
У потрази за снажном државом

– или како излечити

институционалну импотентност

„Петооктобарске републике”

Милош Јовановић

УВОД

Сцена се одиграва крајем новембра 2007. године у Бадену (Аустроја), током последње рунде преговора о статусу Косова и Метохије под окриљем међународне посредничке Тројке. У контексту одговора на питање о томе каква би могла бити реакција Републике Србије на евентуалне једностране акције привремених институција у Приштини, долази до озбиљног и – за све присутне – крајње приметног размимоилажења између тадашњег председника Републике Србије Бориса Тадића и тадашњег председника Владе, Војислава Коштунице. Ова непријатна и – са аспекта државног достојанства и државних интереса – крајње недолична слика навела је тада Феодора Старчевића, амбасадора Србије при Уједињеним нацијама и члана српске делегације, да прокоментарише како смо се ми, за разлику од *unity* тима косовских Албанаца, том приликом показали као *disunity team*.

Много више од пуке анегдоте, описани догађај представља илустрацију немоћи државе у једном за Србију судбоносном тренутку. Наведена немоћ нема наравно за једини узрок личности које су се тада налазиле на највишим државним функцијама нити њихове међусобне односе. Државна импотентност, која се том приликом исказала, непосредно је укоренења у озбиљним мањкавостима институционалног

КА СРПСКОМ СТАНОВИШТУ

и политичког система „Петооктобарске републике” који је створен доласком ДОС-а на власт крајем 2000. године.¹

Прва од наведених мањкавости лежи у чињеници да је уставни режим Србије – ни парламентарни ни председнички, али ни истински полупредседнички по узору на француску Пету републику – у бити лош хибрид који је стварањем два различита потенцијална центра моћи (функција председника републике и функција председника владе) располутио извршну власт. У случају „кохабитације”, и без корективних механизма који постоје у француском политичком систему, овакво институционално уређење може довести до озбиљних потешкоћа у функционисању државе, што се, нажалост, показало као тачно у најгорем могућем тренутку: приликом сецесије јужне српске покрајине Косова и Метохије, о чему понајбоље сведочи претходно описани догађај из Бадена.

Међутим, деструктивни потенцијал оваквог уставног решења суштински је ослобођен тек након 2000. године кроз увођење пропорционалног изборног система који је, дробљењем српске политичке сцене и партијском „феудализацијом” извршне власти (Јовановић 2005), додатно урушио сваку могућност стварања снажног институционалног и политичког поретка у држави.

Када се овим елементима придода и концепт територијалног уређења Републике Србије, који у суштини и данас проистиче из комунистичких схватања о „националном питању” у Југославији и територијалним аутономијама и који за државу још представља озбиљан извор нестабилности, онда се добија једна заокружена и суморна слика институционалног и политичког система који се показао као крајње нестабилан и у потпуности неефикасан.

¹ Чињеница да је 2006. године донет нов Устав Републике Србије није битно променила основне (негативне) карактеристике институционалног и политичког система „Петооктобарске републике”. Професор Ратко Марковић с правом наводи да се уосталом тешко може говорити о новом уставу с обзиром на истоветност „концепција основних уставних института” између Устава из 1990. године и Устава из 2006. године (Марковић 2007, стр. 11). Утолико се може, независно од усвајања новог устава, говорити о континуитету институционалног и политичког система „Петооктобарске републике” од краја 2000. године до данас. Овакав се став може изрећи тим пре што негативне црте поменутог система не проистичу искључиво из уставног уређења.

КА СРПСКОМ СТАНОВИШТУ

Нестабилан: довољно је осврнути се на чињеницу да је Србија у периоду од тринаест година (од децембра 2000. до марта 2014) променила пет влада, проистеклих четири пута из ванредних (2000, 2003, 2007, 2008) и једном из редовних (2012) парламентарних избора. Оваква политичка нестабилност, у којој је просечно трајање мандата једне владе нешто дуже од две и по године (готово упола мање од предвиђеног) и у којој су ванредни парламентарни избори правило а редовни, изузетак, представљала би озбиљан изазов и за државу са много стабилнијим геополитичким и економским окружењем од Србије.

Неефикасан: довољно је подробније сагледати резултате Србије, односно одсуство истих, у протеклих петнаестак година – Косово и Метохија никада нису били удаљеније од Србије, док центрифугалне тенденције не јењавају ни у осталим крајевима земље; економска ситуација крајње је неповољна који год параметар подвргнули анализи (брuto друштвени производ, привредни раст, незапосленост, јавни дуг, индустријска производња, просечна плата), демографска кретања крајње су алармантна, одбрамбена способност земље је више него упитна, док је о стању у просвети, науци или култури излишно трошити речи. У целини посматрано, биланс је поражавајући. У тој је мери катастрофалан да неминовно захтева одговор на питање како је, и зашто, Србија тако застрашујуће посрнула.

Ако ствари посматрамо из институционалног угла, одговор је прилично једноставан: земља од 2000. године није била вођена, нити је то могла бити. Суштински проблем Србије јесте што је петоктобарским променама држава у институционалном смислу, а самим тим и у политичком, постала обезглављена. Била је напросто брод без кормилара.² А држава, која по речима Шарла де Гола (*Charles de Gaulle*) „одговара за [земљу]” и која се „стара о њеном прошлом наслеђу, њеним данашњим интересима и њеним сутрашњим надама” (*Ch. de Gaulle* 1970, 7), управо мора – више од било ког другог колективног пројекта – бити вођена.

² Тренутна политичка ситуација, са наизглед израженим државним вођством које је оличено у вршењу функције председника Владе од стране Александра Вучића, не сме да завара. Наведено стање у суштини је плод ефикасног политичког инжењеринга страних сила у Србији, а не структурних институционалних промена. Утолико је Србија, у институционално-политичком смислу, и данас брод без (свог) кормилара.

Подсећање на Де Голове речи овде није нимало случајно. Добро знајући да институције морају бити инструмент (не увек довољан, али увек нужан) јаке државе, као што могу бити узрок слабе државе (јер институционална немоћ неминовно проузрокује политичку немоћ), оснивач француске Пете републике управо је хтео да Француској подари снажне институције које ће земљи обезбедити потребну стабилност и неопходан континуитет (Ch. de Gaulle 1970, 23). Средство за постизање циља видео је у институционалној превласти функције председника републике, којег је сликовито описивао као капетана државног брода (Ch. de Gaulle 1970, 288).

Сувишно је напоменути да је данашња Србија миљама удаљена од модела стабилне, ефикасне и вођене државе и да је у институционалном и политичком систему Петооктобарске републике немогуће осмислити (а камоли спровести) озбиљну државну стратегију у било ком домену (економско планирање, политика индустријализације, стратегија одбране или образовања, породична и демографска политика, реформа државне администрације...). Због тога не треба да чуди чињеница да је у ових петнаестак година Србија остварила континуитет једино у назадовању, спавши данас безмало на статус колонијалног поседа.

Из тих разлога су у институционалном систему Републике Србије потребне реформе. Постепене у извршењу, али корените у исходу, промене морају бити спроведене у оба сегмента поделе власти: хоризонталном – кроз ново устројство и међусобне односе највиших органа власти (I), и вертикалном – кроз успостављање новог модела територијалног уређења Републике Србије (II).

I. СТВОРТИ ДЕЛОТВОРАН ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ (проблем хоризонталне поделе власти)

Функционисање политичког система једне земље зависи од два елемента. Први се односи на скуп правила која су утврђена уставом и која се тичу уређења власти и односа главних државних органа. Реч је о уставном режиму. Други елемент односи се на начин на који се прописана правила спроводе, тј. на „доминантну институционалну праксу” која у највећој мери зависи од постојећег страначког система. Реч је о нечему што би се могло назвати и „политичким животом” једне државе (Duhamel, Tusseau 2013, 389–401). У случају Србије промене

су неопходне како у погледу уставног режима (А), тако и у погледу функционисања политичког живота, односно страначког система (Б).

