

ВЕРАН СТАНЧЕТИЋ*
Факултет за европске правно-
политичке студије
Нови Сад

УДК 316.422(321.7):342.6(497.11)
Монографска студија
Примљен: 14.04.2017
Одобрен: 12.05.2017
Страна: 375-388

РЕФОРМА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА И (НЕ)ДЕМОКРАТИЧНОСТ У СРБИЈИ

Сажетак: Овај чланак се базира на разликовању категорија демократије и демократичности, те хипотези да Србија иако је формално гледајући демократска држава није у задовољавајућој мери демократична. Ова поставка произилази из мишљења да је систем јавног управљања више у служби политичко-олигархијских структура него што је у служби јавног интереса и свих грађана.

Један од основних проблема јесте концентрација политичке моћи код малог броја људи што произилази још из времена социјализма када је држава имала велику редистрибутивну улогу и огромне ресурсе.

У раду су дати аргументи који иду у прилог овим претпоставкама, а понуђена су и могућа решења у циљу унапређења демократичности система. Ова решења се језгровито могу означити као хоризонтална и вертикална дисперзија политичке моћи.

Кључне речи: демократичност, партијски плен, државни ресурси, јавно управљање, моћ, реформе

Увод

У раду се полази од чињенице да је Србија од деведесетих година прошлог века у процесу транзиције, из социјалистичке државе и привреде у тржишну економију и грађанско-демократску државу. Потом се детаљније образлаже да Србија испуњава формалне услове да би се као и остале европске земље могла означити као демократска, али да дубља анализа политичког и система јавног управљања указује на корене недемократичности који су упркос досадашњим реформама и преузетим обавезама током процеса европских интеграција, остали готово непромењени.

Недемократичност садашњег система произилази из некадашње велике политичке моћи, односно огромне редистрибутивне улоге државе и државне имовине (још из периода социјализма), што је касније током транзиције резултирало и великом централизацијом односно концентрацијом економског и

* vstancetic@yahoo.com

материјалног богатства (имовине). Ова концентрација имовине код малог броја људи, истима је донела повлашћен положај и често монополску позицију на тржишту. Она није последица слободног тржишта већ блиских веза „нове економске елите“ и политичких центара моћи (власти). Управо из овога произилази недемократичност система будући да је он у служби и подређен интересима малобројне „политичко-тајкунске“ елите.

На крају рада су понуђена решења или боље речено смернице за решавање ове врсте проблема а то су реформски процеси који интензивније доводе до дисперзије моћи (хоризонтално и вертикално), прецизног дефинисања система надлежности и одговорности и увођења принципа транспарентности. Анализа досадашњих ефеката на овим пољима указује на слабе резултате. Када је реч о дисперзији моћи два основна лека која се у овом раду нуде су: 1) смањивање партијског „плена“ који партије деле након избора, 2) децентрализација односно јачање локалних самоуправа уз еманципацију од централне власти и партијских централа (уз симултано оспособљавање за ефективно локално управљање). Када је реч о осталим циљевима (одговорност, транспарентност), они се остварују прецизним и обавезујућим процедурама креирања и усвајања закона и нарочито буџета, као и применом нових решења у систему јавних услуга.

Почетак транзиције и политичка моћ

Иако је Србија до самог почетка деведесетих година била уређена по социјалистичким начелима, уређење тадашње СФРЈ је било специфично (либералније) у односу на социјалистичке државе совјетског блока. Но, без обзира на специфичности, оно што је карактерисало тадашње уређење јесте планска привреда, висок степен интервенције државе у економију, формирање цена и уопште велика редистрибутивна улога државе. Карактеристика тадашњег времена је и доминација државног или друштвеног власништва, те јавни сервис и услуге које је готово увек (или искључиво) обезбеђивала држава. Ово је подразумевало велики јавни или боље речено државни сектор, те велику редистрибутивну улогу државе, која је поред расподеле вредности и добара укључивала и контролисање готово свих економских и друштвених токова.

Ово, затечено стање је битно детерминирало (покушаје) реформе, па је за потпуно схватање садашњег стања у Србији важно да се то има на уму. Друга опаска да би се дошло до веродостојних закључака о садашњем стању демократије и демократичности у Србији, јесте да су већина аналитичких категорија (држава, систем, партија...), заправо фиктивне те да оно што реално и на свесном нивоу егзистира јесу људи и њихови интереси. Институције и правила понашања су углавном последица интереса људи, а у слабиим демократијама су углавном у интересу владајуће елите. С обзиром на ову напомену јасно је да систем у коме држава има велику моћ и улогу у свакодневном животу заправо значи да људи у власти – политичари и са њима блиско повезани људи имају ту моћ.

