uslove. Smisao PDV naknade za poljoprivrednike je upravo u tome da ovoj kategoriji proizvođača obezbedi nadoknadu za PDV plaćen na inpute, bez obzira na njihov poreski status. Da bi to bilo moguće, visina PDV nadoknade treba da bude jednaka visini poreske stope uvedene na njihove osnovne inpute (đubriva, sredstva za zaštitu bilja, seme za reprodukciju, sadni materijal i priplodna stoka – čl. 23, st. 2, tač. 6) Predloga zakona), koja je prema ovom Predlogu utvrđena u visini od 8%. Stoga, ili je stopu po kojoj se plaća PDV naknadu poljoprivrednicima trebalo povećati na 8% ili nije trebalo povećavati posebnu poresku stopu sa 5% na 8%.

### III

Kad je reč o izmenama i dopunama **zakona o porezu na dobit**, odredbe koje se odnose na usklađivanje sa MRS, obračun amortizacije i postupak utvrđivanja poreske obaveze – prelazak na samoprijavlјivanje – kao i u prethodnom slučaju, u osnovi predstavljaju odredbe koje je sadržavao i predlog

zakona koji je usvojila Vlada u prethodnom sazivu. Budući da su i one ranije bile predmet rasprava, i u ovom slučaju predmet komentara biće samo novine koje ovaj predlog sadrži. One su uglavnom vezane za vezane za visinu poreske stope i nove poreske olakšice.

Izuzev demagoških, zaista nisu jasni razlozi predloženog smanjenja poreske stope sa 14% na 10%, i to u vreme očiglednog i prevelikog nesklada prihodne i rashodne strane državnog budžeta (na štetu prve). Izuzev gubitka poreskog prihoda po ovom osnovu se ne može očekivati nikakav drugi rezultat, i to iz sledećih razloga. Stopa od 14% je u poređenju sa evropskim poreskim sistemima već izuzetno niska i dovoljno podsticajna, te se ne može očekivati značajno povećanje poreske osnovice kao odgovor na smanjenje poreske stope. Ne može se očekivati ni da se zbog ovog smanjenja poveća atraktivnost ulaganja u Srbiji ni za domaće ni za strane investitore, budući da ni sadašnja visina poreske stope njima ne predstavlja prepreku. Povećanje investicija može se očekivati samo uspostavljanjem poverenja u stabilnost ukupnog ekonomskog i političkog sistema Srbije. Između ostalog ono se ne gradi čestim promenama poreskih stopa, makar se one menjale i naniže. U ovom slučaju one prirodno bude sumnju investitora u prave namere zakonodavca, budući da se ne može naći ni jedan racionalni razlog za smanjenje stope. Racionalni investitor (a nama trebaju racionalni investitori, zar ne?) će ovako rezonovati: a) ili predlagač nije kompetentan i ne zna šta radi ili b) ima skrivene namere da u bliskoj budućnosti poveća poresku stopu, pošto je prethodno stvorio lažnu sliku o poreskom raju. Ni jedan ni drugi zaključak ne vodi odluci o investiranju zbog niže poreske stope.

Sada vladajuće poimanje sadržaja i svrhe poreske politike možda se ipak najbolje vidi iz predloga kojim se ponovo, kao u vreme toliko često puta (deklarativno) prezrene socijalističke prošlosti, uvode posebne poreske olakšice za pojedine privredne delatnosti. Naime, članom 30. Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit dodat je novi član 48a. Ovim članom je obveznicima svrstanim u 16 delatnosti dato pravo na poreski kredit u iznosu od 80% vrednosti investicije u osnovna sredstva preduzete u godini za koju se dobit iskazuje. Dodatno, ovim obveznicima poreski kredit je priznat bez ograničenja u odnosu na obračunati porez u godini u kojoj je izvršeno ulaganje. Poređenja radi, postojeća poreskoj olakšici za investicije, koja je, prema predlogu izmena i dopuna ovog Zakona, ostala da važi za ostale delatnosti, omogućava poreski kredit u iznosu do 20% vrednosti investicije i ograničena je na iznos do 50% obračunatog poreza u godini za koju se ostvaruje olakšica. Delatnosti koje su dobile ovu olakšicu su: poljoprivreda, ribarstvo, proizvodnja tekstilnih prediva itkanina, proizvodnja odevnih predmeta, dorada i bojenje krzna, prerada kože i proizvodnja predmeta od kože, proizvodnja osnovnih metala, proizvodnja standardnih metalnih proizvoda, proizvodnja mašina i uređaja, proizvodnja kancelarijskih i računskih mašina, proizvodnja električnih mašina i aparata, proizvodnja radio, tv i komunikacione opreme, proizvodnja medicinskih, preciznih i optičkih instrumenata, proizvodnja motornih vozila, prikolica i poluprikolica, proizvodnja ostalih saobraćajnih sredstava, reciklaža i kinematografija i video proizvodnja.

