

АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ISSN 2406-2529

UDK 35

Година I vol. 3

Број 3/2015.



АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Administration and Public Policy

Издавач: Институт за политичке студије
Адреса: Светозара Марковића 36, Београд
Телефон: 3039-380, 3349-204
Е-mail: ipsbgd@eunet.rs
Е-mail: redakcija@ajpips.edu.rs
www.ipsbgd.edu.rs
www.spmbeograd.rs

За издавача
Живојин Ђурић

ISSN 2406-2529 UDK 35 Број 3/2015. Година I vol. 3

Главни и одговорни уредници
Дејан Миленковић, Петар Матић

Чланови редакције
Душан Павловић, Дејан Миленковић, Сениша Атлагић,
Ђорђе Стојановић, Срђан Кораћ, Петар Матић, Зоран Стојиљковић,
Драган Марковић, Владимир Илић, Владимир Ђурић,
Јасна Милошевић Ђорђевић

Савет
Снежана Ђорђевић, Милан Јовановић, Душан Павловић,
Живојин Ђурић, Момчило Суботић,
Ђорђе Стојановић, Ђорђе Вуковић

Секретари редакције
Тијана Перић Дилигенски, Марко Пејковић

Пословни секретар
Смиљана Пауновић
Е-mail: smiljana.paunovic@ipsbgd.edu.rs

Радови АДМИНИСТРАЦИЈЕ И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ налазе се
и доступни су у електронској бази научних часописа С.Е.Е.О.Л.
(Central and Eastern European Online Library)

Прелом и штампа - Планета принт, Београд
Тираж: 300 примерака

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештамповати,
било у целини, било у деловима, без изричите сагласности издавача.
Оцене изнесене у чланцима лични су ставови њихових писаца и не
изражавају мишљење нити уредништва, нити установа у којима су
аутори запослени.

САДРЖАЈ

Бобан Ж. Стојановић

СОЦИЈАЛНИ ПРОФИЛИ
ПОЛИТИЧКИХ ФУНКЦИОНЕРА У
ГРАДСКИМ ОПШТИНАМА
У БЕОГРАДУ И ГРАДУ _____ 7

Јована Миловановић

ПОЈЕДИНИ РАЗЛОЗИ ЗА УВОЂЕЊЕ
МОДЕЛА НЕПОСРЕДНО
БИРАНОГ ГРАДОНАЧЕЛНИКА
У ГРАДУ БЕОГРАДУ _____ 33

Тамара М. Вуков

ПРИМЕНА ТЕОРИЈЕ
УСМЕРАВАЊА У ЈАВНИМ
ПОЛИТИКАМА _____ 59

Милош Д. Хркаловић

ОДБОР АГЕНЦИЈЕ ЗА
БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ И
ОДЛУЧИВАЊЕ ПО ЖАЛБАМА – ПРАК-
СА ОД 2011. ДО 2013. ГОДИНЕ _____ 77

Петар Матић

ДИРЕКТНА ДЕМОКРАТИЈА
И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ _____ 95

Веран Станчевић

Приказ књиге: ЈАВНА УПРАВА –
ОДАБРАНЕ ТЕМЕ _____ 117

Марко Пејковић

Приказ књиге:
АДАПТИВНА АДМИНИСТРАЦИЈА _____ 121

TABLE OF CONTENTS

Boban Ž. Stojanovic

SOCIAL PROFILES OF POLITICAL OFFICIALS IN CITY MUNICIPALITIES IN BELGRADE AND CITY OF BELGRADE	7
---	---

Jovana Milovanovic

SOME REASONS FOR INTRODUCING MODEL OF DIRECT ELECTION SYSTEM FOR CITYMAYOR OF BELGRADE	33
---	----

Tamara Vukov

USE OF NUDGE THEORY IN PUBLIC POLICY	59
--	----

Milos D. Hrkalovic M.

BOARD OF THE ANTI-CORRUPTION AGENCY AND DECIDING ON COMPLAINTS – PRAXIS FROM 2011 TO 2013	77
--	----

Petar Matic

DIRECT DEMOCRACY AND PUBLIC POLICIES	95
---	----

Veran Stancetic

Book Review: PUBLIC ADMINISTRATION- SELECTED THEMES	117
--	-----

Marko Pejkovic

Book Review: ADAPTIVE ADMINISTRATION	121
---	-----

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ О ЧАСОПИСУ

Научни часопис „Администрација и јавне политике“ намењен је научној и стручној јавности, као и практичарима у областима јавне управе и јавних политика. Циљ часописа је да публикује актуелне истраживачке радове везане за јавну управу и јавне политике и на тај начин допринесе реформским захватима и јачању препознатљивих институционалних система у тим областима. То се односи како на различите теоријске приступе изучавања администрације и јавних политика, тако и на савремену праксу државног и локалног управљања, владе, административне историје итд.

У контексту ширих промена, које прате процес глобализације, реформе јавне управе и јавних политика представљају једну од кључних тачака адаптације држава новонасталим околностима. Из тог разлога, институционалне претпоставке које се односе на јавну управу и формулисање и имплементацију јавних политика поново долазе у први план политиколошких истраживања. У фокусу тих теоријских и емпиријских истраживања налазе се специфични институционални аранжмани на релацији високе политике и јавне администрације и улоге владе и невладиних организација у реализацији одређених политичких пројеката и програма. То захтева и изградњу административних капацитета како би се ти програми имплементирали на одговарајући начин.

Овај часопис би, из горе наведених разлога, требало да понуди нову перспективу сагледавања у циљу унапређивања стања у областима јавне управе, као и формулисања и имплементације јавних политика. С обзиром да јавна управа представља директну везу између државе и друштва, од понуђених практичних решења, највећу корист би требало да има јавна администрација и сами грађани као крајњи корисници њених услуга. Из тог разлога, највећи број радова биће усмерен на проблеме са којима се јавна администрација суочава у свом деловању, као и modele редизајнирања јавних политика у Србији и у упоредној перспективи. Стога би научни часопис „Администрација и јавне политике“ требало да понуди нову визију у сагледавању јавне управе и јавних политика како у глобалном, тако и у локалном контексту.

Са научним часописом „Администрација и јавне политике“ Институт за политичке студије из Београда наставља добру праксу да истражује она питања која су од посебног значаја за превазилажење тешкоћа са којима се наша држава суочава. С обзиром да је изградња капацитета јавне управе у фокусу реформи у актуелном периоду, овај часопис ће настојати да промовише читав низ практичних решења како би се наведене реформе спровеле на одговарајући начин.

СОЦИЈАЛНИ ПРОФИЛИ ПОЛИТИЧКИХ ФУНКЦИОНЕРА У ГРАДСКИМ ОПШТИНАМА У БЕОГРАДУ И ГРАДУ БЕОГРАДУ

УДК 352.075(497.11 Beograd):316.344

Оригинални научни рад

Бобан Ж. Стојановић*

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

Сажетак

Локалне власти су свакодневно укључене у животе свих грађана. Неопходно је да локална демократија функционише, да постоји веза између грађана и локалних представника, као и да грађани партиципирају у доношењу одлука. Грађани у Београду већински не препознају функционере који доносе одлуке у њихово име. Истраживање социјалних профила политичких функционера у градским општинама и граду Београду је спроведено у периоду од марта до августа 2015. године. Индикатори који су коришћени за анализу социјалних профила су: година рођења, род, степен образовања и занимање. Истраживање је обухватило 10 од 17 градских општина и град Београд као јединицу локалне самоуправе. Резултати истраживања указују на неколико проблема. Пре свега и даље недовољан број жена на позицијама на којима се доносе одлуке. Од позиција водећих функционерских места тек једно место (од 22) заузима жена. Просечна старост политичких функционера износи 45,1 годину, али доста варира од градске општине до градске општине. Од укупног броја политичких функционера (173) за које смо добили информацију о степену образовања, 109 функционера је завршило факултет и има високо образовање (63%). Средњу школу је завршило 40 функционера (23,1%), док међу политичким функционерима има тек три доктора наука (1,73%). Када се ради о занимањима међу политичким функционерима највише има дипл. инжењера, дипл.

* Докторанд и сарадник Контакт: boban.stojanovic@fpn.bg.ac.rs

економиста, дипл. правника и дипл. менаџера.

Кључне речи: социјални профили, политички функционери, градске општине, степен образовања, професија, род

Овај рад тематски представља корак даље у односу на радове о стању локалне самоуправе у Србији¹ који је теоријског карактера, и о ставовима грађана о учинковитости децентрализације одлучивања у граду Београду² који је емпиријског карактера. Прво поглавље (1) овог рада представља контекст истраживања. У наредном поглављу (2) представљамо методологију истраживања. У трећем (3) поглављу приказујемо резултате истраживања. У поглављу четири (4) анализирамо резултате истраживања.

