

UNIVERZITET U BEOGRADU  
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

Master akademske studije politikologije  
Modul: Javna uprava, lokalna samouprava i javne politike

MASTER RAD  
Uticaj političkih partija na javne politike u Srbiji

Mentor:

prof. dr Zoran Stojiljković

Student:

Boban Stojanović

64/2012

Beograd, septembar 2013. godine

## SADRŽAJ

Skraćenice.....	4
Uvod.....	5
1. Političke partije.....	7
1.1. Funkcije političkih partija.....	8
1.2. Politički programi partija.....	11
1.3. Demokratija i partije.....	12
1.4. Konkurencija političkih partija i partijski sistemi.....	13
1.5. Partijski sistem Srbije.....	17
2. Javne politike i uloga partija u njihovom kreiranju.....	20
2.1. Akteri kreiranja javnih politika.....	25
2.2. Partije i izbori u kontekstu zakonodavne i izvršne vlasti.....	30
2.3. Koalicije partija i javne politike.....	35
3. Javne politike regionalizacije, decentralizacije i lokalne samouprave.....	39
3.1. Regionalizacija, decentralizacija i lokalna samouprava.....	39
3.2. Vertikalna organizacija vlasti Republike Srbije.....	45
3.3. Predlozi javnih politika regionalizacije, decentralizacije i lokalne vlasti u programima političkih partija.....	48
3.4. Regionalizacija, decentralizacija i lokalna samouprava u programu Vlade Srbije 2012. godine.....	54
4. Lokalne javne politike.....	56
4.1. Akteri kreiranja lokalnih javnih politika.....	57
4.2. Partije i izbori u kontekstu lokalnih vlasti.....	61
4.3. Najbitnije lokalne javne politike.....	64
4.4. Javna politika lokalnog ekonomskog razvoja.....	65

Zaključak.....68

Bibliografija.....70

## SKRAĆENICE

DS - Demokratska stranka

DSS - Demokratska stranka Srbije

LDP - Liberalno demokratska partija

EU - Evropska unija

JS - Jedinstvena Srbija

LER - Lokalni ekonomski razvoj

LSV - Liga socijaldemokrata Vojvodine

NS - Nova Srbija

PUPS - Partija ujedinjenih penzionera

SDPS - Socijaldemokratska partija Srbije

SNS - Srpska napredna stranka

SPS - Socijalistička partija Srbije

SRS - Srpska radikalna stranka

URS - Ujedinjeni regioni Srbije

## UVOD

Javne politike oblikuju život društva i pojedinaca. One predstavljaju aktivnosti vlasti ne bi li se rešili određeni problemi. Javne politike predstavljaju u krajnjem gledištu proces uređivanja jednog društva i prema tome su jako bitne za istraživanje. Prvo što moramo znati jeste ko i kako definiše i sprovodi javne politike i tu pronalazimo sam problem istraživanja. Ključno pitanje u ovom kontekstu jeste: Ko donosi odluke? Odluke donosi najkraće rečeno: "vlast" kojoj je osnovna funkcija da upravlja društvom. Sa ovim pitanjem u problem istraživanja uvodimo i drugi ključni aspekt ovog rada, a to su političke partije. Političke partije, putem institucija upravljaju državom i društvom. Političke partije se za upravljanje kandiduju kroz procese izbora nosioca vlasti, a u skladu sa demokratskim procedurama nakon izbora one konstituišu organe vlasti: predstavnički i izvršni, i u nekom obimu sudski.

Zbog toga, uloga partija u demokratskim sistemima, u kojima kreatori javnih politika (zakonodavna i izvršna vlast) na vlast dolaze putem izbora, je velika i nezamenjiva. Zbog toga ovaj rad istražuje političke partije, institucionalno i socijalno okruženje u kojem deluju, i javne politike koje one predlažu, usvajaju i na kraju realizuju kroz državne institucije.

Rad će u svom teorijskom delu izučiti šta su to političke partije, koje su to funkcije političkih partija i šta predstavljaju njihovi politički programi jer se na osnovu njih traži politička podrška na izborima kroz koje se formiraju institucije vlasti. Sa druge strane, jako je važno istaći značaj političkih partija za prirodu režima, pre svega kroz prirodu demokratskog političkog uređenja. Ništa manje bitno nije istražiti u kojim okvirima se odvija konkurencija političkih partija, koji su to institucionalni i socijalni činioci koji utiču na prirodu partijske kompeticije i kakvi su odnosi među političkim partijama koje deluju u jednoj zemlji. Svi ovi korelati imaju uticaja na javne politike koje institucije vlasti usvajaju i spovode. Naravno, rad će ući u samo definisanje sistema partijskog nadmetanja Srbije gde će predstaviti osnovne karakteristike međupartijskih odnosa.

Takođe, predmet rada jesu javne politike u svom teorijskom značenju kao i njihovi kreatori. Predmet istraživanja će biti konkretni institucionalni aranžman procesa dolaska na vlast (kako se dolazi do pozicije donosioca odluka - zakonodavne, izvršne) sa posebnim osvrtom na ulogu i funkciju političkih partija. Ustav Republike Srbije definiše da Vlada Republike Srbije utvrđuje i vodi politiku, a Vlada se bira u parlamentu većinom glasova narodnih poslanika koji

su izabrani na izborima na kojima učestvuju partije, koalicije partija i grupe građana. Već u samom institucionalnom procesu vidimo vezu između političkih partija i javnih politika koje utvrđuje vlada. Istraživanje će obuhvatiti i pitanje strukture vlade, odnosno da li je vlada jednopartijska ili višepartijska, što je od velike važnosti za javne politike, jer što je više partija u vladi to se javne politike teže menjaju, usled zavisnosti vlade od parlamentarne podrške političkih partija. Neke institucije poput izbornog sistema snažno utiču na ovo pitanje, te će istraživanje obuhvatiti i ovu temu.

U svom empirijskom delu, ovaj rad će analizirati određene javne politike. Prvi deo empirijskog istraživanja će obuhvatiti pitanja regionalizacije, decentralizacije i lokalne samouprave. Ovo pitanje je od velike važnosti, jer upravo vertikalna organizacija vlasti utiče na mikro politike. Jednim delom ova pitanja uređuje i Ustav Republike Srbije iz 2006. godine što znači da su i građani bili kreatori ovih politika, s obzirom da je Ustav potvrđen na referendumu. Ovo pitanje je od posebne važnosti jer ono uređuje niže nivoe vlasti od državnog (regionalne, lokalne), a oni sami imaju mogućnosti kreiranja regionalnih i lokalnih politika. Istraživanje će obuhvatiti analizu programskih dokumenata relevantnih političkih partija i predloge njihovih javnih politika oko ovog pitanja, kao i ovu temu u okviru koalicionog dogovora političkih partija koje vode aktuelnu Vladu Republike Srbije i ekspozije premijera.

Drugi deo empirijskog istraživanja će se usredsrediti na lokalne partije koje deluju na lokalnom nivou - odnosno lokalni organizacioni oblici partija, lokalne institucije vlasti, i javne politike koje one sprovode u okviru svojih nadležnosti. Poseban deo istraživanja će obuhvatiti lokalni ekonomski razvoj kao posebnu nadležnost lokalnih vlasti i sisteme pružanja usluga građanima, jer upravo su ovo javne politike koje su najbitnije građanima u njihovom neposrednom okruženju.

## 1. POLITIČKE PARTIJE

Političke partije su organizacije koje su kontinuirano na udaru kritike. Međutim, i oni koji ih kritikuju ne mogu da poreknu njihov značaj. Sama priroda demokratskog političkog poretka se ne može razmatrati bez političkih partija. Partije imaju niz funkcija koje ostvaruju i bez kojih je nemoguće postojanje političkih institucija kakve ih poznajemo u savremenom svetu. Da bismo razumeli samu prirodu političkih partija, prvo moramo da odredimo šta su one. Sam termin partija etimološki predstavlja deo šire celine (part - deo, partire - deliti). "Političke partije su dobrovoljne, relativno trajne, organizacije političkih istomišljenika čiji je cilj preuzimanje i vršenje vlasti, odnosno stalni uticaj na nju, radi ostvarivanja određenih grupnih interesa. Pri tom, se nastoji da se uži ili širi grupni interes odene u ruho zajedničkog interesa društva" (Stojiljković, 2011: 105). Ono što je ključni element razlikovanja partija u odnosu na bilo koje druge organizacije jeste borba za vlast. Političke partije su organizacije kojima je primarni cilj osvajanje vlasti i upravljanje državom i društvom. Takođe, veoma je bitno navesti da su partije medijum koji posreduje između civilnog društva i države. Iako je sve zastupljenija teza da su partije "okupirale" državu, ipak je civilno društvo mesto na kome političke partije nastaju.

Bez čega nema političke partije? Konstitutivni elementi političkih partija jesu: politički program na osnovu koga mobilišu građane tražeći podršku na izborima; organizacija - jer svaka moderna politička partija danas ima razgranatu i složenu mrežu i infrastrukturu; i interesi partije koji u zavisnosti iz ugla iz kog se posmatraju mogu biti različiti. Od klasnih do potpuno racionalnih interesa da se osvoji što veći broj glasova i na taj način osvoji vlast.

Ipak, osvrnućemo se na definiciju koja u mnogome doprinosi boljoj operacionalizaciji naše teme. "Političke partije su glavni nosioci izbornog procesa, one oblikuju parlament i vladu, kao i državu u celini" (Orlović, 2008: 397). Takođe, isti autor tvrdi da između svih ostalih funkcija partija, najbitnija je da one moraju da vladaju (kreiraju i sprovode određene javne politike - dodao B.S.) i da preuzimaju odgovornost za vladanje, a razlikujući ciljeve koje partije mogu da imaju, razlikuje partije na one koje teže maksimiranju glasova birača, maksimiraju državnih položaja i kao ključno - partije koje su orijentisane na oblikovanje i sprovođenje javnih politika (Orlović, 2008: 398 - 399).

Mnogi autori političke partije određuju i kao organizacije koje reflektuju razlike unutar društva. Lipset i Rokan (1967: 5) su smatrali da partije imaju ekspresivnu funkciju, odnosno da

socijalne podele kroz političke partije dobijaju svoju političku dimenziju. Partije svakako predstavljaju određene društvene grupe i ovu dimenziju moramo uzeti u obzir kao faktor koji utiče na političke partije i politički prostor.

Savremene političke partije razvijaju svoje partijske politike i programe koje unose u polje partijske konkurencije i kompeticije, koje dopunjavaju prioritetnim pitanjima ukoliko se nalaze u organima vlasti, kao i svojim stavovima oko savremenih društvenih i ekonomskih problema. Mer zaključuje da postoji veza između predloženih javnih politika i partijskog identiteta (Mair, 1997: 23) izraženog kroz društvene grupne identitete.

Drugačiji pristup izveden iz teorije racionalnog izbora prikazuje glasanje kao akt pojedinca zasnovan isključivo na sopstvenom interesu, bez uticaja grupnih identiteta oličenih kroz političku partiju. Downs tvrdi da će racionalni pojedinac glasati za onu opciju za koju misli da će mu doneti najveću korist ukoliko bude u vladi (Downs, 1957: 31). Tačnije, građani pristupaju političkoj partiji ili glasaju za nju samo u cilju maksimiranja sopstvene koristi kroz cost-benefit analizu troškova pristupanja ili glasanja i očekivane dobiti.

### **1.1. Funkcije političkih partija**

Kada govorimo o funkcijama političkih partija, analizom teorijske građe različitih autora, se nailazi na opšte prihvaćen skup funkcija. Ipak, kao prva i osnovna funkcija partija nameće se kreiranje i kontrola vlasti. Ipak, osvrnućemo se na neke od klasifikacija funkcija partija.

Funkcije partija su: predstavljanje; stvaranje elita i regrutovanje; određivanje ciljeva; artikulacija i agregacija interesa; socijalizacija i mobilizacija; organizovanje vlasti (Hejvud, 2004: 470).

U nizu klasifikacija koje nam u svojoj studiji nudi Vladimir Goati (2007: 57 - 59), možemo da sumiramo nekoliko funkcija koje možemo nazvati opšte prihvaćenim. Pre svega: predstavljanje različitih interesa, formulisanje politike, selekcija zvaničnih ličnosti, vođenje ili kritika vlade (u zavisnosti od pozicije - vlast ili opozicija), preuzimanje političke odgovornosti za organizovanje legislative i vršenje izvršno-upravne vlasti, mobilizacija i socijalizacija građana, političko obrazovanje itd.



Sa druge strane, Zoran Stojiljković govori o pet funkcija političkih partija: izražavanje interesa i uobličavanje javnog mišljenja; nominacija i izbor nosilaca političkih i javnih funkcija; kontrola i usmeravanje aktivnosti državnih organa; politička mobilizacija i participacija; političko obrazovanje i socijalizacija (Stojiljković, 2008: 40 - 46, 54 - 59).

Za potrebu naše studije funkcije političkih partija ćemo podeliti na dve vrste: **1) civilne funkcije** i **2) državne funkcije** sa posebnim osvrtom na funkcije koje imaju direktne veze sa temom ove studije. Ovakvu podelu vršimo pre svega na osnovu polja (civilno društvo ili država) u kome partije deluju pri vršenju određenih funkcija. Više je nego jasno da funkcije poput artikulacije interesa, mobilizacije, socijalizacije i političkog obrazovanja spadaju u prvu grupu funkcija, a da izbor zvaničnika, formulisanje politike, vođenje i usmeravanje izvršne vlasti spadaju u drugu.

Analizu civilnih funkcija partija počinjemo sa **artikulacijom interesa**. U društvu postoji niz različitih i difuznih interesa. Razne grupe, udruženja i sami građani imaju različite preferencije i interese, a uloga partija jeste da na svojstven način poveže, poopšti i uobliči interese i da im da političku dimenziju. Različiti društveni zahtevi se u izvesnom smislu prerađuju i uobličuju, spajaju i razdvajaju pre nego što postanu zvaničan predlog ili politika partija. Na ovaj način: “partije redukuju beskrajnu složenost političkog života i sažimaju je u nekoliko konkurentskih političkih projekata” (Goati, 2007: 60). Partije artikulacijom društvenih interesa sa jedne strane skupljaju društvenu podršku jer se predstavljaju kao zastupnici određenih interesa, a sa druge strane u vrsti dogovora sa javnim mnjenjem formulišu određene javne politike koje ukoliko osvoje vlast treba da realizuju. Prema tome, partije ovakvim načinom delovanja zajedno sa građanima kreiraju određene vrste predloga i politika. Naravno, da bi partije mogle da ostvaruju ovu funkciju potrebno je demokratsko političko okruženje, pluralizam interesa i političkih aktera. Sledeća funkcija političkih partija nadovezuje se na prethodnu, a to je **politička mobilizacija i participacija**. “Partije, formulisanjem programa, donošenjem rezolucija i deklaracija o pojedinim pitanjima, kao i reakcijama na konkretne događaje utiču na formiranje javnog mnjenja, odnosno mobilišu građane za ili protiv određenog predloga i rešenja” (Stojiljković, 2008: 54). Partije na osnovu usaglašenih predloga žele da zadobiju što veću podršku i pokušavaju da mobilišu što širi krug partijskih pristalica i glasača. U demokratskim političkim sistemima, politička participacija se u krajnjoj osnovni svodi na periodično glasanje, a partije su organizacije koje podstiču političku participaciju. Partije nema bez članova, a članovi

kroz participaciju u partijskim aktivnostima na izvesan način participiraju u političkom životu. Participaciju mnogi autori svrstavaju u jedan od neophodnih preduslova demokratije. Prema tome, partije na ovaj način podstiču kreiranje demokratske političke kulture i učešće građana u donošenju odluka. Partijsko članstvo i participacija su oduvek bili predmet kritike jer se smatra da se građani učlanjuju u partije i participiraju zarad svog ličnog interesa, odnosno jer od partije očekuju korist. Na tragu ove funkcije dolazi i naredna, **političko obrazovanje i politička socijalizacija**. Partije kontinuirano rade na informisanju i obrazovanju svojih članova. Informisanje članova se može gledati sa pozitivne strane jer doprinosi boljem poznavaju političkih procesa i prilika među građanima. "Bez obzira na to da li govorimo o političkom, građanskom ili nekom trećem obliku političkog opismenjavanja, od suštinskog je značaja da prepoznamo uzročno-posledičnu vezu između demokratije i političkog obrazovanja" (Pilipović, 2011: 255). Mnoge partije osnivaju svoje obrazovne centre ili u saradnji sa međunarodnim donatorima upućuju svoje članove na treninge i škole. Među najbolje primere u svetu možemo navesti šest nemačkih fondacija uspostavljenih nakon Drugog svetskog rata sa ciljem promene podaničke političke kulture u participativnu (Pilipović, 2011: 261 - 267).

Državne funkcije političkih partija su od većeg značaja za našu temu. Kao što smo naveli u uvodu, cilj ovog rada je prikaz odnosa između političkih partija i javnih politika (političkih konkretnih rezultata - output). Kao prvu državnu funkciju partija određujemo **organizovanje vlasti**. U najosnovnijem obliku možemo reći da partije kreiraju i sam institucionalni dizajn vlasti. Partije, usvajajući ustav i zakone kao najviše pravne akte odlučuju i o samoj strukturi države: o pitanju državnog uređenja (parlamentarizam ili prezidencijalizam), o izbornim sistemima što dalje oblikuje ostale državne organe, odnos različitih teritorijalnih organa (centralizacija ili decentralizacija), o načinu kontrole vojnih službi i procedurama koje obezbeđuju nezavisnost sudske vlasti (Goati, 2007: 60). Uloga političkih partija u ovom setu uređenja je velika, te se nikako ne sme zanemariti. Nadovezujemo odmah i narednu funkciju, a to je **vođenje i usmeravanje/kontrola državnih organa**. Jednu od ključnih aktivnosti političkih partija, bez preterivanja bi se moglo reći i razlog njihovog postojanja, čini formulisanje politika za upravljanje društvom. Preciznije, radi se o funkciji kontrole i usmeravanja aktivnosti državnih organa preko kojih se interveniše u polje ekonomskih i socijalnih odnosa. Funkcija političkog usmeravanja - policy making, podrazumeva postavljanje ciljeva i programa za politiku javnih institucija (Stojiljković, 2008: 44 - 45). Jednom rečju ova funkcija političkih partija se može

nazvati - vladanje. "Najvažniji cilj svake partije jeste formiranje vlade nakon pobede na izborima" (Hillman, 2009: 77). Za partije koje su u opoziciji funkcija koju vrše jeste kontrola vladanja. Političke partije u trenutku osvajanja vlasti dobijaju mogućnost za realizaciju politika za koje su dobile podršku. Političke partije usmeravaju državne organe u skladu sa svojim programima. Kroz instrumente javnih politika one kreiraju i menjaju odnose u društvu<sup>1</sup>, a na osnovu podrške koju su ostvarili na izborima. Posledično, partije imaju funkciju **nominacije i izbora nosioca političkih i javnih funkcija**. Na ovaj način, partije postavljanjem svojih ljudi na glavne političke funkcije realizuju svoje ideje i političke programe. Postavljanjem svojih kadrova na funkcije donosioca odluka partije imaju mogućnost da kreiraju javne politike.<sup>2</sup>

## 1.2. Politički programi partija

Politička partija jeste udruženje političkih istomišljenika. Svaka politička partija ima svojevrsnu vrstu partijske ideologije. Ideologija bi najkraće mogla da se definiše kao: „Sistem političkih verovanja ili skup političkih ideja“ (Hejvud, 2005: 6). Ipak, svaka politička ideologija se može okarakterisati kao vrsta političke filozofije iz koje se na osnovu stavova, vrednosti i uverenja posledično uređuju određena društvena pitanja. Od onih najširih, do onih najužih. Prema tome, pitanje ideologija političkih partija je u uskoj vezi sa javnim politikama koje političke partije predlažu, ili kroz institucije realizuju. Tako Goati (2005: 10) zaključuje: „Ideologije služe, između ostalog, kao standardi koji pomažu ljudima u donošenju odluka i u formulisanju politike“. Da bi operacionalizovali svoju ideologiju, političke partije kreiraju svoje političke programe na osnovu kojih mobilišu građane i traže podršku. „Program partije predstavlja skup ideja i principa na kojima partija temelji svoj politički projekat, kako viđenje društvenih problema, tako i moguće načine njihovog rešavanja, ali i način vođenja države“ (Orlović, 2007: 39).

Danas su partijski programi sve duži, iako se sve manje čitaju. Partijski programi danas sadrže niz predloga javnih politika, od bezbednosne i spoljne politike, preko ekonomske i socijalne politike, do zdravstva, obrazovanja i politika rodne ravnopravnosti. Partijski programi

---

<sup>1</sup> O političkim partijama i kreiranju i menjanju javnih politika će više biti reči u poglavlju broj 2.

<sup>2</sup> O ulozi partija u procesu imenovanja donosioca odluka će više biti reči u poglavlju broj 2.

predstavljaju analizu trenutnog stanja u određenim javnim politikama, poželjno stanje koje se želi postići i predloge i mere kako će ta partija to stanje promeniti. Zaključno, partijski program možemo odrediti kao skup određenih predloga javnih politika. Tako Stojiljković zaključuje: „Programski, ideološki koncept istovremeno predstavlja osnov za političko takmičenje“ (Stojiljković, 2012a: 13).

### **1.3. Demokratija i partije**

Ključna tačka demokratije jeste da građani sami biraju vladu ili organ (parlament) koji će posredno proizvesti izvršnu vlast. Demokratija u svom proceduralnom značenju predstavlja institucionalni aranžman u kome se dolazak u poziciju da donosite političke odluke koje su obavezujuće za sve obavlja putem konkurentne borbe za glasove građana, u kome postoji redovna mogućnost za promenu vladajućih funkcionera putem izbornih odluka građana (Schumpeter, 2006: 269; Lipset, 2003: 56). Sa jedne strane imamo građane, sa druge imamo izabrane donosioce odluka. Više je nego očigledno da su političke partije posrednici između građana i vlasti. Političke partije su ključni akteri izbora, jer se one kroz izbore bore za vlast. Izbori su ključno obeležje demokratije. Bez izbora, nema demokratije. Izbori mogu postojati, a da nemamo demokratski režim, ali svakako ne može postojati demokratija bez izbora. Izbori su jako važni iz dva razloga. Građani putem izbora biraju svoje predstavnike, učestvuju u kreiranju vlasti i utiču na javne politike. Sa druge strane, izbori obezbeđuju mogućnost smene vlasti što podiže nivo odgovornosti izabranih predstavnika.

Demokratija se zasniva na odluci većine građana o tome ko će odlučivati u njihovo ime u periodu između izbora. Građani glasaju za određene partije sa ciljem da se ostvare predložene mere. “U reprezentativnoj demokratiji, demokratske procedure omogućavaju da se na osnovu kompeticije partijskih programa tokom izbora, dođe do demokratskog proizvoda (određenih javnih politika - dodao B.S.) koji je najviše u skladu sa preferencama većine građana” (Orlović, 2008: 530).

#### 1.4. Konkurencija političkih partija i partijski sistemi

U partijama se koncentriše društvena moć. Pitanje karaktera demokratskih sistema se razmatra kroz pojmove konkurencije i međusobnog takmičenja partija za moć, proizašle iz teorije demokratije, oličene kroz proceduralnu definiciju kompetitivna elita/partija. Upravo na ovom tragu dobijamo i prvu definiciju partijskog sistema od Dagleasa Rea: “Mreža kompetitivnih, takmičarsko-konkurentskih odnosa između partija je ono što podrazumevam pod partijskim sistemom. Partijski sistem nije bukvalno zbir partija, ljudi, institucija i aktivnosti. On je umesto toga, konkurencija između tih partija u okviru jednog političkog režima i to je taj sistem kompetitivne (partijski sistem) koji daje demokratskim političkim partijama njihovu jedinstvenu vrednost i značaj” (prema: Orlović, 2011: 48).