Са друге стране из политичке теорије је познато да је моћ, поред интереса једна од кључних категорија у политици, те да је политика ништа друго до борба за стицање односно чување или увећање политичке моћи.

Када се примене ове основне поставке на политичку праксу, произилази да политичке елите односно људи на власти теже конзервирању стања, односно очувању система у коме имају велику моћ и бенефиције. Још једна методска опаска коју треба поменути пре него што се пређе на анализу реалног стања, јесте идеја о три нивоа политичког система. Први и најдубљи ниво система чини политичка заједница, односно држава и људи који у њој живе. Други ниво је политички режим који укључује вредности, норме и процедуре а трећи је руководећа гарнитура (Гоати 2008: 58). Ова опаска указује на то да промене руководеће гарнитуре не морају да значе и промене политичког режима односно вредносне и нормативне промене. Изгледа да је Србија добар пример државе где промена руководеће гарнитуре није праћена (или бар не у довољној мери) променом другог слоја политичког система (режима).

Када је реч о Србији, оно што је разликује од већине других постсоцијалистичких држава јесте чињеница да иако је крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века дошло до пада социјалистичког уређења, у њој није дошло до радикалног отклона у односу на претходни период. Док су нпр. у Пољској, Чешкој, Словачкој, на власт почетком деведесетих година дошле снаге које су представљале опозицију претходном комунистичком режиму односно партији, у Србији је тада на власт дошла опција која је представљала континуитет комунистичке партије (уз одређене модификације) а то је Социјалистичка партија Србије (СПС). Тек са падом СПС-а са власти 2000. године на власт је дошла дотадашња опозиција, што је десет година касније у односу на поменуте државе. Међутим, до ток тренутка већ су се формирале и ојачале олигархијске структуре блиске ранијим властима које је касније било тешко разградити. Промене након 2000. су биле заправо површне промене, односно сагледане са аспекта поменуте трослојности политичког система, дошло је до промена руководеће гарнитуре али не и режима. Све ово не значи нужно да током деведесетих и касније током двехиљадитих година није било транзиционих активности као што су приватизација, либерализација тржишта и сл. Међутим, ови процеси су се често одвијали нетранспарентно и на начин да одређене групе задрже или увећају своју моћ и бенефициране позиције у друштву. Тако је транзиција у Србији заправо постала пародија транзиције а уместо истинске демократије и слободног тржишта, настала је нека врста „државног капитализма“ и система на који указује жаргонски израз „буразерска економија“. Овде се налази и основа недемократичности система упркос томе што је Србија формално демократска држава. Заправо основна претпоставка у овом раду је да Србија јесте демократска држава са мало демократичности.

Транзиција и питања демократије и демократичности

Дакле, у основи овог рада је разликовање демократије и демократичности те хипотеза да Република Србија испуњава услове да би се означила

као демократска држава, али да је врло проблематична ситуација по питању њене демократичности. Да би се ово образложило, најпре треба указати на значење ове две категорије. Да ли је држава демократска или не зависи првенствено од формалних услова. Неки од основних услова су: слободни и демократски избори и подела власти, тржишна економија, владавина права. Међутим, много је сложенија категорија демократичности система и да би се дошло до колико-толико поузданих исказа о томе неопходне су продубљене и веома пажљиве анализе. За демократичност би се у општем смислу могло рећи да је непосредно везана за то колико је целокупан систем у служби свих грађана односно јавног интереса а колико је заправо у служби интересних или олигархијских група. Уколико је политички систем тачније политичка арена и систем државног управљања отворен за улазак нових актера и уколико грађани имају реалну могућност утицања на јавне одлуке (не само на дан избора) онда се може говорити о отвореном и демократском систему и обратно.

Да би се дошло до суда о демократичности у Србији треба анализирати степен отворености партијске арене, могућност утицаја грађана на доношење одлука и јавне политике, те степен (де)концентрације политичке моћи.

Прецизније, (не)демократичност система у Србији се може описати и доказати кроз две кључне димензије. Једна је могућност грађана да утичу на процес доношења јавних одлука и појава нових актера на политичкој сцени (отвореност партијског система), а друга је квантум и структура моћи којом располажу политичари а што се може утврдити на основу величине јавног сектора, степена интервенционизма државе у економске токове као и на основу државне имовине (или колоквијално речено величине „партијског плена“). Када при свему томе „архитектура“ политичког система продукује концентрацију моћи код малог броја људи, онда је јасно да се сви ови ресурси могу (зло)употребљавати у интересу малобројних група а на уштрб свих грађана односно општег интереса. Уколико су ове претпоставке тачне, онда се намећу и могућа решења за превазилажење ових проблема о чему ће више речи бити у последњем сегменту рада.