Контекст истраживања

Да бисмо разумели неопходност једног оваквог рада и његов научни и друштвени допринос морамо имати у виду структуру локалне самоуправе у Републици Србији, територијалну и политичку организацију града Београда и градских општина. „Локалне власти су свакодневно директно укључене у животе свих грађана.“³ Због тога је неопходно да локална демократија функционише. Овај рад има за циљ да прикаже социјалне профиле политичких функционера у градским општинама и граду Београду. „У демократији, сваки грађанин треба да има право да изрази своје преференције о томе шта би влада требало да уради, да имају право да гласају и бирају доносиоце одлука, као и да се сами кандидују. Демократија је облик политичког режима у ком грађани имају могућност да учествују.“⁴ Од суштинске је

1 Бобан Стојановић, „Локална демократија у Србији – стање и перспективе“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2014.

2 Бобан Стојановић, Никола Јовић, „Децентрализација одлучивања у граду Београду – ставови грађана о учинковитости“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014.

3 Бобан Стојановић, „Локална демократија у Србији – стање и перспективе“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2014, стр. 76.

4 André Blais „Political Participation“, in: *Comparing Democracies 3: Elections and Voting in the 21st Century* (eds: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa

важности да се демократија учи на локалном нивоу и да грађани партиципирају и узимају учешћа у доношењу одлука на локалном нивоу. Међутим, то није случај. Уочени проблем у граду Београду јесте да грађани већински ни не знају (на нивоу препознатљивости по имену) оне који доносе одлуке у њихово име. Овај проблем се рефлектује на две кључне области. Са једне стране, грађани ће се тешко одлучити за партиципирање у систему (локална самоуправа, град Београд и градске општине) уколико нису упознати са системом. Према томе, то што су грађани отуђени од нивоа политике у градским општинама и граду Београду је велики проблем за локалну демократију. Са друге стране, процес кандидовања за локалне институције у политичким партијама је на овај начин у потпуности остављен у рукама партија, које нису мотивисане да кандидују кандидате који имају углед и који су остварени у својим пословима, већ с обзиром на начин избора одборника (пропорционални изборни систем, затворене листе за бираче) и избор градоначелника и председника градских општина и чланова градског/општинских већа (нема директног избора већ их бирају у Скупштини града/градских општина), политичке партије кандидују оне особе које су најлојалније партијама и које имају утицај у партији. „Поступак кандидовања је, укратко, начин на који се бирају кандидати који се такмиче на изборима за општа представничка тела и остале јавне положаје.“⁵

Једно од кључних питања јесте и питање учешћа жена у доношењу одлука. „Током 1990-их, заступљеност жена у одлучивању, и конкретно у законодавним телима је чврсто стављена на међународну агенду. По први пут у историји, постигнута је општа сагласност да је недовољна заступљеност жена у одлучивању, само по себи знак демократског дефицита.“⁶ Један од кључних проблема у процесу доношења одлука у граду Београду и у градским општинама јесте недовољна заступљеност жена на позицијама на којима се одлуке доносе.

Све то доводи до тога да грађани немају увида у локалну политику и да се партиципација грађана завршава чином гласања на изборима за партијску листу. Да бисмо то потврдили, у овом поглављу представљамо резултате истраживања које је претходи-

Norris), Sage, London, 2010, p. 165.

5 Mirjana Kasapović, „Kandidacijski postupci u demokratskim političkim sustavima“, *Politička misao*, Zagreb, br. 4/2001, str. 4.

6 Marian Sawer, „Women and Elections“ in: *Comparing Democracies 3: Elections and Voting in the 21st Century* (eds: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris), Sage, London, 2010, p. 202.

ло истраживању социјалних профила политичких функционера у градским општинама и у граду Београду.

Предистраживање које је за циљ имало проверу знања грађана о политичким функционерима на нивоу градских општина спроведено је у периоду од 13. до 16. јуна 2014. године. Тип узорка је случајни, стратификовани. Стратификација узорка је рађена на основу општине становања.

Резултати које смо добили у овом делу истраживања показују да је истраживање социјалних профила политичких функционера било неопходно. Упитник је путем Интернета попунило укупно 126 испитаника. Родна стратификација показује да је у узорку било 56,3% испитаница и 43,7% испитаника. Тачан број испитаника по градским општинама се може видети у табели испод:

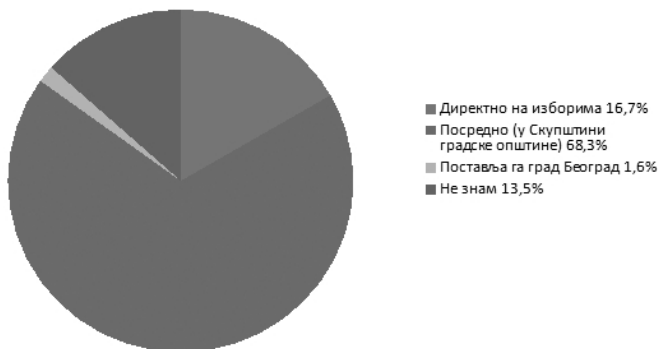
Градска општина	Број испитаника	Процентуални удео
Врачар	13	10,3%
Савски венац	11	8,7%
Стари град	8	6,3%
Земун	9	7,1%
Нови Београд	18	14,3%
Палилула	13	12,7%
Звездара	15	11,9%
Вождовац	20	16,7%
Чукарица	9	7,1%
Раковица	10	7,9%
Укупно	126	100%

Табела 1. Број испитаника по градским општинама

Истраживање је показало да је 62,4% испитаника гласало на претходним изборима на нивоу градских општина, 32% испитаника није гласало, док се 5,6% не сећа. Овај податак нам пока-

зује да су међу испитаницима већином грађани који су политички активни у контексту изласка на изборе.

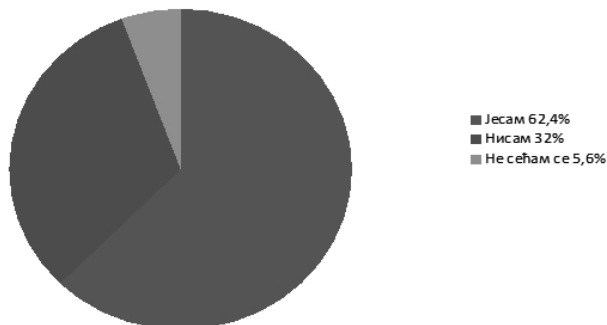
Како се бира председник/ца градске општине?



Графикон 1. Гласање на изборима на нивоу градских општина

Циљ истраживања је био и да проверимо да ли грађани знају како се бира председник/ца општине. Питање је било постављено да се изабере између опција: а) директно на изборима; б) посредно (у Скупштини градске општине); в) поставља га град Београд; и г) не знам. Резултати су показали да скоро трећина (31,7%) испитаника не зна на који начин се врши избор председника/це општине.

Да ли сте гласали на последњим изборима на нивоу градских општина у Београду?



Графикон 2. Избор председника/це општине

Податак да чак 1/3 грађана не зна ни на који начин се бира председник општине/градоначелник нам говори о непостојању везе између грађана и локалне политике.

Испитаницима је постављено отворено питање да наведу име и презиме председника/це општине у којој живе као и партија из које он/она долазе. Одговори које смо добили су доказали претпостављену хипотезу да грађани недовољно знају ко им је председник/ца општине. Грађани већински (више од 50%) знају како се зове и презива председник/ца градске општине тек у три градске општине (Нови Београд, Врачар и Земун). У преосталих седам градских општина председници градских општина су већински (мање од 50%) непрепознатљиви. Занимљив је податак да грађани тек три градске општине већински (мање од 50%) не знају из које партије долази председник/ца градске општине. Кључни податак до ког смо дошли нам говори да тек у једној градског општини више испитаника зна ко је председник општине него из које партије/покрета долази (Нови Београд). У преосталих девет градских општина испитаници чешће знају из које партије долази председник/ца општине, у односу на то како се зове председник/ца градске општине. Ови подаци нам јасно показују да се локална демократија у Београду потпуно свела на партије и да персонализација локалне политике не постоји. Зато је истраживање које смо спровели о социјалним профилима политичких функционера у градским општинама у Београду и граду Београду од суштинске друштвене важности.

Методологија истраживања

Истраживање социјалних профила политичких функционера у градским општинама и граду Београду је спроведено у периоду од марта до августа 2015. године. Индикатори које користимо за анализу социјалних профила и за који су нам били потребни подаци су: година рођења, род, степен образовања и занимање.

Истраживање је обухватило 10 од 17 градских општина и град Београд као јединицу локалне самоуправе. Узорак од 10 градских општина је одређен на основу поделе на централне и приградске градске општине. У истраживању су обрађени подаци из централних градских општина: Врачар, Савски Венац, Стари Град, Земун, Нови Београд, Вождовац, Чукарица, Палилула, Раковица и Звездара. Приградске општине које нису обухваћене

истраживањем су: Барајево, Сурчин, Обреновац, Гроцка, Сопот, Лазаревац и Младеновац. Приградске градске општине имају шири спектар надлежности⁷, а њихов положај, степен урбанитета и различита социјална структура становништва су фактори који су утицали да не буду узети у истраживање, уз ограничен обим ове студије.