А) ИЗОШТРИТИ МОДЕЛ УСТАВНОГ РЕЖИМА

Уставни режим Србије није лако дефинисати кроз постојеће уставноправне категорије. Ако бисмо полупредседнички режим сматрали неком врстом *хибрида* класичног парламентарног и председничког режима, онда бисмо српски уставни режим могли сматрати *хибридом хибрида* јер положај председника Србије само делимично одговара положају председника у оригиналном француском моделу. Наиме, постоји очигледан несклад између снажног легитимитета који поседује председник Републике, с једне стране, и његових релативно скромних уставних надлежности, с друге стране (1). Стога је положај председника потребно уравнотежити; за то постоје само два начина. Могу се или повећати његова овлашћења или се може променити његов начин избора (2).

1. Уравнотежити „лажни” полупредседнички режим Србије...

Морис Диверже (*Maurice Duverger*) дефинише полупредседнички режим као „режим у којем се председник бира на општим изборима и у којем располаже значајним сопственим надлежностима, али у којем влада, коју води први министар, може остати на власти само уз поверење већине народних посланика” (Duverger 1996, 501). Другим речима, полупредседнички режим преузима по једну фундаменталну карактеристику парламентарног режима – одговорност владе пред парламентом, и председничког режима – избор председника на (не) посредним општим изборима.

Уставни режим Србије предвиђа обе наведене карактеристике, што га на први поглед чини полупредседничким. Не обухвата, међутим, један изразито важан елемент Дивержеове дефиниције која налаже да у полупредседничком режиму председник мора располагати значајним сопственим надлежностима. Реч је о надлежностима које председник може вршити самостално, без „дозволе” (тј. премапотписа) председника владе или ресорног министра.

КА СРПСКОМ СТАНОВИШТУ

Управо такве надлежности недостају српском председнику, чија су овлашћења сличнија онима која поседују председници у класичним парламентарним режимима неголи прерогативама председника француске Пете републике. Наиме, према члану 112. Устава (2006) председник Републике Србије, између осталог, „представља државу у земљи и иностранству, указом проглашава законе [...] предлаже Народној скупштини носиоце функција [...] прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника” и „даје помиловања и одликовања [...]”. По својим надлежностима, дакле, председник Србије, који се бира на непосредним општим изборима, у истом је рангу са председницима Савезне Републике Немачке (СРН) или Италије, који се бирају од стране народних посланика у парламентима и који самим тим не располажу значајним легитимитетом (Rials, Vouhon 2012, 66, 105).

У том светлу је уставни положај председника Србије несумњиво неуравнотежен. Наиме, с једне стране, он располаже, због начина избора, довољним легитимитетом да претендује на пуно вршење политичке власти, док му, с друге стране, скромне надлежности наведену претензију поткопавају. Оваква недоследност само повећава институционалну конфузију коју полупредседнички режим, као „структура са двојном влашћу”, односно устав у којем се утврђује „двовлашће између председника, шефа државе, и премијера који води владу” (Sartori 2003, 144), носи потенцијално у себи.

Институционална конфузија о којој је овде реч најлакше би се могла илустровати следећим питањима: ко је водио Србију у периоду „кохабитације” од 2004. до 2008. године?³ Председник Републике Борис Тадић или председник Владе Војислав Коштуница? Да ли је, ван периода „кохабитације”, председник Републике стварни шеф извршне власти или је то председник Владе? Да ли одговор на ово питање важи за период од 2008. до 2012. године, када су наведене функције обављали Борис Тадић и Мирко Цветковић, подједнако као и за период

³ Појам кохабитације нема у случају Србије „чистоћу” француског значења. Заједничка им је, наиме, идеја према којој председници државе и владе потичу из две различите политичке партије. Разлика се, међутим, огледа у следећем: у Француској наведене партије нису никада у коалицији на власти, као што – услед другачијег страначког система – пречесто морају бити у Србији, већ су једна другој опозиција, с тим што једна има већину у парламенту и самим тим води Владу, док друга „има” председника Републике.

од 2012, односно 2014. године надаље, када су на истим функцијама били Томислав Николић и Ивица Дачић, односно Александар Вучић?

Немогућност давања јасних одговора на ова једноставна питања и постојање клизног, каткад и раствореног центра моћи, проузроковани су управо, иако не искључиво, постојећим уставним режимом. Из тих разлога је неопходно уравнотежити општу конструкцију тако што ће се председнички легитимитет и председничке надлежности коначно уподобити.

2. ...стварањем стварног полупредседничког или чистог парламентарног режима

Као што смо рекли, од две ствари може бити само једна. Или ће се Србија окренути ка стварном полупредседничком режиму или ће постати чисто парламентарна држава.

Прва опција би подразумевала да се надлежности председника Републике уподобе са постојећим легитимитетом, тј. да се његова овлашћења знатно прошире. То би се могло учинити по узору на оригинални француски модел (Јовановић 2013). Према Уставу Пете републике из 1958. године француски председник има низ надлежности које функција председника у Србији махом не познаје. Најважније међу њима тичу се могућности дискреционог распуштања скупштине (члан 12), преузимања свих неопходних мера у ванредним околностима, тј. у случају постојања озбиљне и непосредне претње усмерене против институција, независности нације, територијалног интегритета или извршења међународних обавеза (члан 16) и могућности самосталног, да не кажемо својевољног, именовања првог министра (члан 8) и његовог опозива (уставна конвенција). Треба напоменути и да француски председник „ председава седницама Владе (члан 9), што му омогућава да одређује дневни ред седница а самим тим и да усмерава расправу у одређеном правцу”. Коначно, овим надлежностима треба додати и могућност расписивања референдума (истина на предлог Владе или оба дома парламента), и то о било ком закону који се тиче уређења власти (члан 11).

Давање сличних надлежности председнику Србије умногоме би изоштрило институционалну слику земље. Наиме, наведене надлежности обезбеђују неопходну равнотежу у оквиру институционалног поретка у Француској. Ван кохабитације, оне осигуравају

апсолутну и неспорну превласт председника Републике, што, видели смо, није нужно случај у Србији, где председник Републике, по улози у функционисању институција, може бити, у сличном политичком контексту, подједнако „скоро све” (Борис Тадић) и „скоро ништа” (Томислав Николић).

Неке од надлежности француског председника пружају могућност и избегавања кохабитације. Тако је дискреционо право распуштања скупштине омогућило Франсоа Митерану (*François Mitterrand*) да у два наврата по доласку на власт, 1981. и 1988. године, избегне кохабитацију распуштајући скупштину са десничарском већином.

Уз наведена председничка овлашћења, сва је прилика да би период српске „кохабитације” од 2004. до 2008. године био мање конфузан јер би председник Републике, у датој политичкој конфигурацији, однео превагу над председником Владе.

Ипак, ако чист полупредседнички режим може делимично да одагна институционалну недореченост (само делимично јер се у Француској постојаност односа у периодима кохабитације објашњава стабилним страначким системом), он не може у потпуности да одагна могућност кохабитације као такве јер је она у самој бити овог – у смислу извршне власти – „двоглавог” режима. Наведена чињеница нас упућује на разматрање другог дела алтернативе.

Супротно првој, друга опција би подразумевала да се легитимитет председника Републике усагласи са постојећим надлежностима, тј. да се промени начин његовог избора. Уместо на општим непосредним изборима, председник Републике би се у Србији, као и у свим класичним парламентарним режимима, бирао од стране народних посланика или од стране нешто проширеног тела као у Италији, где у избору председника републике учествују и представници италијанских регија. Тиме би уставни режим Србије био промењен и од квазиполупредседничког постао би парламентарни.