Могућност утицања грађана на јавне политике и процес доношења одлука

Државе се међу собом разлику по томе што се у неким демократски потенцијал грађана испољава само на дан избора, након којих власт наставља да ради мање-више исто не обазирјући се на потребе грађана и између оних код којих постоји чвршћа веза те могућност грађана и јавности да интензивно утичу на јавне политике.

Схваћена на овај начин, демократичност у некој држави па и Србији се може мерити на барем два начина:

1. Анализа одлука централне власти, заступљеност јавног интереса, формални механизми којим грађани могу да утичу на одлуке власти и механизам заступања локалних интереса, и

2. Могућност утицања грађана на доношење одлука у локалној средини (утицање на локалну власт), а предуслов за то је да општине и градови заиста имају моћ доношења одлука од значаја за живот људи (Станчетић 2012: 193).

У Србији као и у осталим демократским државама, постоје уобичајени механизми непосредне демократије попут народне иницијативе и референдума. Ово су и уставне категорије будући да у Уставу Републике Србије стоји да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко слободних представника (Устав РС: члан 2, став 1). Иако је формално-правно гледајући облицима непосредне демократија дата велика важност, њихова применљивост и значај у пракси су минорни. На ово указује анализа политичке праксе у којој је било веома мало примера коришћења ових инструмената. Па чак и када је било примене ових инструмената радило се углавном о њиховој инструментализацији од стране политичких партија а не о аутохтоним иницијативама потеклих од грађана.

Ипак, демократичност се може посматрати и са аспекта реалнијих могућности грађана и јавности уопште да утичу на одлуке власти. Уколико се јавне одлуке (нпр. закони) доносе транспарентно, уз организовање јавних дебата онда је свакако реч о демократичном одлучивању. Насупрот томе стоје одлуке које се доносе „иза затворених врата“ и далеко од очију јавности. Одређене помаке у овој области су подстакле информационе технологије будући да лака доступност информација форсира законодавца да предлог закона учини доступним јавности. Ипак, процена је да се велики број одлука у Србији и даље доноси нетранспарентно те је тешко утицати на њихову садржину (уколико се не ради о групама које су блиској вези са политичким центрима моћи).

Постоји још једна (начелна) могућност утицања на одлуке централне власти а то је агрегирање интереса на локалном или регионалном нивоу који се потом организовано заступају у централним органима власти. Ипак, овакав механизам формално не постоји у политичком систему Србије те ово може бити инструмент о чијој се примени може размишљати у будућности.

Укупно узевши, могућност утицања грађанства и јавности на централне одлуке и даље је скроман. У условима ниже политичке културе, суптилне или отворене контроле медија, политичке елите су зависније од добро организованих интересних група и великих финансијера него од просечног грађанина, те оне самим тим и нису претерано заинтересоване за овакав вид комуникације са грађанима. Њихов (ре)избор ће више зависти од њихове представе у медијима него од реалних резултата које су постигли.

*

Иако постоје често и свесне тенденције избегавања транспарентности у одлучивању, могућност утицања на централне одлуке је ограничена и због објективних околности. Реч је о техничко-административним ограничењима али и природи самих одлука (често се ради о општим одлукама или одлукама о којима просечан грађанин нема интересовања). Међутим, потпуно је другачија ситуација када је реч о укључености грађана у доношење одлука на локалном нивоу. Локалне одлуке и службе непосредно утичу на свакодневни живот и

квалитет грађана. Осим тога комуникација локалних власти и грађана је далеко лакша него комуникација централне власти и грађана. Међутим, да би се говорило о демократичности на локалном нивоу постоји још један важан услов а то су реалне надлежности и финансијска моћ локалних самоуправа, односно задовољавајући ниво децентрализације.

Међутим, Србија је спада у групу централизоване европских држава. О степену (де)централизације једне државе најбоље се може судити на основу односа јавног трошка на локалном и централном нивоу као и структуре буџета локалних власти (изворни приходи и државна давања). Рафинирана анализа би поред финансијских аспекта укључила и овлашћења и послове локалних самоуправа као и административне препреке које угрожавају формално дату аутономију локалним самоуправама.

Кад је реч о републичком буџету и издвајањима (трансферима) за локалну самоуправу, може се констатовати скромна сума новца. Примера ради, 2009. године буџет Србије је износио 699 милијарди динара (приходи), а од тога је за трансфере нижим нивоима власти планирано 73,6 милијарди динара (укључујући дакле и АП), а само градовима и општинама 40,7 милијарди, што је било око 6% буџета. Седам година касније, 2016. године од 997 милијарди динара, трансфери општинама и градовима износе 33 милијарде динара, што је процентуално гледано још ниже у односу на поменути 2009. годину (са око 6% на око 3,3%), (Закон о буџету Републике Србије за 2016).