Прикупљање података се вршило путем званичних интернет презентација градских општина и града Београда. До потпуних података путем интернет презентације градских општина било је могуће доћи само у два случаја (ГО Земун и ГО Раковица). Следећи корак у прикупљању података јесте контактирање градских општина и града Београда путем званичне електронске поште у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. На тај начин су прикупљени потпуни подаци у три случаја (ГО Звездара, ГО Нови Београд и ГО Стари Град). Потпуни подаци за остале градске општине и град Београд су прикупљени тек након упућених жалби⁸ Поверенику за информације од јавног значаја и реакције те институције. Након реакције Повереника, потпуни подаци су прибављени и од преосталих градских општина (ГО Чукарица, ГО Палилула, ГО Врачар, ГО Савски Венац и ГО Вождовац) и града Београда⁹.

Треба истаћи податак да је више од половине узорка (5 градских општина и град Београд) податке доставило тек након жалби упућених Поверенику што говори о нетранспарентности ових институција.

Истраживање је обухватило следеће политичке функционере: градоначелника, заменика градоначелника, председнике општина, заменике председника општина, чланове општинских већа и градског већа, председника скупштине града и његовог заменика, председнике скупштине општина и њихове заменике, као и помоћнике градоначелника и председника општина. Број функционера није утврђен Статутом града Београда и варира од општине до општине. Просечан број функционера у градским општинама је 15,4.

7 Статут града Београда, *Службени лист града Београда*, бр. 39/2008, 6/2010 и 23/2013, чл. 77.

8 Жалбе су упућене по истеку рока од 15 дана након што су захтеви за слободан приступ информацијама од јавног значаја послати свим градским општинама и граду Београду, а на које нисам добио одговор у законом предвиђеном року.

9 Од града Београда нисмо добили податак о степену образовања за једног члана градског већа уз образложење да ту информацију град Београд не поседује.

Резултати истраживања

У овом поглављу представљамо резултате истраживања кроз индикаторе које смо користили у прикупљању података. Прво представљамо град Београд као јединицу локалне самоуправе, а након тога градске општине из узорка.

Град Београд

Град Београд има 20 политичких функционера. У наредним табелама приказујемо профиле градоначелника и заменика градоначелника, структуру политичких функционера према роду, старости, степену образовања и занимању.

Функција	Име и презиме	Род	Старост	Степен образовања	Занимање
Градоначелник	Синиша Мали	М	43	Доктор наука	Доктор економских наука
Заменик градоначелника	Андрија Младеновић	М	40	Мастер	Мастер Менаџер

Табела 2. Градоначелник и заменик градоначелника

Мушкарци	14
Жене	6

Табела 3. Родна структура

Средња школа	2
Висока школа	1
Завршен факултет	12
Мастер наука	3
Доктор наука	1

Табела 4. Структура према степену образовања

Дипл. економиста	6
Дипл. менаџер	2
Дипл. правник	3
Дипл. инжењер	4
Техничар	2
Новинар	1
Економиста	1

Табела 5. Структура према занимањима

Просечна старост политичких функционера у граду Београду је 40,6 година.

Градска општина Земун

Градска општина Земун има 16 политичких функционера. У наредним табелама приказујемо профиле председника општине и заменика председника општине, структуру политичких функционера према роду, старости, степену образовања и занимању.

Функција	Име и презиме	Род	Старост	Степен образовања	Занимање
Председник општине	Дејан Магић	М	46	Завршен факултет	Дипл. менаџер
Заменик председника општине	Дамир Ковачевић	М	51	Завршен факултет	Дипл. економиста

Табела 6. Председник општине и заменик председника општине

Мушкарци	16
Жене	0

Табела 7. Родна структура

Средња школа	9
Висока школа	0
Завршен факултет	7
Мастер наука	0
Доктор наука	0

Табела 8. Структура према степену образовања

Дипл. менаџер	3
Дипл. економиста	1
Дипл. инжењер	3
Студент	3
Техничар	4
Предузетник	1
Менаџер	1

Табела 9. Структура према занимањима

Просечна старост политичких функционера у градској општини Земун је 43,5 година.

Градска општина Раковица

Градска општина Раковица има 13 политичких функционера. У наредним табелама приказујемо профиле председника општине и заменика председника општине, структуру политичких функционера према роду, старости, степену образовања и занимању.

Функција	Име и презиме	Род	Старост	Степен образовања	Занимање
Председник општине	Владан Коцић	М	52	Завршен факултет	Дипл. инжењер
Заменик председника општине	Душан Ђаковић	М	66	Завршен факултет	Дипл. инжењер

Табела 10. Председник општине и заменик председника општине

Мушкарци	11
Жене	2

Табела 11. Родна структура

Средња школа	5
Висока школа	1
Завршен факултет	7
Мастер наука	0
Доктор наука	0

Табела 12. Структура према степену образовања

Дипл. менаџер	2
Дипл. економиста	1
Дипл. инжењер	3
Техничар	5
Дипл. правник	1
Економиста	1

Табела 13. Структура према занимањима

Просечна старост политичких функционера у градској општини Раковица је 51,7 година.

Градска општина Вождовац

Градска општина Вождовац има 16 политичких функционера. У наредним табелама приказујемо профиле председника општине и заменика председника општине, структуру политичких функционера према роду, старости, степену образовања и занимању.

Функција	Име и презиме	Род	Старост	Степен образовања	Занимање
Председник општине	Александар Савић	М	44	Завршен факултет	Дипл. менаџер
Заменик председника општине	Марко Сарић	М	39	Завршен факултет	Дипл. инжењер

Табела 14. Председник општине и заменик председника општине

Мушкарци	13
Жене	3

Табела 15. Родна структура

Средња школа	2
Висока школа	2
Завршен факултет	12
Мастер наука	0
Доктор наука	0

Табела 16. Структура према степену образовања

Дипл. менаџер	2
Дипл. економиста	2
Дипл. инжењер	6
Техничар	1
Дипл. правник	2
Економиста	1
Аутомеханичар	1
Физиотерапеут	1

Табела 17. Структура према занимањима

Просечна старост политичких функционера у градској општини Вождовац је 43,2 година.

Градска општина Савски Венац

Градска општина Савски Венац има 14 политичких функционера. У наредним табелама приказујемо профиле председника општине и заменика председника општине, структуру политичких функционера према роду, старости, степену образовања и занимању.

Функција	Име и презиме	Род	Старост	Степен образовања	Занимање
Председник општине	Душан Динчић	М	40	Завршен факултет	Дипл. правник
Заменик председника општине	Владимир Новаковић	М	43	Завршен факултет	Дипл. економиста

Табела 18. Председник општине и заменик председника општине

Мушкарци	10
Жене	4

Табела 19. Родна структура

Средња школа	3
Висока школа	0
Завршен факултет	10
Мастер наука	0
Доктор наука	1

Табела 20. Структура према степену образовања

Лекар	1
Дипл. економиста	2
Дипл. инжењер	1
Техничар	1
Дипл. правник	2

Економиста	2
Новинар	1
Дипл. политиколог	1
Предузетник	1
Дипл. архитекта	1
Проф. цивилне одбране	1

Табела 21. Структура према занимањима

Просечна старост политичких функционера у градској општини Савски Венац је 49,5 година.

Градска општина Врачар

Градска општина Врачар има 16 политичких функционера. У наредним табелама приказујемо профиле председника општине и заменика председника општине, структуру политичких функционера према роду, старости, степену образовања и занимању.

Функција	Име и презиме	Род	Старост	Степен образовања	Занимање
Председник општине	Тијана Благојевић	Ж	35	Завршен факултет	Дипл. доктор стоматологије
Заменик председника општине	Ђорђе Белемарић	М	44	Завршен факултет	Дипл. економиста

Табела 22. Председник општине и заменик председника општине

Мушкарци	9
Жене	7

Табела 23. Родна структура

Средња школа	0
Висока школа	0

Завршен факултет	16
Мастер наука	0
Доктор наука	0

Табела 24. Структура према степену образовања

Дипл. доктор стоматологије	1
Дипл. економиста	2
Дипл. инжењер	6
Дипл. архитекта	1
Дипл. правник	4
Дипл. политиколог	1
Дипл. социјални радник	1

Табела 25. Структура према занимањима

Просечна старост политичких функционера у градској општини Врачар је 39 година.

Градска општина Стари Град

Градска општина Стари Град има 16 политичких функционера. У наредним табелама приказујемо профиле председника општине и заменика председника општине, структуру политичких функционера према роду, старости, степену образовања и занимању.

Функција	Име и презиме	Род	Старост	Степен образовања	Занимање
Председник општине	Дејан Ковачевић	М	49	Завршен факултет	Дипл. правник
Заменик председника општине	Дејан Стефановић	М	61	Средња школа	Гимназија

Табела 26. Председник општине и заменик председника општине

Мушкарци	14
Жене	2

Табела 27. Родна структура

Средња школа	2
Висока школа	0
Завршен факултет	13
Мастер наука	1
Доктор наука	0

Табела 28. Структура према степену образовања

Дипл. менаџер	1
Дипл. економиста	3
Дипл. инжењер	3
Техничар	1
Дипл. правник	4
Дипл. уметник	1
Дипл. политиколог	1
Гимназија	1
Новинар	1

Табела 29. Структура према занимањима

Просечна старост политичких функционера у градској општини Стари Град је 42,6 година.

Градска општина Палилула

Градска општина Палилула има 16 политичких функционера. У наредним табелама приказујемо профиле председника општине и заменика председника општине, структуру политичких функционера према роду, старости, степену образовања и занимању.