За овакав избор постоји неколико разлога. Прво, опција увођења парламентарног режима несумњиво је једноставнија од опције успостављања чистог полупредседничког, и то са два аспекта. Први се тиче саме промене, која је једноставнија јер би напосто била мањег обима. Други аспект тиче се функционисања таквог уставног режима који би у потпуности избацио из оптицаја све могуће компликације које се потенцијално везују за ситуацију „кохабитације”. Иако сматрамо да кохабитација није нужно негативан феномен

КА СРПСКОМ СТАНОВИШТУ

у институционално-политичком систему какав је француски, и да, штавише, може имати и неке предности, у нестабилној земљи попут Србије она би представљала институционални „луксуз” који држава себи не би смела да дозволи.

Друго, опција успостављања чистог парламентарног режима остварила би континуитет и са променама које су уведене Уставом из 2006. године. Наиме, у односу на Устав из 1990. године, Устав Републике Србије који је данас на снази ослабио је положај председника Републике „гиме што се председник Републике лакше разрешава него што се бира и што му се сужава круг функција које је имао према Уставу Србије из 1990. године” (Марковић 2007, стр. 25), док је, с друге стране, оснажио положај Владе кроз индивидуализацију положаја председника Владе и „због отежаних услова за изгласавање неповерења” (Марковић 2007, стр. 26, 52). Другим речима, Уставом из 2006. године већ је направљен искорак у правцу парламентарног режима. На трагу ове констатације могло би се додатно аргументовати да је увођење чистог парламентарног режима ипак примереније духу српске уставности, односно да је више у складу са њеном традицијом.

Коначно, када се има у виду чињеница да је српска државност од самих својих зачетака била оличена у монархији и да се наведено стање променило тек проглашењем Федеративне Народне Републике Југославије од стране комуниста 29. новембра 1945. године, евентуална тежња ка поновном успостављању монархије лакше би се остварила у чисто парламентарном оквиру, где би симболичка председничка функција била замењена краљевским достојанством без неопходних већих промена у уређењу односа између главних органа извршне власти.

Сви наведени разлози упућују, дакле, на потребу промене уставног режима Србије од квазиполупредседничког ка стварном полупредседничком или, радије, чисто парламентарном. Овом променом, међутим, био би решен само део проблема са којим се суочава српски политички систем. Други део проблема, можда и важнији, тиче се „политичког живота”, односно страначког система.

Б) ОТУПИТИ ПАРТИТОКРАТИЈУ

Појам партитократије означава „дегенерацију парламентарне демократије у облик политичког режима који је карактерисан прекомерним утицајем партијских олигархија на институције, администрацију и целокупан јавни живот, са, као очигледном последицом у присуству изразито пропорционалистичког изборног режима, немоћи и хроничном нестабилношћу владајућих коалиција” (Detragiache 1992, 727). Наведена дефиниција партитократије, осим што верно описује петооктобарску Србију, значајна је јер наводи све елементе једног институционално болесног стања. Када бисмо наведене елементе разложили, демократска патологија о којој је реч могла би се, у општим цртама, представити на следећи начин: пропорционални изборни систем утиче на фрагментацију политичке сцене кроз постојање мноштва политичких партија; због практичне немогућности освајања апсолутне већине, исте су принуђене на различите компромисе, калкулације и коалиције како би се домогле позиција власти; у тој бескрајној игри нестабилних и променљивих владајућих коалиција политичка убеђења брзо се губе а власт почиње да се схвата као плен чије ресурсе ваља расподелити између главних актера система – самих политичких партија. У таквом поретку увек су изразито присутни и клијентелизам и корупција, и, наравно, увек је изразито одсутан и најмањи облик политичке визије.

Да није плод системских потешкоћа Прве италијанске републике (Lauvaux 2004, 907–909), појам партитократије требало би измислити за српску Петооктобарску републику у којој улога партија има у сваком погледу – од дилетантског приступа државним пословима, стављања страначког интереса испред општег, запошљавања по партијској линији, унутарпартијског система вредности који се првенствено заснива на послушности и одсуству критичког мишљења, па све до коришћења државног буџета као извора за лично богаћење – погубне последице.⁴

⁴ Истини за вољу, није се код Срба чекало на потешкоће Прве италијанске Републике нити на италијанског правника Ђузепеа Маранинија (*Giuseppe Maranini*) да скује термин „партитократија” како би се о истим или сличним феноменима говорило, о чему довољно сведоче давно коришћене речи „партајство” или „партијашење”.

Као таква, партитократија неминовно поставља једно питање и тражи један одговор. Питање гласи: како се од партитократије излечити? Одговор гласи: стварањем „већинске демократије” (1), која захтева промену изборног система (2).

1. Неопходно стварање „већинске демократије”...

Представничка демократија може, независно од уставних режима, функционисати на различите начине. Тако се, на пример, политички систем парламентарне Италије, са мноштвом партија, нестабилним коалиционим владама и *sottogoverno*-ом (Bobbio 1981, 16–17), не може поредити са политичким системом парламентарне Велике Британије, стабилне, ефективне и дефинисане власти. Прва помену-та држава припада, уз Холандију, Данску или Белгију (као и француску Четврту републику), категорији невећинских система; друга, уз француску Пету републику, СРН или Шпанију, категорији већинских система.

Ову значајну поделу, која полази од становишта да државом мора бити владано и да грађани морају изабрати оног који ће заиста њоме владати (користи се и термин „владајућа демократија”), дугујемо, као што подвлачи професор Диамел (*Duhamel*) (2013, 33), француским послератним политиколозима и правницима Дивержеу, Лавоу (*Lavau*) и Веделу (*Vedel*). Према њиховом мишљењу, већинска демократија представља систем који – кроз постојање јасно изражене политичке већине, која је изабрана од стране народа, и шефа који је предводи – управо омогућава да се државом ефективно и стабилно влада.

Прецизније речено, већинска демократија подразумева постојање већинског блока или пирамиде, у чијој се основи налази чврста, хомогена и апсолутна парламентарна већина (често једностраначка или пак састављена од две сродне странке), из које проистиче стабилна влада, коју води појединац – први министар, или у полупредседничком режиму – председник републике.

За разлику од ње, у невећинским системима „грађанин ни у ком случају не одређује шефа, јер власт нема шефа и све је учињено да га никада не добије. Грађанин не одређује ни политику [...] свака партија води борбу под сопственом заставом и тек после избора различити представници покушавају да удесе јеловник у којем ће свако

пронаћи нешто што му одговара, без интервенције бирача” (Duhamel, Tusseau 2013, 35).

Као таква, већинска демократија поседује неколико озбиљних предности. Прва се тиче стабилности и континуитета који она пружа носиоцима власти. Друга се односи на принцип политичке одговорности који је неупоредиво делотворнији у оквиру већинске демократије јер се власт може јасно идентификовати за разлику од невећинских система у којима је власт разуђена, што чини да је разуђена и одговорност. Без потребе да улазимо у детаље, довољно је подсетити да српски политички живот обилује примерима где су делови дотадашње власти у изборним кампањама наступали као да су заправо били опозиција (примери Социјалистичке партије Србије или Г17, односно Уједињених региона Србије из 2012. године довољно су елоквентни у том погледу), или примерима константног пребацивања одговорности између политичких актера, олакшаног чињеницом да су у српским политичким играма од 2000. године безмало све политичке партије биле зарад власти у коалицијама са свима осталима.

Коначно, већинска демократија кроз смањен број актера и постојање снажних већинских блокова управо структурише партијски, односно општи политички систем. Утолико је њено постојање можда и значајније од уставног режима. Наиме, стабилност француских институција не проистиче толико из чистог полупредседничког режима колико из постојања већинске демократије, односно постојања јасних парламентарних већина, најчешће једностраначких, на чијем челу се налази – изузев ситуације кохабитације, када место шефа извршне власти преузима први министар – председник републике. Сходно истој механици, нестабилност српских институција није толико проузрокована непостојањем чистог модела уставног режима колико представља последицу постојања невећинске демократије, тј. једног фрагментираног система партија у којем се пре избора никако не може знати какав ће исход, у смислу изгледа владе, на крају бити и каква ће се заиста политика водити јер иста зависи искључиво од страначких комбинација које остају ван домашаја бирача.⁵

Наравно, невећински системи или, како би Лајпхарт рекао, консензациони (консензуални) модели могу функционисати у одређеним

⁵ Несумњив уплив страних амбасада приликом обликовања влада Републике Србије не улази непосредно у домен ове расправе.