Definiciju partijskog sistema nam daje i Zoran Stojiljković (2008: 186): „Partijski sistem predstavlja okvir unutar kojeg se obavlja, partijskom aktivnošću posredovana, dvosmerna komunikacija na liniji civilno društvo - država.“ Partijski sistem nije samo skup partija nego i njihovi međusobni odnosi - interakcije (Goati, 2007b: 129).

Kao što vidimo iz definicija, partijski sistem ima tri ključna obeležja, a to su: a) konkurencija partija kao čuvara demokratije, b) posredujuća uloga između građana (civilnog društva) i države (javnih politika koje vlade sporovode nakon izbora) i c) međusobni odnosi partija.

U samom određenju partijskog sistema, gotovo uvek se kao ključna determinanta uzima broj partija, ali se priroda partijskog sistema ne može razumeti samo kroz broj partija. Iako su mnogi autori kreirali svoje tipologije partijskih sistema - dominantna tipologija koja se koristi jeste ona koju je izveo Đovani Sartori. On je pre svega razlikovao nekompetitivne - jednostranačje i sistem sa hegemonističkom strankom i kompetitivne sisteme - sistem sa predominantnom strankom, sistem sa umerenim pluralizmom, sistem sa polarizovanim pluralizmom i atomizovan sistem (Sartori, 2002: 115).

U sklopu naše teme jako je bitno da utvrdimo povezanost partijskog sistema i javnih politika. U listi pravila, institucija i organizacija koja utiču na različite političke „izlaze“ - javne politike u različitim institucionalnim okvirima, u analizu se uzima i partijski sistem (Cairney, 2012: 70 - 72). U ovom kontekstu treba pre svega razlikovati dvopartijski od višepartijskog sistema jer ovo pitanje direktno utiče na pitanja javnih politika. Sa druge strane, kroz teorijsko

razlikovanje Sartorijevog umerenog i polarizovanog pluralizma dolazimo do objašnjenja oko kojih javnih politika se vode partijske borbe i kako to utiče na partijske odnose, samu demokratiju i političke rezultate vlade (javne politike). Prema Sartoriju **polarizovani pluralizam** karakteriše postojanje najmanje 5 ili 6 partija<sup>3</sup>, i ima nekoliko bitnih obeležja: a) postojanje antisistemske partije koju on definiše kao partiju koja podriiva legitimnost režima kome se protivi; b) postojanje bilateralnih opozicija - koje on vidi kao partije u opoziciji koje se međusobno isključuju i prema tome one se ne mogu udruživati i zajednički predložiti alternativu vlasti; c) zauzetost centra koji se suprostavlja i levici i desnici, i upravo ova zauzetost centra obeshrabruje takmičenje u centru pa se partije odlučuju za udaljavanje od centra i doprinosi ekstremnoj politici; d) polarizacija takmičenja (centrifugalnost prevladava nad centripetalnošću); e) urođeni ideološki obrazac što predstavlja stanje u kojima se partije ne slažu ni oko samih temelja i načela sistema; f) neodgovorne opozicije i g) politika prevelikih obećanja (Sartori, 2002: 119 - 133).

Sa druge strane, **umereni pluralizam** karakteriše postojanje 3 do 5 relevantnih partija i ima obeležja: a) alternativne bipolarne koalicije; b) nema antisistemskih partija; c) nema bilateralnih opozicija; d) sve partije su usmerene na vlast; e) mala ideološka distanca; f) centripetalno takmičenje (Sartori, 2002: 158 - 169).

Partijski sistemi zavise od dva faktora, institucija i društvenog okruženja. Na partijski sistem snažno utiču institucije, pre svega izborna pravila i procedure. Mnogi uticaj izbornih pravila na partijski sistem nazivaju i izbornim determinizmom. Više je nego jasno da odabir izbornih pravila utiče na gotovo sve institucije koje izbori kreiraju, odnose u njima, način rada i postojanja. Izborni sistem ima snažne implikacije na javne politike, ali o tome će više reči biti u drugom delu rada. Prema tome, i sam partijski sistem veoma zavisi od izbornih pravila i naše je da ukažemo na to. „Odabir izbornog sistema je jedna od suštinski primarnih kategorija u demokratskim konstelacijama, s obzirom na reprekusije koje on ima na strukturu vlade, partijski i parlamentarni sistem jedne zemlje (Vojinović, 2012: 120)“.

Izborni sistem obuhvata sve što se tiče izbornog procesa - od izbornog prava do organizacije izbora (Jovanović, 2004: 20), međutim kada govorimo o izbornom sistemu ključna osnova koja nam govori o razlikama među njima jeste izborna formula raspodele mandata. Ona može biti većinska ili proporcionalna i prema njima i razlikujemo dve osnovne vrste izbornih

---

<sup>3</sup> Sartori tvrdi da ovaj broj nije „magičan“, i da taj prag treba gledati fleksibilno (Sartori, 2002: 120)

sistema – *većinski i proporcionalni*.<sup>4</sup> Kada govorimo o uticaju izbornog na partijski sistem moramo da krenemo od Morisa Diveržea. Ovaj autor je predstavio svojevrstan izborni determinizam u kome se partijski sistem javlja kao posledica izbornog sistema. On je formulisao sociološke pravilnosti: a) proporcionalni izborni sistem teži višepartizmu sa puno nezavisnih partija; b) dvokružni većinski sistem pokazuje tendenciju ka višepartizmu koji se ublažuje udruživanjem stranaka; c) većinski sistem teži dvopartizmu (Duverger, 2003: 70).

Kao drugi korelat partijskog sistema javlja se društveno okruženje. U analizi partijskog sistema ne smemo da zaboravimo socijalne podele (rascepe). Na početku definišimo socijalne rascepe: „Oni predstavljaju linije političkih podela koje postoje u jednom društvu. Ove podele su po pravilu dugotrajne, vrednosno i organizaciono strukturirane i nastaju u vezi sa najvažnijim pitanjima tog društva (Spasojević, 2008: 1)“. Jasno je da pitanje partija i partijskih sistema ne možemo razumeti bez dubljeg istraživanja socijalnih rascepa. Upravo na rascepima koji postoje u društvu, partije se pojavljuju kao agensi koji te rascepe reflektuju. Atlagić (2007:43) zaključuje: „Široko je prihvaćeno stanovište u politikološkoj literaturi da linije partijskih podela i pravci partijskog grupisanja u osnovi izražavaju temeljne podele u društvu - socijalne, etničke, kulturne, ideološke, vrednosne, političke, religijske i druge“. Na kratko ćemo se vratiti na Lipseta i Rokana koji su razvili teoriju socijalnih rascepa. Jedan od ključnih zaključaka dvojice autora jeste da kada se rascepi jednom oblikuju, oni se teško menjaju - nazivajući svoju tezu „zamrzavanjem“. Oni su tvrdili, izučavajući društvene rascepe u SAD-u da „partijski sistemi iz ’60-ih održavaju, uz neznatne izuzetke, strukture društvenih rascepa iz ’20-ih (Lipset; Rokkan, 1967: 50). Smatra se da: „Broj partija zavisi od broja rascepa u društvu, kao što su rascepi između radnika i poslodavaca, ili među različitim etničkim i religijskim grupama“ (Cairney, 2012: 72).

Dušan Pavlović i Slobodan Antonić u svom radu *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*, u glavi 7. pod nazivom *Rascepi i stranački sistem* izvode korelacionu vezu između vrste socijalnih rascepa koji dominiraju u jednom društvu, demokratije (njene konsolidacije) i partijskog sistema. Oni smatraju da su rascepi u konsolidovanim demokratijama **interesni rascepi (politika interesa)**, odnosno društveno - privredni i da se oni bave pitanjima da li nečega treba da bude „više ili manje“, a rascepi se rešavaju kroz pregovore i pogađanja,

---

<sup>4</sup> U nekim zemljama se koriste mešoviti sistemi koji kombinuju elemente većinske i proporcionalne izborne formule

sporazum je moguće postići i do njega se dolazi demokratskim pravilima i procedurama, a partijski sistemi u ovim društvima imaju odlike Sartorijevog umerenog pluralizma.

Posmatrajući interesne rasepe koje navode ova dva autora, možemo zaključiti da se ovi rasepi zasnivaju na različitim redistributivnim politikama: socijalnim, ekonomskim i užim servisnim politikama (kao što su zdravstvena, obrazovna, ekološka). Ova pitanja i partijska sukobljavanja oko njih možemo razmatrati u kontekstu javnih politika, jer kako tvrde Rozen i Gejer, svako važno političko pitanje uključuje neku vrstu raspodele dohotka. Čak i kada nije potpuno precizno određeno, pitanje ko će biti na gubitku, a ko na dobitku nalazi se u osnovi svake rasprave o javnim politikama (Rosen; Gayer, 2007: 258).

Sa druge strane, u nekonsolidovanim demokratijama dominiraju **politički** (režim) i **kulturni rasepi** (identiteti) i oni ove vrste rasepa nazivaju **politika znamenja**. Gde dominiraju ovakve vrste rasepa, glavno pitanje nije „više ili manje“, nego „ili - ili“. U ovakvim rasepima nema sporazuma, a sama znamenjska politika proizvodi političke posledice koji odgovaraju obrascu „mi i oni“. Za razliku od interesnih rasepa ovde nema dogovora, a cilj postaje pobeda i nadvladavanje i ovakvi rasepi ne proizvode srednje rešenje, i ovakve vrste sukoba potresaju i sam poredak. Ovakvi rasepi u novim demokratijama dovode do ideologizacije podela i stvaranju isključujućih identiteta, a partijski sistemi u ovim društvima imaju odlike Sartorijevog polarizovanog pluralizma (Pavlović; Antić, 2007: 249 - 252). Svakako je da se u kontekstu političkih i kulturnih rasepa može govoriti o identitetskim politikama, koje ne bi trebalo da su tema partijskih borbi.

Analizirajući vrstu politika (interesna - znamenjska), vrstu rasepa (društveno privredni - političko kulturni), i partijski sistem (umereni - polarizovani pluralizam), oni izvode zaključak da su sva tri činioca neophodna za konsolidaciju demokratije. Posledično, istražujući primere Češke, Poljske i Mađarske - jasno je da vrsta socijalnih rasepa direktno utiče na vrstu partijskog sistema, odnosno da političko - kulturni rasepi definitivno vode polarizaciji partijskog sistema. Kao dopunu ovog istraživanja tvrdimo da postoji povratna sprega i međuticaj glavnih javnih politika oko kojih se partije sukobljavaju i partijskog sistema.

Vežu između društvenih rasepa i javnih politika pronalazimo i kod Herberta Kičelta. On definiše politički rasep (prema Spasojević, 2008b: 231 - 232) kao „rasep obeležen partijama koje nude konkurišuće poruke i obraćaju se grupama birača podeljenim svojim položajem u društvenoj strukturi, svojim ideološkim shvatanjem i spremnošću da politički deluju“ . On nudi



tri linije rascepa, a u prvoj se politička borba vodi oko statusa građanima, a razlikujemo polarizaciju univerzalističke koncepcije građanskih prava i partikularističkog definisanja građanstva na osnovu pripadnosti kulturnoj ili etničkoj zajednici. Kao drugi rascep definiše polarizaciju na osnovu opsega i načina kolektivnog odlučivanja, a kao treći rascep definiše borbu oko distribucije resursa između pristalica tržišta i državne redistribucije. Na osnovu ova tri društvena i politička rascepa, Stojiljković izvodi tri vrste javnih politika: a) politike identiteta - koje određuju granice političke zajednice i odnose u njoj; b) konstitucijske politike - kao određivanje osnovnih političkih institucionalnih aranžmana; i c) redistribucijske politike - kao politike operativnog nivoa raspodele resursa (Stojiljković, 2012a: 14 - 15).

**Zaključujemo da su javne politike koje su proizvod institucija koje formiraju političke partije duboko usložnjene institucionalnim pravilima i društvenim okruženjem (socijalnim rascepima i partijskim sistemom).**

### **1.5. Partijski sistem Srbije**

Kada pogledamo partijski sistem Srbije u periodu **1990. - 2000.** prema Sartorijevoj klasifikaciji jasno je da je **partijski sistem bio sistem sa dominantnom strankom**. Da bismo partiju nazvali dominantnom ona mora da ima dva obeležja: da je neuporedivo jača od konkurencije u dužem vremenskom periodu i da se identifikuje sa celim narodom (Orlović, 2011: 52). SPS je apsolutnu većinu imala samo nakon izbora 1990. godine i tu možemo tražiti posledicu u učinku većinskog dvokružnog izbornog sistema. Ipak, SPS je bila dominantan akter u svim vladama od 1990. do 2000. godine iako je morala da pravi vladajuće koalicije. Uzroke ovakvog partijskog sistema ipak moramo tražiti u kontekstualnim činiocima: a) uvođenju višepartizma i činjenicu da je SPS bila partija naslednica bivših komunista; b) u prirodi tadašnjeg mešovitog režima (takmičarski autoritarizam - Vladislavljević, 2010).

**U periodu od 2003. do 2008. godine u Srbiji je partijski sistem bio sistem polarizovanog pluralizma.** Nadovezujući se na teorijski osvrt Pavlovića i Antonića, ideološki rascep možemo posmatrati kao rascep stari režim/novi režim, dok simboličke (identitetske rascepe) najviše oslikava podela na nacionalno/građansko. „Dominantan model partijskih podela u Srbiji je onaj koji se oblikuje duž linija socijalnih rascepa: građansko i modernizacijsko

naspram nacionalno i konzervativno (Stojanović, 2012: 98)“. Međutim, ovaj rascep je dobijao oblik rascepa za/protiv EU, uz napomenu da se taj rascep dominantno preklapao sa građansko i modernizacijsko naspram nacionalno i konzervativno.<sup>5</sup> Rascep stari režim/novi režim izrazito oslikava Sartorijev model polarizovanog pluralizma. Ovaj rascep implicira postojanje antisistemske stranke (Orlović, 2011: 25). SPS i SRS su od 2000. godine bile antisistemske partije. Ove partije gube svoj antisistemski položaj, SPS - 2004. godine podržavanjem Vlade Vojislava Koštunice i SRS - 2006. godine učestvovanjem u izradi i pružanju podrške donošenju novog Ustava Republike Srbije. Naravno, ne treba zaboraviti na dominantne rascepe u ovom periodu. Sukob Kosovo/Evropa, kao i rascep oko pitanja saradnje sa Tribunalom u Hagu. Ovi rascepi su bili isključujući i ekstremni. Spasojević (2011: 124) o ovim rascepima kaže: „Na najopštijem nivou, reč je o dilemi o tome kuda ide Srbija, kojoj široj zajednici ili kulturi pripada, kakva joj je priroda, a koje dominantne vrednosti. Ova dilema formulisana je u izboru između Zapada (simbolički i praktično izraženog kroz Evropsku uniju, NATO i druge međunarodne organizacije koje okupljaju liberalne demokratije zapadne hemisfere) i Istoka (koji bi se simbolički mogao predstaviti Rusijom, delimično Kinom, nesvrstanim ili nekim drugim zemljama)“.

U periodu koji sledi - izbori 2007. i 2008. godine dolazi do kulminacije ovih rascepa i izrazite polarizacije partija uzrokovane jednostranim proglašenjem nezavisnosti Kosova. Kao što smo naveli, sukob tradicionalista i modernista (najviše izražen u rascepu Kosovo/Evropa) nakon izbora 2008. godine donosi neku vrstu pobede modernistima, i tada se formira pozicija: „I Kosovo i Evropa“, odnosno dolazi do jedne vrste postizanja nacionalnog konsenzusa oko pitanja evropskih integracija sa nastankom SNS-a.

**Put ka umerenom pluralizmu od 2008. godine do danas:** Deo radikala nakon izbornih poraza 2008. godine izlazi iz ove partije i osniva SNS koja potpuno menja partijski sistem Srbije. Kako se pokazalo na nekoliko lokalnih izbora do 2012. godine i na samim izborima 2012. godine SNS je preuzela veliku većinu glasačkog tela radikala. Osim toga, naprednjaci su napravili potpuni zaokret u politici i svoju poziciju su zauzeli kao partija okrenuta evropskim integracijama, sa umerenim stavovima. Ovim prepozicioniranjem, rascep između tradicionalista i modernista sa svim svojim dopunama prestaje da bude najdominantniji i na scenu podstaknuti

---

<sup>5</sup> Videti više o rascepima u Srbiji: Slavujević; Komšić; Pantić, 2003.

svetskom ekonomskom krizom stupaju socio - ekonomski rascepi, sukobi oko redistribucijskih politika.

Možemo da zaključimo da je danas partijski sistem Srbije umereno pluralizovan, odnosno da podstaknut izbornim sistemom proizvodi višepartizam, da su rascepi interesni što dovodi do umerene polarizacije među partijama, a da su glavne teme partijskih borbi - redistribucijske politike.

## **2. JAVNE POLITIKE I ULOGA PARTIJA U NJIHOVOM KREIRANJU**

Kada govorimo o teorijskoj osnovi javnih politika, moramo početi od odrednice same politikološke discipline javnih politika. Javne politike se smatraju praktičnom političkom naukom orijentisanom na probleme. Ova disciplina je pre svega multidisciplinarna u svom intelektualnom i praktičnom pristupu jer svaki socijalni i politički problem ima više komponenti koje se nalaze u različitim akademskim disciplinama i nemoguće ih je rešavati ili svrstati u samo jednu disciplinu ili jedan domen nauke (Deleon, 2008: 39 - 41).

Da bismo dublje ušli u polje javnih politika (public policy) moramo detaljnije da ih definišemo. Najbitnija karakteristika javnih politika jeste da one uređuju živote svih pojedinaca, od makro do mikro nivoa. Javne politike mogu biti regionalne ili kontinentalne (primer: politike EU), a mogu biti i jako uske, odnosno definisane na lokalnom nivou (međumesni prevoz u nekoj opštini i sl.) Za najjednostavniju definiciju možemo uzeti onu koja kaže da: "Javne politike rešavaju probleme" (Goodin; Rein; Moran, 2008: 26). Sličnu definiciju daje i Snežana Đorđević (2009a: 15): "Javna politika je aktivnost vlasti kao odgovor na društvene probleme. Društveni problem je stanje koje je za javnost neprihvatljivo pa stoga traži intervenciju, promenu datog stanja i rešenje." Nešto precizniju definiciju nam daje Zoran Stojiljković (2012a: 13) koji kaže da su javne politike: "Strategije i operativne metode koje grade država i njeni organi u cilju uređenja i razvoja pojedinih oblasti od javnog interesa i značaja."

Ovih nekoliko definicija posmatra javnu politiku jako usko, sa jedne strane kao aktivnost usmerenu na rešavanje društvenih problema, sa druge strane kao aktivnost države bez dubljeg ulaska u prirodu države i načina na koji ona donosi odluke. Tako Ričard Vilson proširuje definiciju javnih politika i kaže da je proces kreiranja javnih politika u stvari proces kojim vlade prevode svoju političku viziju, principe i prioritete u programe i aktivnosti ne bi li proizveli određene političke rezultate (izlaze - "outcomes") čime bi postigli željene promene (Wilson, 2008: 153).

Ipak, pre nego što pređemo na aktere kreiranja javnih politika, osvrnućemo se na još neke karakterističnosti samih javnih politika. Pojedini autori različito gledaju na javne politike. Tako imamo niz različitih gledišta na javne politike. Javne politike se mogu odrediti kao: 1) oznaka za polje aktivnosti; 2) kao izraz namera ("uradićemo to"); 3) konkretan predlog; 4) odluku vlade; 5)

program ili paket odluka o osoblju ili sredstvima (javnim uslugama); 6) kao serije odluka, javna politika nije samo jedna odluka (Cairney, 2012: 23 - 24).

Mogli bismo da zaključimo da javne politike svakako predstavljaju aktivnosti vlade, ali možemo da uključimo u definiciju i namere koje određuju te aktivnosti. Javne politike se mogu odrediti i kao aktivnosti u cilju promene status quo-a, ali mnogi tvrde da su javne politike i one aktivnosti koje utiču na održavanje statusa quo. Jedna od najzanimljivijih definicija javnih politika kaže da je javna politika: “sve ono što vlasti izaberu da urade ili ne urade” (Birkland, 2005: 18), a ova definicija rešava mnoge nedoumice oko toga šta sve predstavlja javnu politiku, pa ćemo ovu definiciju koristiti u nastavku rada.

Ipak, prilikom određivanja javnih politika kao aktivnosti vlast javljaju se četiri ključna pitanja (Cairney, 2012: 24 - 26). Kao prvo, postavlja se pitanje da li javne politike uključuju ono što kreatori javnih politika kažu da će uraditi ili samo ono što urade. Političke partije predlažu programe i izborne platforme sa svojim predlozima javnih politika, ali je pitanje da li ih možemo zvati javnim politikama pre nego što ovi planovi počnu sa realizacijom? U tome pravimo razliku u ovom radu, razlikovanjem **predloga javnih politika** i **javnih politika**. Predloge osim političkih partija iznose i drugi akteri poput sindikata, društvenih pokreta i organizacija civilnog društva. Predlozi postaju javne politike onog trenutka kada ih institucije vlasti odobre i krenu sa sprovođenjem. Takođe postoji pitanje da li se javnom politikom mogu smatrati regulative i norme koje se ne primenjuju, pa se tvrdi da zakon i regulative nisu javna politika dok se budžet ne pobrine za njihovu realizaciju.

Kao drugo pitanje se javlja pitanje efekata odluke, odnosno da li je odluka sama po sebi javna politika. U ovom slučaju moramo razlikovati a) odluke kao političke izlaze-rezultate; ali i b) imati u vidu da konačni rezultati zavise od mnogih drugih faktora koji nisu pod kontrolom kreatora javnih politika.<sup>6</sup>

Treće, postavlja se pitanje šta je vlast i da li ona uključuje izabrane i neizabrane kreatore javnih politika? Tako imamo prepoznate izvore autoriteta kao što su izabrani predstavnici, ali imamo i aktere kao što su eksperti, interesne grupe i civilne organizacije. Smatra se da su javne politike proizvod kolektiviteta, odnosno zajednički proizvod koji nastaje u interakciji između različitih aktera.

---

<sup>6</sup> Kao primer možemo navesti da kreatori javnih politika mogu obezbediti dodatni novac za plate doktora i nastavnika, ali time se ne može garantovati napredak na polju zdravstva i obrazovanja jer rezultati zavise i od ponašanja korisnika ovih usluga (Cairney, 2012: 24)

I kao četvrto, javlja se pitanje da li javne politike uključuju i ono što kreatori javnih politika ne rade? Donosioci odluka mogu da ignorišu problem, ili da im ne bude prioritetan, ili da nemaju rešenje za taj problem. Takođe, mnoge aktivnosti bi izazvale poteškoće u rešavanju kao što su protivljenje političkih protivnika ili protivljenje javnog mnjenja i velikih interesnih grupa. Ovakve politike predstavljaju problem donosiocima odluka jer predstavljaju veliku političku cenu, te se one ne stavljaju na dnevni red. U svakom slučaju, smatramo da se i ne činjenje povodom određenog pitanja ili problema može svrstati među kreiranje javnih politika.

Jako je bitno rasvetliti instrumente javnih politika, odnosno na koji način država uređuje živote građana u jednom društvu. Instrumente možemo podeliti u četiri nivoa: regulacija, tržište, oporezivanje i javna potrošnja, i menadžment vlasti.

Regulacijom se pre svega uređuju oblasti putem dispozicije, a realizacija se nameće pravnom sankcijom koja se primenjuje u slučaju kršenja norme (Đorđević, 2010: 282). Vlasti putem opštih pravnih akata uređuju pojedine oblasti, pre svega putem zakona i vladinih uredbi i odluka. Jako bitnu ulogu u ostvarivanju regulacije i ciljeva koji se žele sa njom postići ima sudski sistem koji treba da garantuje poštovanje prava.