Функција	Име и презиме	Род	Старост	Степен образовања	Занимање
Председник општине	Стојан Николић	М	39	Завршен факултет	Дипл. менаџер
Заменик председника општине	Љубиша Ђуровић	М	64	Завршен факултет	Дипл. економиста

Табела 30. Председник општине и заменик председника општине

Мушкарци	14
Жене	2

Табела 31. Родна структура

Средња школа	8
Висока школа	2
Завршен факултет	6
Мастер наука	0
Доктор наука	0

Табела 32. Структура према степену образовања

Дипл. менаџер	1
Дипл. економиста	2
Струк. инжењер	2
Техничар	6
Гимназија	2
Професор	1
Дипл. инжењер	1
Дипл. политиколог	1

Табела 33. Структура према занимањима

Просечна старост политичких функционера у градској општини Палилула је 43,6 година.

Градска општина Нови Београд

Градска општина Нови Београд има 16 политичких функционера. У наредним табелама приказујемо профиле председника општине и заменика председника општине, структуру политичких функционера према роду, старости, степену образовања и занимању.

Функција	Име и презиме	Род	Старост	Степен образовања	Занимање
Председник општине	Александар Шапић	М	37	Доктор наука	Доктор менаџер
Заменик председника општине	Немања Цабунац	М	33	Средња школа	Техничар

Табела 34. Председник општине и заменик председника општине

Мушкарци	13
Жене	3

Табела 35. Родна структура

Средња школа	4
Висока школа	2
Завршен факултет	8
Мастер наука	1
Доктор наука	1

Табела 36. Структура према степену образовања

Доктор менаџер	1
Дипл. економиста	2
Дипл. инжењер	3

Техничар	3
Економиста	2
Дипл. психолог	1
Дипл. филозоф	1
Дипл. историчар	1
Доктор стоматологије	1
Гимназија	1

Табела 37. Структура према занимањима

Просечна старост политичких функционера у градској општини Нови Београд је 43,8 година.

Градска општина Чукарица

Градска општина Чукарица има 16 политичких функционера. У наредним табелама приказујемо профиле председника општине и заменика председника општине, структуру политичких функционера према роду, старости, степену образовања и занимању.

Функција	Име и презиме	Род	Старост	Степен образовања	Занимање
Председник општине	Срђан Коларић	М	50	Мастер наука	Мастер права
Заменик председника општине	Урош Јанковић	М	36	Висока школа	Струк. економиста

Табела 38. Председник општине и заменик председника општине

Мушкарци	12
Жене	4

Табела 39. Родна структура

Средња школа	4
--------------	---

Висока школа	3
Завршен факултет	8
Мастер наука	1
Доктор наука	0

Табела 40. Структура према степену образовања

Дипл. менаџер	2
Дипл. економиста	2
Дипл. инжењер	1
Техничар	3
Економиста	1
Лекар	1
Дипл. социолог	1
Виши физиотерапеут	1
Струковни инжењер	1
Новинар	1
Проф. математике	1
Авиомеханичар	1

Табела 41. Структура према занимањима

Просечна старост политичких функционера у градској општини Чукарица је 53,3 година.

Градска општина Звездара

Градска општина Звездара има 15 политичких функционера. У наредним табелама приказујемо профиле председника општине и заменика председника општине, структуру политичких функционера према роду, старости, степену образовања и занимању.

Функција	Име и презиме	Род	Старост	Степен образовања	Занимање
Председник општине	Едип Шерифов	М	38	Завршен факултет	Дипл. менаџер
Заменик председника општине	Зоран Вулетић	М	45	Средња школа	Техничар

Табела 42. Председник општине и заменик председника општине

Мушкарци	12
Жене	3

Табела 43. Родна структура

Средња школа	1
Висока школа	4
Завршен факултет	10
Мастер наука	0
Доктор наука	0

Табела 44. Структура према степену образовања

Дипл. менаџер	2
Дипл. економиста	2
Дипл. инжењер	2
Техничар	1
Дипл. правник	2
Економиста	1
Струк. менаџер	1
Лекар	1
Струк. инжењер	1
Струк. тренер	1
Проф. енглеског језика	1

Табела 45. Структура према занимањима

Просечна старост политичких функционера у градској општини Звездара је 45,5 година.

На крају прегледа података добијених из истраживања градских општина и града Београда приказујемо табеларни приказ кључних података.

Град/градска општина	Број функционера	Мушкарци	Жене	Средње образовање	Висока школа	Завршен факултет	Магстер наука	Доктор наука	Просечна старост
Град Београд	20	14	6	2	1	12	3	1	40,6
ГО Земун	16	16	0	9	0	7	0	0	43,5
ГО Раковица	13	11	2	5	1	7	0	0	51,7
ГО Вождовац	16	13	3	2	2	12	0	0	43,2
ГО Савски Венац	14	10	4	3	0	10	0	1	49,5
ГО Врачар	16	9	7	0	0	16	0	0	39
ГО Стари Град	16	14	2	2	0	13	1	0	42,6
ГО Палилула	16	14	2	8	2	6	0	0	43,6
ГО Нови Београд	16	13	3	4	2	8	1	1	43,8
ГО Чукарица	16	12	4	4	3	8	1	0	53,3
ГО Звездара	15	12	3	1	4	10	0	0	45,5
Укупно	174	138	36	40	15	109	6	3	45,1

Табела 46. Укупан приказ функционера према роду, степену образовања и занимању

Шта нам говоре резултати истраживања?

Резултати истраживања указују на неколико проблема. Пре свега и даље недовољан број жена на позицијама на којима се доносе одлуке. Укупно гледано, од 174 политичка функционера тек 36 су жене (138 мушкараца), што износи тек 20,6% односно тек 1/5 политичких функционера су жене. Број жена међу доносиоцима одлука (политичким функционерима) у градским општинама и граду Београду не прелази $\frac{1}{4}$ од укупног броја политичких функционера осим у ГО Врачар (9 мушкараца и 7 жена). У свим осталим градским општинама број жена међу политичким функционерима је од 0 до 4. Посебно забрињава податак да у ГО Земун ниједна жена није међу политичким функционерима (16 мушкараца и 0 жена).

Такође, неопходно је напоменути да од позиција водећих функционерских места (десеторо позиција председника општина, позиције градоначелника, десеторо позиција заменика председника општина и позиције заменика градоначелника) тек једно водеће функционерско место (од 22) заузима жена. И овог пута је у питању ГО Врачар у којој је жена на позицији председнице општине. Све остале водеће функционерске позиције заузимају мушкарци.

Када говоримо о старости политичких функционера, просечна старост износи 45,1 годину, али доста варира од градске општине до градске општине. Најмлађи политички функционери су у ГО Врачар (просечна старост је 39 година), док су најстарији у ГО Чукарица (просечна старост 53,3 године).

Када се ради о степену образовања, потребно је нагласити да сви председници/це градских општина као и градоначелник имају најмање високо образовање (завршен факултет). Са друге стране, међу њиховим заменицима њих троје има средње образовање (завршена средња школа).

Интересантно је да у ГО Врачар свих 16-оро политичких функционера има високо образовање. Са друге стране, у ГО Земун и ГО Палилула већина политичких функционера има средње образовање. У ГО Земун чак деветоро политичких функционера има средње образовање, а само седам високо. У ГО Палилула осам функционера има средње образовање, двоје има више образовање, а шесторо високо образовање. Од укупног броја политичких функционера (173) за које смо добили информацију о степену образовања¹⁰, 109 функционера је завршило факултет и има ви-

¹⁰ Видети фусноту бр. 9

соко образовање (63%). Средњу школу је завршило 40 функционера (23,1%), док међу политичким функционерима има тек три доктора наука (1,73%).

Када се ради о занимањима међу политичким функционерима, занимања су шаренолика, а највише има дипл. инжењера, дипл. економиста, дипл. правника и дипл. менаџера. Дипл. инжењера има 34 (19,6%), дипл. економиста има 25 (14,4%), дипл. правника има 20 (11,5%) и дипл. менаџера има 15 (8,6%).

ЛИТЕРАТУРА

Blais, André, „Political Participation“, in: *Comparing Democracies 3: Elections and Voting in the 21st Century* (eds: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris), Sage, London, 2010.

Kasapović, Mirjana, „Kandidacijski postupci u demokratskim političkim sustavima“, *Politička misao*, Zagreb, br. 4/2001.

Sawer, Marian, „Women and Elections“ in: *Comparing Democracies 3: Elections and Voting in the 21st Century* (eds: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris), Sage, London, 2010.

Статут града Београда, *Службени лист града Београда*, бр. 39/2008, 6/2010 и 23/2013.

Стојановић, Бобан; Јовић, Никола, „Децентрализација одлучивања у граду Београду – ставови грађана о учинковитости“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014.

Стојановић, Бобан, „Локална демократија у Србији – стање и перспективе“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2014.