Наредни индикатор развијености локалног нивоа управљања су приходи (нарочито изворни) локалних самоуправа. По једном истраживању просечни приходи општине у Србији су: изворни приходи (23%), државни приходи (44%), донације и поклони (3%) и остали приходи (30%), (Локална управа у Србији – стање и потенцијали, 2009).

По још једном истраживању просечна јединица локалне самоуправе је пре десет година располагала буџетом од око 11,3 милиона евра а трошак функционисања локалне самоуправе у 2006. години износио је око 220 евра по глави становника (Васиљевић 2008: 183-227). Међутим, када се из ових бројева елиминише град Београд, онда је сума новца намењена локалним самоуправама још мања. У међувремену је до данашњих дана долазило до осцилација по питању финансирања локалних самоуправа. Закон о финансирању локалне самоуправе из 2006. донео је извесне помаке, међутим, у последње време поново је приметан тренд ка централизацији и смањењу трансфера локалним самоуправама.

Сходно реченом, може се извести општи закључак да је учешће грађана у обликовању јавних политика и доношењу одлука још увек на скромном нивоу. На локалном нивоу постоји простор за интензивнију партиципацију, али с обзиром на мала овлашћења општина те њихову зависност од централне власти, па и партијских централа, утисак је да је грађанска партиципација на локалном нивоу и даље ниска. Још један системски проблем који иде „под руку“ са овим закључком је и то што власт може некажњено да прође уколико игнорише захтеве из друштва. До недавно је у пракси постојао систем везаних ман-

дата по коме је власник мандата у локалној скупштини и парламенту био не посланик, него странка. То је значило да посланик и није прави заступник грађана већ партије која се појављивала као посредник у изборима између грађана и власти, па је била упитна и природа непосредности избора у Србији. Ипак, ово решење је недавно укинута, али политичка култура као и везаност политичких партија за олигархијске центре моћи чине да су изборни успеси више детерминирани овим везама него односом према грађанима.

Коначно, осим посредног и повременог утицаја на процес доношења политичких и уопште јавних одлука стоји и непосредно укључивање у политички и јавни живот. Управо је вероватноћа остварења такве могућности добар индикатор демократичности једног друштва. Реч је заправо о отворености партијског система. Ипак, прилично високо цензус (5%), као и веома сложене и скупе административне процедуре за кандидатуру на изборима утичу на отежавање уласка на политичку сцену. Ако се при томе дода су и медији под суптилним или директним и отвореним утицајем већ етаблираних политичких структура – партија, онда је заиста тешко да се пређе цензус и непосредно уђе у политички живот.

Моћ политичара – величина партијског плена

Друга претпоставка овог рада је да систем јавног управљања у Србији продукује велику концентрацију моћи која проистиче из велике редистрибутивне и интервенционистичке улоге државе, великог јавног сектора и државне имовине. Другим речима велики је тзв. „партијски колач“ или плен. О овоме најбоље говоре подаци, али и многе индиције будући да често није лако доћи (ако уопште и постоје) до релевантних података.

Најпре држава је тренутно највећи послодавац у Србији. По расположивим подацима од пре неколико година чак 780 00 људи је било запослено у јавном сектору (изјава министра финансија Лазара Крстића, 2014). Овај број сам по себи не би говорио много, будући да широм Европе постоје државе за великим јавним сектором. Међутим, проблематичан је однос са бројем запослених у приватном – производном сектору. Наиме, од укупног броја запослених поменути број чини чак 45%. Поређења ради, овај проценат у источноевропским државама износи око 18% а у ЕУ око 12% (Привредна комора Србије). Ако се при томе узме у обзир и прилично низак БДП по глави у Србији, онда се још јасније сагледавају димензије и значај јавног сектора, односно непосредне последице одлуке политичара за велики број људи запослених у јавном сектору.

Друго што указује на квантум моћи политичара је државно власништво над знатним делом привредне имовине. По неким проценама од пре неколико година држава је била власник око 30% укупне привредне имовине, те у ситуацији да одређује и контролише око 45 до 50% цена (Политика, 2009). Осим тога држава даје дозволе, прописује контингенте и алоцира велику количину вредности при чему има могућност да подстиче једна а гуши друга тржишта.