Kreatori javnih politika ponekad mogu određene oblasti prepustiti tržištu. Ovo je poseban vid uređivanja društva, na način da se vlasti povlače iz određene oblasti i da je prepuštaju tržišnim mehanizmima. Tržišta često, postižu mnogo bolje efekte i pravedniju alokaciju resursa u društvu. Ali, svakako, tržišta nisu savršeni alokatori resursa i imaju svoje felere, a tu je onda prilika za kreatore javnih politika da osmisle način kako da reše probleme. Kao poseban vid tržišnih felera se vide postojanje tržišnih negativnih eksternalija i problem obezbeđivanja javnih dobara i saradnje u društvu (Prokopijević, 2000: 251 - 293; Wolf, 1997: 1 - 102, Rosen; Gayer, 2007: 33 - 105; Kleiman; Teles, 2008: 627 - 636; Hindmoor, 2006: 83 - 86). Ipak, u situacijama kada nema negativnih eksternalija i kada se obezbede javna dobra, tržišta predstavljaju optimalan alokator resursa.

Sa druge strane, kao instrument kreiranja javnih politika nalaze se oporezivanje i javna potrošnja. Država kroz prikupljanje poreza finansira niz javnih usluga i servisa građanima i na taj način uređuje mnogobrojne oblasti.

I kao poslednji instrument se javlja menadžment vlasti. Menadžment vlasti predstavlja vrstu kombinovanja državnih usluga sa privatnim. "U tom kontekstu vlasti sve više idu na uključivanje privatnog sektora, privatnih ili javnih agencija u razne oblasti pružanja usluga. Za te

svrhe se sve više koriste ugovori kao način obezbeđivanja usluga” (Đorđević, 2010: 282). Na ovaj način država ostaje kreator usluga, ali ne i pružalac istih. Vlasti utvrđuju kriterijume i standarde i ostaju garant kvaliteta, a sve u svrhe veće efikasnosti i efektivnosti koja se postiže kroz konkurenciju privatnih firmi. Dobro vladanje podrazumeva izbor pravih rešenja, odnosno rešenja koja će dovesti do najboljih rezultata. Više alternativnih modela rešavanja određenog problema je svakako dobro. Kada vlasti odluče da posao dele sa privatnim sektorom, profitnim ili neprofitnim, imamo više mogućnosti da dođemo do pravog rešenja. Ove javne politike postaju deo javno - privatne saradnje, a neki autori ovakve mehanizme nazivaju i “saradničkom vladom”, u kontekstu da svoja diskreciona ovlašćenja i moć vlada deli sa akterima izvan vlade - iz nevladinog sektora (Donahue; Zeckhauser, 2008: 496).

Sa druge strane, neki autori predstavljaju mnogo duži niz instrumenata javnih politika koji su u znatnoj vezi sa vrstama javnih politika o kojima će kasnije biti reči. Neki od instrumenata su:

- javna potrošnja;
- “ekonomske kazne” kao što je dodatno oporezivanje određenih proizvoda ili usluga;
- ekonomski podsticaji kao što su subvencije za određene grupe ili oslobađanje od poreza za određene vrste kupovina ili trošenja novca;
- upotreba regulacije i normi za kontrolu ponašanja;
- regulacija u kontekstu dogovora i ugovora između vlasni i drugih aktera kao što su sindikati i poslodavci;
- uslovljavanje korisnika javnih usluga sa merama određenog ponašanja (zabranjeno usvajanje dece od strane pušača)
- kazne i ekonomska ograničenja prema organizacijama prema kojima je sud izrekao kazne;
- javna edukacija i informisanje o istaknutim rizicima određenih vrsta ponašanja;
- pružanje usluga i resursa da bi se pomogla promena ponašanja;
- obezbeđivanje sredstava za borbu protiv ilegalnih oblika ponašanja;
- finansiranje naučno istraživačkog rada;
- institucionalno organizacione promene, kao što je uvođenje novih nivoa vlasti ili reforma lokalnih samouprava;
- direktno pružanje usluga ili preko nevladinih organizacija (Cairney, 2012: 26 - 27).

Kada govorimo o vrsti ili tipovima javnih politika, ponuđenih tipologija ima mnogo. U ovom delu rada ćemo pokušati da sintetizujemo određene teorijske postavke. Kao osnovnu pretpostavku analize tipova javnih politika ćemo se vratiti na Herberta Kičelta i njegovu podelu na politike identiteta, konstitucijske i redistributivne politike. Čini se da je ova njegova tipologija od posebnog značaja, kako za generalno istraživanje javnih politika - tako i za ovaj rad jer se treći deo rada bavi posebnom konstitucijskom politikom regionalizma, decentralizacije i lokalne samouprave.

Na osnovu uvida u niz tipologija, predlažemo jednu vrstu tipologije koja bi trebalo da jedinstveno obuhvati sve druge i prema tome javne politike ćemo podeliti na pet polja: **a) državne politike samoodređenja** političke zajednice koje se bave najbitnijim pitanjima države i političkog poretka kao što su teritorija, građanstvo i osnovna prava i slobode; **b) konstitucijske politike** koje uređuju institucije i koje posledično utiču na kreiranje svih ostalih javnih politika; **c) politike koje za cilj imaju usmeravanje ponašanja građana** kroz prekršajne i krivične sankcije, ali moramo biti obazrivi pa reći i da neke druge politike veoma utiču na ponašanje građana te postoji izvesno preplitanje (kao primer možemo navesti poreske politike koje visokim ili niskim oporezivanjem određenih proizvoda i usluga menjaju ponašanja pojedinaca); **d) politike koje regulišu određene oblasti javnih i privatnih usluga** (zdravstvo, obrazovanje itd.); i **e) distributivne politike koje se tiču ekonomskih i fiskalnih pravila**. Naravno, politike usluga su u snažnoj vezi sa distributivnim politikama, ali ostajemo pri stavu da su ove politike ipak odvojene.

Sa druge strane, Snežana Đorđević iznosi tipologiju javnih politika u zavisnosti od ponašanja vlasti, instrumenata, ali i od dobitnika i gubitnika od određene javne politike pa razlikuje: a) distributivne politike - u kojima vlast raspodeljuje sredstva na razne programe koji nisu suprostatavljeni; b) redistributivne politike - u kojima postoji konflikt različitih interesa gde davanje jednom programu najčešće znači uskraćivanje drugom; c) regulatorne politike - koje predstavljaju ograničenje individualnog izbora pojedinaca kako se ne bi prelazile prihvatljive granice; d) većinske politike - koje imaju široko distribuirane benefite i troškove; e) preduzetničke politike - koje donose korist velikom delu društva, a troškove snosi uska grupa; f) klijentske politike - koje donose korist uskoj grupi, a troškove snosi širok krug aktera; g) politike interesnih grupa - gde korist dobija uža grupa, a troškove takođe snosi uža, ali konkurentna grupa (Đorđević, 2009a: 29 - 31). Kao što vidimo iz ove tipologije, troškove i dobiti od



određenih javnih politika snose različiti akteri, a na akterima kreiranja je da ispitaju i dobro odrede kakve javne politike će kreirati.

## **2.1. Akteri kreiranja javnih politika**

Razumevanje javnih politika nije kompletno bez razumevanja institucija koje kreiraju javne politike (Cairney, 2012: 69). Proces kreiranja javnih politika se posmatra kroz vlast. “Vlast je bitan činilac politike i predstavlja društveni odnos u kome određeni socijalni subjekt može drugima nametnuti određeni model ponašanja tako da ga ostali moraju prihvatiti” (Đorđević, 2009a: 17). Vlast se mora posmatrati kroz oblik režima. U prvom delu rada smo izložili osnovne karakteristike demokratskog političkog poretka. Samim tim i ključnu ulogu političkih izbora kao procedure za dolazak na vlast. Putem demokratskih (slobodnih i fer) izbora se foriraju institucije koje na taj način stiču legalitet i legitimitet kroz volju građana izraženu kroz rezultate izbora. Prilikom svake inicijative za određenu javnu politiku se javlja pitanje njene legitimnosti. U savremenom svetu diskreciona ovlašćenja su nužnost, ali za mnoge javne politike je neophodno, da bi funkcionisale, da pre usvajanja prođu put kroz predstavničke institucije građana (Laws; Hajer, 2008: 419).

Kada govorimo o akterima koji kreiraju javne politike, oni mogu biti formalni i neformalni. Formalni su svakako državni organi i institucije, a neformalni razne interesne grupe, ali i građani i organizacije civilnog društva.

Od ključne je važnosti za javne politike kakav je institucionalni dizajn vlasti i kakve su procedure u kreiranju javnih politika. U svim demokratskim državama postoji jasna podela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Svaka od ovih vlasti ima posebnu ulogu u kreiranju javnih politika, a sve u zavisnosti od samog uređenja. Takođe, za kreiranje javnih politika od posebne važnosti jeste i teritorijalno uređenje države - da li je država unitarna ili federalna, jer u federalnim državama postoji balans moći između centralne i teritorijalnih nivoa vlasti. Takođe, jako je bitna uloga koju imaju lokalne vlasti, ali i nadnacionalne organizacije poput EU.

Jedno od možda najbitnijih institucionalnih aranžmana koje utiče na javne politike jeste izbor između prezidencijalizma, parlamentarizma i semi prezidencijalizma. U predsedničkim sistemima, predsednik se bira na neposrednim izborima i on je izvršna vlast sa ovlašćenjima

vođenja politike. Naravno, u ovakvim slučajevima, predsednik nema kontrolu zakonodavnog procesa što sa jedne strane otežava kreiranje javnih politika, jer duboke promene javnih politika zahtevaju izmene zakona. Sa druge strane, u parlamentarnim sistemima, izvršna vlast proizilazi iz većine u parlamentu. U ovom modelu, sa jedne strane nestaje suštinska razlika između podele na zakonodavnu i izvršnu vlast. Sa druge strane, omogućuje fleksibilnost i kontinuitet u vođenju politike. Opet, javlja se problem kada parlamentarne većine nisu jednopartijske već se javljaju koalicione vlade što usložnjava i usporava procese kreiranja javnih politika.<sup>7</sup> Postoje i sistemi koji su semiprezidencijalizmi, kod kojih postoji dvoglava (bicefalna) izvršna vlast oličena sa jedne strane u vladi proizašoj iz parlamenta, a sa druge strane u neposredno izabranom predsedniku. U zavisnosti od ustavnih organičenja i odnosa snaga između parlamenta i predsednika ovaj oblik uređenja se kreće ka čistom prezidencijalizmu, ili čistom parlamentarizmu. Ukoliko partija iz koje dolazi predsednik ima parlamentranu većinu, tada je pozicija predsednika mnogo jača.

Takođe, na procese javnih politika snažno utiče i struktura parlamenta, odnosno da li je on jednodoman ili dvodoman. Dvodomni parlamenti usložnjavaju procese donošenja zakona, a samim tim i kreiranje javnih politika. Poseban uticaj mogu imati i oblici direktne demokratije, kao što su obavezni referendumi i široko rasprostranjene lokalne građanske inicijative.

Kao usko povezana pravila sa političkim sistemom koja utiču na javne politike su svakako i izborni i partijski sistem, u skladu sa izbornim sistemom i struktura vlade (jednopartijska, višepartijska), kao i pravila formiranja vlade i odnosi između zakonodavne i izvršne vlasti. Od suštinskog značaja za javne politike predstavlja i struktura javne administracije i na koji način se popunjavaju/menjaju mesta u administraciji sa promenama vlade.

Naredni deo rada će obuhvatiti formalne (institucije) aktere kreiranja javnih politika u Srbiji (na republičkom nivou<sup>8</sup>). Prikazaćemo ih kroz formalno pravni deo, a tezu našeg rada o uticaju političkih partija na kreiranje javnih politika ćemo prikazati u narednom poglavlju.

Ustav je osnovni konstitucijski akt svake države. Predlog Ustava Republike Srbije je Narodna skupština 30. septembra 2006. godine jednoglasno usvojila i donela odluku o održavanju referenduma o potvrđivanju Predloga Ustava. Građani su na referendumu 28. i 29. oktobra potvrdili novi Ustav sa 53,04% ukupnog broja upisanih birača, a Ustav je proglašen od

---

<sup>7</sup> Više o ovome u delu 2.3.

<sup>8</sup> O akterima kreiranja javnih politika na lokalnom nivou u delu 4.1.

strane Narodne skupštine 08. novembra 2006. godine. Ustav u svom članu 4. kaže da uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku i da se odnos tri grane zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli (Ustav RS, čl. 4). “Sistem podele vlasti nastao je kao reakcija na apsolutnu vlast koncentrisanu u rukama jednog organa, partije, čoveka ili tela. U njemu se vlasti međusobno ograničavaju ali i prožimaju. U balansu između ove tri (a danas bi mogli reći i četiri) vlasti, ogleda se stepen demokratije jednog društva, kao i snaga političkih institucija da upravljaju i budu tvorci i nosioci javnih politika u interesu građana” (Milenković, 2011: 21).

Ustav u svom petom delu pod nazivom uređenje vlasti definiše: Narodnu skupštinu, predsednika republike, Vladu, državnu upravu, Zaštitnika građana, Vojsku Srbije, sudove, Visoki savet sudstva i Javno tužilaštvo. Istovremeno, Ustav (čl. 5) definiše ključnu poziciju političkih partija u oblikovanju politike: “Jemči se i priznaje uloga političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana.”

### **Narodna skupština Republike Srbije**

Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji. Osim opštih nadležnosti Narodne skupštine prema kojima donosi i menja Ustav, odlučuje o promenama granica, raspisuje referendum i potvrđuje međunarodne ugovore, ona ima nadležnosti (Ustav RS, čl. 99) od posebnog značaja za gotovo sve javne politike. **Narodna skupština donosi zakone i druge opšte akte, usvaja plan razvoja i prostorni plan i usvaja budžet i završi račun Republike Srbije.**

Ovim nadležnostima, Narodna skupština daleko sužava prostor samovolje izvršne vlasti i zadržava prava uticaja na javne politike kroz procese donošenja zakona i usvajanja budžeta. Takođe, **u okviru svojih izbornih prava, Narodna skupština bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara.** Osim toga, ima izborne nadležnosti u okviru sudskog sistema vlasti kao i u okviru nezavisnih institucija poput Narodne banke Srbije i Zaštitnika građana. Narodna skupština ima mehanizme kontrole i nadzora Vlade kao što su poslanička pitanja, interpelacija, glasanje o nepoverenju Vladi ili članu Vlade, formiranje anketnih odbora i komisija (Spasojević, 2012: 135 - 140).

## Predsednik Republike Srbije

Institucija predsednika postoji od Ustava Srbije iz 1990. godine. Postojanjem institucije predsednika koji se bira na neposrednim izborima, politički sistem Srbije se karakteriše kao polupredsednički sistem. Predsednik Republike izražava državno jedinstvo Republike Srbije (Ustav RS, čl. 111). Nadležnosti predsednika jesu da predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu, da ukazom proglašava zakone, da predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsednika Vlade i kandidate za nosioce funkcija, postavlja i opoziva ukazom ambasadore Republike Srbije na predlog Vlade, daje pomilovanja i odlikovanja (Ustav RS, čl. 112). Predsednik može biti razrešen od strane Narodne skupštine u slučaju povrede Ustava 2/3 većinom narodnih poslanika.

Kada govorimo o poziciji predsednika u kontekstu javnih politika moramo da ukažemo na feleričnost samog institucionalnog dizajna. Kao što možemo videti iz njegovih ustavnih ovlašćenja, predsednik nema ovlašćenja koja se tiču vođenja politike (nema policy ovlašćenja). “Predsednik Srbije nema proaktivnu moć predlaganja zakona i donošenja uredbi sa zakonskom snagom, već samo reaktivnu moć vraćanja zakona” (Orlović, 2012a: 21). Ipak, njegova reaktivna moć vraćanja zakona je slabog dometa, jer kada predsednik vrati zakon u Narodnu skupštinu na ponovno glasanje - a on bude ponovo izglasan, on mora da proglasi zakon.

Kao što smo naveli u prethodnom delu rada, polupredsednički sistemi u zavisnosti od toga da li predsednik ima skupštinsku većinu mogu potpuno drugačije da izgledaju. Upravo u slučaju kada ima skupštinsku većinu predsednik ima tendenciju mešanja u vođenje javne politike. Osim što se meša u vođenje javne politike, predsednik bira “slabog” premijera i na taj način slabi vladu i njenu sposobnost za kreiranje javnih politika. Takođe, sam način izbora predsednika - na neposrednim izborima, podstiče predsedničke kandidate da daju nerealna obećanja (nerealne predloge javnih politika) (Pavlović, Stanojević, 2010: 67). Posredujuća uloga političkih partija u kontekstu polupredsedničkog sistema je takođe velika, o čemu će biti reči u narednom poglavlju.

## Vlada Republike Srbije

Vlada je nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji (Ustav RS, čl. 122). Nadležnosti Vlade su: **utvrđuje i vodi politiku**, izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine, donosi uredbе i

druge opšte akte radi izvršavanja zakona, predlaže Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte i daje o njima mišljenje kada ih podnese drugi predagač, **usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom** (Ustav RS, čl. 123).

Kao što vidimo, Vlada je institucija koja vodi politiku u Republici Srbiji i koja usmerava rad organa državne uprave. Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini za politiku, za izvršavanje zakona i za rad organa državne uprave (Ustav, čl. 124). Naime, kao što smo videli iz nadležnosti Narodne skupštine ona bira Vladu koja joj je odgovorna, a Vladin mandat je vezan za mandat Narodne skupštine koja ju je izabrala. "Pošto Vlada „vlada“, ona donosi bezbrojne propise, usmerene na neophodno i valjano upravljanje društvom, kroz koje se bliže realizuju i utvrđuju javne politike. Vlada ima ovlašćenja da vlada samo uz saglasnost Narodne skupštine" (Milenković, 2011: 27). Ipak, treba napomenuti da Vlada ima pravo da bira svoju politiku jer ima mandat da vlada, a parlament je tu samo da preispituje tu politiku koja mu se predstavlja kroz predloge zakona, jer Narodna skupština nije alternativa Vladi, već njen nadzornik (Milenković, 2011: 28). Vladu čine predsednik Vlade, jedan ili više potpredsednika i ministri. Ministri su za svoj rad i za stanje u oblasti iz delokruga ministarstva odgovorni predsedniku Vlade, Vladi i Narodnoj skupštini (Ustav, čl. 125).

### **Državna uprava**

Državna uprava je samostalna, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad odgovorna je Vladi. Poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave određeni zakonom. Poslovi državne uprave i broj ministarstava određuju se zakonom (Ustav RS, čl. 136). Ustav ne određuje poslove uprave, već je to ostavljeno da se odredi zakonom. U organizacionom smislu, ustav definiše da poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi određeni zakonom. Ustav takođe, državnu upravu određuje i na subjekte kojima su upravne delatnosti zakonom poverene, pa navodi da se pojedina javna ovlašćenja mogu zakonom poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima (Ustav RS, čl. 137).

Prema Zakonu o državnoj upravi ona se definiše kao deo izvršne vlasti Republike Srbije koji vrši upravne poslove u okviru prava i dužnosti Republike Srbije, a državnu upravu čine ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije (Zakon o državnoj upravi, čl. 1). Među osnovne poslove državne uprave ubraja se učestvovanje u oblikovanju

politike Vlade, kao i da organi državne uprave pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu i predlažu Vladi strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika Vlade (Zakon o državnoj upravi, čl. 12). Kako tvrdi Dejan Milenković (2011: 31 - 32): “Novim konceptom upravnih aktivnosti odnosno delatnosti utvrđeno je da je jedna od ključnih i prioriternih delatnosti uprave da učestvuje u oblikovanju politike Vlade, odnosno kreiranju javnih politika.”

U organizacionom delu, spomenućemo ministarstva koja se obrazuju za poslove državne uprave u jednoj ili više međusobno povezanih oblasti. Ministarstvom rukovodi ministar koji je odgovoran Vladi i Narodnoj skupštini za rad ministarstva i stanje u svim oblastima iz delokruga ministarstva (Zakon o državnoj upravi, čl. 22 - 23). Broj i nadležnosti određenih ministarstava nisu ustavna kategorija, i konstantno nakon svakih izbora se obrazuju nova i menja se broj ministarstava. Ovo izvesno otežava kontinuitet u radu državne uprave.

Očigledno je da državna uprava ima značajan doprinos u sprovođenju, ali i kreiranju javnih politika. Ipak, kao što smo videli - državna uprava je odgovorna Vladi i Narodnoj skupštini, što samo potvrđuje tezu o uticaju i gotovo potpunoj kontroli javnih politika od strane političkih partija, što argumentujemo u poglavlju koje sledi.

## **2.2. Partije i izbori u kontekstu zakonodavne i izvršne vlasti**

Nakon što smo analizirali institucije koje kreiraju i sprovode javne politike, red je da se u potpunosti osvrnemo na tezu ovog rada. Teza je da su političke partije ključni kreatori javnih politika, a to ćemo prikazati kroz ulogu partija u ovim institucijama. Ovde će svakako biti posebnog osvrta na Srbiju jer se u nekim stvarima razlikujemo od ostalih država. Ono što je ključno, da osim u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti političke partije dominiraju i u državnoj upravi. Ne samo da je državna uprava odgovorna Vladi i Narodnoj skupštini što i treba da bude, već što su političke partije na neki način “okupirale” državnu upravu.

Izbori su institucija demokratije koja služi za prevođenje individualnih preferencija birača u kolektivne izbore. Kada izborni rezultati budu proglašeni, u kom su oni odnosu sa javnim politikama? Da li izborni rezultati određuju javne politike na bilo koji način, ili oni samo određuju sastav parlamenta i vlade koji sami kreiraju javne politike? Klasična teorija

reprezentacije vide demokratski izbor kao dvostepeni postupak. Birači biraju zakonodavno telo i vladu, a onda ove institucije, autonomno donose odluke za njih. Ipak, ostaje utisak o dominaciji partija u predstavničkim strukturama. Političke partije predstavljaju političke izbore biračima u cilju da privuku glasove i obavezuju se da izvrše svoje predložene programe (skup javnih politika) ako uđu u vladu. Vlada ima svoj mandat i politička partija može snositi odgovornost na narednim izborima za ono što su uradili, ili nisu uradili, od predloženih javnih politika (McDonald; Budge, 2005: 3 - 19).

“Političke partije i koalicije, posebno one relevantne sa parlamentarnim statusom i značajnim koalicionim i ucenjivačkim potencijalom, nesporno su jedan od ključnih aktera procesa političkog odlučivanja, kao i kreiranja javnih ili praktičnih politika” (Stojiljković, 2012b: 7). Analiza javnih politika kao političkih rezultata ili političkih izlaza koje proizvode političke institucije je nemoguće bez utvrđivanja i saznanja o uticaju političkih partija na njih. Pitanje ko donosi odluke u Srbiji je danas ključno pitanje, koje ne zavisi samo od institucionalnog aranžmana. Iako bi zakone trebalo da donosi Narodna skupština, njena funkcija se sve više svodi na institucionalno “odobravanje” predloga zakona Vlade. Parlament je postao zakonodavna mašina, a poslanici glasačke mašine (Orlović, 2008: 134). U Srbiji pravo predlaganja zakona imaju svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine, najmanje 30 000 birača, kao i Narodna banka Srbije i Zaštitnik građana - koji mogu predložiti zakon iz svoje oblasti (Ustav RS, čl. 107). U Srbiji 4/5 zakona o kojima se raspravlja potiče iz Vlade, a čak 9/10 usvojenih zakona je predloženo od strane Vlade. Ovo govori o potpunoj dominaciji izvršne vlasti u odnosu na zakonodavnu i zaista potvrđuje tezu o tome da je parlament samo glasačka mašina Vlade. Ana Stojiljković (2010: 122) zaključuje da: “Ovakva posledica dominacije izvršne nad zakonodavnom vlasti ima uzroke pre svega u samom političkom sistemu, u načinu na koji biramo svoje predstavnike i od rasporeda partijskih funkcionera koji utvrđuju partije na vlasti. Celokupna politička moć za donošenje odluka se koncentriše u rukama partijskog rukovodstva.” Isto zaključuju Orlović, Spasojević, Lončar i Radojević (2012: 15): “Danas je sve prisutnija prevlast izvršne vlasti u odnosu na parlament, pa se sedište političke moći pomera sve do političkih partija.”