социокултуролошким условима и земљама са специфичним демократским традицијама попут Холандије или Швајцарске (Lajphart 2003). У већини случајева, ипак, они ће узроковати политичку нестабилност и неретко партитократију коју већински системи не познају. Остаје питање како доћи до већинске демократије.

2. ...захтева промену изборног система

Питањем изборног система се на неки начин враћамо на категорију уставног режима и на значај правила као одлучујућег фактора за обликовање општег политичког система (јер је питање изборног система несумњиво нормативне природе и део је, барем у материјалном смислу, уставне материје).

Наравно, утицај изборног система на изглед страначког система – који бисмо грубо дефинисали као скуп односа који постоје између одређеног броја политичких партија у оквиру једне државе – не би требало прецењивати. Као што каже Морис Диверже, изборни системи првенствено делују као фактори убрзавања или успоравања тенденција које су проузроковане „националним и идеолошким реалностима, и нарочито социоекономским структурама” (Duverger 1981, 292). Још већа грешка била би, међутим, када бисмо потценили утицај изборних система на структуру страначког система. Довољно је замислити какве би последице у оквиру српског страначког система имало повећање изборног прага (цензуса) или барем његово повећање за листе поднете као резултат предизборних коалиција више странака. Број парламентарних странака засигурно би опао, чиме би дошло до укрупњавања политичке сцене и промене односа унутар ње. Утолико се може рећи да одређени изборни системи неминовно производе одређене последице када су у питању могуће конфигурације страначких система.

Пратећи Дивержеа, може се рећи да пропорционални изборни систем обезбеђује страначки систем са великим бројем партија, да већински двокружни систем води ка биполаризацији страначког система, док већински једнокружни изборни систем фаворизује и одржава бипартизам (Duverger 1981, 289–349).

Дивержеови „закони” су од 1951. године, када је изашло прво издање његове чувене књиге „Политичке партије”, доживели бројне критике, реформулације и додатке, али ни његови највећи критичари

никада нису негирали утицај изборних правила на обликовање страначког система (Sartori 2003, 45–71).

Нема, дакле, сумње да већински изборни системи, због амплификације резултата, односно премије која следује победнику (јер 51% значи све док 49% не значи ништа), омогућавају постојање јасних и чврстих парламентарних већина које представљају темељ стабилних и ефикасних влада. Другим речима, већински изборни систем, кроз могућност стварања „већинске пирамиде” (јасна парламентарна већина – стабилна влада – шеф владе или државе), представља један од најзначајнијих елемената „већинске демократије”.

Исто је тако несумњиво да пропорционални изборни систем производи мноштво партија чија интеракција може проузроковати хроничну институционалну нестабилност, као и многе елементе партитократског (не)функционисања. Чињеница да су пропорционални системи репрезентативнији од већинских, односно да су све политичке тенденције представљене у парламенту, није од великог значаја када се ствари посматрају са аспекта потребне ефикасности у деловању.

Наравно, од интегралног пропорционалног система без изборног прага до већинског једнокружног система постоји низ модалитета, нијанси и комбинација који чине да, рецимо, једна држава попут СРН са, у бити, пропорционалним (тј. полумешовитим) системом ипак спада у категорију већинских демократија.

Све претходно изречено упућује на следећу чињеницу: када је Србија у питању, било би преко потребно изменити постојећи изборни систем како би се кренуло путем укрупњавања политичке сцене и стварања већинске демократије. Постоји прегршт потенцијалних варијанти за промену српског изборног система. Ми ћемо издвојити три за које сматрамо да могу бити примерене.

Прва могућност подразумевала би промене у оквиру постојећег пропорционалног система. Изборни праг (цензус) за странке које наступају на заједничкој листи у оквиру предизборних коалиција морао би бити виши од прага који важи за странке које самостално излазе на изборе и о чијем повећању би се такође могло размишљати. Уз то би се морао напустити и модел интегралног пропорционалног система поделом Србије на више изборних јединица.

Друга варијанта подразумевала би нешто захтевнију промену. Постојећи изборни систем био би замењен полумешовитим системом по узору на систем какав практикује СРН.

КА СРПСКОМ СТАНОВИШТУ

Трећа опција, која се уз прву чини најприхватљивијом, подразумевала би увођење већинског униноминалног отвореног двокружног система који је довољно флексибилан и прилагодљив и који као такав свакако представља најбоље решење у случају преласка са пропорционалног на већински изборни систем (Sartori 2003, 96–97). Могуће је да би униноминални изборни систем утицао и на побољшање квалитета политичког особља у Србији.

У сваком случају, одговарајућа промена изборног система би Србију удаљила од партитократске пошаст и усмерила је, кроз могућност стварања кохерентних (једностраначких или двостраначких) апсолутних већина у парламенту и већинске пирамиде, у правцу већинске демократије.⁶ Србија би тиме добила све оно што јој недостаје: стабилније и кохерентније владе са већим континуитетом и појачаном политичком одговорношћу.

Утолико је промена у оквиру „политичког живота”, односно страначког система значајнија од измена које се тичу „уставног режима”, стриктно говорећи. Да ли то значи да је Србији, када једном почне да функционише као већинска демократија, свеједно какав уставни режим поседује? Није, јер се у постојећем уставном режиму Србије свакако морају одстранити недоследности које се тичу положаја председника Републике. Није, такође, јер – иако нам француска Пета република пружа илустрацију како, у контексту већинске демократије, полупредседнички режим може бити функционалан – остаје чињеница да парламентарни режим инхерентно носи мање могућих трзавица које у полупредседничком режиму проистичу из могућности кохабитације.⁷

Стога, када је у питању хоризонтално уређење власти, може се закључити следеће: зарад побољшања институционалног поретка у земљи потребно је, кроз промену изборног система, уместо

⁶ Стабилност извршне власти, тј. владе, може се додатно осигурати и чисто техничким уставним решењима попут оних која се тичу „рационализације парламентаризма”. Пример једног таквог решења јесте „конструктивно изгласавање неповерења” у СРН које подразумева да се влади може изгласати неповерење само под условом истовременог избора нове владе, тј. новог канцелара.

⁷ Чињеница је, додуше, да и сам избор председника републике на непосредним општим изборима структурише политички систем кроз поларизацију и дуел који се неминовно одвија у другом кругу, чиме се такође доприноси стварању већинске демократије.

партиократије успоставити већинску демократију и уместо лажног полупредседничког режима успоставити стварни полупредседнички или, радије, чисти парламентарни уставни режим.

Мањкавости о којима је до сада било речи нису, међутим, једини извор потешкоћа и нестабилности српског институционалног и политичког система. Поред промена у хоризонталној организацији власти, неопходно је извршити озбиљне измене и у погледу вертикалне организације власти, тј. територијалног уређења државе.

II. „УНИТАРИЗОВАТИ” ДРЖАВУ (проблем вертикалне поделе власти)

Наслов другог дела овог рада може зачудити јер је Србија, посматрано са формалноправног аспекта, несумњиво унитарна држава. Ни постојање аутономних покрајина не мења њену унитарну природу јер исте, које су у Србији успостављене као вид територијалне аутономије, данас не располажу ни приближно широким надлежностима каквим су располагале у оквиру Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, односно њене федералне јединице Социјалистичке Републике Србије. Штавише, када бисмо на тренутак занемарили постојање аутономних покрајина (због чињенице да већи део Србије заправо није територијално организован на овај начин), могли бисмо рећи да је Србија не само унитарна већ и у приличној мери централизована држава.