Ovim se u potpunosti krši načelo efikasne poreske politike, a to je njena sektorska neutralnost. Zašto bi na primer, investicija u proizvodnju tekstilnih prediva i tkanina, bila značajnija za državu od investicije u proizvodnju softvera? Dodatno, u osnovi je reč o potpuno proizvoljnom izboru delatnosti. Uzgred, ovaj izbor ni ne može biti neproizvoljan jer ne postoje neki pozitivni ekonomski kriterijumi koji bi omogućavali bilo kakav objektivni izbor. Svakom ko se iole bavio poreskom politikom ili poreskom administracijom jasno je da se većim poreskim potsticajima za pojedine delatnosti ne dobija ništa izuzev povećanja troškova administriranja i prilika za zloupotrebu. A, imajući u vidu, s jedne strane, da se kao osnov za oslobađanje uzima registracija obveznika za određenu delatnost i, s druge strane, činjenica da je već sada najveći deo obveznika registrovan gotovo za sve delatnosti ova olakšica i dodatno gubi svaki smisao.

Ovaj izlet u sektorsku poresku politiku nije se predlagraču činio dovoljnim, te je načinjen još jedan korak. Članom 34. Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit Vlada je ponovo predložila da joj Skupština preda u nadležnost nešto što joj kao izvršnoj vlasti nikako ne pripada. I sam sadržaj ovog člana dodatno pojačava utisak snažnog uticaja prošlog veka. Kaže se: „Ako se posebnim zakonom utvrdi opšti interes za stimulisanje razvoja određene delatnosti, Vlada Republike Srbije može propisati dodatne potsticaje za stimulisanje razvoja te delatnosti“. Da li to znači da Vlada ili Ministarstvo finansija namerava da predloži zakon kojim se propisuje da je neka delatnost (privredna – očigledno pošto je reč o olakšicama u porezu na dobit) od opšteg interesa za stimulisanje razvoja? Osim poreske stimulacije, da li postoji još neka? Pitanja se zaista mogu ređati, a odgovore zna samo Vlada. Nije sigurno da će utisak biti bolji kada se odgovori saznaju.

Uprkos tome, možda ipak nije suvišno ponoviti i to da Vlada ne može biti ovlašćena da propisuje poreske potsticaje. To je materija koja se reguliše isključivo zakonom. Predloženo rešenje daje Vladi diskrecionu moć koja joj ne pripada, otvara prilike za korupciju i pritiske različitih interesnih grupa i unosi nestabilnost i neizvesnost u poreski sistem Srbije.

Izmenom člana 40. Zakona o porezu na dobit domaći obveznik oslobođen je obaveze da obračunava i plaća porez na dividende i udele u dobiti ukoliko ih isplaćuje rezidentima i stalnoj poslovnoj jedinici nerezidentnog obveznika, dok u slučaju da ih isplaćuje nerezidentima i dalje ostaje obavezan da obračunava i plaća porez po odbitku po stopi od 20%. Na stranu to što nije jasno kako bi stalna poslovna jedinica nerezidentnog obveznika uopšte mogla biti u prilici da joj se isplati dobit ili udeo, a da ne bude samo puki prenosnik, imajući u vidu način na koji je regulisan njen (veoma nesamostalan) položaj u pravnom prometu. Načelo jednakih uslova poslovanja nalaže da poreski tretman domaćih i stranih investitora bude jednak. To znači da ukoliko se ne plaća porez po odbitku na dividende i udele u dobiti preduzeća koje ostvari domaće lice i stalna poslovna jedinica nerezidentnog obveznika, ovaj porez ne treba da se plaća ni na dividende i udele u dobiti preduzeća koje ostvari nerezident. Princip oporezivanja dobiti u poreskoj jurisdikciji u kojoj je dobit ostvarena takvim jednakim tretmanom nebi bio narušen, jer se i dividende i