Vratićemo se na trenutak na funkcije političkih partija. Kao što smo naveli među funkcije političkih partija spadaju: organizacija vlasti, vođenje, usmeravanje i kontrola državnih organa i

nominacija i izbor nosilaca političkih funkcija. Sada ćemo izložiti ulogu političkih partija u svakoj od konkretnih institucija u kojima se kreiraju javne politike.

### **Narodna skupština Republike Srbije**

Narodnu skupštinu čini 250 narodnih poslanika, koji se biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, a proces izbora narodnih poslanika se uređuje zakonom. **Zakon o izboru narodnih poslanika je normirao da se poslanici biraju u Republici Srbiji kao jednoj izbornoj jedinici, na osnovu lista političkih stranaka, stranačkih koalicija, drugih političkih organizacija i lista koje predlože grupe građana, a mandati se raspodeljuju srazmerno broju dobijenih glasova** (Zakon o izboru narodnih poslanika, čl. 4). Izborni sistem za izbor narodnih poslanika se naziva proporcionalnim izbornim sistemom, Republika Srbija je jedna izborna jedinica, izborni prag iznosi 5%, a raspodela mandata se vrši D’Ontovim metodom (Stojanović, 2013).

Prva bitna odlika izbornog sistema jeste formula prema kojoj se dele mandati, ona je proporcionalna što znači da se mandati dodeljuju proporcionalno broju osvojenih glasova. „U cilju sprečavanja prevelike fragmentacije partijskog sistema uvodi se izborna prepreka – cenzus (izborni prag - dodatak B.S.) – koji je neophodno da partije preskoče da bi se kvalifikovale za raspodelu mandata“ (Orlović, 2012b: 27). Izborni prag u Srbiji iznosi 5% glasova od ukupnog broja izašlih birača. Ipak, ovaj mehanizam se često izigrava formiranjem predizbornih koalicija više partija, čime se parlament fragmenira i raste broj partija u parlamentu. Kao što vidimo, političke partije su organizacije koje se takmiče na izborima ne bi li osvojile dovoljan broj glasova za ulazak u parlament. Imajući u vidu nadležnosti parlamenta, više je nego jasno da političke partije u trenutku ulaska u parlament imaju mogućnost kreiranja javnih politika. Poseban je uticaj izbornog sistema, jer partija i nominuje i bira kandidate. Naime, partija predlaže listu od 250 kandidata imajući u vidu da je Srbija jedna izborna jedinica, i sama određuje redosled na listi. Ne postoji direktna veza između birača i poslanika, jer građani ne glasaju za pojedince već za partije. Do 2011. godine i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika problem je bio još veći, jer je partija bila slobodna da sama odredi nakon izbora ko će sa liste dobiti mandate. Ovim zakonom (čl. 13) je ova mogućnost ukinuta, odnosno mandati se dodeljuju prema redosledu na listi. Ipak, smatra se da ovim nije rešen problem, jer i dalje poslanike bira partija, a ne građani, i da su poslanici odani političkoj partiji ili



preciznije partijskom rukovodstvu. “Malo je nade da se mišljenje u vezi s lošim zakonom koji je predložila Vlada, ili pogrešnom javnom politikom u pojedinim oblastima može promeniti dobro utemeljenom argumentacijom narodnog poslanika, bez obzira kojoj partiji pripada” (Milenković, 2011: 25).

## Vlada

Kao što smo naveli, Vlada je nosilac izvršne vlasti. Vlada utvrđuje i vodi politiku i ključni je akter kreiranja javnih politika, što kroz svoje instrumente što kroz Narodnu skupštinu s obzirom da većinu usvojenih zakona predlaže Vlada. Kandidata za predsednika Vlade Narodnoj skupštini predlaže predsednik Republike, pošto sasluša mišljenje predstavnika izabranih izbornih lista (partija). Kandidat za predsednika Vlade Narodnoj skupštini iznosi program Vlade i predlaže njen sastav. Narodna skupština istovremeno glasa o programu Vlade i izboru predsednika i članova Vlade. **Vlada je izabrana ako je za njen izbor glasala većina od ukupnog broja narodnih poslanika** (Ustav RS, čl. 127).

Kao što vidimo, partije koje uspeju da kreiraju većinu u parlamentu mogu da kreiraju vladajuću parlamentarnu koaliciju i Vladu. Kroz izbore na kojima učestvuju partije se formira Narodna skupština koja bira Vladu, a ona vodi politiku. **Ceo proces, koji uključuje partije, javne politike, izbore, parlament, vladu i državnu upravu bi mogao da se sumira: političke partije identifikuju probleme i formulišu političke programe, izborni procesi služe da se raspravlja o problemima, predlozima javnih politika i kandidatima, na izborima se formira društvena većina koja podržava određeni program, parlament kao zakonodavno telo pretvara programe u zakone i bira vladu, predlozi javnih politika se time pomeraju u vladu gde se pretvaraju u konkretne javne politike koje sprovodi državna uprava sa konkretnim rezultatima i ishodima** (Majone, 2008: 233; Fung, 2008: 671). Vlada je sastavljena od političkih kandidata - političara, koji su nominovani od strane političkih partija koje su stekle mogućnost da formiraju vladu usled podrške dobijene na izborima.

## **Predsednik Republike**

Iako prema ustavnim ovlašćenjima nema mogućnost vođenja politike, predsednik uz pomoć partije ulazi u delokrug poslova Vlade onda kada ima “mogućnost” za to. Predsednik ne krši Ustav direktno, odnosno ne postoje formalne odluke koje se odnose na javne politike, a koje su Vlada i državna uprava obavezne da slede. Predsednik svoj uticaj vrši partijskim kanalima, preteći ministrima iz svoje stranke da će ih smeni, ali on to ne može da učini kao predsednik Republike, ali može kao predsednik partije (Pavlović; Stanojević, 2010: 68).

Na ovaj način, Milenković (2011: 29) zaključuje: “institucija predsednika Republike s vremena na vreme postaje izraz ključne ali neformalne političke moći<sup>9</sup>, tzv. „siva eminencija“ koja direktno ugrožava položaj drugog dela izvršne vlasti – Vlade, i širi svoje polje uticaja na zakonodavnu i sudsku vlast, kao i na kreiranje i vođenje javnih politika”. Pa tako, osim formalnih uticaja političkih partija na javne politike imamo i neformalne, odnosno neinstitucionalizovane. Šta više, ovde se manje radi o političkim partijama - već više o partijskom šefu.

## **Državna uprava**

Ministri su odgovorni Vladi i Narodnoj skupštini. Zakon o ministarstvima se donosi usled svake promene Vlade. Više je nego jasno da je državna uprava pod snažnim uticajem političkih partija kroz institucije Vlade i Narodne skupštine. “Staranje za opšte dobro (bono publico) nije prioritet. Zato i učestvovanje u oblikovanju javnih politika prerasta u oblikovanje „partokratskih“ i privatnih politika partija i različitih interesnih grupa, koje zamenjuju prave javne politike” (Milenković, 2011: 32).

Partokratija predstavlja vladavinu partija, odnosno stanje političkog sistema u kojem su političke partije u prevlasti nad konstitucionalnim državnim telima (Orlović, 2008: 537). U kontekstu državne uprave koja bi trebalo osim političkog vođstva (ministra, državnog sekretara i savetnika koji su imenovana lica) da bude profesionalna i stručna, upravo u cilju pravog

---

<sup>9</sup> O različitim fazama polupredsedničkog sistema u Srbiji, od prezidencijalizma Slobodana Miloševića, kvaziparlamentarne faze Milana Milutinovića, faze kohabitacije Borisa Tadića, faze kohabitacije u koaliciji Tadić - Koštunica, videti više u: Orlović, 2008: 115 - 122, o fazi prezidencijalizma Borisa Tadića videti više u: Pavlović; Stanojević, 2010; Milenković, 2011.

sagledavanja realnog stanja, imamo potpunu “feudalizaciju” državne uprave, u smislu da jedna partija upravlja celokupnim resorom i da im je data apsolutna kontrola. Političke partije osim uticaja koji treba da imaju usled svojih demokratskih funkcija i neophodnosti, preuzimaju i one funkcije koje ne bi smele, a one veoma utiču na javne politike.

### 2.3. Koalicije i javne politike

U skladu sa navedenim u prethodnom poglavlju, moramo da se izmaknemo iz idealtipske formulacije političkih partija, predloga javnih politika, izbornog procesa i političkih izlaza - javnih politika. **Problemi nekonsolidovanih demokratija kakva je Srbija se ogleda u tome što većina predloženih javnih politika nakon izbora ne bude realizovana. Poseban problem predstavlja institucionalni dizajn (semiprezidencijalizam, proporcionalni izborni sistem) koji proizvodi višepartijske, koalicione vlade.** Ključno pitanje koje se javlja u ovom kontekstu javnih politika i institucija koje kreiraju javne politike jeste da li je partijski sistem dvopartijski ili višepartijski i da li je Vlada jednopartijska ili koaliciona. Ova pitanja imaju snažne posledice na javne politike. Odnosno, oba pitanja - i partijski sistem i struktura vlade zavise od institucionalnog aranžmana - izbornog sistema. Funkcionisanje političkih institucija i kreiranje javnih politika umnogome zavisi od distribucije glasova između partija na izborima, načinima kako pravila i procedure konvertuju glasove u poslanička mesta i podelu moći u vladi, kao i pravila donošenja odluka u parlamentu i vladi (Immergut, 2008: 566).

U procesu donošenja odluka, u zavisnosti od političkog sistema - karakterišu se “veto mesta”, koja predstavljaju političke institucije koje mogu da blokiraju (“stave veto na”) vladinu ili parlamentarnu odluku. Ovakve institucionalne prepreke su najpoznatije u sistemima sa dvodomnim parlamentom<sup>10</sup>, posebno ukoliko postoje različite partijske većine u različitim domovima. U zavisnosti od političkog sistema, osim višeg doma parlamenta - “veto mesta” mogu biti: ustavni sudovi, predsednik ili građanski referendum (Immergut, 2008: 567). U Republici Srbiji kao “veto mesto” se mogu okarakterisati samo ustavni sud i uslovno parlament koji može da ne usvoji predlog zakona koji dolazi od vlade, ali s obzirom na ukazanu zavisnost i

---

<sup>10</sup> Videti više o sistemima sa dvodomnim parlamentom: (Tsebelis; Money, 1997)

dominaciju izvršne nad parlamentarnom vlasti, praktično se ne može smatrati da je parlament u ovakvom institucionalnom aranžmanu veto mesto.

Sa druge strane, mnogo bitnija i posebno aktuelna za politički sistem Srbije jeste teorija “veto igrača”, razvijena od strane Đorđe Cebelisa. On tvrdi da u odnosu između dvopartizma i višepartizma, u dvopartizmu postoji umerenost, jasan izbor za birače, stabilne i odgovorne vlade (Tsebelis, 1995: 291). Cebelis u analizu partija i vlada uvodi javne politike i postavlja pitanje njihove promene. On definiše veto igrače kao: “individualnog ili kolektivnog aktera čija je saglasnost potrebna za promenu politike” (Tsebelis, 1995: 301). Njegova definicija veto igrača obuhvata veto mesta kroz klasičnu teoriju podele i međusobne kontrole vlasti, ali on proširuje definiciju, pa među veto igrače svrstava i političke partije u višepartijskim parlamentarnim sistemima, odnosno političke partije koje su članice vladajuće koalicije (vlada je višepartijska). Da bi vlada promenila politiku, ili parlament doneo zakon potrebna je saglasnost svih članova vlade ili poslanika vladajuće koalicije u parlamentu, te svaka partija ima mogućnost da blokira odluku ili zakon. “Veto igrač, drugim rečima, može da bude svako ko je sposoban da spreči donošenje odluke kojom se menja postojeća javna politika” (Pavlović; Stanojević, 2011: 237). Cebelis u kontekstu javnih politika zaključuje da se javne politike teže menjaju kako raste broj veto igrača<sup>11</sup> (Tsebelis, 1995: 297 - 298), a posebne teškoće pregovaranja oko javnih politika se javljaju ukoliko njihove partijske pozicije nisu bliske. Od broja aktera u vladi i njihove političke bliskosti zavisi i stabilnost i dugotrajnost vlade (Laver; Shepsle, 1996: 195 - 222). Osvrnućemo se na kratko na teoriju koalicija. Teorija koalicija, zasnovana na teoriji racionalnog izbora tvrdi da je najoptimalnija ona koalicija političkih aktera koja je “minimalno pobjednička”, odnosno da je potrebno onoliko glasova koliko je potrebno da osvoje vlast. Takva, minimalno - pobjednička koalicija predstavlja stanje u kojoj je svaka partija, bez obzira na izbornu podršku i broj mandata, veto igrač koji može blokirati bilo koju odluku, jer ako jedna partija napusti koaliciju, ona više neće biti pobjednička (Stojanović, 2013; Laver, 2005: 236 - 237).

Osim što sa proporcionalnim izbornim sistemom vlade neminovno moraju biti koalicione, veliki problem oko broja veto igrača predstavljaju i predizborne koalicije čime se još više fragmentiraju parlament i vlada, odnosno sa predizbornim koalicijama i vladajuće koalicije postaju sve obimnije. “Koalicija predstavlja skup političkih aktera koji se obavezuju na zajedničko delovanje (uglavnom - dodatak B.S.) potpisivanjem sporazuma (Ray, 2007: 23).

---

<sup>11</sup> Videti potvrdu ove teze na pitanju ekonomske politike u Srbiji u: (Pavlović; Stanojević, 2011)

Formiranje izbornih koalicija je važno iz više razloga: a) one značajno utiču na izborne rezultate; b) utiču na sastav vlade i njenu politiku; c) imaju normativne implikacije na reprezentativnu prirodu parlamenta i vlade (Nadenichek Golder, 2006: 2).

Prema tome, dodatni problem pri formiranju vladajuće koalicije predstavljaju izborne liste koje su osvojile mesta u parlamentu (preskočile izborni prag od 5% u Srbiji), a koje su sastavljene od više partija jer se mora pregovarati sa svakom od njih. Sve to posledično dovodi do dugotrajnih pregovora i otežanog kreiranja vlade. Mek Lin tvrdi da nakon svakih izbora sledi puno pregovaranja, tokom kojih politički akteri nastoje oformiti parlamentarnu koaliciju, usaglašavajući javne politike (Mc Lean, 1997: 117 - 119). Naravno, za nas je ključno pitanje kako koalicije uspevaju da usaglase politike, a da vode računa o onome što su predlagali građanima u izbornoj kampanji. Naravno, kada se vlada oformi, tokom celog trajanja mandata se vode koalicioni pregovori oko politika, u kome je svaka partija veto igrač i može da blokira bilo koju politiku.

Ovaj institucionalni kontekst, koji proizvodi parlamentarne (vladajuće) većine sa puno (veto) aktera daje jedan od odgovora na pitanje zašto se predložene javne politike pred izbore ne sprovode nakon izbora. Vraćajući se na Cebelisa, potvrđujemo njegovu tezu da što je više veto aktera u vladi, male su šanse za promenu statusa quo, odnosno male su šanse za promene javnih politika. Samim tim, jako je teško da politička partija realizuje svoje predložene javne politike jer je jako teško uskladiti ih sa svim ostalim partijama u vladi. Sa druge strane, postoji potpuno obrnut slučaj - ukoliko partija poseduje veliki ucenjivački potencijal, ona može da nametne određenu javnu politiku.

Dobar empirijski primer predstavlja Partija ujedinjenih penzionera Srbije nakon izbora 2008. godine. Ova partija, koja je u parlament ušla kao deo predizborne koalicije sa SPS i JS je ulazak u vladu sa koalicijom Za evropsku Srbiju usloвила sa vanrednim povećanjem penzija u oktobru 2008. godine od 10%. Kao veto igrač je uspela da izdejstvuje promenu javne politike uprkos tome što je to izazvalo ozbiljan fiskalni stres. Ostale partije su prihvatile ovaj predlog jer su "čuvale koaliciju" iz razloga što bi PUPS izašao iz vlade i uskratio parlamentarnu podršku vladi da se ostale partije nisu saglasile sa tim. Kao što smo videli, postojanje velikog broja političkih partija kao veto igrača u procesima kreiranja javnih politika dovodi do neefikasnosti i zamagljene odgovornosti političkih partija. Sa jedne strane, partije bez obzira na malu izbornu podršku svojim ucenjivačkim potencijalom mogu praktično da kreiraju javne politike, dok druge

partije koje imaju mnogo veću izbornu podršku mogu da ostanu bez te mogućnosti. Sa druge strane, odgovornost<sup>12</sup> za javne politike ne može da se locira, a birači ne mogu uvek i na pravi način da kazne partije za nesprovođenje predloženih javnih politika. Sve ovo je posledica institucionalnog uređenja, izbornih pravila i procedura. Evidentno je da bismo sa većinskim izbornim sistemom koji bi idealtipski proizveo jednopartijsku vladu (u svakom slučaju sa mnogo manjim brojem veto igrača), imali jaču vezu između predloženih javnih politika i institucionalnih mogućnosti da se oni sprovedu, kao i sa jasno definisanom odgovornošću za učinjeno ili neučinjeno.

Jedna posebnost Vlade Republike Srbije formirane 2012. godine jeste što ona **nije minimalno pobednička (izglasana u parlamentu sa 142 glasa - potrebno 126) što znači da jedan broj manjih partnera nije potreban za realizacije politika i donošenje zakona**, što svakako najvećim akterima u vladi (SNS, SPS i URS) donekle olakšava usaglašavanje politika. Sve Vlade od 2003. godine do 2012. godine su bile minimalno pobedničke, sa minimum tri veto igrača, a potrebno je naglasiti da je Vlada Mirka Cvetkovića (2008. - 2012.) bila sastavljena od 17 partija, sa najmanje 7 veto igrača uključujući pomenuti PUPS.

---

<sup>12</sup> Videti detaljnije raspravu o tome da li partije dobijaju ili gube glasove na osnovu rezultata (ishoda javnih politika) za vreme mandata u vladi (Barreiro, 2008: 17 - 44).

### **3. JAVNE POLITIKE REGIONALIZACIJE, DECENTRALIZACIJE I LOKALNE SAMOUPRAVE**

Ovaj deo rada se bavi javnom politikom regionalizacije, decentralizacije i lokalne samouprave u Republici Srbiji. Ova javna politika u Kičeltovoj podeli spada među konstitucijske javne politike, odnosno politike kojima se uređuju institucije i njihovo funkcionisanje. Ovo pitanje je jako bitno za svaku državu, za svaki politički sistem, ali pre svega za građane. U zavisnosti od kreiranja ove javne politike zavise i sve druge javne politike koje se ne kreiraju na centralnom nivou. Ovde dolazimo do jednog od suštinskih pitanja vladanja - a to je na kojim sve nivoima se ono obavlja. Kao najopštiju podelu vladanja možemo izvesti onu koja vladanje deli na centralizovano i decentralizovano. U centralizovanom sistemu vladanja, jedan nivo vlasti donosi sve odluke. Sa druge strane u decentralizovanom nivou imamo više nivoa vlasti, sa različitim nadležnostima, a sve u cilju što efikasnijeg i pravednijeg vladanja. Upravo javne politike koje se bave ovom temom treba da racionalizuju i operacionalizuju vladanje i utvrde nivoe vlasti. Prema nekim podelama u unitarnim državama svi nivoi vlasti ispod centralne (državne) se mogu nazvati lokalnom samoupravom. U prvom potpoglavlju ćemo izložiti teorijske koncepcije lokalne samouprave, principa decentralizacije i supsidijarnosti na kojima se i zasnivaju lokalne vlasti, kao i principe regionalizma koji sve više dobija na značenju. U drugom delu se bavimo javnom politikom lokalne samouprave i decentralizacije Srbije oličnom u Ustavu i zakonima. Treći deo predstavlja predloge javnih politika decentralizacije i lokalne samouprave političkih partija u Srbiji sa posebnim osvrtom na političku partiju koja svoje postojanje zasniva upravo na ovom pitanju - Ujedinjeni regioni Srbije. U poslednjem delu se bavimo delom programa Vlade Republike Srbije iz 2012. godine koji se bavi ovim temama.

#### **3.1. Regionalizacija, decentralizacija i lokalna samouprava**

Dobro vladanje pretpostavlja i “spuštanje” nivoa vladanja, odnosno prepuštanje nadležnosti i resursa lokalnim vladama ne bi li se građanima približila vlast (Shabbir, 2005: 5). U kontekstu lokalne samouprave moramo pre svega poći od koncepta promene suvereniteta koji se dešava pod uticajem globalizacije. Etatizam je dugo bio dominantan oblik vladavine, a on predstavlja

isključivo delovanje birokratskih centralnih nacionalnih vlada. U ovakvom sistemu, iako su postojale određene vrste lokalnih vlasti i lokalnog vladanja, oni su bili potpuno pod uticajem centralnih vlasti, te se o pravoj suštini lokalnog vladanja nije moglo govoriti. Snežana Đorđević (2002: 13) ovaj period naziva dobom “zavisnih lokalnih vlasti”. Etatizam u ovakvom značenju: “podrazumeva vladu koja je po pitanju svih svojih intencija i svrha svodljiva (samo - dodatak B.S.) na državu” (Šolte, 2009: 186). Ipak, pod uticajem globalizacije i savremenih svetskih tendencija dolazi do razvoja lokalnih vlasti. Mnoge države, prenose nadležnosti i poslove sa centralnog na niže nivoe vlasti kako bi bili bliži građanima. Lokalne vlasti su direktno uključene u svakodnevnicu našeg života (Bowman; Kearney, 2010: 22). Ipak, lokalna samouprava može da se razume samo u okviru razumevanja države u celini. Promene u lokalnoj samoupravi mogu da se dese samo ukoliko se menja priroda celokupne države, ista stvar je i sa principima decentralizacije (Morphet, 2008: 4 - 5).

**Lokalna samouprava** je blisko povezana sa čitavim nizom politikoloških kategorija i pojmova. Ona je usko povezana sa demokratijom jer u stvari predstavlja lokalnu demokratiju, gde građani na najnižem nivou odlučuju o konkretnim stvarima u svom nablížem okruženju, posredno - preko svojih izabраниh predstavnika ili direktno - u slučaju referenduma, građanskih inicijativa i zborova. “Lokalna vlast je najdelotvorniji način da se zadovolje lokalne potrebe građana” (Orlović, 2009: 24). Naravno, lokalna samouprava se direktno vezuje za autonomiju i slobodu građana u odnosu na centralne vlasti. “Lokalna samouprava je oblik ostvarivanja i realizacije vlasti građana” (Đorđević, 2002: 24). Kao takva, ona je slična državi, ali nižeg stepena organizacije i nadležnosti. Finansijska autonomija je jedan od ključnih pokazatelja istinske autonomije. U kontekstu suvereniteta, koji neotuđivo u savremenom svetu pripada građanima - lokalna demokratija i samouprava su prva stepenica građanske realizacije suverenosti. Ipak, da bismo mogli dalje da izučavamo procese povezane sa lokalnom samoupravom moramo precizno da definišemo šta ona jeste. Snežana Đorđević (2002: 21) kaže: “Lokalna samouprava je skup institucija i načina putem kojih se građani u jednoj lokalnoj zajednici organizuju, odlučuju o opštim pitanjima života i razvoja te zajednice i zadovoljavaju niz zajedničkih opštih potreba obezbeđivanjem usluga.” U svom političkom kontekstu, isto kao država - izbor organa vlasti se odvija po demokratskim pravilima i procedurama. Za lokalnu samoupravu se smatra da doprinosi efektivnijem i efikasnijem vladanju i upravljanju. Talok



zaključuje da: “Najefikasnije upravljanje će obezbediti ona uprava koja predstavlja kombinaciju različitih nivoa, a ne ona koja je centralizovana” (prema: Vujačić, 2009: 68).