Да ли описано стање дозвољава онда да се легитимно говори о потреби за „унитаризацијом” Србије? Одговор на ово питање несумњиво је потврдан, и то из више разлога.

Први од њих заснива се на констатацији да актуелно територијално уређење Републике Србије – управо кроз постојање аутономних покрајина – у суштини почива на комунистичком наслеђу за чије неговање данас не постоји ниједно оправдање.

Наведено наслеђе, које је од послератне Србије направило „федерацију у федерацији”, тим је пре нелегитимно јер је – и овде долазимо до другог разлога – имало разорне последице по територијални интегритет Републике Србије, што се наравно најбоље може сагледати кроз постојећу ситуацију у јужној српској покрајини Косову и Метохији.

Коначно, територијално уређење о којем је реч и даље поседује разорни потенцијал за стабилност државе, што се најбоље да видети кроз сталне расправе, полемике и захтеве који се односе на аутономију северне српске покрајине – Војводине.

Када се ове непобитне чињенице имају у виду, онда залагање за „унитаризацију” Србије не би смело нимало да чуди. Сасвим супротно, потпуно је нелогично и чудно непостојање таквог залагања, или барем одсуство његовог снажнијег испољавања. На објашњење ове „нелогичности” осврнућемо се у потоњим разматрањима. До тада је битно нагласити да сви претходно наведени разлози недвосмислено упућују на нужност редефинисања појма територијалне аутономије, односно на неопходност преиспитивања његове примене у оквиру територијалног уређења Републике Србије (А). Тек након одговарајућег преиспитивања територијалне аутономије може се у потпуности приступити проблему вертикалне поделе власти и дати одговор на питање каква је заправо децентрализација потребна Србији (Б).

А) ПРЕИСПИТАТИ ТЕРИТОРИЈАЛНУ АУТОНОМИЈУ

Територијална аутономија се у Србији огледа кроз постојање две аутономне покрајине, али и могуће оснивање нових. Према члану 182. Устава (2006), „Република Србија има Аутономну Покрајину Војводину и Аутономну Покрајину Косово и Метохија”. Посматрано из перспективе територијалне организације државе, могло би се рећи да је статус Војводине као аутономне покрајине упитан (2) управо у оној мери у којој је статус Косова и Метохије као неутуђивог дела Србије неупитан (1).

1. АП Косово и Метохија као неутуђиви део Републике Србије

Чињеница да је Косово и Метохија саставни део Србије потврђена је у нормативном смислу, како на унутрашњем, тако и на међународном плану. У преамбули Устава (2006) наводи се да је „Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе

Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима”. Нормативни део Устава такође предвиђа да ће се „суштинска аутономија Аутономне Покрајине Косово и Метохија” уредити „посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава” (члан 182. став 2). На међународном плану, правно обавезујућа Резолуција Савета безбедности Уједињених нација 1244 од 10. јуна 1999. године недвосмислено гарантује да се решење косовске кризе мора пронаћи у складу са принципима суверенитета и територијалног интегритета Србије (Јовановић 2008, стр. 136–139).

Ако са нормативне равни пређемо на раван политике и фактичко стање, слика је свакако неповољнија. Албанци са Косова и Метохије формализовали су сецесију 17. фебруара 2008. године кроз усвајање једностране декларације о независности, која је до данашњег дана призната од стране стотинак земаља.

Много проблематичнији међутим од признања „независности” Косова и Метохије од стране дела светских држава јесте процес такозване „нормализације” односа између Београда и Приштине који је у суштини започет 2008. године под окриљем Демократске странке. Потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању 29. априла 2008. године, реконфигурација УНМИК-а и прихватање ЕУЛЕКС мисије на јесен исте године, и отпочињање „техничког дијалога” марта 2011. године којим је Србија умногоме олакшала функционисање Косова као „независне” државе (договори о уступању копија матичних и катастарских књига, прихватању личних докумената и регистарских таблица које издају сецесионистичке власти, прихватању косовских диплома, интегрисаном управљању границом, косовској царини, самосталном представљању Косова на регионалним форумима) представљају његове преломне тренутке. Процес „нормализације” осетно је појачан доласком Српске напредне странке на власт 2012. године и кулминирао је потписивањем Бриселског споразума 19. априла 2013. године, на основу кога су укинуте институције Републике Србије које су још функционисале на деловима територије јужне српске покрајине.

Будућност ће показати који ће бити исход процеса „нормализације” односа између Београда и Приштине (процеса који би по замисли ЕУ требало у крајњој инстанци да доведе до признања „независности” Косова од стране Србије), али сасвим је извесно да ће КиМ за неодређено време остати у специфичној ситуацији као српска

територија која није под фактичком контролом Србије, односно територија над којом Србија не врши своју сувереност.⁸

Наведено стање у којем са налази јужна српска покрајина чини, кроз укидање дотадашње релативне симетрије, положај АП Војводине још специфичнијим, чиме се неминовно наглашава питање оправданости војвођанске аутономије.

2. Упитан легитимитет аутономије Војводине

Као аутономна покрајина, Војводина има према Уставу (члан 183. став 2) надлежност да „уређује питања од покрајинског значаја у области просторног планирања и развоја, пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација, просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу”.

Иако се може констатовати да су надлежности АП Војводине значајно мање од оних које су постојале у време СФРЈ, да се питања која су од „покрајинског значаја” одређују законом и да „покрајина не располаже самосталном законодавном надлежношћу, што је испод стандардног појма територијалне аутономије” (Марковић 2014, стр. 451), ипак се може (рекли бисмо чак – мора) поставити следеће питање: чему уопште аутономија Војводине? Или прецизније, зашто је северни део Републике Србије уопште уређен као Аутономна Покрајина Војводина?

Разлика у формулацији наизглед истог питања овде је од суштинског значаја. Она непосредно указује на перспективу из које се проблем сагледава и којом се природно прејудицира одговор. Другим речима, питање „зашто би Војводина уопште требало да има аутономију?” већ ставља у први план Војводину као субјекат, односно

⁸ У том смислу би било пожељно нормативно појачати одредбе Устава (2006) о КиМ као неутуђивом делу Србије и нагласити да ће се његов управно-политички статус у оквиру Србије дефинисати након постизања свеобухватног договора. Подразумева се да ће наведени договор зависити од постојећег односа снага у датом тренутку, што само упућује на чињеницу да је КиМ потребно враћати стрпљиво и поступно, а не од њега одустајати.

почива на претпоставци да би Војводина по природи ствари требало да представља ентитет сам по себи. Ако се ствари сагледавају из такве перспективе, аутономија се појављује као логичан продужетак наведене посебности, посебности која и сама проистиче из чињенице да је у једном историјском тренутку Војводина конституисана као аутономна покрајина. Овај „таутолошки” резон, нажалост – снажно поунутрашњен, представља заправо одраз комунистичког виђења унутрашњег уређења југословенске државе. Другим речима, истицати Војводину као субјекат и говорити о њеној аутономији значи кретати се у категоријама које је дефинисала Комунистичка партија Југославије и сагледавати ствари са „туђег становишта”.

Управо свеопшта присутност „туђег становишта” у Србији и српској елити објашњава зашто се захтев за „унитаризацијом Србије” не испољава снажније, када се уопште и испољава. Другим речима, промена фактичког стања захтева промену у поимању ствари, односно промену свести којом би се напokon усвојило „српско становиште” (Ломпар 2012, стр. 415–474), које захтева коначну ликвидацију поставки које су укоренење у виђењу Комунистичке партије Југославије (и у југословенству уопште узев) и које и данас, несвесно или не, служе као почетне премисе и оквир за промишљање територијалног уређења државе (тј. вертикалне поделе власти).⁹

Дакле, када бисмо проблем посматрали са српског становишта, онда би једино легитимно питање гласило: зашто је северни део Републике Србије (и то у потпуној асиметрији са остатком земље) уопште уређен као „Аутономна Покрајина Војводина”? На тај начин постављено питање једноставно нема ваљаног одговора, из које год перспективе га тражили.