udeli isplaćuju posle oporezivanja dobiti. Takođe, time ne bi bili ugroženi ni javni prihodi budući da se po ovom osnovu ni ne ostvaruju značajna sredstva. Istovremeno bi se jednakim tretmanom (neoporezivanjem) strani osnivači podstakli na prikazivanje pune dobiti i njen legalan transfer. Ona se sada na druge načine, kroz različite vrste za to dizajniranih troškova, odliva iz zemlje. Možda je reč o tome da se, u skladu sa već pominjanom socijalističkom prošlošću, neki tamo nerezidentni akcionari ne smatraju investitorima već špekulantima koji ulažu „samo“ da bi bili vlasnici i uživali dividendu od „našeg“ preduzeća? Ukoliko se, možda, želeo sprečiti odliv novca ka računima na Kajmanskim i sličnim ostrvima – mora se reći da je ovakvo rešenje veoma naivan pokušaj. On ni na koji način neće pogoditi tamo locirane vlasnike, koji ni do sada nisu novac transferisali kroz dividendu. Ozbiljne inostrane kompanije će, međutim, s pravom postaviti pitanje: zar je to potsticajna poreska politika za strane investitore o kojoj smo toliko slušali?

Konačno, mora se pomenuti i to da sužavanjem definicije osnovice za kapitalni dobitak od prodaje, odnosno prenosa uz naknadu stvarnih prava na nepokretnostima na prodaju, odnosno prenos nekretnima, kao potencijalna osnovica isključuju se transakcije sa stvarnim pravima. Među njima veoma važna su pravo dugoročnog zakupa, pravo plodouživanja i pravo korišćenja građevinskog zemljišta. Postavlja se pitanje zbog čega bi korisnik građevinskog zemljišta mogao da prenese svoje pravo korišćenja na drugog, a da pri tom ne bude obveznik poreza na kapitalnu dobit, dok je obveznik ukoliko prenosi pravo svojine na zgradu. Da li se na ovaj način prikriveno poreske obaveze nastoji osloboditi poseban lobi?

#### IV

**Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje** se sigurno, uz Zakon o porezu na dodatu vrednost, može smatrati zakonom koji je zaista bio neophodan za uvođenje reda u oblast koja, s jedne strane, predstavlja, pojedinačno najveću stavku na prihodnoj strani javnih finansija Srbije, a, s druge strane, jednu od najosetljivijih stavki na njihovoj rashodnoj strani. Generalno uzev, najveća poboljšanja koja donosi ovaj zakon su ukidanje komplikovanog sistema osam minimalnih osnovica utemeljenih na stepenima stručne spreme; svi osiguranici, odnosno obveznici plaćanja utvrđeni su u jednom, a ne kao do sada u tri različita zakona i stopa obaveznog doprinosa utvrđena je zakonom, kako je i valjano, a ne odlukom fondova. I ovaj predlog Zakona u osnovi predstavlja tekst koji je Ministarstvo finansija i ekonomije iz prethodnog saziva Vlade već pripremilo, ali koji nikada nije bio predmet rasprave na Vladi. Jedina bitna razlika jeste predlog visina stopa doprinosa, koje u ovom predlogu predstavljaju u zbiru povećanje opterećenja na zarade zaposlenih, odnosno povećanje troškova rada. Zbirno opterećenje prema predlogu zakona iznosi 35,8%, u odnosu na prethodnih 33,6%, odnosno za 2,2 procentna poena je veće. Velikodušna predizborna obećanja o radikalnom smanjenju troškova javnih dažbina koji opterećuju zarade, dakle, svela su se na

skromnih 1,3 procentnih poena kada se uračuna i smanjenje usled ukidanja poreza na fond zarada.