Ono što definitivno moramo da naglasimo, to je da svaku lokalnu samoupravu direktno određuje vlada svojom politikom na centralnom nivou. Centralne vlasti uređuju veliki deo pitanja koja se tiču lokalnih samouprava na bilo kom od nivoa, ali je bitno da nakon što utvrdi okvir lokalne samouprave - istu učini autonomnom i slobodnom u obavljanju svojih nadležnosti. Centralne vlasti putem svojih javnih politika snažno utiču na prirodu, autonomnost i mogućnosti lokalnih vlasti u njihovom kreiranju javnih politika. Neki od načina su: a) finansijski (uspostavljanjem limita duga i zahteva za uravnoteženje budžeta, ali i visinom prenesenih prihoda i uređivanjem obima izvornih prihoda); b) kadrovski (postavljanjem određenih vrsta kvalifikacija za lokalne pozicije); c) institucionalno (uspostavljanjem oblika vlasti i pre svega izbornim zakonima); d) procesno (zahtevajući otvorene rasprave i sastanke, kao i podnošenje finansijskih i drugih izveštaja; e) propisivanjem standarda usluga (kao što su nivo kvaliteta vode, načinog odlaganja otpada itd.) (Bowman, Kearney, 2010: 326). Kao što vidimo, javne politike centralne vlasti u određivanju lokalne samouprave snažno utiču na samu lokalnu samoupravu i njen rad.

Pre nego što pređemo na principe koji dominiraju u kontekstu lokalne samouprave kao što su decentralizacija i supsidijarnost, na kratko ćemo da se osvrnemo na teorijske nivoe lokalne samouprave i oblike organizacije. U skladu sa kompleksnošću savremenog sveta i pre svega savremene ekonomije, smatra se da je lokalna vlast najbolje uređena kada ima više nivoa, odnosno da je mreža lokalnih vlasti stepenasta. Tradicionalno se smatra da je **opština** najniža teritorijalna jedinica. Naravno, njena veličina i autonomija, kao i obim poslova može biti potpuno različit od države do države. Kao nivo iznad opštine u komparativnom pristupu se javljaju okruzi i distrikti. **Okruzi** kao šire teritorijalne organizacije koje bi trebalo da obuhvataju više opština. **Distrikti** se takođe javljaju kao okruzi koji mogu biti teritorijalni, specijalni i funkcionalni. Kada govorimo o distriktima koji mogu specijalni i funkcionalni, zanimljivo je pomenuti dve vrste lokalne samouprave - a) lokalna vlast koja ima širok opseg funkcija (general-purpose local government) i b) lokalna vlast koja ima samo jednu funkciju (single-purpose local government), odnosno uređuje i vodi samo jednu oblast - npr. školski distrikti (Bowman; Kearney, 2010: 270 - 271). **Grad** je jedan od najvažnijih oblika organizacije lokalne vlasti. Gradovi mogu biti u nivou okruga, a ponekad i višeg statusa. Pojedini veliki gradovi imaju status megalopolisa ili

metropolitenskog areala, koji pretpostavlja posebne nadležnosti, veće finansijske resurse i posebne oblike organizacije. Smatra se da je u procvatu urbana politikologija, nauka o gradu koja proučava kompleksnost gradova kao političkih zajednica (Đorđević, 2002: 60). I kao najviši nivo lokalne samouprave se javljaju regioni. **Regioni** su mnogo veće teritorijalne zajednice, sa uglavnom ekonomskim motivima formiranja u cilju boljeg ekonomskog razvoja uz poštovanje regionalnih razlika i sa ciljem da se iskoriste regionalne komparativne prednosti.

Kada govorimo o institucionalnom dizajnu lokalnih samouprava njihov izgled i struktura govore da uvek odgovaraju principu uređenja vlasti na državnom nivou, odnosno i institucije lokalne vlasti se zasnivaju na podeli i međusobnoj kontroli vlasti. Pa prema tome, svaka lokalna samouprava ima svoj predstavnički, izvršni i sudski (radi se o državnim sudovima koji se uglavnom nazivaju opštinski sudovi). **Predstavnički organ** ima istu funkciju kao i predstavnički organ na centralnom nivou: predstavlja građane, donosi odluke, propise i druga normativna akta (Đorđević, 2002: 66). U zavisnosti od načina izbora izvršne vlasti, predstavnički organ može imati i funkciju izbora izvršne lokalni vlasti. **Izvršni organ** je uglavnom kolektivno telo koje obavlja funkciju lokalne vlade. Postoje sistemi gde se gradonačelnik (predsednik opštine) bira neposredno, pa je onda on sam nosilac izvršne vlasti. U literaturi imamo dominantnu distinkciju između jakog i slabog gradonačelnika u zavisnosti od toga da li ga građani biraju neposredno (jak), ili ga biraju odbornici u skupštini (slab). Lokalne vlasti imaju svoju lokalnu upravu koja sprovodi lokalne politike.

Kao što je na centralnom nivou ključna uloga izbora u formiranju političkih institucija, isto je i sa lokalnim nivoom i lokalnim izborima, a u zavisnosti od institucionalnog dizajna izbora i nosioca vlasti imamo različite javne politike - odnosno različito prevođenje društvenih preferencija u političke izlaze - javne politike. Gde su izbori, tu su i partije. One su naravno ključni akter izbora i ključni akteri u kreiranju javnih politika. Iako je na lokalnom nivou njihov uticaj smanjen, ipak zadržavaju dominantnu ulogu.

**Supsidijarnost** je princip i standard koji je danas jako aktuelan i izražen u procesima vladanja. Treba pre svega reći da se on primenjuje u odnosima između centralne i lokalnih (svih nivoa) vlasti. Ovaj princip je usko povezan sa procesima regionalizacije i decentralizacije. Ilija Vujačić (2008: 85) tvrdi: "Demokratski poredak, između ostalog, podrazumeva relativnu autonomiju građanskog društva i decentralizovan sistem vlasti. Stoga su vibrantno građansko društvo, s jedne, i regionalizam i lokalna uprava, s druge strane, važan elemenat demokratskog

poretka. A u tome važnu ulogu ima princip supsidijarnosti.” Supsidijarnost pre svega počiva na idejama slobode pojedinca i grupa, a u svom središnjem značenju, često predstavljeno kroz frazu “najbliže građanima”, znači da odluke treba da se donose tamo gde će njihovi efekti najneposrednije da se osete (Vujačić, 2009: 61) jer se polazi od pretpostavke da se na nižem nivou bolje poznaju potrebe i da se poslovi mogu lakše obavljati (Orlović, 2009: 27).

Imajući u vidu etimološko značenje (lat. subsidium - pomoć), supsidijarnost predstavlja načelo da država (odnosno šira zajednica - ovaj princip se može primeniti i na odnos opština - okrug ili okrug - region), treba da preuzima nadležnosti samo onda kada pojedinac ili manja zajednica nisu u stanju da je obave. U ovom kontekstu, država (ili viši nivoi) treba da budu samo pomoć, ili neki vid dopune. Generalno, kada se država zasniva na supsidijarnosti, od države se očekuje da nižim nivoima vlasti poverava one funkcije koje su one u stanju bolje da sprovedu (Vujačić, 2009: 62 - 65). Uvođenje principa supsidijarnosti ima svojih problema, a jedan od njih je politička kultura građana. Oni moraju biti spremni za participaciju i odgovornost, što u uslovima političke kulture u Srbiji nije baš tako, jer su građani decenijama bili suočeni sa centralističkom državom i snažnim oblicima paternalizma. Građani moraju naučiti da sada sami (ili preko svojih neposredno izabranih predstavnika) mogu da obavljaju one poslove za koje su navikli da ih obavljaju šire organizacione strukture (Vischer, 2002: 103).

U snažnom međuodnosu sa supsidijarnošću jeste i **decentralizacija**. Decentralizacija je suprotnost od centralizacije koja predstavlja da se sve odluke donose “u centru”, odnosno u centralizovanoj državi. Sa druge strane, “decentralizacija podrazumeva uvećanje nadležnosti nižih, perifernih državnih organa i nedržavnih institucija, pri čemu ti organi i institucije ostaju, u izvesnoj meri, i dalje podređeni višim upravnim instancama” (Vučetić; Janićijević, 2006: 12). U krajnjem slučaju ostaju podređeni time što centralna vlast ili više upravne instance uređuju i određuju delovanje i rad nižih organa. U pravnom smislu, decentralizacija znači usvajanje normi koje imaju teritorijalno važenje, odnosno lokalne vlasti kreiraju norme koje važe samo za njeno teritorijalno poručje. Decentralizacija predstavlja prenos vlasti, vlade na nedržavne subjekte (lokalna samoupravna tela), koja su pod nehijerarhijskim nadzorom više uprave (Vučetić; Janićijević, 2006: 13). Blisko povezana sa decentralizacijom jeste i dekoncentracija, ali ova dva pojma treba razlikovati. Dekoncentracijom se smatra dodeljivanje izvesne samostalnosti nižim nivoima centralne vlasti, te tako treba razlikovati decentralizaciju i dekoncentraciju u kontekstu stepena personalne vlasti centralne nad nižim upravama, jer ukoliko su funkcioneri nižih

upravnih jedinica u službi centralne uprave, koja ima pravo da ih postavlja i smenjuje, tada se radi samo o dekoncentraciji. Ukoliko, pak, ovo pravo pripada funkcionerima ili građanima niže upravne ćelije, onda se radi o decentralizaciji ili samoupravi (Vučetić; Janićijević, 2006: 15 - 16). “Sistem decentralizacije ima više gipkosti, on olakšava upravnoj vlasti prilagođavanje lokalnim potrebama i sprečava preteranu jednoobraznost u državnom životu” (Orlović, 2009: 28). Niz autora smatra lokalnu samoupravu osnovom decentralizacijom. “Značaj lokalne samouprave je višestran. U njoj se ogleda potreba da građani preko svojih institucija vode poslove od značaja za svoju zajednicu. (...) Razvijenost lokalne samouprave ukazuje na stepen decentralizacije, ali i demokratičnosti centralne vlasti” (Vučetić; Janićijević, 2006: 32).

**Regioni** postaju sve bitniji oblik teritorijalnog organizovanja. Postoje dve vrste regionalne decentralizacije. Postoje funkcionalni i teritorijalni regioni. Funkcionalni su oni koji se bave određenim pitanjima ili administrativni regioni, kao i regioni nastali u vezi sa etničkim ili kulturnim zahtevima. Sa druge strane, teritorijalni regioni su oni regioni koji se javljaju kao najviši stepen lokalne samouprave (Vučetić; Janićijević, 2006: 72). “Regioni postaju izuzetno važan nivo organizacije vlasti zbog prednosti koje imaju u podsticanju ekonomskog razvoja i mogućnosti koordinacije rada ostalih lokalnih vlasti” (Đorđević, 2002: 80). Poseban uticaj na kreiranje regiona u poslednje vreme ima EU koja čak i zahteva jednu vrstu regiona za sve zemlje članice. Od nadležnosti regiona svakako da su neka od najbitnijih pre svega podsticanje ekonomskog razvoja sa mogućnošću isticanja regionalnih komparativnih prednosti, ali i administrativno - planska funkcija koordinacije i uređivanja. Takođe, u poslednje vreme je jako izražena međunarodna saradnja regiona oličena i kroz Komitet regiona EU. Ovaj komitet omogućuje samostalno institucionalno učestvovanje regionalnih i lokalnih zajednica u Evropskoj uniji (Evropa od A do Š, 2010: 196). Jedan od predloga za prostorni plan Republike Srbije predviđa podelu Srbija na 34 funkcionalna regiona koji bi bila u NUTS<sup>13</sup> 3 standardu. Ovaj sistem regiona bi trebalo da obezbedi: održivi i ravnomerni razvoj na nivou regiona - funkcionalnih urbanih područja; bolje umrežavanje i efikasnost; da decentralizuje vladu sa ciljem efikasnijeg zadovoljenja svakodnevnih potreba građana; bolje organizuje javne službe u

---

<sup>13</sup> Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica - NUTS je ustanovljena od Evropske statističke institucije. “Ova nomenklatura je ustanovljena da bi se stvorila jedinstvena i ujednačena podela na teritorijalne jedinice, odnosno, delove teritorije pojedine države radi prikupljanja statističkih podataka na regionalnom nivou za potrebe Evropske unije. NUTS nomenklatura se pretežno koristi kao instrument za pravilnu raspodelu sredstava iz strukturnih fondova EU. Jedan od uslova za pristupanje EU je podela teritorije na statističke regione u skladu sa jedinstvenom evropskom nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica” (Orlović, 2009: 31 - 32).

skladu sa mogućnostima i potrebama lokalnih zajednica i efikasniju koordinaciju lokalnih zajednica (Tošić; Maksin-Mičić, 2007: 292).

### **3.2. Vertikalna organizacija vlasti Republike Srbije**

Sedmi deo Ustava Republike Srbije se bavi teritorijalnim uređenjem kao i vertikalnom organizacijom vlasti. Ustavom (čl. 176) se građanima garantuje pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu koju ostvaruju neposredno ili preko svojih slobodno izabranih predstavnika, a autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave imaju status pravnih lica. Ustav razgraničava nadležnosti i normira da su jedinice lokalne samouprave i autonomne pokrajine nadležne u pitanjima koja se na svrsishodan način ostvaruju unutar njih, a da to koja su pitanja od republičkog (centralnog), pokrajinskog i lokalnog značaja određuje zakon. Takođe, Ustav predviđa i sistem poveravanja nadležnosti od republičkog na pokrajinski nivo, kao i sa pokrajinskog na lokalni. Istovremeno, Ustav ostavlja samostalnost lokalnim samoupravama i pokrajinama da samostalno propisuju uređenje i nadležnosti svojih organa i javnih službi.

Ustav normira da je skupština najviši organ kako pokrajine tako i jedinice lokalne samouprave, a skupštinu pokrajine čine poslanici, a skupštinu jedinice lokalne samouprave odbornici koji se biraju na neposrednim izborima tajnim glasanjem na period od četiri godine (Ustav RS, čl. 180).

**Autonomne pokrajine** su autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom, a Republika Srbija ima Autonomnu pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu pokrajinu Kosovo i Metohija. Nove pokrajine se mogu osnivati, a već postojeće ukidati i spajati po postupku predviđenom za promenu Ustava, a predloge za osnivanje ili ukidanje utvrđuju građani na referendumu (Ustav RS, čl. 182). Što se tiče nadležnosti autonomnih pokrajina, one uređuju pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti: 1. prostornog planiranja i razvoja; 2. poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, lova, ribolova, turizma, ugostiteljstva, banja i lečilišta, zaštite životne sredine, industrije i zanatstva, drumskog, rečnog i železničkog saobraćaja i uređivanja puteva, priređivanja sajмова i drugih privrednih manifestacija; 3. prosvete, sporta, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite i javnog informisanja na pokrajinskom nivou. Autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i zakonom, imaju izvorne prihode, donose svoj budžet i završni račun (Ustav RS, čl.

183). Najviši pravni akt pokrajine jeste statut, a pri obavljanju svojih nadležnosti pokrajine donose odluke i druga opšta akta. Na temu autonomnih pokrajina se javlja jedan veliki problem, odnosno postavlja se pitanje zašto određene teritorije imaju pravo na autonomnu pokrajinu, a druge nemaju? Postojanje samo dve autonomne pokrajine, ostale teritorije koje nemaju svoju autonomiju stavlja u položaj nižeg reda. Naravno, ovde se radi o istorijskim i kulturnim činiocima, ali je više nego jasno da su ovakve politike problematične.

**Lokalna samouprava** u Republici Srbiji se zasniva na jednostepenom nivou, iako su jedinice lokalne samouprave opštine, gradovi i grad Beograd. Opštine se osnivaju i ukidaju zakonom. Grad se takođe osniva zakonom, a u skladu sa zakonom kojim se uređuje lokalna samouprava. Grad ima nadležnosti koje su Ustavom poverene opštini, a zakonom mu se mogu poveriti i druge nadležnosti. Takođe, statutom - gradovi mogu obrazovati dve ili više gradskih opština (gradske opštine nisu jedinice lokalne samouprave<sup>14</sup>). Zatim, položaj grada Beograda se uređuje zakonom o glavnom gradu, a ima nadležnosti koje su Ustavom poverene opštini i gradu, a mogu mu se poveriti i druge nadležnosti (Ustav RS, čl. 189). Generalno, osnovna jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji je opština (gradovi i grad Beograd imaju samo dodatne nadležnosti).

Nadležnost opština je: 1. uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti; 2. uređuje i obezbeđuje korišćenje građevinskog zemljišta i poslovnog prostora; 3. stara se o izgradnji, rekonstrukciji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja; uređuje i obezbeđuje lokalni prevoz; 4. stara se o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dečije zaštite, sporta i fizičke kulture; 5. stara se o razvoju i unapređenju turizma, zanatstva, ugostiteljstva i trgovine; 6. stara se o zaštiti životne sredine, zaštiti od elementarnih i drugih nepogoda; zaštiti kulturnih dobara od značaja za opštinu; 7. zaštiti, unapređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta; 8. obavlja i druge poslove određene zakonom. Opština donosi svoj budžet i završni račun, urbanistički plan i program razvoja opštine. Opština samostalno upravlja opštinskom imovinom (Ustav RS, čl. 191).

---

<sup>14</sup> Iako formalno pravno nisu jedinice lokalne samouprave, Snežana Đorđević pozivajući se na uporednu praksu zaključuje da gradske opštine jesu jedinice lokalne samouprave, a kao argument pre svega uzima postojanje političkih izbora. „Činom izbora, kojim građani biraju svoje organe vlasti na određenoj teritoriji, ta jedinica dobija status lokalne samouprave“ (Đorđević, 2009b: 145).

**Opština** je osnovna teritorijalna jedinica u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava, koja je sposobna da preko svojih organa samostalno vrši sva prava i dužnosti iz svoje nadležnosti i koja ima najmanje 10.000 stanovnika (Zakon o teritorijalnoj organizaciji, čl. 11). Ovim zakonom je obrazovano 150 opština u Srbiji.

**Grad** je teritorijalna jedinica utvrđena ovim zakonom, koja predstavlja ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja i ima više od 100.000 stanovnika (Zakon o teritorijalnoj organizaciji, čl. 17). Grad može da obrazuje gradske opštine na svojoj teritoriji. Ovim zakonom je obrazovano 23 grada u Srbiji.

**Grad Beograd** je posebna teritorijalna jedinica utvrđena Ustavom i zakonom (Zakon o teritorijalnoj organizaciji, čl. 21), a položaj, nadležnosti i organi grada Beograda se utvrđuju posebnim zakonom, Zakonom o glavnom gradu.

Nadležnosti opština i gradova, kao i njihove organe utvrđuje Zakon o lokalnoj samoupravi. Zakon definiše isti instituiconalni dizajn za sve jedinice lokalne samouprave što sa jedne strane ograničava lokalne samouprave da se same prilagode i da same izaberu institucionalni dizajn. Na ovaj način centralne vlasti sa svojom javnom politikom uređivanja lokalnih samouprava dosta utiču na lokalne javne politike. Detaljnije o lokalnim institucijama, loklanim izborima i partijama, kao i o lokalnim politikama ćemo pisati u poglavlju broj četiri.

Republika Srbija je podeljena i u **regione**. Naveli smo da su regioni jako bitan nivo u ostvarivanju lokalne samouprave, ali ovaj vid organizacije i nivoa lokalne samouprave nije zastupljen u Republici Srbiji jer regioni koji su osnovani u Republici Srbiji nisu politički i administrativni, nisu jedinice lokalne samouprave, već samo statistički funkcionalne teritorijalne celine osnovane Zakonom o regionalnom razvoju.

“Regionalni razvoj je dugoročni i sveobuhvatni proces unapređenja održivog ekonomskog i društvenog razvoja regiona i jedinica lokalne samouprave, uz uvažavanje njihovih specifičnosti” (Zakon o regionalnom razvoju, čl. 4, st. 3). Prema ovom zakon region je statistička funkcionalna teritorijalna celina, koja se sastoji od jedne ili više oblasti, uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jednica na nivou 2 (NUTS). Region nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet (Zakon o regionalnom razvoju, čl. 4, st. 1). Kao što vidimo, regioni nisu jedinica lokalne samouprave, nemaju svoje političke institucije i nisu kreatori javnih politika. Međutim, kao što smo videli oni imaju ulogu u planiranju i sprovođenju javne politike

regionalnog razvoja. Zakon o regionalnom razvoju (čl. 5) je u Republici Srbiji odredio pet regiona: 1) Region Vojvodine; 2) Beogradski region; 3) Region Šumadije i Zapadne Srbije; 4) Region Južne i Istočne Srbije; 5) Region Kosovo i Metohija.

### **3.3. Predlozi javnih politika regionalizacije, decentralizacije i lokalne samouprave u programima političkih partija**

Ovaj deo rada se bavi predlozima javnih politika u ovoj oblasti u programima relevantnih političkih partija u Srbiji. Kao što smo naveli, ova pitanja kroz regulaciju i druge instrumente javnih politika uređuju centralne vlasti, a samim tim političke partije imaju snažan uticaj. Imajući u vidu da je jedan deo ovih politika definisan i u Ustavu koji su tada podržale gotovo sve partije, smatra se da je tada postojao konsenzus oko ovih pitanja. Dodatnu legitimnost ovim politikama su dali i građani na referendumu o potvrdi Ustava. Ipak, svesni ograničenja postojeće politike, političke partije predlažu drugačije javne politike po ovom pitanju, a poseban naglasak će biti stavljen na Ujedinjene regione Srbije kao partiju koja je osnovana oko ovog pitanja. Treba ipak uvesti određena ograničenja pre rasprave o partijskim pozicijama na ovu temu jer se ona na neki način izbegavaju iz nekoliko razloga koje nam daje Orlović (2009: 33): a) dugogodišnje centralističko i jednopartijsko vladanje koje je sprečavalo svaki pokušaj decentralizacije; b) loša iskustva dezintegracije Jugoslavije i secesionističke težnje u Srbiji (Kosovo i Metohija) pa se svaki pokušaj decentralizacije interpretira kao ugrožavanje zemlje; c) nepoznavanje iskustava u državama sa dugom tradicijom decentralizacije i regionalizacije; d) odsustvo sluha za značajne prednosti u ostvarivanju ravnomernog regionalnog razvoja.

Analizu predloženih javnih politika na temu lokalnih vlasti i principa decentralizacije i regionalizacije ćemo početi od **Srpske napredne stranke (SNS)**. Ova partija u svojim deset principa delovanja koje je usvojila pri osnivanju stranke daje posebnu pažnju ovom pitanju. SNS smatra da su ravnopravan regionalni razvoj i decentralizacija Srbije uslov njenog napretka. Ovo pre svega posmatraju kroz kontekst razvoja sela i migracije stanovništva iz manjih sredina u Beograd i druge velike gradove i smatraju da ovi procesi znače gubitak komparativnih prednosti i umanjuju šanse za privredni oporavak. Naglašavaju da decentralizacija ne znači davanje



teritorijalnih autonomija, već samo široka prava i ovlašćenja lokalnim samoupravama (Deset principa delovanja srpskih naprednjaka, čl. 10).

U svom prvom operacionalizovanom programu usvojenom 2011. godine, ova partija posvećuje poglavlje ovom pitanju pod nazivom: "Celovita i decentralizovana Srbija". Oni u svom programu obećavaju ravnoman razvoj svih krajeva države sa ciljem obezbeđivanja jednakih šansi za sve u svakom delu Srbije. Smatraju da se migracioni pritisak može rešiti uz jasnu politiku ravnornog regionalnog razvoja, uz posebnu pomoć lokalnim samoupravama koje imaju jasne, ostvarive i realne planove razvoja. Smatrajući da svaka lokalna samouprava ima određene komparativne prednosti oni smatraju da se politika usmeravanja investicija i subvencija treba kreirati na osnovu njih. Takođe, ravnoman regionalni razvoj planiraju obezbediti razvojem saobraćajne mreže, poljoprivrede, turizma, telekomunikacija i pravilnim raspolaganjem prirodnim resursima. Osim toga, decentralizaciju planiraju da ostvare kroz jačanje lokalnih samouprava i kroz vraćanje izvornih nadležnosti opštinama (Bela knjiga - Programom do promena, 2011: 47).