У историјском смислу, идеја о аутономији Војводине одражавала је тежње српског народа за већом самосталношћу у оквиру Аустроугарске царевине. Поменута идеја искристалисана је захтевом за стварањем *Српске Војводине* маја 1848. године (Батаковић 2000, стр. 224–229)¹⁰. Посматрано из историјског угла, дакле, аутономија Вој-

⁹ Мило Ломпар је оживео појам „српског становишта” преузимајући га од Милоша Црњанског. Видети: Милош Црњански, *Политички списи*, Београд/Подгорица, Штампар Макарије/Октоих, 2008, стр. 21–25.

¹⁰ Видети опширније: Славко Гавриловић, Василије Крестић и Андрија Раденић у *Историја српског народа*, V-2. Београд, Српска књижевна задруга, 1981, стр. 7–275.

КА СРПСКОМ СТАНОВИШТУ

водине, која данас – за разлику од 1848. године – чини саставни део Србије, напосто је анахрона, односно беспредметна, јер су тежње оличене у *Српској Војводини* из 1848. године данас (заправо већ од 1918. године) у потпуности остварене.

Постојање војвођанске аутономије беспредметно је тим пре што у демографском смислу српски народ чини апсолутну већину на територији постојеће АП Војводине (66,76% становништва према попису из 2011. године). Утолико је заиста нелогично да део државне територије, на којој један народ има апсолутну већину, ужива територијалну аутономију у односу на остатак државе у којој тај исти народ такође има апсолутну већину.

Наведена демографска структура чини тезу о „некаквој” културолошкој или социолошкој посебности, која би оправдавала идеју аутономије, врло упитном. Наравно, није спорно да се северни део државне територије Републике Србије развијао у другачијим историјским условима и под утицајима који су се разликовали од оних који су преовладавали у другим српским крајевима. Давно је, међутим, прошло време када је Војводина са Међумурјем представљала једно од шест посебних правних подручја тек настале Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (Димић 2001, стр. 94–95). Другим речима, независно од свих разлика које могу постојати између разних области у Србији, од народне музике до кулинарских традиција, несумњиво је да данас не постоји ниједна озбиљна културолошка или социолошка специфичност која би могла оправдати одржање територијалне аутономије на северу земље.

Конечно, често се у прилог војвођанске аутономије наводе разлози економске природе. Тако Владимир Боаров наводи да је Војводина „без аутономије”, тј. у време „Милошевићевог режима”, доживела велики губитак друштвеног производа и капитала, односно „да је било пљачкања Војводине како би се успорило нагло сиромашење Србије (Voјvođansko питање 2005, стр. 48). Уз навођење одређеног броја економских параметара (поред БДП-а, говори се и о стопи незапослености, нивоу задужености, обиму извоза итд.), Боаров закључује да је аутономија неопходна за успешан економски развој Војводине.

Осим што аргумент економског развоја пречесто почива на дискутабилним подацима и статистикама (Voјvođansko питање 2005, стр. 74), суштински је постављен са становишта које није српско и у томе лежи његова основна фалинка. Наиме, питање на који се начин

Војводина може најбрже развијати само по себи је потпуно ирелевантно јер претпоставља постојање Војводине као субјекта који има сопствене интересе. Супротно томе, једино ваљано питање са српског становишта јесте не који је најбољи модалитет за развој Војводине већ који је најбољи начин за развој Србије као целине.

Не постоји, дакле, ниједан угао из којег би се могао дати ваљан одговор на питање зашто би север Србије био уређен као „Аутономна Покрајина Војводина”. Постоји, међутим, неколико могућих одговора на питање зашто би било пожељно укинути такво стање. Најзначајнији међу њима гласи да описано територијално уређење Републике Србије представља латентан извор нестабилности за земљу и значајну полуку која стоји на располагању страним и не увек пријатељски настројеним државама.

Када се сви наведени разлози имају у виду, једини разуман закључак преиспитивања територијалне аутономије у Србији указује на неопходно укидање аутономних покрајина, односно гашење АП Војводина. Србија се ка том циљу свакако мора кретати стрпљиво и постепено, како би се избегле непожељне реакције и стална клацкалица „између екстремног аутономаштва и унитаризације” о којој говори Ђорђе Вукадиновић (*Vojvodansko pitanje 2005*, стр. 70), али укидање АП Војводина недвосмислено мора бити циљ јер њено постојање напосто није рационално.

Након свега остаје питање: у контексту непостојања аутономних покрајина, и с Косовом и Метохијом као једином облашћу која може уживати посебан статус у оквиру Републике Србије, како територијално уредити државу?

Б) УМЕРЕНО ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАТИ ДРЖАВУ

Децентрализација се често наводи као један од битних елемената демократског поретка, чиме овај појам добија одређену идеолошку конотацију (*Baguenard 2006*, 51–54). Међутим, суштина проблема територијалног уређења јесте управне природе. Тражи се одговор на питање које гласи: на који начин територијално уредити земљу како би се њоме ефикасно управљало? У том смислу све идеолошке конотације су сувишне и децентрализацију је потребно схватити само као један од модалитета којим се може постићи ефикасно управљање државом. Утолико не чуди што се типови територијалног уређења

разликују од државе до државе, у зависности од историјско-географског контекста који је специфичан за сваку од њих (Mény, Surel 2009, 441–472). Не чуди ни чињеница да се ствари могу променити и у оквиру исте државе услед промене околности, о чему понајбоље сведочи реченица француског председника Франсоа Митерана којом је почетком осамдесетих година прошлог века најавио реформу децентрализације: „Француској је била потребна јака и централизована власт како би се створила. Данас јој је потребна децентрализована власт како се не би растворила” (према Baguegard 2006, 3–4).

Због тога је, приликом разматрања оптималног територијалног уређења Републике Србије, такође неопходно поћи од тренутног историјско-географског контекста у којем се она налази како би се пронашао одговор на питање каква је уопште децентрализација потребна Србији (1). Међутим, колики год био степен одговарајуће децентрализације, већ се *prima facie* може рећи да контекст у којем се Србија налази захтева да се обрати дужна пажња на потребу очувања државног јединства (2).

1. Каква је децентрализација потребна Србији?

Закон о локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 129/2007) предвиђа да се локална самоуправа у Србији остварује у општини, граду и граду Београду као јединицама локалне самоуправе (члан 3). Како Устав (члан 189. став 3 и 5) предвиђа да „град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности”, а да „град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду му се могу поверити и друге надлежности”, јасно је да је општина основна јединица локалне самоуправе и да је заправо, као што примећује професор Марковић, „правилније говорити о три врсте општина у Републици Србији него о три јединице локалне самоуправе, пошто све три, наводно јединице локалне самоуправе, имају иста права и дужности [...] и све имају као основну општинску надлежност” (Марковић 2014, стр. 416). Утолико се може рећи да је децентрализација у Србији не само једностепена већ безмало и једнотипска, што Србију чини централизованом земљом од Француске, која се често узима за идеалнотипски пример централизоване државе а која познаје више

нивоа локалне самоуправе, односно „територијалних колективитета” (то су у основи општина, департман и регија).

Ова чињеница сама по себи не мора представљати проблем, нарочито када се има у виду да је територијално уређење првенствено условљено величином територије и да се централизам лакше може спровести у једној невеликој држави, попут Србије данас, него у једној од највећих европских држава попут Француске.