Pored visine stopa doprinosa, ovaj predlog zakona razlikuje se i po specifičnom rešenju dizajniranom samo za umetnike. Naime član 25. glasi: “Osnovicu doprinosa za samostalne umetnike, način utvrđivanja i plaćanja doprinosa sporazumno uređuju ministar nadležan za poslove finansija, ministar nadležan za poslove rada, zapošljavanja i socijalne politike i ministar nadležan za poslove zdravlja”. Možda bi se neupućenim moglo činiti da je ovakvo rešenje posledica činjenice da je umetnost važna, pa se njome bave čak tri ministra. Na žalost, nije tako. Već je ranije rečeno da Vlada ne može uređivati pitanja koja se mogu urediti samo zakonom. U ovom slučaju reč je i o osnovici i o postupku utvrđivanja i plaćanja obaveze, što ni u kom slučaju ne može biti predmet dogovora tri ministra.

Dodatno, potrebno je upozoriti i da se u članu 6. tačka 15) potkrala naizgled mala nepreciznost, koja može imati groteskne posledice. Naime kao jedan od osiguranika, a time i obveznika plaćanja svih doprinosa definisan je osnivač, odnosno član privrednog društva koji radi u društvu čiji je osnivač odnosno član, bez obzira da li je sa društvom lica zasnovalo radni odnos. Pod radom se, pored radnog odnosa, podrazumeva i predstavljanje i zastupanje društva lica na osnovu upisa u registar nadležnog suda, kao i obavljanje poslovodstvenih ovlašćenja i poslova upravljanja u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj privrednih društava. Da umesto privrednog društva, stoji društvo lica, ideja da se zakonom definiše ovakav osiguranik mogla bi imati neko obrazloženje. Ovako ispada da akcionar, koji je izabran u upravni ispred određene grupe akcionara, postaje obveznik plaćanja doprinosa za penziono i zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Nema nikakve ni ekonomske ni pravne logike da se kroz definiciju pojma osnivača, odnosno člana privrednog društva uvodi obaveza plaćanja doprinosa za obavezno socijalno osiguranje i po osnovu kapitala tih lica. Naime, u našem primeru to bi značilo da dotični akcionar plaća doprinose na zaradu ukoliko je zaposlen u drugom preduzeću, na naknadu koju prima kao član upravnog odbora i na oporezivu dobit na osnovicu na koju se plaća porez na dobit. Interesentno rešenje u svakom slučaju.

Na kraju, treba reći da je osnovni pokazatelj valjanosti poreske politike – i u njenom normativnom i u njenom administrativnom delu - veoma merljiv – a to je veličina poreskih prihoda države. Poreska politika utvrđuje pravila večite igre između države i poreskih obveznika. Ishod ove igre ogleđa se u sposobnosti države da finansira svoje rashode. Stoga ovaj ishod predstavlja i najvažniji komentar svih poreskih zakona, i prošlih i sadašnjih i budućih.

# Potpuna bibliografija Prizme

2001-2004. godina

## April 2001.

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Ilija Vujačić **Hapšenje Miloševića – oslobađanje Srbije?**, Slobodan Samardžić **Izbori bez rezultata**, Vladimir Glihorov **Država ili *modus vivendi***, Boris Begović **Jugoslavija i međunarodne finansijske institucije**

## Maj 2001.

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Slobodan Samardžić **Hekerupova *fait accompli* politika**, Milica Bisić **Republika Srpska između opstanka i nestanka**, Anonim **Nacionalizovana privatizacija**, Mirjana Vasović **Antikorupcijski šok**

## Jun 2001.

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Slobodan Samardžić **Zakon – uredba – kriza**, Boris Begović **Donatorska konferencija: šargarepa bez štapa?**, Slobodan Antić **Vojvodina**, Božo Stojanović **Put ka privatnom ili državnom preduzetništvu**