Boban Z. Stojanovic

SOCIAL PROFILES OF
POLITICAL OFFICIALS
IN CITY MUNICIPALITIES
IN BELGRADE AND
CITY OF BELGRADE

Resume

Induced by his previous research concerning the degree of participation of citizens in local politics, the author has decided to broaden the context of his research and to examine via all possible data of municipal authorities the following topics regarding the selected categories of influential municipal politicians in 10 out of 17 Belgrade municipalities (mayor, deputy mayor, president of local parliament and their deputies, members of local councils, and mayor's advisers): 1) sex ratio, 2) educational stage, 3) professional occupation, 4) age structure. The findings are disappointing – Only in one municipality (Vracar) the share of women among the selected categories of municipal politicians is above 25%, while among the top category of municipal politicians (mayor, deputy mayor, president of local parliament and their deputies) the author finds only one woman out of 22 top municipal officials. In one municipality (Zemun) among the selected categories of influential politicians the number of women officials is zero! Regarding the educational stage, all mayors and their deputies have at least bachelor as well as 63% of all municipal politicians. Three officials are Ph.D (1.73% of the all selected officials). The average age of the officials is 45,1, but deviation is significant (between Vracar municipality where the average is 39 and Cukarica municipality where the average is 53,3). The structure of their professional occupation could be divided roughly in four parts: 1) engineers (19,6%), 2) economists (14,4%), 3) lawyers (11,5%), 4) managers (8,6%).

Key words: social profile, political officials, city municipalities, education, professions, gender.

* Овај рад је примљен 7. октобра 2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 2. новембра 2015. године.

ПОЈЕДИНИ РАЗЛОЗИ ЗА УВОЂЕЊЕ МОДЕЛА НЕПОСРЕДНО БИРАНОГ ГРАДОНАЧЕЛНИКА У ГРАДУ БЕОГРАДУ

УДК 352.075(497.11 Beograd):342.8

Оригинални научни рад

Јована Миловановић*

Сажетак

Овај рад бави се анализом положаја градоначелника у систему извршне власти на нивоу града Београда и подељен је на три дела. У првом делу приказују се компаративна искуства из европских градова и општина у којима се градоначелник бира на директним изборима. Анализи организације извршне власти у граду Београду, у другом делу рада, приступићемо кроз испитивање следећих параметара: нормативни оквир, надлежност градоначелника у области финансија, тип изборног система, политичка култура и ниво партиципације грађана. Циљ ове компаративне анализе је да укаже да је прерасподела извршних овлашћења између градоначелника и Градског већа изазвала знатно слабљење положаја градоначелника у систему извршне власти, и то у периоду кад је градоначелник бирао непосредно, а нарочито од поновног увођења посредног начина избора. Стога, у трећем и последњем делу рада износимо предлог за поновно увођење модела јаког градоначелника уз елиминисање недостатака идентификованих у периоду од 2004-2008. године и у периоду од 2008. године до данас, како би српска престоница имала одговорнију, ефикаснију и ефективнију извршну власт оличену у директно бирамом градоначелнику.

Кључне речи: посредно/непосредно бирани градоначелник, град Београд, извршна власт, Градско веће, Скупштина града, нормативни оквир, изборни систем, политичка култура и партиципација грађана.

* Ауторка је сарадница у настави на Факултету политичких наука

Упоредна искуства: модел непосредно бираног градоначелника

У научној литератури препознатљива су три савремена модела организације извршне и представничке власти на локалном нивоу: градоначелник-скупштина, комисиони модел и менаџер-скупштина модел. У оквиру првог модела позната су два модалитета. У зависности од тога да ли грађани на локалним изборима непосредно бирају градоначелника или се он бира из редова одборника скупштине града или општине разликујемо јаког градоначелника-слабу скупштину или слабог градоначелника-јаку скупштину. Непосредно бирани градоначелник карактеристичан је за амерички континент, мада је због својих предности у односу на слабог градоначелника све заступљенији и на европском тлу.¹

Моћан градоначелник „представља и жариште локалне власти“.² Смисао модела јаког градоначелника је да се на локалним изборима бира не нужно политичка личност која ужива углед и професионални ауторитет у локалној заједници. Тако изабран градоначелник има већа овлашћења, а самим тим и већу одговорност као и неоспорни изборни легитимитет. Укратко представља персонализовање политике на локалном нивоу.

Овај модел постаје све популарнији крајем осамдесетих година прошлог века, када криза легитимитета погађа како националну тако и локалну власт у европским земљама као што су Немачка, Италија, али и у енглеским јединицама локалне самоуправе.³

Уосталом и Конгрес локалних и регионалних власти Већа Европе је у својој *Препоруци 151 (2004)* истакао четири предности непосредно бираног градоначелника: већа легитимност, већа идентификација, већа одговорност, боље управљање и већа стабилност.⁴

1 Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти*, Чигоја, Београд, 2003, стр. 73-74.

2 Славиша Орловић, „Институционални капацитети града Београда – ретро-спективно и проспективно“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 52.

3 O. Borraz and P. John, „The Transformation of urban political leadership in Western Europe“, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004, p. 108.

4 Милан Јовановић, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.),

Резултати истраживања *Европски градоначелници – политички лидери европских градова*⁵ показују да су испитаници у нашој земљи наклоњенији непосредном избору градоначелнику. Испитаници сматрају да би се непосредним избором градоначелника повећала одговорност, ефикасност и рад овог извршног органа као и степен учешћа грађана на локалном нивоу, а смањио степен утицаја политичких странака на функционисање овог органа на локалном нивоу.⁶

Иако је модел јаког градоначелника у Европи постао заступљен током последње две деценије двадесетог века, у немачким лендерима Баварска и Баден-Виртенберг традиција непосредно бираног градоначелника установљена је још касних 1940-тих, односно раних 1950-тих година. У осталим немачким покрајинама овај модел уведен је тек 1996. године и притом је означен као важан корак у унапређењу локалне демократије, јер се на тај начин даје могућност бирачима да одаберу кључну политичку фигуру у локалној заједници. Међутим, иако је заједнички имитељ за све немачке федералне јединице директно бирани градоначелник и могућност његовог опозива на локалном референдуму, ипак се опсег његових ингеренција разликује мање-више од лендера до лендера. У покрајини Хесен градоначелник се бира на период од шест година и његова се позиција најбоље описује као *primus inter pares*, као први међу једнаким магистратима, јер је извршна моћ у рукама магистрата чији мандат траје осам година. Магистрати чине колективно извршно тело које већински доноси одлуке и може надгласати градоначелника. У покрајини Северна Рајна и Вестфалија и покрајини Саксонија и Тирингија градоначелник има јака институционална овлашћења.⁷

Међутим, дефинитивно највећа овлашћења уживају градоначелници у лендерима Баварска (мандат шест година) и Баден-Виртендерг (мандат осам година) где су истовремено и председници општинске скупштине и свих одбора. Такође, градо-

Београд, демократска метропола, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 194-195

- 5 Нагласимо да су испитаници у истраживању градоначелници и председници општина, укупно њих педесет. Опширније на официјалном сајту Сталне конференције градова и општина (СКГО).
- 6 Јеринић, „Српски градоначелници као део паневропског истраживања”, *Po-lis*, 9 (1), 2015, str. 67-68.
- 7 Н. Wollmann, „Urban leadership in German local politics the rise, role and performance of directly elected (chef exective) mayor”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004, p. 150-165.

начелници и начелници у овим покрајинама не могу бити опозвани, шефови су монократске управе и представници и заступници града, односно општине. Ове две покрајине специфичне су још и по томе што кандидата за градоначелника у Баварској предлаже политичка странка, а у Баден-Виртендергу искључиво грађани.⁸

У осталим покрајинама скупштина бира свог председављућег и његова улога у локалној заједници је мање-више репрезентативна. Најважнији сарадници градоначелника су његови заменици односно шефови појединих ресора које бирају одборници. Но, приликом постављења заменика градоначелника важну улогу имају односи на локалном нивоу и однос између политичких снага. Хијерархијски ниже, налазе се руководиоци стручних служби који су надређени руководицима одељења и стручних области.⁹

На локалним изборима у СР Немачкој примењује се пропорционални изборни систем с отвореним листама, кумулирањем и панаширањем, пропорционални избори с затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом, већински избори у једномандатним и више мандатним јединицама с компензационим листовним мандатима¹⁰.

Наравно, треба узети у обзир да је СР Немачка федерална држава с федералним јединицама, односно лендерима који имају значајан степен независности од централне власти, па и у том контексту треба посматрати и позицију јаког градоначелника.

Талас увођења директно бираног градоначелника почео је да се шири европским континентом у последњим деценијама два-

8 Н. Wollman, „The directly elected (chief executive) mayor and local leadership in German local government in comparative perspective”, *Journal of Public Administration*, 2003, str. 20. у Милан Јовановић, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 191.

9 G. Schmidt-Eichsaedt, „Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој, у Мијат Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 27-29

10 Касаповић Мирјана, Локално изборно право у Хрватској у компаративној перспективи, у монографији Локална политика у Хрватској, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004, стр. 71-73. у Милан Јовановић, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 179-181.