**Demokratska stranka (DS)** pridaje veliku važnost pitanjima decentralizacije i lokalne samouprave. Kako u osnovnom programu, tako i u nizu izbornih programa ističe značaj reforme ovog sektora. Oni smatraju da što su organi koji donose odluke bliži građanima, to je veća mogućnost kontrole, ali i šansa da te odluke budu primerene potrebama građana. Oni smatraju da se decentralizacijom povećava motivacija ljudi za učestvovanje u javnim poslovima, ali i njihova odgovornost i DS se zalaže za istinsku decentralizaciju kako u funkcionalnom, tako i u teritorijalnom smislu. DS iako ne navodi to eksplicitno, zalaže se za princip supsidijarnosti, jer tvrdi da lokalnoj samoupravi treba prepustiti sve poslove koje može uspešnije da obavlja nego centralna vlast, a pozivaju se na uzor u evropskim državama (Program DS: 16). U svojoj "Strategiji promena" (2005: 13), govore da je smisao decentralizacije vlasti i prenosa ovlašćenja na lokalne samouprave proizašao iz temeljnog prava građana da se radi efikasnijeg rešavanja problema i svakodnevnih životnih potreba udružuje u lokalne zajednice i na njih prenosi nadležnosti koje mu omogućavaju bolji i kvalitetniji život. U "Programu za bolji život 2012. - 2016." (2012: 31) DS navodi da će se država rasteretiti brojnih nadležnosti koje ne treba, niti je u stanju da sama efikasno ostvaruje, pa kao konkretne primere navode održavanje lokalnih puteva i ulica.

**Socijalistička partija Srbije (SPS)** u svom programu osim opštih načela decentralizacije i jačanja lokalne samouprave predlaže nekoliko konkretnih mera menjanja ove javne politike. Oni tvrde da je lokalna samouprava najbolja škola demokratije i da omogućava građanima da direktno učestvuju u javnim poslovima i da rešavaju svoje problem. Oni predlažu tri pravca reforme lokalne samouprave: a) decentralizacija u kontekstu ustupanja nadležnosti i finansijskih sredstava od strane države ka lokalnoj samoupravi; b) dekoncentracija javnih ovlašćenja - prenošenje nadležnosti sa ministarstava na agencije, javne službe i organe lokalne samouprave; i c) delegiranje i privatizacija pojedinih javnih službi sa ciljem boljeg finansiranja i funkcionisanja. SPS se takođe zalaže za jačanje direktne participacije građana na lokalnom nivou kroz narodne inicijative, referendum, mesne zajednice i zborove građana. Kao glavni predlog SPS ističe napuštanje jednoobraznog modela lokalne samouprave, gde bi se uvelo više tipova i nivoa lokalne samouprave sa jasnim poslovima i precizno utvrđenim izvorima prihoda uz punu primenu načela supsidijarnosti. Takođe, SPS se zalaže za saradnju i nemašanje države u isključive nadležnosti lokalne samouprave, već država treba da ima samo nadzor u smislu kontrole ustavnosti i zakonitosti. Ova partija podržava regionalizaciju pre svega zbog ekonomskih problema i smatraju da regionalizacija mora da se zasniva na smanjenju regionalnih nejednakosti i na podizanju kvaliteta u pružanju javnih usluga (Program SPS, 2010: 16 - 17).

**Liberalno-demokratska partija (LDP)** smatra da je potrebno usvojiti novi Ustav koji bi bio osnov regionalizacije i decentralizacije Srbije. LDP predlaže savremeni metod razvoja društva, a kao taj metod oni vide upravo decentralizacije i regionalizaciju, kao i vraćanje moderne autonomije Vojvodini, ali predlažu i mogućnost autonomije za Rašku oblast i jug Srbije. Oni smatraju da se građanima Vojvodine, Raške oblasti i juga Srbije mora dopustiti pravo na specifične odgovornosti koje će im pomoći da ostvaruju svoje interese u okviru regionalne ili pokrajinske autonomije. Ovde vidimo namere LDP-a da se uvedu neke vrste regiona i oni smatraju da se ovakvim načinom organizacije zaustavlja proces dezintegracije zemlje (Drugačija Srbija, 2007: 27). “LDP smatra da je potrebno uspostaviti najviši nivo fiskalne decentralizacije i konkurencije kroz davanje mnogo većih nadležnosti opštinama i gradovima, kojima se moraju omogućiti ozbiljni izvorni prihodi” (Ekonomija bez granica, 2008: 5). LDP u svojoj izbornoj platformi “Preokret” potencira problem sela i migracija i tvrdi da je preokret sveobuhvatna politika regionalnog razvoja. Istovremeno, LDP opet potencira novi Ustav koji bi stvorio efikasnu decentralizaciju koja podrazumeva garanciju izvornih prihoda i vlasništva nad

imovinom, i nadležnost za lokalni razvoj u korist opština i gradova (Deklaracija Preokret, 2012: 1).

**Demokratska stranka Srbije (DSS)** smatra da je ostvarivanje ravnomernog regionalnog razvoja od presudnog značaja za funkcionisanje i napredak društva i kako tvrde, posvećuju izuzetan značaj teritorijalnoj organizaciji i razvoju lokalnih zajednica i iniciraće niz zakona kojima se obezbeđuje ravnomerniji regionalni razvoj. Kao jednu od mera predlažu premeštanje jednog broja državnih institucija iz Beograda u druge gradove i regionalne centre (Program DSS, 1992: 17). DSS u svojoj Deklaraciji o ekonomskoj budućnosti Srbije (2010: 10) predlaže podsticaje investitorima za investicije u nedovoljno razvijenim opštinama kako bi se smanjile regionalne razlike. DSS u svom "Programu razvoja Srbije 2010. - 2015." (2010: 117 - 118), kao jedan od instrumenata regionalnog razvoja predlaže fiskalnu decentralizaciju u kontekstu decentralizacije fiskalne administracije.

**Nova Srbija (NS)** smatra da je pitanje lokalne samouprave pre svega potrebno posmatrati kroz ekonomsku samostalnost opština. Oni se zalažu za ekonomski samostalnu i jaku opštinu. Oni smatraju da je sistem centralizovan i da je apsurdno da više od 80% odlazi u republički budžet, i predlažu nove javne politike koje bi 75% prihoda ostavljale opštinama, dok bi se samo 25% prenosilo u republički budžet. Oni smatraju da bi se ovim merama obezbedila suštinska decentralizacija, i da samo jake lokalne vlasti mogu da obezbede upravu koja će biti efikasna i bliska građanima (Program NS, 2005: 6).

**Jedinstvena Srbija (JS)** nema politički razrađen program, već samo spisak principa na kojima se zasniva njihovo delovanje, a jedan od njih jeste i decentralizacija Srbije sa jačanjem ingerencija lokalne samouprave (Program JS, 2011: čl. 12).

**Liga socijaldemokrata Vojvodine (LSV)** je posebno zainteresovana za pitanje autonomije Vojvodine. Oni smatraju da zakonodavna, izvršna i sudska vlast u oblastima u kojima se ostvaruje unutar Vojvodine treba da pripada pokrajini, kao i sopstveni izvori prihoda, autonomno formiranje budžeta i sopstvena fiskalna politika. Što se tiče lokalne samouprave, LSV predlaže dve nove nadležnosti koje bi trebalo preneti na lokalnu sam upravu, a to su: imovina i lokalna policija. Takođe, LSV posebnu pažnju usmerava na ekonomsku i fiskalnu decentralizaciju (Program LSV: 9 - 10).

**Socijaldemokratska partija Srbije (SDPS)** veliku pažnju posvećuje decentralizaciji i regionalizaciji. Smatraju da se lokalna samouprava mora pospešiti, a regionalizacija uvesti tako

da podrazumeva jasno utvrđene nadležnosti, bez prerogativa državnosti i bez zakonodavne autonomije i da regionu treba da pokriju čitavu teritoriju države. Oni daju nekoliko konkretnih predloga: a) utvrđivanje kriterijuma za formiranje regiona i da osim Beograda regionu treba da imaju oko 600 - 800 hiljada stanovnika i treba urediti da regionu uređuju pitanja od regionalnog značaja za oblasti regionalnog razvoja, puteva, poljoprivrede, zdravstvene zaštite, kulture, prosvete, sporta itd; b) održavanje postojećih jedinica lokalne samouprave, ali uz promenu načina finansiranja - fiskalnu decentralizaciju; c) proširenje izvornih prihoda, između ostalog prenošenjem dela republičke imovine u njihovo vlasništvo; d) uvođenje kontrole zaduživanja jedinica lokalne samouprave; e) obezbeđivanje pomoći ekonomski slabijim opštinama; (Program SDPS, 2009: čl. 4).

**Ujedinjeni regionu Srbije (URS)** su posebna partija u kontekstu tema kojima se bavimo. "Na berzi ideja i tržištu glasova, URS nudi jedan vrlo razrađen model uređenja Srbije kao regionalne države" (Komšić, 2012: 97). Ova partija osim što okuplja regionalne partije i pokrete svoj politički program temelji upravo na pitanjima decentralizacije, regionalizacije i lokalne samouprave. Oni u svom programu pre svega poput pravog predloga javne politike polaze od trenutnog stanja i navode da je Srbija danas država sa najvećim regionalnim razlikama u Evropi i da je odnos između najrazvijenijeg i najnerazvijenijeg upravnog okruga 7:1, dok su u pogledu opština te razlike oko 15:1, a sa stanovišta nezaposlenosti čak 20:1. URS navodi da regionalne razlike nemaju samo posledice po životni standard nego i na demografske pokazatelje. Oni tvrde da je za jačanje cele države neophodna regionalizacija i politička decentralizacija odgovornosti, nadležnosti i moći. Oni smatraju da je neophodno izvesti tri nivoa aktivnosti u tri različita perioda ne bi li se stanje popravilo. Kao prvu aktivnost oni podrazumevaju **dekoncentraciju vlasti**. Sa tehničkim izmenama zakonskih i podzakonskih akata moguće je početi odmah, a cilj je dislociranje sedišta službi, uprava i agencija. Oni smatraju da bi se dekoncentracijom smanjili troškovi ovih službi, a povećali prihodi lokalnih zajednica.

Kao drugu aktivnost oni navode **decentralizaciju**. Ova aktivnost podrazumeva promene zakona. URS navodi da je morao da prikupi više od pola miliona potpisa građana ne bi li obezbedio većinu neophodnu za realizaciju ustavne obaveze zakonskog vraćanja imovine lokalnoj samoupravi, a smatraju da se nedopustivo odlaže poveravanje poslova iz republičke i pokrajinske nadležnosti jedinicama lokalne samouprave.

Kao treću aktivnost menjanja javnih politika koje se tiču ove teme oni vide regionalizaciju Srbije za šta je potrebna promena Ustava, a u samom procesu regionalizacije polaze od utvrđivanja nadležnosti regiona i teritorijalne organizacije do usklađivanja predstavničkog i izbornog zakonodavstva. **URS predlaže da se u Srbiji uvede trostepeni nivo vlasti: centralni, regionalni i lokalni.** Oni smatraju da broj regiona treba da se dogovori opštim konsenzusom u skladu sa svim determinantama poput ekonomskih, kulturnih i istorijskih. URS se zalaže da Srbija ima sedam regiona – Vojvodina, Beograd, Šumadija i Pomoravlje, Zapadna Srbija, Istočna Srbija, Južna Srbija i Kosovo i Metohija (Program URS). Podsećamo, da su regioni koji su trenutno oformljeni u Republici Srbiji, samo statistički regioni.

URS odlazi korak dalje i predlaže političke institucije regiona, koje bi bile Regionalna skupština, Regionalna vlada i Veće regiona u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Skupština regiona je najviši organ vlasti na regionalnom nivou. Regionalna vlada je najviši organ izvršne vlasti regiona. Regionalnu vladu bira regionalna skupština. Praktično, URS predlaže dvodomnost Narodne skupštine sa uvođenjem Veća regiona. Oni Veće regiona vide kao: “Telo koje u regionalizovanoj i decentralizovanoj državi pruža šansu regionima i opštinama da koordiniraju svoje aktivnosti, kao i da učestvuju u donošenju republičkih zakona koji su od značaja za razvoj regiona, ali i u radu republičke administracije u vezi sa pitanjima koja se tiču regiona” (Program URS).

URS posebnu pažnju posvećuje gradovima i opštinama i tvrdi da sadašnji model uređenja gradova nije optimalan. Oni se zalažu za neposredan izbor gradonačelnika, za funkcionalnije gradske opštine, a takođe se zalažu i za neposredan izbor predsednika opština i veća ovlašćenja za neposredne samouprave kao što su sela i mesne zajednice.

Ova partija je u neposrednom periodu koji je iza nas predložila konkretne javne politike na ove teme. Oni su predložili Platformu za regionalizaciju i decentralizaciju Srbije, pokrenuli Narodnu peticiju za decentralizaciju Srbije, kao i Građansku inicijativu za izmenu Statuta Grada Beograda. Takođe, putem instrumenta javnih politika (regulacije) predložili su zakone: o izmenama i dopunama zakona o finansiranju lokalne samouprave koji je i usvojen 2011. godine kao i Zakon o javnoj svojini koji je usvojen iste godine. Osim toga, predložili su i Zakon o izborima predsednika opštine i gradonačelnika; Zakon o izmenama zakona o porezima na imovinu. Sve ovo govori da URS pokušava da promeni određene javne politike putem zakona i drugih instrumenata. URS je deo Vlade Republike Srbije. Prema tome imaju mogućnost da utiču

na javne politike kroz institucije izvršne vlasti. Probleme u tome zašto URS nije sproveo do kraja svoje predložene politike možemo pre svega da tražimo u koalicionoj vladi o čemu smo pisali u poglavlju 2.3. URS je uneo svoje zahteve u agendu Vlade prilikom potpisivanja Sporazuma o zajedničkom političkom delovanju partija koje su članice aktuelne Vlade.

### **3.4. Regionalizacija, decentralizacija i lokalna samouprava u programu Vlade Srbije 2012. godine**

Svaka vlada prilikom svog formiranja kreira politički program sa ciljevima i merama koje će slediti - program vlade. Imajući u vidu, kontekst proporcionalnog izbornog sistema, višepartijskog parlamenta i višepartijske vlade, program koji nastaje je posledica pregovaranja i ograničenja, i takav program vlade poprilično se razlikuje od preferencija pojedinačnih partija u Vladi (McDonald; Budge, 2005: 141).

Srpska napredna stranka, Ujedinjeni regioni Srbije, Socijalistička partija Srbije, Partija ujedinjenih penzionera Srbije i Jedinstvena Srbija su se dogovorili oko Sporazuma o zajedničkim političkim ciljevima, odnosno o formiranju parlamentarne većine. Tekst ovog sporazuma je postao deo ekspozea mandataru Ivice Dačića. Partije potpisnice su konstatovale zajedničke političke ciljeve koji se tiču vođenja Republike Srbije u narednom periodu. Ciljevi su razvrstani u devet odvojenih oblasti, među kojima se našla i oblast: "Decentralizacija i regionalni razvoj".

Partije u Vladi smatraju, da bi Srbija brže napredovala, potrebno je da sve opštine, gradovi i regioni dobiju jednake šanse, a posebnu pažnju posvećuju smanjenju regionalnih razlika. Kao put ka ostvarivanju cilja, oni navode sedam koraka koje će da učine. Kao prvo, obavezuju se da će da pokrenu široku javnu raspravu o potrebi promene Ustava radi regionalizacije i dalje decentralizacije Srbije. Kao drugo navode da će omogućiti formiranje novih opština na teritoriji velikih gradova ukoliko postoji opravdanost za to i ukoliko većina građana na lokalnom referendumu potvrdi da želi to. Treća mera koju će ostvariti prema programu Vlade jeste fiskalna decentralizacija u velikim gradovima, posebno Beogradu, Novom Sadu i Nišu, tako što će preneti odgovarajuće nadležnosti i sredstva na gradske opštine. Četvrta mera predstavlja decentralizaciju i dekoncentraciju republičkih institucija kada god postoje opravdani razlozi za to, a ovaj proces će početi sa inspekcijom rada. Peta mera Vlade treba da

bude pojačanje kontrole namenskog korišćenja sredstava i preporučice se da se najveći deo dodatnih prihoda jedinica lokalnih samouprava i regiona mora koristiti za kapitalne investicije. Takođe, navodi se da će se ispitati mogućnost prenošenja dodatnih nadležnosti na lokalne samouprave u cilju što efikasnijeg pružanja usluga. Šesti korak jeste obezbeđivanje ravnomernog razvoja saobraćajne infrastrukture izgradnjom autoputeva i drugih infrastrukturnih projekata. I kao sedmo se navodi izgradnja moderne telekomunikacione optičke infrastrukture za sve krajeve Srbije (Sporazum o zajedničkim političkim ciljevima, čl. 7).

Zahtevi URS-a postali su deo Vladinog programa. Iz programa URS-a u programske ciljeve vladajuće koalicije preneti su decentralizacije i dekoncentracija, kao i formiranje novih gradskih opština i fiskalna decentralizacija velikih gradova, uz naravno raspravu o promeni Ustava i regionalizaciju (Stojiljković, 2012c: 99). Očigledno zahtev URS-a za regionalizacijom koja zahteva promenu Ustava je bilo nešto na šta nisu pristali ostali koalicioni partneri, ali vrata nisu potpuno zatvorena jer je u program Vlade ubačeno pokretanje rasprave o istom. Očigledno da, postići dogovor o jednom krupnom pitanju promene javne politik jeste jako teško, a URS iako je akter kreiranja javnih politika nema mogućnost da svoj predlog javne politike realizuje, s obzirom na postojanje drugih aktera u Vladi koji su veto igrači. Institucionalni dizajn Republike Srbije usložnjava procese kreiranja i menjanja javnih politika.

#### 4. LOKALNE JAVNE POLITIKE

Lokalne vlasti u skladu sa svojim nadležnostima kreiraju javne politike. Ove politike su ograničene na prostor lokalne samouprave. Nadležnosti lokalne samouprave određuje centralna vlast kroz svoje javne politike (ustav, zakon, uredbe, prenošenje nadležnosti). Lokalne javne politike su samostalne politike koje kreiraju institucije lokalne samouprave, ograničene Ustavom i zakonima. Da bismo ušli u domen lokalnih javnih politika, moramo prvo da vidimo koje su nadležnosti lokalne samouprave. Takođe, moramo da ponovimo da se lokalna samouprava u Republici Srbiji ostvaruje na jednom nivou (jednotipska lokalna samouprava) kroz opštine, gradove i grad Beograd. Zakon o lokalnoj samoupravi koji definiše nadležnosti lokalne samouprave definiše nadležnosti opštine, nadležnosti grada su iste kao nadležnosti opštine uz nekoliko dodataka, a položaj i nadležnosti grada Beograda uređuje poseban zakon.

Neke od **nadležnosti** (Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 20) **opštine** (lokalne samouprave) su: donosi programe razvoja; donosi urbanističke planove; donosi budžet i završni račun; utvrđuje stope izvornih prihoda opštine, kao i način i merila za određivanje visine lokalnih taksi i naknada; uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti; donosi programe uređenja građevinskog zemljišta, uređuje i obezbeđuje vršenje poslova uređenja i korišćenja građevinskog zemljišta i utvrđuje visinu naknade za uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta; donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja i stara se o unapređenju opšteg okvira za privređivanje u jedinici lokalne samouprave; uređuje i obezbeđuje korišćenje poslovnog prostora kojim upravlja, utvrđuje visinu naknade za korišćenje poslovnog prostora i vrši nadzor nad korišćenjem poslovnog prostora; stara se o zaštiti životne sredine, donosi programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcione i sanacione planove, u skladu sa strateškim dokumentima i svojim interesima i specifičnostima i utvrđuje posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine; itd.

Takođe, pojedini poslovi državne uprave zakonom se mogu poveriti svim ili pojedinim opštinama, u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad (Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 21). Sve u svemu, nadležnosti opština su mnogobrojne, te javne politike u ovim oblastima su svakodnevne i kompleksne bez obzira na veličinu opštine.



Gradovi imaju nadležnosti opština uz druge nadležnosti i poslove koji su im povereni. Grad ima i dodatnu nadležnost da obrazuje i obezbeđuje rad komunalne policije (Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 24).

Grad Beograd osim svih nadležnosti koje imaju opštine i gradovi ima i neke druge nadležnosti poput: uređivanja i obezbeđivanja voda, osniva javno preduzeće za obavljanje vodoprivredne delatnosti, uređuje uslove za postavljanje plovnih objekata i vrši nadzor; uređuje i vrši posao koji se odnose na opštinske i nekategorisane puteve, kao i na državne puteve osim autoputa i osniva javno preduzeće u tu svrhu; stara se o zaštiti od požara, propisuje mere i donosi akcione i sanacione planove; može da osniva televizijske i radio-stanice, novine i druga sredstva javnog obaveštavanja. Uz to, naravno obavlja i druge poslove koji su mu zakonom povereni (Zakon o glavnom gradu, čl. 8).

#### **4.1. Akteri kreiranja lokalnih javnih politika**

U pogledu kreiranja lokalnih javnih politika javlja se paralelizam sistema kao i na centralnom nivou, odnosno - lokalne institucije se uređuju na sličan način kao i centralne institucije, pre svega zasnovane na principima podele vlasti. S obzirom da lokalne vlasti nemaju svoje sudove, već su oni državni - pažnju ćemo usmeriti na dve institucije - predstavničku (zakonodavnu) i izvršnu. "Predstavnički organi su skupštine, saveti ili veća i oni vode politiku, donose normativna akta kojima se regulišu odnosi i niz odluka iz nadležnosti lokalnih vlasti. Ovi organi se biraju na opštim, neposrednim i tajnim izborima poznatim kao lokalni izbori" (Đorđević, 2002: 67). Predstavnički organi često biraju i izvršnu vlast, odnosno biraju je onda kada ne postoji neposredan izbor za izvršni organ koji je u tom slučaju inokosan (gradonačelnik, predsednik opštine). Izvršni organ predstavlja lokalnu vladu, a nazivaju se izvršno veće, gradsko veće, izvršni odbor, itd. Ili u slučaju inokosnog organa - gradonačelnik. Nadležnosti izvršnog organa jeste da sprovodi politiku, usmerava rad uprave, priprema budžet, predstavlja opštinu itd. Od važnosti je svakako i rad uprave, koju čine razni sekretarijati ili departmani nadležni za određene oblasti rada (Đorđević, 2002: 73).

Od toga, u kom su odnosu predstavničko i izvršno telo, veoma zavise i javne politike koje se kreiraju na lokalnom nivou. U klasifikaciji sistema lokalne samouprave postoji više

modela. Postoje tri modela koji se uzimaju u analizu. To su: skupština - gradonačelnik<sup>15</sup> model sa dve podvarijante, komisijski model i menadžer-veće model. Za potrebe naše analize objasnićemo samo dve podvarijante modela skupština - gradonačelnik. U ovom modelu imamo predstavnički organ - skupštinu i izvršni organ gradonačelnika (sa gradskim većem). Dve podvarijante se nazivaju sistem sa jakim gradonačelnikom i sistem sa slabim gradonačelnikom. Sistem sa jakim gradonačelnikom pretpostavlja da je gradonačelnik izabran direktno, na neposrednim izborima i da je on nosilac izvršne vlasti. Na taj način, on ima legitimitet za sprovođenje javnih politika, sistem može da bude efikasan jer nema drugih aktera u izvršnoj vlasti (nema veto igrača) pa se ne gubi vreme na pregovaranje i usaglašavanje javnih politika, a što je najvažnije - odgovornost za učinjeno i neučinjeno je jasno locirana i birači na narednim izborima mogu direktno da kazne gradonačelnika.

Sa druge strane, slab gradonačelnik je onaj koji nije neposredno izabran od građana već koji je izabran od predstavničkog organa - skupštine. Što znači da gradonačelnik nije odgovoran građanima, nego skupštini i da od njene podrške zavisi. Ova varijanta može biti ublažena ukoliko se izbori za predstavnički dom organizuju po većinskom izbornom sistemu, pa gradonačelnik može biti izabran u skupštini samo od strane svoje partija, ali i to na neki način usporava sistem jer ga tera na pregovore i usaglašavanja. Posebne probleme pravi ukoliko je skupština višepartijska, pa gradonačelnik zavisi od skupštinske koalicije. Isti problemi sa javnim politikama koji se javljaju na centralnom, javljaju se i na lokalnom nivou. Takođe, korišćenje proporcionalnog izbornog sistema u mnogome lokalne političare i kandidate stavlja u zavisano položaj u odnosu na partijsku centralu. O ovome će više biti reči u poglavlju 4.2.