Са овим у вези је и питање укупног власништва државе Србије. Занимљиво је да се и данас у јавности често чује како се не зна тачно шта држава поседује, те да се стално најављује увођење реда у овој области. Намеће се основана претпоставка или сумња да неко заправо не жели да ови подаци буду транспарентни и лако доступни. Ово питање постаје још занимљивије ако се помене да је заправо још 2012. године реализован пројекат: „Катастар непокретности и упис права у Србији“ уз помоћ Светске банке која је финансирала овај пројекат са више десетина милиона долара. Тада је утврђено следеће: „држава је евидентирана као власник више стотина хиљада објеката, станова, пословних простора. Тачније, држава има више од 19.000 службених зграда и 4.700 пословних зграда. У власништву има и 884.000 хектара пољопривредног земљишта, близу милион хектара шумског и више од 400.000 хектара грађевинског земљишта“ (Данас, 2012). Осим ових података објављена је и процена да је вредност неискоришћене државне имовине чак око 180 милијарди евра! Наравно намеће се питање да ли је имовина која се води као неискоришћена заиста увек неискоришћена или је злоупотребљена. Интересантно је да је тада ова информација дата у другом Дневнику РТС у другој половини емисије, а да је није било ни у најавној шпици нити је касније било говора о овоме у јавности и медијима (РТС Дневник 2, 2012).

Наредни велики део партијског плена су јавна предузећа. По подацима Народне банке из 2012. године у Србији је постојало 716 јавних предузећа (Народна банка Србије, 2012). У овај број су спадала и локална и државна јавна предузећа. У каталогу Повереника за информације од јавног значаја наведено је 89 предузећа са већинским државним капиталом, што је око 10% укупног броја јавних предузећа. По најновијим доступним подацима на интернет страни Министарства привреде постоји списак ЈП чији је оснивач држава тј. Република, од којих су 23 јавна предузећа а остала у форми а.д. или д.о.о (Министарство привреде 2016, Списак јавних предузећа).

У вези јавних предузећа дужи низ година се истичу резултати њиховог пословања. Ти резултати су представљали заправо велике губитке који су се најчешће покривали из државног буџета, а власти су то оправдавале социјалном функцијом јавних предузећа. Илустрације ради, по подацима Привредне коморе Србије, 2012. године највеће губитке у привреди су имала управо јавна предузећа (87% укупних губитака свих предузећа у Србији). Међу губиташима су предњачили ЈП Србијасгаз са губитком од 35 милијарди евра, затим Железнице Србије са 16,6 милијарди динара губитка, и Петрохемија са 12 милијарди губитка. Само ова три предузећа су допринела губицима са чак 63 милијарди динара (РТС, 12.06.2013).

Поменути бројеви и година пословања су тек илустративни пример. 2012. се помиње као изузетно лоша година, али губици нису изостајали ни ранијих година. И поред лоших резултата евидентно је да неуспех јавних предузећа не погађа оне који њима руководе. Тако, на пример, по наводима из медија плата директора ЈП Србијасгаса, највећег губитника, је још 2010. године износила 320 хиљада динара, док је директор ЈП Железнице Србије примао плату већу од председника државе (Блиц, 2014). Врло је упечатљив и податак

да је у 2012. години дошло до отказа у великом делу српске привреде (14 000 отказа), док је у јавним предузећима посао добило око хиљаду људи (Транспарентност у раду јавних предузећа, 2013: 8).

Све ово указује на нетржишне принципе и повлашћен однос јавних предузећа. „Нетржишност“ јавних предузећа оптерећује „здраву“ привреду, приватни сектор и уопште грађане. Порески обвезници и успешне приватне фирме практично издржавају неуспех пословања јавних предузећа кроз порезе и намете које морају да плаћају. Све ово ствара парадоксалну ситуацију у којој су успешни субјекти у економији и на тржишту на изванредан начин кажњени а неуспешни награђени.

У последње време у медијима политичари пласирају информације по којима се поправља стање са јавним предузећима те да су почели да се остварују и добици. Међутим, боље упућени напомињу да се најчешће ради о променама у администрацији прихода и расхода, па се нпр. државне субвенције третирају као профит?! У сваком случају јавна предузећа и даље остају проблематична област, о чему сведоче и извештаји Европске комисије о напретку Србије у евроинтеграцијама (Извештај о напретку Србије, 2013: 20-21, 2015: 15, 62).

Упркос поменути проблемима, свих ових година мало шта се променило по питању јавних предузећа. Често се у јавности чује да је проблем недостатак политичке воље. Добро објашњење за изостанак промена у овој области може бити идеја о тзв. цеховским интересима партија. Реч је о интересима или користима које се односе на целу политичку елиту и политичаре (нпр. што већи посланички имунитет, повећање посланичких плата итд.). Сходно овоме у њиховом интересу је и што већи политички плен те могућност што слободнијег његовог коришћења (право на управљање државним органима, институцијама, јавним предузећима).

Укратко јавна предузећа представљају велики део „партијског плена“ и поред тзв. партијског пореза она често служе и за „збрињавање партијских војника“ односно награђивање партијских активиста који су допринели изборној победи партије (и то најчешће обезбеђивањем сигурних гласова).