десетог века, а пионир у редизајнирању извршне власти, свакако је, Италија која је промене покренула кроз законе 1990. односно 1993. године. Законом 142 из 1990. предвиђено је одвајање законодавних и извршних органа као и политичких и бирократских структура, а три године касније и увођење директно бираног градоначелника. Непосредно изабрани градоначелник има ингенерије да поставља и разрешава чланове свог кабинета које и током изборне кампање представља као своје будуће сараднике. Улога већа је да усмерава и контролише рад општине, а такође може сменити градоначелника апсолутном већином гласова на иницијативу 2/5 чланова, а тиме аутоматски престаје и мандат овог органа као и када градоначелник поднесе оставку. Занимљив је податак да је 1988. године чак 54.2% градоначелника долазило из партије Хришћанска демократија да би десет година касније највише градоначелника изабрано са листе грађана. Исто тако од 1993. године утростручио се број жена на овој позицији.¹¹

Битно је нагласити да у зависности од величине општина разликујемо два изборна модела за избор одборника и градоначелника. У општинама до 15.000 становника избори за одборнике и градоначелнике су спојени. Бирач има два гласа. Једним гласа за градоначелника, а другим, преференцијалним гласом, за листу на којој се налази име кандидат за градоначелника за ког је гласао првим гласом. Овде говоримо о већинском изборном систему са релативном већином, а особеност оваквог начина гласања огледа се у расподели мандата за одборнике. Листа на којој се налази име кандидата за градоначелника ког су грађани изабрали добија 2/3 мандата, а остатак се распоређује Д^т Онтовом формулом. У општинама већим од 15.000 становника начин избора је компликованији. Бирачи имају два гласа, али могу гласати на три начина. Оваквим изборним решењем истиче се пресонализација избора на локалном нивоу.¹²

Мандат градоначелника траје пет година и његов утицај у локалној заједници посебно долази до изражаја у полицијском и безбедносном домену као и у социјалном.¹³

11 A. Magnier, „Between Institutional Learning and re-legitimizaion: Italian mayors in the unending reform”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004, p. 166-167, 172-174, 180.

12 H. Wollmann, „Urban leadership in German local politics the rise, role and performance of directly elected (chef exective) mayor”, *International Journal of Urban and Regional Resarch*, 28 (1), 2004. p. 20.

13 A. Magnier, „Between Institutional Learning and re-legitimizaion: Italian mayors in the unending reform”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004, p. 166-167, 172-174, 180.

Иако се италијански градоначелници бирају директно, што имплицира и њихову већу аутономију у односу на политичку партију, ипак немају довољно средстава за модернизацију заједнице на чијем су челу.

У енглеском систему локалне самоуправе, изузимајући град Лондон, постоји шест типова јединица локалне самоуправе. То су: округ, окружни град, неокружни град, градски срез, сеоски срез и парохија.¹⁴ Локални избори у Великој Британији одигравају се кроз избор релативном већином или појединачним преносивим гласањем.¹⁵

По угледу на амерички концепт јаког градоначелника Актом управе ширег Лондона (The Greater London Authority act) из 2000. године по први пут успостављен је модел директно бираног градоначелника као и одвајање извршне и представничке власти на локалном нивоу. На ову драстичну промену, како теоретичари наводе, несумњив је утицај имао и тадашњи британски премијер Тони Блер. Но, да би се уопште увео модел јаког градоначелника у одређену локалну заједницу, што је био и случај са Лондоном, потребно је да се грађани потврдно изјасне на локалном референдуму за овај предлог, а референдум се може одржати уколико је 5% грађана потписало петицију којом захтева његово одржавање. Такође, у 2012. години одржано је 10 референдума за увођење модела јаког градоначелника, а грађани су само у Бристолу одабрали ову опцију, док су се Ливерпул и Лестер определили за овај модел без одржаног референдума.¹⁶

Грађани Лондона за управу Ширег Лондона гласају за избор градоначелника, чланове савета и чланове представничког тела. Градоначелник града Лондона има ингеренције да предлаже политику и буџет, координира партнере, именује директоре TFL, LDA, MDA, LFEPА¹⁷, заступа град Лондон, именује кабинет. Савет има 11 директно изабраних чланова и 14 чланова из пред-

14 Миодраг Јовичић, *Локална самоуправа*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 263.

15 Мирјана Касаповић, оп. цит, стр. 179-181.

16 R. Nambleton and D. Sweeting, „U.S – Style for English Local Government”, *Public Administration Review*, 64 (4), 2004, p. 474-488.

17 Transport for London, London Development Agency, Metropolitan Police Authority, London Fire and Emergency Planning Authority – градоначелник одређује њихов годишњи буџет, предлаже и стратегије развоја. Уреди: Transport for London, званични сајт, доступно на званичној страници Transport for London: <https://tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/how-we-work/planning-for-the-future/the-mayors-transport-strategy?intcmp=2691> Sweeting, pristupljeno: 28.11.2015.

ставничког тела и између осталог контролише градоначелника, може да измени буџет на предлог 2/3 од укупног броја чланова, предлаже директоре TFL, LDA, MDA, LFERA, представља грађане Лондона.¹⁸ Осим овог модела Законом о локалној самоуправи из 2000. године прокламовано је још три: непосредно бирају градоначелник са менаџером ког бира веће, кабинетски систем са лидером, модификовани кабинетски систем у локалним заједницама у којима има мање од 85.000 становника.¹⁹ Занимљиво је да директно изабрани градоначелници у Великој Британији себе виде као лидере у локалној заједници, а директан начин њиховог избор само убрзава пут до такве позиције.²⁰

Примере из европске праксе преузеле су и земље из региона Бивша Југословенска Република Македонија и Република Хрватска.

У БЈР Македоније донет је 1995. године Закон о локалној самоуправи којим се уводи непосредни избор градоначелника који између осталог у највећем броју случајева путем јавног конкурса поставља директоре предузећа чији је оснивач град Скопље. Од увођења непосредног избора градоначелника, па све до 2005. године његова функција могла је да буде на волонтерској бази, да би од тада постала искључиво професионална и неспојива са другим функцијама. Такође, Закон о локалној самоуправи предвидео је да грађани могу опозвати градоначелника, али ово законско решење укинато је 2002. године.²¹ У БЈР Македонији поред тога што се председници општина и градоначелници бирају на непосредним изборима на овакав начин бирају се и чланови локалних већа. Интересантно је, да се веће града Скопља састоји од 25 директно браних чланова већа и 14 чланова који су делегирани од седам општинских већа с територије града Скопља.²²

18 M. Sheldrake, „Karakteristike i tradicija lokalne samouprave u Velikoj Britaniji“, у Мијат Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 53-55.

19 S. Lean and D. Wilson, „Urban elites in England: New modes of executive governance“, *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1), 2004, p. 135.

20 W. Jan Verheer and L. Schaap, „Strong leaders? The challenges and pitfalls in mayoral leadership“, *Public Administration*, 88 (2), 2010, p. 438.

21 Горан Ангелов, „Трећи талас реформе локалне самоуправе. Локална самоуправа у Македонији“, у Здравко Злокапа, Душан Дамјановић, (ур.), *Модели локалне самоуправе. Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Палго центар, Београд, 2008, стр. 129-132,166.

22 Илија Тодоровски, „Локална власт у Македонији“, у Емилија Кандева, (ур.), *Јачање локалне власти*, Магна Агенда, Београд, 2002, стр. 239.

Што се тиче Републике Хрватске модел непосредно бираног градоначелника уведен је Законом о непосредном избору носиоца извршне власти који је хрватски Сабор изгласао у октобру 2007. године.²³ У Републици Хрватској јединице локалне самоуправе су општине и градови, а јединице регионалне управе су жупаније.²⁴

Према Закону о изборима општинских начелника, градоначелника, жупана и градоначелника града Загребa „општински начелници, градоначелници, жупани и градоначелник Града Загребa бирају се непосредно на изборима, тајним гласањем на мандат од четири године. Општински начелници, градоначелници, жупани и градоначелник Града Загребa имају заменике који се бирају заједно и истовремено, на исти начин и по истом поступку.”²⁵ „Општински начелник, градоначелник, жупан и градоначелник Града Загребa бирају се већинским изборним системом у којем цело подручје општине или града, жупаније и Града Загребa чини једну изборну јединицу. Општински начелник, градоначелник, жупан и градоначелник Града Загребa бирају се већином гласова свих бирача који су гласали. За општинског начелника, градоначелника, жупана или градоначелника Града Загребa изабран је кандидат који на изборима добије више од 50% гласова бирача који су гласали (први круг избора). Ако нити један кандидат не добије већину гласова у првом кругу избора, одржаће се поновљени избори (други круг избора) четрнаести дан након дана одржавања првога круга избора. У другом кругу избора учествују два кандидата са највише гласова у првом кругу избора. Ако други и трећи кандидат на листи добију исти број гласова, те се не може утврдити који од њих има право учествовати у другом кругу избора, изборни поступак поновиће се у целиности.“²⁶

Општински начелник, градоначелник и жупан, односно њихов заменик могу се опозвати са функције коју обављају путем

23 N. Корajтић-Škrlec, „Од једностепене до вишестепене локалне самоуправе. Локална самоуправа у Хрватској”, у Здравко Злокапа, Душан Дамјановић, (ур.), *Модели локалне самоуправе. Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Палго центар, Београд, 2008, стр. 86.

24 *Закон о локлавној и подручној (регионалној) самоуправи*, „Народне новине”, бр. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09 150/11, 144/12, 19/13, чл. 3. доступно на: <http://www.zakon.hr/>, приступљено: 25.2.2016.