Наведени централизам може, међутим, представљати проблем у односу на један од основних савремених циљева децентрализације. Наиме, у контексту глобализоване економије и потребне реактивности економских субјеката, децентрализација се појављује као један од неопходних инструмената поспешивања и јачања економског развоја држава (Grefe 2005, 35–43). Том циљу се прилагођавају и модели локалне самоуправе, у оквиру којих се све чешће ставља нагласак – посредством идеје „Новог јавног менаџмента” – на усвајање предузетничких модела управљања, приватно-јавна партнерства, успостављање функције градског (општинског) менаџера итд. Овим приступом настоји се обезбедити довољно флексибилан и ефикасан управљачки оквир како би локална самоуправа могла бити „носилац економског развоја” (Димитријевић 2004, стр. 443).

Несумњиво је да у случају Србије, чија економија почива на изразито крхким темељима и чији је економски развој прилично неуједначен у територијалном смислу (што се вероватно понајбоље огледа у проблематичном феномену „београдизације” Србије), постоји потреба за једном економски ефикасном децентрализацијом. Штавише, осмислити територијално уређење на основу привредне ефикасности – постаје императив јер наведено економско стање, које у одређеним крајевима доводи до демографског пустошења, може у будућности имати и тешке геополитичке последице. Из тих разлога би требало унети новине у вертикалну организацију власти у Србији.

Могло би се, наравно, размишљати о повећању надлежности општина и њиховом финансијском оснаживању. Чини нам се ипак, независно од могућих и вероватно пожељних побољшања статуса општина, да такво решење не би било у потпуности задовољавајуће. Прво, зато што општине, у целини узев, имају одговарајући ниво надлежности и зато што је њихово финансирање прецизно нормативно

дефинисано и, уз све потешкоће, обезбеђено.¹¹ Друго и важније, зато што општине, којих у Србији има 150 (реч је о општинама без статуса града), нису, у физичком смислу, пригодне величине како би могле представљати мотор економског развоја.

Решење лежи у дубљој реформи територијалног уређења Републике Србије која би подразумевала увођење новог „територијалног колективитета” као истинског међустепена између општине и државе. Другим речима, потребно је успоставити регион, тј. област, као нову територијалну јединицу у Србији.

Ова идеја је до сада била изражена, у нешто измењеном облику и са нешто другачијим мотивима, кроз предлоге о регионализацији Србије. Од 1996. године, када је академик Миодраг Јовичић изнео такав предлог, па све до данашњег дана неколико различитих планова регионализације угледало је светлост дана. Ако изузмемо предлоге политичких странака, реч је о предлозима Павла Николића (2001), Београдског центра за људска права (2001) и у скорије време Напредног клуба (2012). Ипак, осим „Извештаја о регионализацији Републике Србије 2012” Напредног клуба, ниједан од поменутих предлога не промишља „регионализацију” Србије са аспекта чисто управне децентрализације која би за једини циљ имала унапређење економског развоја (Илић 2007, стр. 157–171). А како само економски развој може представљати легитиман циљ децентрализације у Србији, подразумева се да надлежности нових области никако не би смеле бити политичке природе и да би се приликом њиховог успостављања морало водити рачуна (када је реч о њиховом броју, величини, структури, административном омеђавању, обиму обласне администрације и типу легитимитета обласних представника) о томе да њихово постојање никада не произведе негативне политичке последице.

У том смислу би пример француских региона могао бити од користи јер су њихове надлежности управо економске природе. Наиме, према Закону од 13. августа 2004. године региони у Француској „координирају” акције економског развоја на својој територији. Надлежни су, између осталог, за економско планирање, инфраструктуру и просторно планирање. Могу да субвенционису предузећа на

¹¹ За надлежности општина видети члан 20. Закона о локалној самоуправи. Видети такође: Закон о финансирању локалне самоуправе (*Службени гласник РС*, бр. 62/2006, 47/2011 и 93/2012).

својој територији и управљају расподелом директне и индиректне финансијске помоћи привредним субјектима. Дефинишу политике професионалног обучавања, доносе мере за унапређење политика запошљавања итд.

Дакле, уз неопходне претпоставке сваке успешне децентрализације – а оне се тичу јасног дефинисања надлежности „територијалних колективитета”, аутономије локалне власти и способности за аутономно управљање, које подразумева како постојање довољних прихода (изворних и уступљених) тако и постојање квалитетног административног особља (Baguenard 2006, 27–78) – морало би се приступити измени територијалног уређења Србије кроз укидање аутономних покрајина и успостављање области као облика регионалне економске аутономије, односно двостепене децентрализације.¹²

Повећање степена управне децентрализације би се извршило уз један корективни механизам који се огледа у мерама деконцентрације.

2. Децентрализацију осенчити деконцентрацијом

С обзиром на чињеницу да тежња за децентрализацијом увек значи дати првенство принципу слободе над принципом једнакости (Baguenard 2006, 110), и с обзиром на српски контекст у којем грађани, различитог етничког порекла или другачије вере, не показују увек у пуној мери лојалност према држави чији су држављани, потребно је децентрализацију – макар она била и чисто управне природе – уоквирити државном влашћу и обезбедити јединство државе на целој њеној територији.

Из тог разлога мере децентрализације морају бити праћене мерама деконцентрације, којима се државна власт и јединствен правни поредак обезбеђују преко нецентралних државних органа. Наведени органи су у Републици Србији територијално организовани кроз постојање 29 управних округа на чијем челу се налазе начелници округа, који за свој рад одговарају министру надлежном за послове

¹² Потреба за квалитетним административним особљем изразито је присутна и на нивоу централних, тј. државних органа. У том смислу би било пожељно изградити ефикасан систем школовања државних функционера. Стварање неке врсте високе школе за државну управу, по узору на француску Школу националне администрације, било би од великог значаја. Заправо, стварање такве институције представљало би стратешки важан корак ка успостављању снажне српске државе.

управе и Влади. Међутим, њихова овлашћења, која се првенствено тичу усклађивања рада окружних подручних јединица и праћења примене директива и инструкција које су им издате (члан 40. Закона о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007. и 95/2010), не предвиђају туторство, односно надзор над радом јединица локалне самоуправе који остаје у рукама централних државних органа, тј. Владе (Марковић 2014, стр. 427–428).

Утолико би било потребно увести две промене. Прво, поред начелника округа успоставити и начелнике области.

Друго, уз одговарајућу обуку, појачати овлашћења начелника округа (и области) по узору на модел француских префеката који се као „представници државе” у територијалним колективитетима Републике „старају о националним интересима, административној контроли и поштовању закона” (члан 72. став 6 Устава из 1958. године). Начелник би у том смислу био задужен не само за „сарадњу са општинама и градовима” већ би, поред постојећих овлашћења, био задужен и за надзор (туторство) јединица локалних самоуправа.

Да ли би се надзор тицао само питања легалности или и питања целисходности, да ли би се вршио *a priori* или *a posteriori* (или на оба начина у зависности од аката који су подложни контроли), колики би био његов захват и домањај – о свему овоме се може расправљати, али једно је сигурно: он се мора појачати, пренети (условно речено) највећим делом са владе на начелнике округа и области, и мора бити оптимално дефинисан како би у српском контексту успешно осигурао јединство државне власти.

За крај, поред мера деконцентрације, било би пожељно географски изместити одређен број државних институција из главног града. Идеја о измештању Уставног суда у Сремске Карловце управо потпада под једну такву меру делокализације. Могло би се размишљати и о измештању Војне академије, рецимо, у Ниш, Народне банке, разних државних завода итд. Мере делокализације, које смо овде навели искључиво зарад илустрације (разуме се да би процес делокализације ваљало озбиљно промислити), свакако би допринеле „дебеоградизацији” Србије, чиме би се заокружио одговарајући модел територијалног уређења Републике Србије.

Овим би, уз претходно предложену хоризонталну поделу власти, Србија добила стабилнији институционални оквир и ефикаснији политички систем.