Коначно, као допуна поменути аргументима може се навести величина и структура државних прихода и расхода (државна потрошња). Државна потрошња у Србији износи око 45% БДП-а, што не одудара од других европских држава. У скандинавским земљама попут Шведске или Финске, или у Данској овај проценат је знатно већи – око 60%. Свакако реч је о богатим државама са високим животним стандардом. Због тога сама величина јавног сектора и државна потрошња не говори много уколико се у анализу не уведе још једна категорија а то је фискално оптерећење и релативни порески притисак. То значи да постоје државе са вишим порезима и великим јавним сектором али у којима се велики део те вредности заиста враћа друштву у форми услуга или на друге начине. Дакле, реална тежина фискалног терета не зависи само од висине фискалних прихода, већ и од тога како се фискални приходи употребљавају. Другим речима, ако се фискални приходи враћају привреди у облику субвенција, те становништву у облику социјалних давања односно на неке друге начине, њихов притисак је мањи него што то по подацима о издвајањима изгледа (Радичић, Раичевић 2008: 21).

Због ограничености простора у овом раду не може се ићи у детаљније анализе, али овлашни поглед на структуру консолидованих прихода и расхода републике Србије јасно указује да највећи део прихода долази од пореза на додату вредност (око четвртине), затим акциза (14-15%) и социјалних доприноса (око 30%). Сходно овоме највећи део пореза пада на крајње потрошаче односно грађане као целину јер они практично носе терет ПДВа и акциза. У социјалне доприносе спадају пензијско и инвалидско осигурање, здравствено осигурање и осигурање за случај незапосленост, а обвезници су: запослени, послодавци, предузетници и пољопривредници.

Са расходне стране доминирају пензије и расходи за запослене у јавном сектору (ове две ставке чине преко 50% расхода). Дакле, највећи део терета јавне потрошње носе сви грађани (кроз акцизе и пдв) као и део запосленог становништва и послодаваца. Са друге стране новац се расходује на изузетно велик јавни сектор и пензије (текући трошкови) што јасно указује на то да се постојећа количина новца углавном прелива из једних руку, без стварања нове вредности.

Централизација моћи

До сада описани сегменти указују на величину и значај јавног сектора односно на велике државне ресурсе којима управљају изабрани политичари односно власт. Ови ресурси могу бити у функцији општег тј. јавног интереса, али могу бити и злоупотребљени те стављени у функцију богаћења и стицања бенефиција појединаца или малобројних група „повлашћених“. Који сценариј ће превагнути зависи не само од етичких назора политичке елите већ и од организације самог система јавног управљања, односно од тога да ли је моћ распоређена и балансирана између већег броја актера или се она концентрише око малог броја људи. Наиме, уколико је систем централизован потенцијалним интересним групама ће лакше бити да идентификују кључне актере у политици и да реализују своје парцијалне интересе, односно да цео систем поставе у своју службу, уместо да је у служби свих грађана (јавног интереса). Још једна претпоставка у овом раду је да систем у Србији продукује централизацију политичке моћи, што ће бити и образложено.

Из политичке теорије а и праксе је познато да политичка елита настоји да увећава или бар сачува моћ коју има. Анализа политичког система Србије, нарочито његових елемената (партијски и изборни систем) указује на то да моћ политичара не зависи толико од воље и подршке грађана (осим на изборима што је релативно ретко), колико од подршке и веза са економским центрима моћи односно од новца и ресурса којим располажу. Следећа битна констатација је да су партије у Србији прилично ауторитарне организације (Гоати, 2004: 126-139). То су странке у којима главну реч имају партијске вође и њихов најближи круг сарадника. Поред тога те исте странке су до последњих избора биле практично власници мандата (систем везаних мандата) и јавних служби. Већ је указано на величину „партијског колача“ који се дели након победе на

изборима с обзиром на бројне надлежности и функције државе. У условима велике незапослености и општег осиромашења друштва, многи своју шансу покушавају да нађу у партијском ангажману и некој јавној функцији. И тако с обзиром на партијску ауторитарност као и на мотиве због којих се највећи број људи ангажује у партијским активностима, политичар који обавља јавну функцију у име своје странке може да буде лако смењен уколико уради нешто противно страначком интересу. Другим речима политичар се на јавној функцији понаша у складу са принципима и интересима онако како их дефинише странка односно њен председник и узан круг људи око њега.

Иако у политичком систему Србије формално постоји баланс моћи, он је у реалности готово невидљив. Непосредно бирани председник (карактеристика председничких система) са релативно мало овлашћења (карактеристика парламентарних система) сврстава Србију у полупредседнички систем. Идеја је да се направи изванредан баланс између председника кога грађани директно бирају и премијера и владе које бира скупштина. Међутим, ако једна странка поседује и председнички мандат и мандат председника владе, јасно да баланса моћи неће бити и да ће највероватније доминирати онај ко је у исто време и председник странке.