## Jul 2001.

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Ilija Vujačić **I DOS-ovska Srbija na raskršnici**, Aleksandar Simić **Pet kosovskih pitanja**, Michael Scardaville **Restruktuiranje američke politike na Balkanu**, Zoran Vacić **Strogo kontrolisano zdravlje**

## Avgust 2001.

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Slobodan Antić **Četiri boljke srpske demokratije**, Vladimir N. Cvetković **Ideologije, partije i mediji**, Zoran Ivošević **Čekajući reformu sudstva**, Mirjana Vasović **Trijumf nade nad iskustvom**

## Septembar 2001.

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Slobodan Samardžić **Čudna godina čuđa**, Zoran Vacić **Čekajući bolje sutra**, Božo Stojanović **Reforma tržišta rada – suočavanje sa istinom**, Slobodan Vuković **Korupcija i lokalna (samo)uprava**

## Oktobar 2001.

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Slobodan Samardžić **Kosovska o(p)tužna igra**, Ilija Vujačić **Posledice propalih razgovora o sudbini zajedničke države**, Radmila Nakarada **Slika sveta nakon 11. septembra**, Boris Begović **Srbija na istoku: ideološki značaj jednog nobelovca**

**Novembar 2001.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Miroslav Josić Višnjić **Vojvodstvo, tzv. "Vojvodina", pokrajina...**, Milan Brdar **DOS-ova vlast između revolucije i reforme**, Dragan Lakićević **Izbori na Kosovu**, Zoran Vacić **13 dana koji ni(su) uzdrмали Đinđićevu vladu**

**Decembar 2001.**

Ilija Vujačić **Pregled meseca**, Danica Popović **Tri ključna merila srpske tranzicije**, Veljko Vujačić **Godinu dana kasnije: neki problemi konsolidacije demokratskog poretka u Srbiji**, Milan Podunavac **Pretpostavke rekonstrukcije političkog poretka u Srbiji**, Boško Mijatović **Priključenje Evropskoj uniji?**

**Januar 2002.**

Ilija Vujačić **Pregled meseca**, Slobodan Samardžić i Boris Begović **Svetlost na kraju tunela**, Dragor Hiber **Ustavotvorna skupština**, Vladimir N. Cvetković **Regionalizam ili provincijalizam**, Aleksandar Simić **U traganju za izgubljenom ustavnošću**

**Februar 2002.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Boris Begović **Ekspertska sapunska opera: Crna Srbija i Gora Unija**, Predrag Drecun **Pregovori sa Solanom**, Srđan Bogosavljević **Popularnost političara i stranaka: putokaz ili mamac**, Boško Živković **Bankarska kriza: uzroci, troškovi i rešenja**

**Mart 2002.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Ilija Vujačić **Dva putića vode na dve strane...**, Milica Bisić **Srbija i Crna Gora "kao" Bosna i Hercegovina**, Veljko Vujačić **Institucionalna autonomija i percepcija ograničenog i opšteg dobra**, Ljubomir Madžar **Institucionalna pamet**

**April 2002.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Slobodan Samardžić **Novi državni početak između mogućeg i optimalnog**, Slobodan Divjak **Izbori – put u višepartijski sistem**, Božo Stojanović **Mit o "ubrzanom pridruživanju" Evropskoj uniji**, Mirosljub Radojković **Za slobodan pristup informacijama**

**Maj 2002.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Jovan Teokarević **SR Jugoslavija i Partnerstvo za mir**, Vojislav Stanovčić **Kako rehabilitovati društvene institucije**, Milan Brdar **U odbranu nacionalizma**, Mirjana Vasović **Pobornici "Zvanične verzije"**

**Jun 2002.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Zoran Lutovac **Od Polaznih osnova ka Povelji**, Ilija Vujačić **Dokle nas je dovela i kuda nas vodi unutar-dosovska borba za dominaciju**, Danijel Cvjetičanin **Reforme i koncept permanentnih očekivanja**, Veljko Vujačić **Građanski, etnički i državni nacionalizam u Srbiji i Jugoslaviji**