ЗАКЉУЧАК

Претходна разматрања нису излазила из устаљених оквира представничке демократије као безмало јединог прихваћеног легитимног облика државног уређења данас и нису задирали у њене основне постулате. Тако је, на пример, било речи о потреби за смањењем броја политичких партија и њиховог утицаја на институције и јавни живот, али ништа није речено о самим политичким партијама и њиховом савременом начину функционисања који се често заснива на тржишним механизмима понуде и потражње (Offerlé 2012). Исто тако је било речи о најбољем могућем начину на који представничка демократија може да функционише, али ништа није речено о самој представничкој демократији као облику уређења, за који се не би могло рећи да је неупитан, нарочито у епохи у којој живимо.

Када је о партијама реч, у политичким наукама је пре двадесет година скован појам којим се описује нова реалност представничке демократије услед промене природе и улоге политичких странака. Реч је, након кадровских, масовних и „свеобухватних” политичких партија, о појави „картел партија” (Katz, Mair 1995) које се одликују ближним везама са државом која их финансира и дефинише њихов правни оквир, и већом одвојеношћу од друштва. Наведени тип странака, који данас чини реалност европских држава (Van Biezen, Koreský 2014) и којим се појачава хомогенизација политичке класе, одликује и велика сличност политичких програма, као и чињеница да политика, како подвлаче Кац и Мејр, „постаје посао, а не позив” (1995, стр. 23).

Наведена историјска еволуција политичких партија говори, међутим, много више о трансформацији представничке демократије за коју би се данас могло рећи да је изгубила свој основни услов легитимности: политички плурализам. Наиме, ако оставимо по страни социолошку анализу демократије „као мирног такмичења специјализованих субјеката за освајање тржишта у оквиру различитих политичких поља” (Gaxie 2003, 11–40), мора се признати да модерне демократије у идеолошком смислу више не пружају истинску могућност избора. И заиста, око свих важних политичких и друштвених питања, од тржишне економије и слободне конкуренције до пореске политике и брака за хомосексуалне особе, у модерним западним друштвима не постоје више принципијелне разлике, већ само нијансе у

виђењу ствари. Идеолошко нивелисање је у толикој мери присутно у оквиру савремене представничке демократије и њених „картел партија” да до непрепознатљивости бледи класична политичка подела на левицу и десницу. Наравно, она се још негује како би пружила привид избора и очувала смисао демократске процедуре, али је суштински испражњена од садржаја.

Овакво стање навело је једног контроверзног француског полемичара (*Alain Soral*) да подели француску политичку сцену (мада подела важи за савремене демократске поретке у начелу) на друштвено либералну левицу (која је разматрање економских проблема заменила разматрањем друштвених питања, или која је, грубо речено, заменила борбу за права радника борбом за права хомосексуалаца) и десницу капитала (која је бригу за традиционалне вредности заменила бригом за финансијски капитал), с једне стране, и „десницу вредности” (која се и даље брине за очување традиционалних вредности) и „левицу рада” (која се и даље брине о радницима), с друге стране. Прва поменута страна – друштвено либерална левица и десница капитала – означава заправо, у формалном и идеолошком смислу, „систем” у оквиру којег се могу бирати представници и који је наравно доминантан и на глобалном нивоу, док друга страна – десница вредности и левица рада – суштински представља антисистемске снаге и налази се на његовој маргини.

Какве ће размере сукоб ове две стране попримити у будућности и колико ће се ефикасно систем – који одржава илузију поделе на левицу и десницу и који „антисистемске” тенденције увек поистовећује са екстремизмом (*Bobbio 1996, 63–76*) – одбранити, остаје да се види.

У сваком случају, чињеница да савремена демократија омогућава супстанцијално укидање плурализма унутар ње већ сама по себи неминовно отвара питање праве природе савременог демократског поретка, па чак и његовог стварног циља (односно циља који би се могао крити иза успостављања наведеног поретка) у времену глобализације у којем живимо.

Наравно, без амбиције и могућности да пружимо одговоре на наведена питања, било је потребно поменути их у закључку, не само зато што би иначе промишљање делотворног политичког система било непотпуно већ првенствено јер се она директно тичу и Србије. Било је пак довољно поменути их само у закључку, јер се она тичу Србије управо у оној мери у којој је и превазилазе.

Литература

- Vaguénard, Jacques, *La décentralisation*, Paris, PUF – coll. QSJ, 2006.
- Батаковић, Душан (прир), *Нова историја српског народа*, Београд, Наш дом, 2000.
- Bobbio, Norberto, *Droite et gauche*, Paris, Seuil, 1996.
- Bobbio, Norberto, *La crise permanente*, *Pouvoirs*, №18 (1981), 5–20.
- De Gaulle, Charles, *Mémoires d'espoir. Le renouveau, 1958–1962*, Paris, Plon, 1970.
- Detragiache, Denise, *Partitocratie*, у Duhamel, Olivier; Yves Mény. *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, 727–728.
- Димитријевић, Предраг, Модели локалне самоуправе, у Петровић, Милан, *Уставно питање у Србији*, Ниш, Правни факултет у Нишу, 2004, стр. 441–464.
- Димић, Љубодраг, *Историја српске државности III, Србија у Југославији*, Нови Сад, САНУ–Беседа–Друштво историчара Јужнобачког и Сремског округа, 2001.
- Duhamel, Olivier; Guillaume Tusseau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 2013.
- Duverger, Maurice, *Le système politique français*, Paris, PUF, 1996.
- Duverger, Maurice, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1981.
- Gaxie, Daniel, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien – coll. Clefs, 2003.
- Greffe, Xavier, *La décentralisation*, Paris, La Découverte, 2005.
- Илић, Миле, Локална самоуправа у новом Уставу Србије из 2006., у Марковић, Ратко; Драгутин Брчин (уред.), *Устав Србије, критичка анализа*, Београд, Београдски форум за свет равноправних, 2007, стр. 155–186.
- Jovanović, Miloš, *Polupredsednički režim francuske V Republike*, у Nikolić Oliver, Vladan Petrov (prir.), *Uvod u pravo Francuske*, Београд, Institut za uporedno pravo–Правни факултет Универзитета у Београду, 2013, стр. 93–119.
- Jovanović, Miloš, *Recognition of Kosovo Independence as a Violation of International Law*. *Belgrade Law Review*, Vol. 3 (2008), 108–140.
- Јовановић, Милош, Феудална демократија, *Нин*, бр. 2853, 01. 09. 2005, стр. 12.

КА СРПСКОМ СТАНОВИШТУ

- Katz, S. Richard; Peter Mair. Changing Models of Party Organization and Party Democracy, The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, Vol. 1, № 1 (1995), 5–28.
- Lajphart, Arend, *Modeli demokratije*, Beograd–Podgorica, Službeni list SCG–CID, 2003.
- Lauvaux, Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2004.
- Ломпар, Мило, *Дух самопорицања*, Нови Сад, Orpheus, 2012.
- Марковић, Ратко, *Уставно право*, Београд, Правни факултет Универзитет у Београду, 2014.
- Марковић, Ратко, Устав Републике Србије од 2006. – критички поглед, у Марковић, Ратко; Драгутин Брчин (уред.), *Устав Србије, критичка анализа*, Београд, Београдски форум за свет равноправних, 2007, стр. 9–55.
- Mény, Yves; Yves Surel, *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 2009.
- Offerlé, Michel, *Les partis politiques*, Paris, PUF – coll. QSJ, 2012.
- Rials, Stéphane; Julien Boudon, *Textes constitutionnels étrangers*, Paris, PUF – coll. QSJ, 2012.
- Sartori, Đovani, *Uparedni ustavni inženjering*, Beograd, Filip Višnjić, 2003.
- Van Biezen, Ingrid; Petr Kopecký. The cartel party and the state, Party-state linkages in European democracies. *Party Politics*, Vol. 20, № 2 (2014), 170–182.
- Vojvođansko pitanje, *NSPM*, Posebno izdanje 1, (2005).