25 *Закону о изборима општинских начелника, градоначелника, жупана и градоначелника града Загребa*, „Народне новине”, бр. 109/07, 125/08, 24/11, 150/11, чл. 2. доступно на: <http://www.zakon.hr/>, приступљено: 25. 2 .2016.

26 Исто, чл. 33-35.

референдума, уколико његово одржавање предложи 20% укупног броја бирача у јединици у којој се тражи опозив.²⁷

Ингеренција општинских начелника, градоначелника и градоначелника града Загреб су:

- „1. припрема предлога општинских аката,
2. извршава или осигурава извршење општинских аката представничког тела,
3. усмерава деловање управних тела јединица локалне, односно подручне (регионалне) самоуправе у обављању послова из њиховог самоуправног деловања, те надзире њихов рад,
4. управља некретнинама и покретнинама у власништву јединица локалне, односно подручне (регионалне) самоуправе као и њеним приходима и расходима у складу са законом и статутом,
5. одлучује о стицању и отуђивању некретнина и покретнина јединица локалне, односно подручне (регионалне) самоуправе и располагању осталом имовином у складу са овим Законом, статутом и посебним прописима,
6. именује и разрешава представнике јединица локалне, односно подручне (регионалне) самоуправе у телима јавних установа, трговачких друштава и других правних лица,
7. обавља и друге послове утврђене законом и статутом.“²⁸

После увођења модела непосредно бираног општинског начелника, градоначелника и градоначелника града Загреб дошла је до изражаја једна од главних слабости овог модела, а то је кохабитација.

С друге стране имамо и модел посредно бираног градоначелника. Овај модел и даље је доминантан на европском континенту и заступљен је у већини градова Аустрије, Швајцарске, Холандије, Данске, Финске, Норвешке, Шведске, Француске, Шпаније.²⁹

27 *Закон о локалној и подручној (регионалној) самоуправи*, „Народне новине”, бр. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09 150/11, 144/12, 19/13, чл. 4 0б. доступно на: <http://www.zakon.hr/>, приступљено: 25.2.2016.

28 Исто, чл. 48.

29 Снежана Ђорђевић, „Организација, нивои власти и надлежности – компаративна искуства“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 135.

Анализа организације извршне власти у граду Београду

Анализирајући стање у европским градовима и општинама можемо закључити да се обично прелази с посредног на непосредни избор председника општине или градоначелника, међутим наша земља је специфична у овој области, јер се после кратког увођења непосредног избора председника општине и градоначелника вратила посредном избору.

Модел посредно бираног градоначелника карактеристичан је и за јединицу локалне самоуправе град Београд, где Скупштина града Београда већином од укупног броја одборника бира инокосни извршни орган у српској престоници.

„Градоначелника града Београда бира Скупштина града Београда из редова одборника на период од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника Скупштине града.“³⁰

Анализи организације извршне власти у граду Београду приступићемо кроз четири параметара: нормативни оквир, надлежности градоначелника у области финансија, тип изборног система, политичка култура и ниво партиципације грађана. Циљ ове компаративне анализе је да укаже да је прерасподелом извршних овлашћења између градоначелника и Градског већа у периоду кад је градоначелник биран непосредно његова позиција у систему извршне власти знатно ослабљена, а поготово од поновног увођења посредног избора.

С обзиром на то да је извршна власт у граду Београду бицефална, односно подељена између градоначелника и Градског већа анализираћемо законска и статутарна овлашћења и надлежности ова два извршна органа у периоду када је градоначелник биран непосредно (2004) као и када је законском и статутарном променом враћен модел слабог градоначелника (2008).

Закон о локалној самоуправи из 2002. године у члану 43. поред тога што је предвидео директан избор градоначелника увео је и колегијалан извршни орган – општинско или градско веће.³¹

У тадашњем односу снага у држави овај орган репрезентовао је компромис између политичких странака, а резултат је

30 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 38/2008

31 *Закон о локалној самоуправи*, „Службени гласник РС», бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон

и процене да се моделом јаког градоначелника даје велика моћ појединцу која није примерена српској политичко-правној традицији.³² Мада морамо скренути пажњу да избор градоначелника, а и увођење нових органа никако не сме бити питање које диктирају политичке странке на националном нивоу, већ оно треба да буде „суштинско, системско и стратешко питање значајно за даљи развој локалне самоуправе“.³³

Према члану 31. Статута града Београда из 2004. године непосредно изабрани градоначелник није имао ингеренције да именује и разрешава чланове Градског већа, већ је то чинила Скупштина града на његов предлог.³⁴ Поставља се питање колико је тада умањена моћ инокосног извршног органа, ако Скупштина града бира чланове колективног извршног органа у моделу организовања власти где централну позицију има непосредно бирани градоначелник. С обзиром на промену начина избора градоначелника јасно је што је ово статутарно решење остало непромењено.

Иако је уведен модел непосредно бираног градоначелника са правом гласа у Градском већу занимљиво је да највиши правни акт града Београда предвиђа могућност да Скупштина града да предлог за избор чланова Градског већа уколико предлог градоначелника у целости буде одбијен два пута.³⁵ У садашњем највишем акту града Београда при избору Градског већа ова могућност није остављена што је сасвим и јасно с обзиром на то да је Законом о локалној самоуправи, односно Законом о главном граду регулисано да градоначелника бира Скупштина града³⁶, а поред тога што представља Градско веће, сазива и води његове седнице има и право гласа у овом колективном извршном органу.³⁷ Закон о главном граду предвиђа да колективни извршни орган има 13 чланова при чему је тај број непотребно или грешком фиксиран (*numerus clausus*), боља је формулација може имати до 13 чланова.³⁸

32 Бранко Љубоја, *Организација извршне власти у локалној самоуправи Републике Србије*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2012, стр. 43.

33 Дејан Миленковић, „Поједини проблеми и даљи ток правно-легалистичке стратегије реформе локалне самоуправе у Србији“, *Polis*, 1(1), 2012, str. 18.

34 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда“, бр. 14/2004

35 Исто, чл. 49.

36 *Закон о главном граду*, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 – др.закон, чл. 23.

37 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда“, бр. 38/2008, чл. 55.

38 Богољуб Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 83.

Непосредно избрани градоначелник имао је извршно овлашћење да Скупштини града предлаже постављање и разрешавање начелника Градске управе и његовог заменика³⁹ што је сада извршна надлежност Градског већа.⁴⁰ Првобитно решење је јако добро, јер је градоначелнику омогућено да бира тим људи са којима ће сарађивати, а тиме се и потврђује легитимитет његове функције у смислу да је извршни орган са највишим правом одлучивања. У садашњем законском решењу ова надлежност припала је Градском већу што додатно ослабљује позицију инокосног представника извршне власти у престоници.

Директно бирани градоначелник је био тај који се старао о извршавању поверених надлежности из оквира и права и дужности републике⁴¹ што је сасвим легитимно с обзиром на повеће добијено од грађана, међутим после статутарне промене ова овлашћења су прешла на колективни извршни орган града Београда.⁴²

У будућим законским решењима треба преиспитати и позицију Градског већа у систему извршне власти на нивоу града Београда. Самом поделом извршне власти смањује се ефикасност рада, а јавља се и ривалитет између два извршна органа, јер неретко градоначелник поред тога што председава већем, потписује решења за које није гласао.⁴³ Такође, јасно је да Градско веће може бити извор дестабилизације власти, а и политички опонент посредно/непосредно бираном градоначелнику.⁴⁴

Што се тиче односа представничког органа и инокосног извршног органа у оба модалитета Скупштина града остварује доминацију над градоначелником што закључујемо и на основу одредбе да Скупштина града именује и разрешава директо-

39 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 14/2004, чл. 48.

40 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 38/2008, чл. 54.

41 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 14/2004, чл. 48.

42 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 38/2008, чл. 54.

43 Бранко Љубоја, *Организација извршне власти у локалној самоуправи Републике Србије*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2012, стр. 54.

44 Снежана Ђорђевић, Владислава Јовановић и Душан Ђулибрк, *Закон о локалној самоуправи годину дана после*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 261.

ре јавних предузећа, установа и организација и служби чије је оснивач.⁴⁵

Вучетић сматра да „ово садашње, а и претходно статутарно решење не даје градоначелнику ингеренцију да поставља и смеђује директоре свако нефункционално и њиме се отежава остваривање редовног и ефикасног надзора над њиховим радом, односно одговорности у случају несавесног и неквалитетног обављања функције од животног значаја за грађане.“⁴⁶

Дакле, за успостављање модела јаког градоначелника, ипак је потребно детаљније законски и статутарно прерасподелити ингеренције Скупштине града, Градског већа како јак градоначелник не би био прокламован само у оном члану закона и статута који се односи на његов избор.