Sistem lokalne samouprave Republike Srbije je uređen Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o lokalnim izborima. **Prema teorijskim modelima - sistem spada u skupština-gradonačelnik model sa slabim gradonačelnikom.** Sada ćemo prikazati koji su to akteri u sistemu lokalne samouprave Republike Srbije koji kreiraju lokalne politike.

---

<sup>15</sup> Radi boljeg razumevanja termin gradonačelnik u nastavku teksta obuhvata i predsednika opštine (razlika je samo u: grad - opština)

## Skupština opštine<sup>16</sup>

Skupština opštine je najviši organ opštine koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti. Broj odbornika koji čine skupštinu utvrđuju opštine statutom, ali on ne može biti manji od 19 niti veći od 75. Odbornici se biraju na period od 4 godine.

Neke od nadležnosti skupština opština su: donosi statut opštine i poslovnik skupštine; donosi budžet i završni račun opštine; **utvrđuje stope izvornih prihoda opštine**, kao i način i merila za određivanje visine lokalnih taksi i naknada; donosi program razvoja opštine i pojedinih delatnosti; donosi urbanistički plan opštine i uređuje korišćenje građevinskog zemljišta; donosi propise i druge opšte akte; raspisuje opštinski referendum i referendum na delu teritorije opštine, izjašnjava se o predlozima sadržanim u građanskoj inicijativi i utvrđuje predlog odluke o samodoprinosu; osniva službe, javna preduzeća, ustanove i organizacije, utvrđene statutom opštine i vrši nadzor nad njihovim radom; imenuje i razrešava upravni i nadzorni odbor, imenuje i razrešava direktore javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi, čiji je osnivač i daje saglasnost na njihove statute, u skladu sa zakonom; **bira i razrešava predsednika opštine i, na predlog predsednika opštine, bira zamenika predsednika opštine i članove opštinskog veća**; utvrđuje opštinske takse i druge lokalne prihode koji opštini pripadaju po zakonu; donosi akt o javnom zaduživanju opštine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje javni dug, itd. (Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 32). Kao što vidimo, skupština ima veliki broj nadležnosti i definitivno ima jaku poziciju u kreiranju javnih politika, pre svega zato što bira i razrešava predsednika opštine. Ipak, skupština opštine se poput Narodne skupštine na republičkom nivou pretvara u mašinu za glasanje.

## Predsednik opštine i opštinsko veće<sup>17</sup>

Izvršni organi opštine su predsednik opštine i opštinsko veće. Predsednika opštine bira skupština opštine, iz reda odbornika, na vreme od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom glasova od ukupnog broja odbornika skupštine opštine. Predsednik opštine ima zamenika koji ga zamenjuje u slučaju njegove odsutnosti i sprečenosti da obavlja svoju dužnost. Predsednik opštine ima

---

<sup>16</sup> Skupština grada u gradovima

<sup>17</sup> Gradonačelnik i gradsko veće u gradovima

nadležnosti: predstavlja i zastupa opštinu; predlaže način rešavanja pitanja o kojima odlučuje skupština; **naredbodavac je za izvršenje budžeta**; usmerava i usklađuje rad opštinske uprave, donosi pojedinačne akte za koje je ovlašćen, vrši i druge poslove utvrđene statutom i drugim aktima opštine (Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 43 - 44).

Opštinsko veće čine predsednik opštine, zamenik predsednika opštine, kao i članovi opštinskog veća koje bira skupština opštine, na period od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom od ukupnog broja odbornika. Kandidate za članove opštinskog veća predlaže kandidat za predsednika opštine. Predsednik opštine je istovremeno i predsednik opštinskog veća. Zamenik predsednika opštine je član opštinskog veća po funkciji (Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 45). Opštinsko veće ima nadležnosti: predlaganja statuta i drugih odluka i akata koje donosi skupština, izvršava odluke i druga akta skupštine, vrši nadzor nad radom opštinske uprave, poništava ili ukida akte uprave koji nisu u skladu sa zakonom ili aktima opštine, Drugostepeni je organ u upravnom postupku, postavlja i razrešava načelnika uprave i načelnike uprava za pojedine oblasti (Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 46).

Kao što vidimo, predsednik opštine ima bitnu nadležnost - on je naredbodavac budžeta što osnažuje njegovu poziciju u kreiranju lokalnih javnih politika. Osim toga, on usmerava rad opštinske uprave. Opštinsko veće ima izvršnu nadležnost, kao i nadležnost predlaganja odluka i akata koje donosi skupština.

### **Opštinska uprava<sup>18</sup>**

Opštinskom upravom rukovodi načelnik. Načelnika opštinske uprave, postavlja opštinsko veće, a na osnovu javnog oglasa, na rok od pet godina. Ovo je jako zanimljiva zakonska odrednica koja ima za cilj profesionalizaciju lokalnih uprava. Opštinska uprava ima određene mogućnosti pri kreiranju javnih politika i to se vidi iz njenih zakonskih nadležnosti, ona: priprema nacрте propisa i drugih akata koje donose skupština opštine, predsednik i opštinsko veće, čije odluke ona i izvršava, obavlja poslove nadzora i rešavanja u upravnom postupku i obavlja stručne poslove (Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 52).

---

<sup>18</sup> Gradska uprava u gradu

## **Neposredno učešće građana**

Zakon predviđa i oblike neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, a to su: građanska inicijativa, zbor građana i referendum. Dok građanskom inicijativom i zborom građana može samo da se uvrsti pitanje na dnevni red skupštine, referendum predstavlja vrstu kreiranja javne politike u lokalnoj samoupravi. Referendum može da raspiše skupština, ali je dužna da ga raspiše ukoliko predlog za referendum podnese najmanje 10% birača od ukupnog broja biračkog tela u lokalnoj samoupravi. Odluka koja se donose na referendumu je obavezna i skupština je ne može staviti van snage niti menjati u roku od godinu dana. Da bi referendum bio uspešan potrebno je da za odluku glasa većina građana koja je glasala uz uslov izlaznosti više od polovine ukupnog broja birača (Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 67 - 70).

### **4.2. Partije i izbori u kontekstu lokalnih vlasti**

Iz institucionalnog dizajna lokalnih vlasti možemo zaključiti da skupština opštine ima dominantnu ulogu u kreiranju javnih politika. Međutim, to u praksi nije tačno. Ovom problemu pristupamo, sa strane lokalnih izbora za odbornike koji čine skupštinu opštine, zatim kroz način izbora gradonačelnika i pitanje uticaja lokalnih političara i njegovih partijskih centrala.

Postoji dominantno mišljenje da su rezultati lokalnih izbora češće determinisani republičkim pitanjima i temama, nego lokalnim ličnostima i lokalnim temama (Elcock, 1994: 15). Lokalni izbori su poput nacionalnih izbora - to su politički procesi iste vrste, jer se radi o borbi za ulazak u političku arenu na različitom nivou društvene moći, upravljanja i uticaja i institucija koje se izborima konstituišu (Jovanović, 2009: 177). Mnogi zanemaruju uticaj lokalnih izbora, iako se prave političke borbe zaista vode na samom lokalnu. Izbori na lokalnu mogu da budu izbori za predstavničke i izbori za izvršne organe, ali se u Srbiji izbori svode na izbor predstavničkog organa kome se daje mandat da bira izvršni. Preciznije rečeno: "Lokalni izbori su vrsta izbornog procesa kojim se biraju predstavnički organi u jedinicama lokalne samouprave" (Jovanović, 2009: 173).

Centralna vlast uređuje način izbora odbornika za skupštine opština. Proces izbora odbornika je uređen Zakonom o lokalnim izborima. Ipak, da se osvrnemo na lokalne izbore u

periodu od obnove višestranačja u Srbiji. U dva izborna ciklusa u periodu '90-ih godina je korišćen većinski dvokružni izborni sistem (1992. i 1996. godine). Nakon toga se 2000. godine odbornici biraju po jednokružnom većinskom izbornom sistemu. Sledi promena na proporcionalni izborni sistem, sa jedinicom lokalne samouprave kao jednom izbornom jedinicom i izbornim pragom od 3% i prema ovom sistemu su održani izbori 2004. godine. Poslednja promena je učinjena 2008. godine kada ostaje na snazi proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom, ali se izborni prag podiže na 5%. Zakonom o lokalnim izborima 2002. godine je prvi put uveden model direktnog biranja predsednika opština. Međutim, ovaj institucionalni izbor nije bio optimalan, jer je skupštini ostavio široka ovlašćenja u kreiranju i sprovođenju lokalne politike, a predviđao je i da skupštine mogu pokrenuti proces opoziva direktno izabranog predsednika opštine većinom glasova. To je proizvelo situaciju da: "Tamo gde su se partijski razlikovale većine u lokalnim skupštinama i predsednici opština i gradonačelnici dolazilo je do blokade rada lokalne samouprave i pokretanja postupka opoziva" (Jovanović, 2009: 201). Već u sledećem izbornom ciklusu se umesto uređivanja institucije neposredno izabranog predsednika opštine tako da on ima suverenost u svojoj poziciji i policy ovlašćenja nezavisno od skupštine, vraćamo na model izbora gradonačelnika od strane skupštine.

Trenutno je u Srbiji na snazi izborni zakon prema kome se odbornici biraju na proporcionalnim izborima, sa jednom izbornom jedinicom i izbornim pragom od 5%. Političke partije su naravno glavni akteri političkih izbora. Odbornici se biraju na osnovu lista političkih partija, koalicija političkih partija i lista koje predlože grupe građana. "Odbornički mandati raspodeljuju se između izbornih lista srazmerno broju dobijenih glasova koji je osvojila svaka od izbornih lista" (Zakon o lokalnim izborima, čl. 7). Kao što je bio slučaj na republičkim izborima, partije su do 2011. godine bile slobodne da same dodeljuju mandate nezavisno od redosleda na listi. Ova odredba je promenjena, pa izborna komisija lokalne samouprave dodeljuje mandate po redosledu na listi, počevši od prvog. Ovo sa jedne strane ojačava ulogu odbornika, ali i dalje ostaje snažan uticaj partija na odbornike.

Predsednika opštine, njegovog zamenika i opštinsko veće biraju odbornici. Zakonom o lokalnoj samoupravi (čl. 32, st. 12) skupštini je data nadležnost da bira i razrešava predsednika opština, i da na njegov predlog bira zamenika predsednika i članove opštinskog veća. Naizgled snažna uloga skupštine i odbornika u procesu kako izbora izvršne vlasti, tako i u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika.

Ovo otvara nekoliko pitanja. Pre svega, ukoliko je Narodna skupština Republike Srbije pod dominacijom izvršne vlasti, kako je moguće da je skupština opštine “jača” od izvršne vlasti - od predsednika opštine i opštinskog veća? Ovde se pre svega radi o dodatnom institucionalnom pitanju, odnosno o perspektivi iz koje gledamo. Više je nego jasno da u ovakvom sistemu, političke partije zadržavaju svoju dominaciju, jer će verovatno najjači partijski čovek biti izabran za predsednika opštine. Ali njegova moć ne proizilazi iz institucije - njegove pozicije predsednika opštine, već iz podrške koju ima od partija koje imaju većinu u skupštini. Za razliku od toga, u sistemima sa neposredno izabranim predsednikom opštine - njegova moć potiče od prirode institucije i načina izbora, odnosno od neposredno izabranih građana. U sadašnjem sistemu, političke partije su glavni akteri jer oni nominuju i sa jedne strane biraju odbornike. S obzirom da se predsednik i članovi veća biraju iz redova odbornika, to znači da niži partijski činovnici ostaju u skupštini dok partijsko jezgro biva izabrano na izvršne pozicije. Preko partijskih kanala, odbornici se disciplinuju i postaju glasačke mašine u skupštinama opština.

Kada govorimo o javnim politikama, opet dolazi do poteškoća u njihovim promenama i realizaciji jer su opštinske vlasti, u svakom slučaju koalicione s obzirom na način izbora odbornika i izvršnih vlasti opštine. Na ovaj način usaglašavanje i kreiranje javnih politika je teško, ne postoji odgovornost partija za javne politike jer se ona ne može potpuno locirati u koalicionoj vladi, a javne politike za koje su građani glasali se ne realizuju.

Dodatni problem koji se javlja jeste pitanje uticaja partijskih centrala na lokalne vlasti i lokalne organizacione oblike partija. Gotovo sve političke partije u svojim statutima imaju mehanizme raspuštanja lokalnih (opštinskih i gradskih) odbora čime ih dovode u položaj izrazite zavisnosti i uticaja od strane užeg rukovodećeg jezgra partije. S obzirom na ovo, ne treba da nas začudi što se nakon opštih izbora (republičkih i lokalnih) na lokalnom nivou preslikavaju republičke koalicije gde god su one moguće. Šta više, čak i lokalne vlasti koje se formiraju pre republičke, nakon formiranja republičke vlasti se prekomponuju ne bi li oslikavale isto stanje. Ovo je pre svega bilo izraženo nakon izbora 2008. godine kada je koalicija okupljena oko DS-a tražila da se na svim nivoima preslika republička koalicija.<sup>19</sup> Evidentno je da je ovo posledica institucionalnog dizajna, proporcionalnog izbornog sistema i posledično koalicionih vlasti, kao i

---

<sup>19</sup> Videti više o prekomponovanju lokalnih vlasti i preslikavanju republičke koalicije: <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/390966/Demokrate-u-Vojvodini-izgubile-vlast-u-30-opstina> (pristupljeno: 01. jul 2013. godine)

male uloge odbornika koje ne biraju direktno građani već se u njihovom izboru kao posrednik javljaju političke partije.

### **4.3. Najbitnije lokalne javne politike**

Kao što smo videli lokalne vlasti imaju širok krug nadležnosti. Ipak, iz perspektive javnih politika moramo da vidimo koliko lokalne vlasti zaista mogu da utiču na određena pitanja i poslove. Lokalne samouprave donose planove razvoja opštine i ostale planove razvoja pojedinih delatnosti. Ovom nadležnošću, lokalne vlasti učestvuju u procesu menadžmenta, dugoročnog planiranja i uređivanja zajednice.

Svakako, jedna od najbitnijih lokalnih javnih politika jeste njena poreska politika. Lokalne vlasti utvrđuju stope izvornih prihoda, kao i načine i merila za određivanje visine parafiskalnih nameta poput lokalnih taksi i naknada. Ove javne politike se moraju pažljivo osmisliti i urediti. Mora se voditi računa o poreskim stopama i poreskim prihodima. Potrebno je kreirati optimalan poreski sistem u kontekstu izvornih prihoda lokalnih vlasti, a ono zavisi od niza društvenih i ekonomskih činilaca (Rosen; Gayer, 2007: 424).

Lokalne vlasti imaju značajnu ulogu u urbanističkoj politici. One uređuju korišćenje građevinskog zemljišta, utvrđuju taksu za korišćenje i uređivanje građevinskog zemljišta i donose urbanistički plan. Lokalne samouprave uređuju delovanje komunalnih delatnosti (voda, prevoz, saobraćaj, čistoća, parkovi, parkirališta, javna rasveta itd.). Ove javne politike se moraju kreirati u dogovoru sa građanima jer su ovo poslovi sa kojima se građani svakodnevno susreću. Takođe, posebnu ulogu lokalne vlasti imaju u zaštiti životne sredine. Donose akcione i sanacione planove sa ciljem unapređenja životne sredine.

Lokalna samouprava ima nadležnosti koje dopunjuju sektorske republičke politike. Lokalne vlasti osnivaju ustanove i organizacije u oblasti osnovnog obrazovanja (obrazovna politika), primarne zdravstvene zaštite (zdravstvena politika), fizičke kulture i sporta, dečije zaštite i turizma, kao i u oblasti socijalne zaštite (socijalna politika), organizuju poslove u vezi sa zaštitom kulturnih dobara (kulturna politika) itd. Jasno je da lokalna samouprava ima široko polje nadležnosti koje treba urediti javnim politikama, a u tom procesu se mora voditi računa pre svega o četiri stvari: a) preferencijama birača koji su izabrali lokalne vlasti; b) kulturnim,



ekonomskim i socijalnim specifičnostima same jedinice lokalne samouprave; c) utvrđenim standardima i pravilima koje donose centralne vlasti; ali i d) voditi računa da se sa centralnim vlastima ima partnerski odnos međusobne saradnje i pomaganja.

#### **4.4. Javna politika lokalnog ekonomskog razvoja**

U procesima globalizacije, od 2008. godine i svetske ekonomske krize, jedna od najbitnijih nadležnosti lokalnih samouprava jeste lokalni ekonomski razvoj. Zakon o lokalnoj samoupravi (čl. 20, st. 9) predviđa da lokalna samouprava: “Donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja i stara se o unapređenju opšteg okvira za privređivanje u jedinici lokalne samouprave”.

U vreme reformi države, sa jačanjem lokalnih vlasti i prenosom mnogih nadležnosti, lokalne vlasti dobijaju sasvim nove funkcije, a neke od najbitnijih su: podsticanje ekonomskog razvoja, privlačenje kapitala, otvaranje novih radnih mesta i kreiranje javno privatnih partnerstava radi sprovođenja projekata kojima se rešavaju problemi i pružaju neophodne usluge građanima (Đorđević, 2007: 8).

“Lokalni ekonomski razvoj (LER) može biti definisan kao rast kapaciteta lokalne ekonomije da stvara bogatstvo za stanovnike date lokalne zajednice, a time i da unapređuje njihov kvalitet života kroz povećanje zaposlenosti, realnih zarada, vrednosti lične imovine, obima i kvaliteta usluga lokalnih vlasti i slično” (Begović; Vacić; Matković; Mijatović, 2007: 33). Postavljaju se pitanja: da li lokalne vlasti imaju nadležnosti i kapacitete da utiču na ekonomski razvoj? Da li su lokalne vlasti naviknute na tržišne odnose i sopstveni razvoj zasnovan na komparativnim prednostima? Da li su lokalne vlasti uopšte naviknute i upućene u strateško planiranje i strateški menadžment? Koji je uopšte cilj lokalnog ekonomskog razvoja? Počecemo sa odgovorom na poslednje pitanje. Lokalni ekonomski razvoj sa jedne strane treba da obezbedi sigurnost građana, odnosno da im omogući život u lokalnoj zajednici. Sa druge strane, lokalne vlasti privlačenjem biznisa podstiču i državni razvoj, ali i kroz poreze ubiraju sredstva za svoje funkcionisanje i za finansiranje raznih programa usluga za građane.

Snežana Đorđević (2007: 9) smatra da opštine pre svega moraju postati lider u ekonomskom razvoju. Ona navodi da lokalna vlast treba pre svega, u cilju ekonomskog razvoja,

da: a) obara poreze i stvara privlačan investicioni ambijent; b) obezbedi infrastrukturu i usluge za razvoj biznisa; c) uključuje biznis u kreiranje strategija razvoja; d) kreira privlačne uslove života u zajednici (urbanistički dobro uređen grad, dobre škole, odlične zdravstvene ustanove, čista životna sredina, kulturna ponuda); e) razvija kulturu društveno odgovornog poslovanja. Kao što smo videli, osim ekonomskih podsticaja lokalne vlasti moraju da vode računa o uslovima života u zajednici, a lokalne vlasti imaju ove nadležnosti kao što smo videli u prethodnom poglavlju.

Kao jedno od ključnih pitanja lokalnog ekonomskog razvoja se postavlja da li postoji politička volja i da li lokalne vlasti imaju kapacitete za efektivan i efikasan rad i reforme. Tako grupa autora (Begović; Vacić; Matković; Mijatović, 2007: 39) kao ključni preduslov lokalnog ekonomskog razvoja postavljaju pitanje: “Da li u gradu postoji jedan ili više lokalnih izabranih lidera koji su reformski orijentisani i koji poseduju energiju, odlučnost i spremnost da rade sa privatnim sektorom i svim ostalima na formulaciji i sprovođenju strategije LER-a; jer, željeni uspeh zahteva da neko ‘vuče’ rad na strategiji LER-a i da radi sa svim akterima u tom poslu (poslovnom zajednicom, lokalnom administracijom, nevladinim sektorom, državnim nivoom, školstvom, zdravstvom itd.)” Ovde se opet vraćamo na političke partije i institucionalni dizajn lokalnih vlasti, odnosno koalicione većine u skupštini i koalicionu izvršnu vlast, sa puno aktera - političkih partija. Savet Evrope je u nizu deklaracija i rezolucija ukazao na prednosti direktno biranog gradonačelnika (predsednika opštine) u procesima razvoja zajednice i efikasnog upravljanja (Đorđević, 2007: 15).

Postavlja se pitanje ko će rukovodi procesom realizacije strategija i planova lokalnog ekonomskog razvoja. Ovde je jako bitno istaći ulogu lokalnog menadžera. Njegova funkcija bi trebalo da bude najviše istaknuta u ovom procesu. Međutim, u našim lokalnim samoupravama se često osnivaju Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj. One se osnivaju sa šarenolikim osobinama. Neke od njih se osnivaju pri kabinetu predsednika opština (gradonačelnika). Druga vrsta organizacije ovih kancelarija jeste u okviru opštinske uprave, gde se osnivaju kao odeljenja ili odseci u okviru uprave ili u okviru odeljenja za finansije i privredu (Pavlović Križanić, 2010: 29 - 30). Ipak, u kreiranju strategije i rada ovih tela ključna je politička podrška i signali koji oni daju, a koji investitori oslušuju. Takođe, jako bitna stvar jeste kontinuitet pravila i javnih politika u pojedinim oblastima, jer biznis traži poznata pravila igre (privređivanja).

Kao instrumente lokalnog ekonomskog razvoja, Snežana Đorđević (2007) daje odličan skup mera i načina kako podstaći lokalne privredne aktivnosti. Skup instrumenata koje ona

predlaže možemo klasifikovati u tri grupe: a) institucionalno - reformski; b) finansijski; c) složeni oblici.

Među **institucionalno - reformske instrumente** pre svega svrstavamo neophodnost reforme lokalnih vlasti i njene administracije (pojednostavljenje procedura, uslužni servisi, elektronska uprava i sl.). Kao drugu pod meru reformi vidimo transformaciju javnih preduzeća i načina pružanja usluga. Ovde se pre svega radi o uvođenju konkurencije u oblasti pružanja usluga, a zatim i privatizacija, koncesije, franšize, vaučeri, javno privatni ugovori i sl. Sve ovo ima za cilj povećanje efektivnosti i efikasnosti kao i bolji kvalitet usluga. Takođe, neophodna je suštinska reforma u oblasti prostornog planiranja i izdavanja dozvola u ovoj oblasti, jer je ovo velika kočnica razvoja biznisa u Srbiji.

**Finansijski instrumenti** predstavljaju pre svega izvesna prilagođavanja u poreskoj i ekonomskoj lokalnoj politici.<sup>20</sup>

**Složeni oblici instrumenata** lokalnog ekonomskog razvoja osim osnivanja posebnog tela koji se bavi podsticanjem LER-a predstavljaju i: inkubator biznis centri, industrijski, tehnološki i naučni parkovi, slobodne zone poslovanja, zone unapređenog poslovanja, privatno javna partnerstva, protočni i održivi fondovi, braunfil prostori i investicije.

---

<sup>20</sup> Videti više o finansijskim instrumentima u: (Đorđević, 2007: 63 - 70).

## ZAKLJUČAK

Rad je kroz svoj teorijski i empirijski deo ukazao na povezanost političkih partija i javnih politika. Demokratija je nezamisliva bez političkih partija sa svim njihovim funkcijama. Političke partije se u mreži kompetativnih odnosa bore za glasove građana na osnovu svojih političkih programa koji predstavljaju skup javnih politika. Upravo od vrsta javnih politika oko kojih se bore partije zavise i njihovi međusobni odnosi.