**Jul 2002.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Slobodan Antonić **Predsednički izbori**, Mirjana Vasović **Elita doušnika**, Božo Stojanović **Prelomni trenutak za reforme u Srbiji**, Vladimir N. Cvetković **Nacionalna država (ili o Srbiji i Gradaniji)**

**Avgust 2002.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Slobodan Samardžić **Ustavna smicalica**, Branko Milanović **Globalizacija i mi**, Milica Delević-Đilas **Političko uslovljavanje – slučaj lošeg đaka ili trke sa pokretnom metom**

**Septembar 2002.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Dragan Lakićević **Predsednički izbori u Srbiji**, Mirjana Vasović **Govor mržnje**, Vladimir Gligorov **Izbori i reforme**, Miša Đurković **O legitimnosti konzervativizma**

**Oktobar 2002.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Vladimir N. Cvetković **Legitimnost i delotvornost**, Danko Đunić **Srpski spoljni dug i Londonski klub**, Slobodan Samardžić **Kosovo i Metohija – lokalni izbori kao politička mantra**, Ilija Vujačić **Svilen konac**

**Novembar 2002.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Dragor Hiber **Pred usvajanjem ustavne povelje**, Ljubomir Madžar **Lustracija pameti**, Vukašin Pavlović **Politička i civilna strategija demokratskih promena**, Božidar Raičević **Promene u poreskom sistemu Srbije**

**Decembar 2002.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Đorđe Vukadinović **Godina izgubljenih iluzija**, Danica Popović **Leteći cirkus spoljnotrgovinske liberalizacije SRJ**, Mirosljub Radojković **Reforma lokalnih RTV medija**, Božo Stojanović **Srbija pred izazovom druge faze tranzicije**

**Januar 2003.**

Vojislav Koštunica **Da li je Srbiji potreban novi ustav**, Mirjana Pajvančić **Legitimacijski principi i osnovna načela**, Slobodan Samardžić **Organizacija vlasti u novom ustavu Srbije**, Ilija Vujačić **Teritorijalna organizacija vlasti**, Dragor Hiber **O načinu donošenja novog ustava Srbije**

**Februar 2003.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Đorđe Vukadinović **Vojvodina moja dežela**, Boris Begović **Haški tribunal – pogled jednog ekonomiste**, Vladimir N. Cvetković **Intelektualci u Srbiji**, Mirjana Vasović **Jezik i razumevanje**

**Mart 2003.**

Ilija Vujačić **Pregled meseca**, Slobodan Samardžić **Neodoljiv izazov vanrednog**, Aleksandar Simić **O vanrednom stanju i pravu**, Božo Prelević **Reforme u policiji Srbije**, Boško Mijatović **Bogato i dosadno, ako je ikako moguće**



**April 2003.**

Zoran Vacić **Pregled meseca**, Boško Mijatović **Vojvodansko pitanje: ima li ozbiljnog temelja?** Slobodan Samardžić **Radikalizam sa drugim političkim predznakom**, Svetozar Čiplić **Položaj Vojvodine u budućem ustavnom poretku Srbije**, Slobodan Antonić **Ko odlučuje o Vojvodini?**

**Maj 2003.**

Ilija Vujačić **Pregled meseca**, Radmila Nakarada **Za i protiv NATO-a**, Mirjana Vasović **Dosmisao (iliti "cenzura realnosti")**, Danijel Cvjetičanin **Križa spoljnog duga**, Miša Đurković **Urbani besmisao: "Lisice" kao primer kulturne politike režima**

**Juni 2003.**

Slobodan Samardžić **Pregled meseca**, Milan Brdar **Tehnologija opsenarske demokratije**, Slobodan Vuković **Vladavina prava i lustracija**, Slobodan Divjak **Manjinska prava i antiliberalizam**, Anonim **Restrikcije u finansijskom sektoru**

**Juli 2003.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Slobodan Samardžić **Srbija i Crna Gora: bespućem u Evropu**, Leon Kojen **Svođenje računa**, Bora Kuzmanović **Isto i drugačije**, Boris Begović **Novi protekcionizam**