Као контраатежа законодавној и извршној власти која би требала да делује у случајевима кршења закона и људских права стоји судска власт. Међутим и у појединим сегментима судске власти учињен је корак ка централизацији и фактички ка зависности од извршне власти. На пример у Уставном суду Републике Србије који има 15 чланова а које по 172. члану Устава њих пет бира Народна скупштина, пет именује председник Републике а пет општа седница Врховног касационог суда Србије. Када једна странка доминира Владом, а посредно и скупштином а при томе располаже и председничким мандатом, јасно је колика је могућност утицаја политичара или прецизније владајуће странке на Уставни суд. Још један проблем представља и судски буџет односно количина новца намењеног за потребе судства. Ускраћивањем финансијских средстава власт има могућност да врши притисак на рад судова и да уколико је то у интересу политичара на власти, успорава доношење судских пресуда.

На основу овог кратког приказа постаје јасније да је централизација политичке моћи и немогућност контролисања извршне власти у језгру проблема не само јавних предузећа већ и функционисања јавног сектора уопште.

Могућа решења

На крају треба дати осврт ка будућности и могућа унапређења система јавног управљања и унапређења демократичности. С обзиром на претпоставке и аргументе дате у овом раду, намеће се и начелна смерница будућих реформи које би у основи требало да садрже другачију дистрибуцију политичке моћи, односно децентрализацију и расподелу моћи између већег броја политичких

актера. Говорећи у општијим категоријама, будућа реформа би требало да се базира на хоризонталној и вертикалној дисперзији политичке моћи.

Када је реч о вертикалној дисперзији моћи, мисли се заправо на процес децентрализације у коме би нижи нивои власти (првенствено градови и општине) добили већа овлашћења и финансијску моћ у складу са принципом субсидијарности (који је иначе утемељен у Европској повељи о локалној самоуправи). Критичари овог процеса као контраргумент интензивнијој децентрализацији наводе упитност управљачких капацитета на локалном нивоу као и могућност повећања корупције на локалном нивоу. Ипак, студиозна истраживања о процесу децентрализације указују да то није процес који се односи само на пуки пренос овлашћења већ укључује и симултано оспособљавање локалног нивоа за ефективно управљање и нове надлежности. Осим тога питање је шта је узрок а шта последица, односно да ли је смањења способност управљања на локалном нивоу заправо последица централизације. Када је реч пак о аргументу да би децентрализација повећала корупцију на локалном нивоу, истраживања такође оповргавају ове претпоставке. Наиме, корупција је по правилу већа у централизованим него децентрализованим државама. Како процесом децентрализације општине и градови добијају већа овлашћења, та овлашћења се, истина, могу и злоупотребити. Тада долази до појаве корупције, међутим реч је о појединачној или локалној корупцији чија је штета далеко мања по друштво него од системске корупције која се кроз процес децентрализације смањује.

У вези са процесом децентрализације, а с обзиром на политичку културу и односе у Србији требало би инсистирати и на еманципацији локалних самоуправа од централне власти, односно локалних политичара од партијских централа. Сходно томе, требало би јачати везу грађана и локалних партија односно политичара. Ово би се могло постићи кроз нека решења као што су: одржавање локалних избора мимо парламентарних, увођење промена у локалном изборном систему (гласање за личности а не партијске листе), непосредан избор градоначелника, стимулација локалних група и партија.

Када је реч о другој димензији обуздавања политичке моћи, као могући правци деловања могу се навести неколико реформских модела и бројни инструменти који су већ реализовани или се реализују у многим државама света и Европе (Станчетић, 2015). Различити модели и инструменти у основи имају два циља: јефтину и ефикасну власт. Ово се постиже кроз увођење нових модела управљања попут: управљања путем резултата, стратешког управљања, односно бројних инструмената као што су уговори, агенцификација и сл. (Лане, 2012). Два основна принципа која стоје у позадини свих ових приступа су транспарентност и одговорност. Осим тога по новим моделима јавног управљања држава се повлачи из улоге непосредног управљача и једног од актера у јавном сектору у улогу креатора правила и гаранта поштовања стандарда (нарочито кад је реч о јавним услугама). Повлачење државе из непосредног управљања би подразумевало и слободније тржиште, ослобађање здравог дела привреде од стега државе, те подстицање конкуренције, која по правилу доводи до подизања квалитета роба и услуга.

Иако је питање реформе јавног управљања и политичког система сложено, већ вишедеценијска искуства, односно наука и пракса нуде многе смернице и умногоме олакшавају утврђивање оптималног модела реформе у датој држави. Међутим, много теже питање је тзв. политичка воља. Ово произилази из „напетости“ дијалектике политике која тежи моћи са једне стране и реформским процесима који подразумевају углавном ограничавање и „кроћење“ те моћи. Процеси као што су децентрализација, деполитизација, професионализација итд. су процеси који доводе до смањења моћи политичарима, а моћ је, не треба заборавити, једна од кључних категорија у политици.