Javne politike predstavljaju način uređivanja društva. One služe da se rešavaju društveni problemi i da se oblikuje svet u kome živimo. Javne politike su proizvod političkih institucija, a ove institucije kreiraju i vode političke partije. Evidentno je da od institucionalnog dizajna jedne države zavise i forme i metode kreiranja javnih politika. Vlada Republike Srbije utvrđuje i vodi politiku, ali smo prikazali kako ponekad pozicija Vlade u obavljanju ove funkcije može biti uzurpirana od strane institucije predsednika Republike, upravo posredstvom političke partije. Sa druge strane, posredstvom političkih partija dolazi i do dominacije, pa čak i stapanja izvršne i zakonodavne vlasti, u korist izvršne. Od 2000. godine u Srbiji sve vlade su bile koalicione, višepartijske - kao i parlamentarne većine. Ovo znači da je za kreiranje i menjanje javnih politika potrebna saglasnost svih aktera u vladi - svih partija. Ovo proizvodi više negativnih efekata. Sa jedne strane nemoguće je napraviti program Vlade Republike Srbije koji bi na pravi način izrazio volju svih partija, pa se kreiranje programa Vlade (javnih politika) odvija u uslovima međusobnog pregovaranja, ucenjivanja i odricanja od predloženih javnih politika pojedinih partija. Osim toga, koaliciona vlada zamagljuje odgovornost koju je često nemoguće locirati, pa građani ne mogu da kazne određene partije za (ne)učinjeno.

Doba etatizma i centralizma je iza nas. U svetu sve više dominiraju principi decentralizacije, supsidijarnosti i regionalizacije. Ovi procesi su međusobno povezani, a svi su u direktnoj vezi sa jačanjem lokalne samouprave i njenih nadležnosti. Cilj ovih politika je da se odlučivanje spusti na nivo najbliži građanima ne bi li se ostvarilo njihovo učešće, ali i podigao kvalitet politika. Republika Srbija nema dobro razvijen sistem lokalne samouprave. Lokalne samouprava je jednotipska, odnosno ostvaruje se na jednom nivou kroz opštine, gradove i grad Beograd koji imaju isti status (gradovi i grad Beograd sa nekoliko dodatnih nadležnosti). Srbija nema teritorijalne, već samo statističke regione koji su formirani iz neophodnosti integracije u EU. Republika Srbija u svojoj vertikalnoj organizaciji ima dve autonomne pokrajine i ovo sa

jedne strane predstavlja problem, jer pojedine teritorije na ovaj način dobijaju status višeg ranga nad drugim teritorijama koje nemaju autonomiju.

Političke partije u Srbiji u svojim političkim programima imaju svoje predloge promene ove javne politike. Među one, koje imaju najviše razrađen predložen sistem reforme, spadaju SPS i SDPS, uz naravno URS. URS je politička partija koja je nastala na ideji regionalizacije i u svom političkom programu ima razvijenu politiku koja bi Srbiju definisala kao regionalnu državu, sa dvodomnim parlamentom od kojih bi gornji dom bio Veće regiona. Takođe predlažu funkcionalnije gradske opštine koje bi bile fiskalno decentralizovane. Ova partija, koja je član vladajuće koalicije je u program Vlade unela određene elemente regionalizacije, ali s obzirom na to da je vlada koaliciona sa više veto igrača, njen glavni predlog uređenja Srbije kao regionalne države je u program Vlade unet samo kao “otvaranje rasprave” po tom pitanju.

Lokalne samouprave u skladu sa svojim nadležnostima kreiraju lokalne javne politike. One imaju svoje predstavničke i izvršne organe koji se po skorom istim kriterijumima formiraju kao i na centralnom nivou, uz snažan uticaj političkih partija. Na lokalnom nivou se javlja još jedan problem, a to je snažna zavisnost lokalnih političkih aktera od svojih partijskih centrala, što procese odlučivanja o lokalnim pitanjima premešta u prostorije centralnih partijskih rukovodstava. Ovo je takođe posledica institucionalnog dizajna, u skupština - gradonačelnik modelu lokalne organizacije vlasti sa slabim gradonačelnikom i proporcionalnim izbornim sistem za izbor odbornika.

Uloga lokalnih samouprava u kreiranju javnih politika je velika, jer lokalne politike dopunjuju republičke politike u oblasti: zdravstva, obrazovanja, urbanizma, socijalne zaštite itd.

Među najbitnije lokalne javne politike svakako spadaju poreska politika izvornih prihoda i politika lokalnog ekonomskog razvoja koja u savremenom globalizovanom svetu postaje gotovo najbitnija lokalna politika.

## BIBLIOGRAFIJA

- Atlagić**, Siniša (2007), *Partijska identifikacija kao determinanta izborne motivacije: teorijske kontroverze i problemi empirijskog istraživanja*, Beograd: Fakultet političkih nauka i Friedrich Ebert Stiftung.
- Barreiro**, Belen (2008), „Explaining the Electoral Performance of Incumbents in Democracies“, in: Maravall, Jose; Sanchez-Cuenca, Ignacio (eds.), *Controlling Governments: Voters, Institutions, and Accountability*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Begović**; Boris; **Vacić**, Zoran; **Matković**, Gordana; **Mijatović**, Boško (2006), *Lokalni ekonomski razvoj*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije i Stalna konferencija gradova i opština.
- Birkland**, Thomas (2005), *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, London: M.E. Sharpe.
- Bowman**, Ann; **Kearney**, Richard (2010), *State and Local Government*, Wadsworth: Cengage Learning.
- Cairney**, Paul (2012), *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, New York: Palgrave Macmillan.
- Deleon**, Peter (2008), “The Historical Roots of the Field”, in: Goodin, Robert; Rein, Martin; Moran, Michael (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Donahue**, John; **Zeckhauser**, Richard (2008), “Public-Private Collaboration”, in: Goodin, Robert; Rein, Martin; Moran, Michael (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Downs**, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper.
- Duverger**, Maurice (2003), „Duverger’s Law: Forty Years Later“, in: Lijphart, Arend; Grofman, Bernard (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press.

- Dorđević**, Snežana (2002), *Renesansa lokalne vlasti: uporedni modeli*, Beograd: Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa.
- Dorđević**, Snežana (2007), *Priručnik za moderno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem*, Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Dorđević**, Snežana (2009a), *Analize javnih politika*, Beograd: Čigoja štampa i Fakultet političkih nauka.
- Dorđević**, Snežana (2009b), „Organizacija, nivoi vlasti i nadležnosti - komparativna iskustva“, u: Pavlović, Vukašin; Orlović, Slaviša (ur.), *Beograd: demokratska metropola*, Beograd: Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka.
- Dorđević**, Snežana (2010), „Pojam javne politike i način dizajniranja politike“, u: Pavlović, Vukašin; Stojiljković, Zoran (ur.), *Savremena država - struktura i socijalne funkcije*, Beograd: Fakultet političkih nauka i Konrad Adenauer Stiftung.
- Elcock**, Howard (1994), *Local Government: Policy and Management in Local Authorities*, London: Routledge.
- Evropa od A do Š: Priručnik za evropsku integraciju* (2010), Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.
- Fung**, Archon (2008), „Democratizing The Policy Process“, in: Goodin, Robert; Rein, Martin; Moran, Michael (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Goati**, Vladimir (2005), „Partijski program kao ključni element partijskog identiteta“, u: Mihailović, Srećko (ur.), *Programski identiteti socijaldemokratskih partija*, Beograd: Socijaldemokratski klub i Friedrich Ebert Stiftung.
- Goati**, Vladimir (2007a), *Političke partije i partijski sistemi*, Podgorica: Centar za monitoring.
- Goati**, Vladimir (2007b), „Parlamentarizam i partijski sistem Srbije“, u: Orlović, Slaviša; Pavlović, Vukašin (ur.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd: Fakultet političkih nauka i Konrad Adenauer Stiftung.
- Goodin**, Robert; **Rein**, Martin; **Moran**, Michael (2008), “The Public and its Policies”, in: Goodin, Robert; Rein, Martin; Moran, Michael (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.

- Hillman**, Arye (2009), *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hindmoor**, Andrew (2006), „Public Choice“, u: Hay, Colin; Lister, Michael and Marsh, David (eds), *The State: Theories and Issues*, New York: Palgrave Macmillan.
- Hejvud**, Endru (2004), *Politika*, Beograd: Klio.
- Hejvud**, Endru (2005), *Političke ideologije*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstava.
- Immergut**, Ellen (2008), „Institutional Constrains on Policy“, in: Goodin, Robert; Rein, Martin; Moran, Michael (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Jovanović**, Milan (2004), *Izborni sistemi postkomunističkih država*, Beograd: Institut političkih studija i Službeni list SRJ.
- Jovanović**, Milan (2009), „Izborni sistem lokalne samouprave u Srbiji - modeli za reformu izbornog prava“, u: Pavlović, Vukašin; Orlović, Slaviša (ur.), *Beograd: demokratska metropola*, Beograd: Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka.
- Kleiman**, Mark; **Teles**, Steven (2008), „Market and Non-Market Failures“, in: Goodin, Robert; Rein, Martin; Moran, Michael (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Komšić**, Jovan; **Pantić**, Dragomir; **Slavujević**, Zoran (2003), *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisanja u Srbiji*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka.
- Komšić**, Jovan (2012), „Razumevanje države i decentralizacije na političkom tržištu Srbije“, u: Stojiljković, Zoran (ur.), *Zašto glasam - kako glasam - ako uopšte glasam*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.
- Laver**, Michael; **Shepsle**, Kenneth (1996), *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Laver**, Michael (2005), *Privatne želje i politika*, Zagreb: Naklada Jasenski i Turk.
- Laws**, David; **Hajer**, Maarten (2008), „Policy in Practice“, in: Goodin, Robert; Rein, Martin; Moran, Michael (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.



- Lipset**, Seymour (2003), "Political Man: The Social Bases of Politics", in: Dahl, Robert; Shapiro, Ian; Cheibub, Jose Antonio (eds.), *The Democracy Sourcebook*, Massachusetts: The MIT Press.
- Lipset**, Seymour; **Rokkan**, Stein (1967), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York: The Free Press.
- Mair**, Peter (1997), *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford: Oxford University Press.
- Majone**, Giandomenico (2008), "Agenda Setting", in: Goodin, Robert; Rein, Martin; Moran, Michael (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- McDonald**, Michael; **Budge**, Ian (2005), *Elections, Parties, Democracy: Conferring the Median Mandate*, Oxford: Oxford University Press.
- McLean**, Iain (1997), *Uvod u javni izbor*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Milenković**, Dejan (2011), "Stanje političkih institucija u Srbiji i njihov uticaj na kreiranje i vođenje javnih politika", u: Podunavac, Milan (ur.), *Javne politike Srbije*, Beograd: Heinrich Boll Stiftung.
- Morphet**, Janice (2008), *Modern Local Government*, London: Sage Publication.
- Nadenichek Golder**, Sona (2006), *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*, Columbus: The Ohio State University Press.
- Orlović**, Slaviša (2007), „Ideologije i programi u partijskim suočljavanjima“, u: Lutovac, Zoran (ur.), *Ideologija i političke stranke u Srbiji*, Beograd: Fakultet političkih nauka, Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka.
- Orlović**, Slaviša (2008), *Politički život Srbije: između partokratije i demokratije*, Beograd: JP Službeni glasnik.
- Orlović**, Slaviša (2009), "Institucionalni kapaciteti grada Beograda: retrospektivno i prospektivno", u: Pavlović, Vukašin; Orlović, Slaviša (ur.), *Beograd: demokratska metropola*, Beograd: Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka.
- Orlović**, Slaviša (2011), „Partijski sistem Srbije“, u: Orlović, Slaviša (ur.), *Partije i izbori u Srbiji - 20 godina*, Beograd: Fakultet političkih nauka i Friedrich Ebert Stiftung.
- Orlović**, Slaviša (2012a), „Ustavni, politički i institucionalni okvir Narodne skuptšine Republike Srbije“, u: Orlović, Slaviša (ur.), *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i*

- Hercegovine i Crne Gore*, Beograd, Sarajevo, Podgorica: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Sarajevski otvoreni klub i Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore.
- Orlović**, Slaviša (2012b), „Političke posledice izbornog sistema u Srbiji“, u: *Politički život*, Br. 4/mart 2012, Beograd: Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka i JP Službeni glasnik.
- Orlović**, Slaviša; **Spasojević**, Dušan; **Lončar**, Jelena; **Radojević**, Dragana (2012), *Poboljšanje demokratskih performansi Narodne skupštine Republike Srbije: preporuke*, Beograd: Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka.
- Pavlović**, Dušan; **Antonić**, Slobodan (2007), *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*, Beograd: JP Službeni glasnik.
- Pavlović**, Dušan; **Stanojević**, Ivan (2010), „Predsednik Republike, institucionalni dizajn i politički feleri“, u: Pavlović, Dušan (ur.), *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji - deset godina posle*, Beograd: Heinrich Boll Stiftung.
- Pavlović**, Dušan; **Stanojević**, Ivan (2011), „Budžetska dilema: ekonomski efekti izbornog sistema u Srbiji posle 2000. godine“, u: Mihailović, Srećko (ur.), *Dometi tranzicije: od socijalizma ka kapitalizmu*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.
- Pavlović Križanić**, Tatijana (2010), *Priručnik za strateško planiranje i upravljanje lokalnim razvojem u Republici Srbiji*, Novi Sad: Friedrich Ebert Stiftung i Centar za regionalizam.
- Pilipović**, Gordana (2011), “Političko obrazovanje u Srbiji na putu ka Evropskoj uniji”, u: Stojiljković, Zoran; Pilipović, Gordana (ur.), *Političke grupacije u Evropi*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.
- Prokopijević**, Miroslav (2000), *Konstitucionalna ekonomija*, Beograd: E - Press.
- Ray**, Debraj (2007), *A Game-Theoretic Perspective on Coalition Formation*, Oxford: Oxford University Press.
- Rosen**, Harvey; **Gayer**, Ted (2007), *Public Finance*, New York: McGraw Hill.
- Sartori**, Giovanni (2002), *Stranke i stranački sustavi - Analitički okvir*, Zagreb: Politička kultura.
- Schumpeter**, Joseph (2006), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Routledge.

- Shabbir**, Cheema (2005), *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*, Bloomfield: Kumarian Press.
- Spasojević**, Dušan (2008a), *Socijalni i politički rascepi*, Beograd: Fakultet političkih nauka, rukopisi za rad na vežbama na predmetu: Politička sociologija savremenog društva.
- Spasojević**, Dušan (2008b), „Odmrzavanje 'zamrznute hipoteze' - novi pristup socijalnim rascepima“, u: Podunavac, Milan (ur.), *Godišnjak FPN*, God.2; Br.2, Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Spasojević**, Dušan (2011), „Odblokirana tranzicija - političke podele u Srbiji nakon 2000. godine“, u: Vujačić, Ilija (ur.), *Godišnjak FPN*, God.5; Br.5, Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Spasojević**, Dušan (2012), „Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije“, u: Orlović, Slaviša (ur.), *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, Beograd, Sarajevo, Podgorica: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Sarajevski otvoreni klub i Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore.
- Stojanović**, Boban (2012), „Socijalni i politički rascepi - teorijski okvir i slučaj Srbije“, u: Adamović, Ivana; Živadinović, Momčilo (ur.), *Studentski godišnjak FPN*, God. 2; Br. 2, Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Stojanović**, Boban (2013), „Koalicije i izbori u Srbiji 2012. godine“, u: Jovanović, Milan; Vučićević, Dušan (ur.), *Izbori u Srbiji 2012. godine: (ne)očekivana promena*, Beograd: Institut za političke studije.
- Stojiljković**, Ana (2010), „Donošenje odluka u savremenoj državi“, u: Pavlović, Vukašin; Stojiljković, Zoran (ur.), *Savremena država - struktura i socijalne funkcije*, Beograd: Fakultet političkih nauka i Konrad Adenauer Stiftung.
- Stojiljković**, Zoran (2008), *Partijski sistem Srbije*, Beograd: JP Službeni glasnik.
- Stojiljković**, Zoran (2011), „Političke familije u Evropskom parlamentu“, u: Stojiljković, Zoran; Pilipović, Gordana (ur.), *Političke grupacije u Evropi*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.
- Stojiljković**, Zoran (2012a), „Izborna obećanja i postizborna realnost: javne politike u izbornoj ponudi u Srbiji“, u: Stojiljković, Zoran; Pilipović, Gordana (ur.), *Javne politike u izbornoj ponudi: Izbori i formiranje vlasti u Srbiji 2012. godine*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.

- Stojiljković, Zoran** (2012b), „Uvodne napomene“, u: Stojiljković, Zoran; Pilipović, Gordana (ur.), *Javne politike u izbornoj ponudi: Izbori i formiranje vlasti u Srbiji 2012. godine*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.
- Stojiljković, Zoran** (2012c), „Pogled u budućnost: funkcionisanje koalicione vlasti i faktori (ne)stabilnosti Vlade“, u: Stojiljković, Zoran; Pilipović, Gordana (ur.), *Javne politike u izbornoj ponudi: Izbori i formiranje vlasti u Srbiji 2012. godine*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.
- Tošić, Dragutin; Maksin-Mičić, Marija** (2007), „The Problems and Potentials for the Regionalization of Serbia“, in: Roth, Klaus; Brunnbauer, Ulf (eds), *Ethnologia Balkanica*, Vol. 11, Rutgers University: Transaction Publishers.
- Tsebelis, George** (1995), „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3/July 1995, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George; Money, Jeannette** (1997), *Bicameralism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vischer, Robert** (2002), „Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution“, in: *Indiana Law Review*, Vol. 35, 2001-2002.
- Vladisavljević, Nebojša** (2010), „Mešoviti režimi, protesti i 5. oktobar“, u: Pavlović, Dušan (ur.), *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji - deset godina posle*, Beograd: Heinrich Boll Stiftung.
- Vojinović, Zorica** (2012), „Uticaj izbornih sistema na partijski sistem - uporedna analiza sistema i primena na Republiku Srbiju“, u: Vuković, Đorđe (ur.), *Oko izbora 18: predsednički i parlamentarni izbori - maj 2012.*, Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju i National Democratic Institute.
- Vučetić, Dejan; Janićijević, Dejan** (2006), *Decentralizacija kao polazište daljeg razvoja Srbije: priručnik*, Niš: Centar za razvoj građanskog društva Protecta.
- Vujačić, Ilija** (2008), „Država, demokratija i supsidijernost“, u: Pavlović, Vukašin; Stojiljković, Zoran (ur.), *Savremena država*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka.

- Vujačić**, Ilija (2009), „Princip supsidijarnosti i status Beograda“, u: Pavlović, Vukašin; Orlović, Slaviša (ur.), *Beograd: demokratska metropola*, Beograd: Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka.
- Wilson**, Richard (2008), „Policy Analysis as Policy Advice“, in: Goodin, Robert; Rein, Martin; Moran, Michael (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Wolf**, Charles (1997), *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge: The MIT Press.

### **Pravni akti:**

- Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006.
- Zakon o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007 i 95/2010.
- Zakon o izboru narodnih poslanika, *Sl. glasnik RS*, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 – dr. zakon, 75/2003 – ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 – dr. zakon, 85/2005 – dr. zakon, 28/2011 – odluka US i 36/2011 i 104/2009 – dr. zakon.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2011.
- Zakon o vladi, *Sl. glasnik RS*, br. 68/2012.
- Zakon o ministarstvima, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2012.
- Zakon o glavnom gradu, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007.
- Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br.129/2007.
- Zakon o teritorijalnoj organizaciji, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007.
- Zakon o regionalnom razvoju, *Sl. glasnik RS*, br. 51/2009.
- Zakon o lokalnim izborima, *Sl. glasnik RS*, br. 6p. 129/2007, 34/2010 - Odluka US i 54/2011.

### **Politički programi partija i drugi programi:**

- “Deset principa delovanja srpskih naprednjaka“(2008),  
<http://www.sns.org.rs/%D1%81%D1%80/2010-06-05-00-10-55.html> (pristupljeno: 25. jun 2013. godine)

Program SNS, „Bela knjiga - Programom do promena“ (2011),  
<http://www.sns.org.rs/images/pdf/Bela%20knjiga-Programom-do-promena.pdf>  
(pristupljeno: 25. jun 2013. godine)

Program DS: <http://www.ds.org.rs/dokumenti/ds-program.pdf> (pristupljeno: 25. jun 2013. godine)

Strategija promena, DS (2005), [http://www.ds.org.rs/dokumenti/ds-strategija\\_promena.pdf](http://www.ds.org.rs/dokumenti/ds-strategija_promena.pdf)  
(pristupljeno: 25. jun 2013. godine)

Program za bolji život 2012. - 2016., DS (2012),  
[http://www.ds.org.rs/dokumenti/program\\_za\\_bolji\\_zivot\\_2012-2016.pdf](http://www.ds.org.rs/dokumenti/program_za_bolji_zivot_2012-2016.pdf) (pristupljeno: 25. jun 2013. godine)

Program SPS (2010.), <http://sps.org.rs/Dokumenta/PROGRAM%20SPS.pdf> (pristupljeno: 25. jun 2013. godine)

Program LDP, „Drugačija Srbija“ (2007),  
<http://www.ldp.rs/upload/documents/drugacija%20srbija.pdf> (pristupljeno: 25. jun 2013. godine)

Deklaracija Preokret, LDP (2012), <http://istina.ldp.rs/O-nama/16138/Povelja-preokret.shtml>  
(pristupljeno: 25. jun 2013. godine)

Program DSS (2010), <http://dss3.orion.rs/wp-content/uploads/downloads/2011/02/04-Program-%E2%80%93-Demokratske-stranke-Srbije.pdf> (pristupljeno: 25. jun 2013. godine)

“Program razvoja Srbije 2010 - 2015”, DSS (2012), <http://dss3.orion.rs/wp-content/uploads/downloads/2011/02/04-Program-%E2%80%93-Demokratske-stranke-Srbije.pdf> (pristupljeno: 25. jun 2013. godine)

Program NS (2005), [http://www.nova-srbija.org/onama/program\\_ns051126.zip](http://www.nova-srbija.org/onama/program_ns051126.zip) (pristupljeno: 25. jun 2013. godine)

Program JS (2009), <http://www.jedinstvenasrbija.org.rs/index.php?action=program-stranke>  
(pristupljeno: 25. jun 2013. godine)

Program LSV (2008/09), [http://www.lsv.rs/UserFiles/pdf/Program-Statut\\_LSV-fin.pdf](http://www.lsv.rs/UserFiles/pdf/Program-Statut_LSV-fin.pdf)  
(pristupljeno: 25. jun 2013. godine)

Program SDPS (2009), <http://www.sdpsrbije.org.rs/program-socijaldemokratske-partije-srbije/>  
(pristupljeno: 25. jun 2013. godine)

Sporazum o zajedničkim političkim ciljevima, (2012), <http://www.vesti.rs/Srpska-Napredna-Stranka/Tekst-Sporazuma-o-zajednickim-politickim-ciljevima.html> (pristupljeno: 25. jun 2013. godine)

### **Internet adrese**

Narodna skupština RS: <http://www.parlament.gov.rs>

Vlada RS: <http://www.srbija.gov.rs/>

Liberalno demokratska partija: <http://www.ldp.rs/>

Demokratska stranka: <http://www.ds.org.rs/>

Socijalistička partija Srbije: <http://sps.org.rs/>

Partija ujedinjenih penzionera Srbije: <http://www.pups.org.rs/>

Liga socijaldemokrata Vojvodine: <http://www.lsv.rs/>

Socijal demokratska partija Srbije: <http://www.sdpsrbije.org.rs/>

Srpska napredna stranka: <http://www.sns.org.rs>

Demokratska stranka Srbije: <http://dss.rs/>

Nova Srbija: <http://www.nova-srbija.org/>

Jedinstvena Srbija: <http://www.jedinstvenasrbija.org.rs/>

Ujedinjeni regioni Srbije: <http://ujedinjeniregionisrbije.rs/>

Blic Online: <http://www.blic.rs/>