**Avgust 2003.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Svetozar Stojanović **Mala zemlja naspram globalne sile**, Veljko Vujačić **Nasleđe Zorana Đinđića: politička hrabrost ili politički oportunizam**, Đorđe Vukadinović **Leva Srbija**, Danica Popović **U potrazi za Zoranom Balcerovićem**

**Septembar 2003.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Nebojša Vladislavljević **Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom, nasleđe starog režima i novi ustav**, Milovan M. Mitrović **Politika i seljaci i(li) seljačko u politici**, Danijel Cvjetičanin **Ekonomski izgledi za 2004. godinu**, Zoran Vacić **Glasanje iz dijaspore**

**Oktobar 2003.**

Mirjana Vasović **Pregled meseca**, Slobodan Samardžić **Beč kao dobroćudni Rambuje**, Dušan Vujović **Zastoj reformi – posledica ili primarni uzrok političke krize**, Ilija Vujačić **"Zaglavljena" tranzicija i izgledi za njeno "odglavljivanje"**, Ljubomir Madžar **Enigme liberalizacije**

**Novembar 2003.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Slobodan Antonić **Skupštinski izbori 2003: jedna moguća projekcija**, Milan Brdar **Razaranje Troje**, Vladimir Gligorov **Srbija van Evrope**, Boris Begović **Dešifrovanje "enigme" liberalizacije**

**Decembar 2003.**

Boris Begović **Pregled meseca**, Ilija Vujačić **Od izbora do demokratske konsolidacije**, Dragor Hiber **Osvrt na bilans i perspektive reforme pravnog sistema**, Slobodan Samardžić **Enigma institucionalizacija**, Boško Mijatović **Ekonomija: gde smo i šta nas čeka**, Ljubomir Madžar **Povratak enigmama liberalizacije**, Boris Begović **Odgovor Ljubomiru Madžaru**

**Januar 2004.**

Ilija Vujačić **Pregled meseca**, Branko Milanović **Ko je glasao za radikale?**, Slobodan Samardžić **Uticao izbor u Srbiji na državnu zajednicu**, Aleksandar Simić **Deinstitucionalizacija Srbije**, Zoran Tomić **Od bezinstitucionalnog ka institucionalnom vladanju**, Marijana Pajvančić **Uspostavljanje i konsolidovanje ustavnih institucija**

**Februar 2004.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Slobodan Antić **Nova vlada Srbije: pogled iz uporednoistorijskog ugla**, Đorđe Vukadinović **Srbija na novoj prekretnici**, Dušan Vujović **Strategija i reforma razvoja: izazovi, iskustva, rešenja**, Miša Đurković **Ima li Srbija pravo na desnicu**

**Mart 2004.**

Boško Mijatović **Pregled meseca**, Slobodan Samardžić **Kosovo i Metohija – realnost protiv lažne Utopije**, Ljiljana Smajlović **Srbija između Amerike i Haga: uzan prolaz**, Jovan Arandjelović **Moral u egzilu ili o politici bez morala**, Danica Popović **Šta je to realni devizni kurs?**

**April 2004.**

Mirjana Vasović **Pregled meseca**, Bora Kuzmanović **Isto i drugačije (2. put)**, Zoran Obrenović **Od terorizma do terora i pogroma**, Svetozar Stojanović **Svedočenje u Kongresu SAD**, Svetlana Stipčević **Obrazovanje kao javno dobro**

**Maj 2004.**

Slobodan Antić **Pregled meseca**, Ilija Vujačić **Afere kao politički stil**, Slobodan Samardžić **Još ne sviće rEUjna zora**, Aleksandar Simić **Srbija i Hag, još jednom**, Gašo Knežević **Zakon kao pravni ambijent za napredak ili zakon kao stanje hibernacije**

**Juni 2004.**

Slobodan Samardžić **Jačanje države je uslov svih reformi**, Dragor Hiber **Dugo putovanje do ustava**, Boško Mijatović **Ekonomsko uređenje, socijalna prava i novi ustav**, Danijel Cvjetičanin **Oslonac na ekonomiju destrukcije**, Milica Bisić **Šta novo donosi još jedan paket poreskih zakona**