Литература:

1. Dye, Thomas R. (2002): *Understanding Public Policy*, New Jersey, Prentice Hall.
2. Goati, Vladimir (2004): *Partije i partijski sistemi u Srbiji*, Odbor za građansku inicijativu – OGICentar, Niš.
3. Goati, Vladimir (2008): *Političke partije i partijski sistemi*, FPN u Crnoj gori, Podgorica.
4. Lane, Jan-Erik (2012): *Državno upravljanje: razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja*, Službeni glasnik, Megatrend univerzitet, Beograd.
5. Marjanović, Jovan (1999): *Teorija politike*, Akademska misao Beograd.
6. Matić, Milan, Milan Podunavac (1997): *Politički sistem*, FPN i Čigoja, Beograd.
7. Radičić, Marko, Božidar Raičević (2008): *Javne Finansije, teorija i praksa*, Ekonomski fakultet univerziteta Novi Sad.
8. Stančetić, Veran (2012): *Reforma upravljanja u savremenoj državi – razvojni i demokratski potencijali decentralizovane države*, Službeni glasnik, Beograd.
9. Stančetić, Veran (2015): *Reforma javne uprave – ka novoj javnoj upravi*, FPN i Čigoja, Beograd.
10. Vasiljević, Dušan (2008): Novi zakonski okvir za lokalnu samoupravu u Srbiji, u: *Modeli organizacije lokalne samouprave*, ur: Zdravko Zlokapa i Dušan Damjanović, PALGO centar, Beograd.

Закони и документи:

1. Закон о средствима у својини Републике Србије (Сл. гласник 53/95)
2. Закон о буџету Републике Србије за 2016. годину
3. Устав Републике Србије
4. Извештаји Европске комисије о напретку Србије за 2013. и 2015.
5. Локална самоуправа у Србији – стање и потенцијали, 2009, Министарство за државну управу и локалну самоуправу

Медији и интернет извори:

1. Krstić: U javnom sektoru radi 780 000 ljudi, RTS, objavljeno 26.01.2014, na internetu: <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/5/ekonomija/1504671/krstic-u-javnom-sektoru-radi-780000-ljudi.html>
2. Manje države, manje i korupcije, Politika, objavljeno 6.12.2009, na internetu: <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Srbija-protiv-korupcije/Manje-drzave-manje-i-korupcije.lt.html>

3. Neiskorišćeni resursi, Danas, objavljeno 31.08. 2012, na internetu:
http://www.danas.rs/dodaci/vikend/plave_strane/neiskorisцени_resursи__pa_sta_cemu_zu_rba.45.html?news_id=246899
4. Dnevnik 2, emitovan 27.08.2012.
5. Spisak javnih preduzeća sa internet strane Narodne banke Srbije:
http://www.nbs.rs/internet/latinica/10/10_7/javna_preduzeca/javna_preduzeca_2012_01.xls.
6. Poverenik za informacije od javnog značaja, <http://www.poverenik.org.rs/sr/zakon-i-podz-akti-.html>
7. Ministarstvo privrede, Spisak javnih preduzeća: <http://www.privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2015/05/Spisak-Javnih-Preduzeca-25.05.2016..pdf>
8. Radio televizija Srbije,
<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/Ekonomija/1341788/%22Srbijagas%22+na+%C4%8Delu+liste+gubita%C5%A1a.html>.
9. Bajatović mesečno prima 1.345.000 dinara, Blic, objavljeno 14.05.2010. na internetu:
<http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/189238/Bajatovic-mesecno-prima-1345000-dinara>.
10. Transparentnost u radu javnih preduzeća, 2013. Udruženje Eutopija, Beograd,
<http://pistoljka.rs/public/banners/javna-preduzeca.pdf>

GOVERNANCE REFORM AND (NON)DEMOCRACY IN SERBIA

Summary: This article is based on the distinction between categories of formal democracy and real democracy, and the hypothesis that although Serbia is formally speaking a democratic country, it is not satisfactorily democratic in practice. This postulate comes from the view that the system of governance function more as a service to present political-oligarchic structures, than to public interest and citizens.

One of the main problems is the concentration of political power by a small number of people. It stems from the time of socialism when the country had a large redistributive role and vast resources.

The paper presents the arguments in favor of these assumptions; possible solutions to improve the system of democracy are offered as well. These solutions can succinctly be defined as the horizontal and vertical dispersion of political power.

Key words: democracy, party spoils, state resources, governance, power, reforms