Што се тиче надлежности градоначелника у области финансија града Београда интересантно је компарирати његова овлашћења у већ наведеним периодима. Директно бирани градоначелник је што се тиче области финансија, тачније буџета имао надлежности да је он „наредбодавац за извршење буџета“ и да „одлучује о давању на коришћење или у закуп, о отказу тих уговора и стављању хипотеке на непокретности које користе органи Града, уз сагласност Републичке дирекције за имовину Републике Србије“⁴⁷, док су од 2008. године његове надлежности у овој области знатно повећане, али и „хетерогене и нејасне.“⁴⁸ Наиме, као и претходном статутарном решењу градоначелник је наредбодавац за извршење буџета, али поред тога и

1., у име Града закључује колективне уговоре за установе, предузећа и друге јавне службе чији је оснивач Град,

2. оснива локалну службу за инспекцију коришћења буџетских средстава,

45 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 38/2008, чл. 31.

46 Слободан Вучетић, „Законска и статутарна решења о надлежности и организацији локалне власти у Београду – практична искуства и могући правци промена“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 101.

47 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 14/2004, чл. 48.

48 Љиљана Брдаревић, „Финансирање града Београда“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 283.

3. даје сагласност на опште акте организација чији се рад финансира из буџета Града којим се уређује број и структура запослених и даје сагласност на број и структуру других лица која се ангажују на остваривању програма или делова програма корисника буџета Града, у складу са законом,

4. утврђује цене, односно даје сагласност на цене производа и услуга из надлежности Града, у складу са законом,

5. одлучује о давању на коришћење или у закуп, о отказу тих уговора и стављању хипотеке на непокретности које користе органи Града, у складу са законом,

6. одлучује о прибављању и отуђивању опреме веће вредности као и превозних средстава за потребе Града,

7. одлучује о организовању и спровођењу јавних радова,

8. закључује уговоре о донацији од физичког или правног лица,

9. утврђује услове и начин регресирања трошкова боравка деце у предшколским установама,

10. утврђује услове и начин остваривања права на одмор и рекреацију деце у деčјим одмаралиштима.”

Пре свега евидентно је да су посредно бираном градоначелнику дате веће надлежности у области финансија што није у сагласности с његовим начином избора. Такође, тиме је унета још већа конфузија у област управљања финансијама града Београда, а уједно су му додељене и надлежности које су по логици ствари у ингеренцији Секретаријата за образовање и деçју заштиту и Секретаријата за финансије Градске управе града Београда. Тако да би у надлежности Секретаријата за образовање и деçју заштиту, свакако, требало да се нађу последње две наведене ставке. Како Брдаревић сматра „градоначелник би могао да даје сагласност на цене производа и услуга, али да исте предлаже Скупштина града, а иста логика применљива је и на организовање и спровођење јавних радова, давања на коришћење или у закуп непокретности, које користе органи Града и прибављања и отуђења имовине веће вредности.”⁴⁹

Чак да су ове надлежности Статутом града Београда из 2004. године дате и директно бираном градоначелнику исто бисмо упутили ове препоруке, јер иако су ове ингеренције разноврсне и нејасне, ипак остављају простора за претпоставку корупције.

У евентуалним будућим променама далеко је захвалније поставити адекватан законски оквир посебно у области управљања финансијама града Београда.

49 Љиљана Брдаревић, „Финансирање града Београда, оп. цит, стр. 283.

Битан параметер у овој анализи је и тип изборног система. Избор и опозив градоначелника уређен је Законом о локалним изборима из 2007. године.

Но, када је градоначелник биран непосредно, а и од законске промене 2007. године за избор одборника Скупштине града Београда примењује се пропорционални изборни систем, мада са променом изборног прага: 2004. године 3%, а од 2012. године 5%. Такође, избори за градоначелника и избори за одборнике Скупштине града одржали су се у јесен 2004. године. У периоду када су грађани престонице директно бирали градоначелника примењивана су дакле два изборна система: већински и пропорционални и таква дехармонизација сама по себи може представљати проблем.

Такође, већински систем може довести до „кохабитација” између одборничке већине и непосредно бираног градоначелника, односно председника општине.⁵⁰

Ниво развијености политичке културе посматраћемо кроз одзив грађана на локалне изборе за јединицу локалне самоуправе град Београд на изборима за градоначелника када је он биран непосредно и изборима за одборнике Скупштине град.

Ислазност на непосредне изборе за градоначелника у оба круга је била јако ниска у односу на укупан број уписаних бирача. Резултати избора (види Табела 1) показују да је на београдска биралишта у другом кругу избора изашла тек трећина бирача. Недовољна партиципација грађана у овом изборном циклусу јасно указује да градоначелника није изабрала, чак ни половина од укупног броја бирача, већ приближно шестина од укупног броја Београђана са правом гласа. Дакле, приметна је апстиненција бирача, што јасно сигнализира демократски дефицит и недовољни легитимитет носиоца функције градоначелника.

50 D. Bochsler, Bieber F. i S. Raković, „Већински изборни систем у мултиетничким срединама: локални избори у Србији“, у Вукашин Павловић (ур.), Квалитет политичких институција, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 197-199.

Табела 1

Избори 2004. за градоначелника	Укупан број бирача	Број неупотребљених листића	Број важећих листића	Кандидат Ненад Богдановић	Кандидат Александар Вучић
први круг	1.444.307	942.743	493.985	165.565	145.959
други круг	1.444.307	978.112	460.674	234.513	226.161

Извор: Службени лист града Београда, 27, 29/2004.

Тренд недовољно развијене политичке културе приметан је и на изборима за одборнике Скупштине града Београда исте године (види Табела 2). Мада током каснијих изборних циклуса излазност грађана на изборе за одборнике Скупштине града у односу на већ поменути период готово да се удвостручује. Стога, ови резултати (незалазећи у факторе који њима доприносе) могу бити добар сигнал и за поновно увођење директно бираног градоначелника, јер је за легитимитет који има директно бирани градоначелник јако битна што већа излазност бирача.

Табела 2.

Пропорционални изборни систем за одборнике Скупштине града	Укупан број бирача	Број неупотребљених листића	Број важећих листића	Политичка партија са највећим бројем гласова	Градоначелник и политичка припадност
2004. године	1.444.307	942.426	489.374	160.594 (ДС)	Ненад Богдановић (ДС)
2008. године	1.517.783	613883	891.485	354.462 (ДС)	Драган Ђилас (ДС)
2012. године	1.576.795	715.668	817.083	300.321 (ДС)	Драган Ђилас (ДС)
2014. године	1.588.582	783.018	777.437	351.183 (СНС)	Синиша Мали (СНС)

Извор: Службени лист града Београда, бр. 27/2004, 17/2008, 24/2012, 20/2014.

Статут града Београда предвиђа да грађани непосредно учествују у обављању послова кроз грађанске иницијативе, на зборовима грађана и референдуму. Овакви видови учешћа, заправо, представљају облике непосредне партиципације грађана.

Кроз грађанске иницијативе грађани предлажу Скупштини града доношење аката којим ће уредити одређено питање из надлежности Града, промену Статута или других аката као и расписивање референдума. За покретање грађанске иницијативе потребно је најмање 30.000 потписа бирача који су уписани у бирачки списак на дан предаје иницијативе.⁵¹

Као облик непосредне партиципације збор грађана сазива се за подручије месне заједнице или другог облика месне самоуправе, а сазивач, односно, председник општине дужан је да сазове збор грађана на захтев 10% бирача са пребивалишта на подручију за које се сазива збор грађана.⁵²

Трећи облик кроз који грађани непосредно могу учествовати у одлучивању је референдум. Скупштина града је дужна да распише референдум уколико је такав захтев поднело најмање 10% бирача са пребивалиштем на територији града Београда, који су уписани у бирачки списак на дан предаје предлога за расписивање референдума.⁵³

На распоставањем и примену облика непосредне демократије на нивоу града Београда велики утицај може имати чињеница која произилази из Закона о локалној самоуправи из 2007. године да је град Београд поред општина и градова, такође, јединица локалне самоуправе.⁵⁴

Предлог за организацију извршне власти у граду Београду - поновно увођење непосредно бираног градоначелника

У члану 191. Устава Републике Србије из 2006. године наведено је да се избор извршних органа града Београда уређује

51 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 38/2008, чл. 111.

52 Исто, чл. 116.

53 Исто, чл. 119.

54 Душан Васиљевић, „Нови законски оквир за локалну самоуправу у Србији. Локална самоуправа у Србији“, у Здравко Злокапа, Душан Дамјановић, (ур.).- *Модели локалне самоуправе. Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Палаго центар, Београд, 2008, стр. 184.

законом, тако да за промену начина избора градоначелника није потребна промена устава, већ таква могућност изискује законску и статутарну промену.⁵⁵ Овакво уставно решење је добро, а штета је што се у пракси не примењује.

Предуслови за поновно увођење модела јаког градоначелника тичу се и политичке атмосфере на централном нивоу. Овакво решење захтева висок степен политичке зрелости и политичара и друштва у којем ова функција или кандидатура за њу неће бити компензација за страначки активизам.

Идентификовањем слабости у законским и статутарним решењима у претходном делу рада посебно смо скренули пажњу на улогу и позицију Градског већа у систему извршне власти. Увођењем овог колективног органа извршна власт је ослабљена, стога поновним увођењем модела непосредно бираног градоначелника треба предвидети укидање овог колективног извршног органа или га на другачији начин организовати.

Вучетић даје предлог како би могло да се организује Градско веће уколико би се вратио непосредни избор градоначелника. „За разлику од садашњег законског (и статутарног) решења, његове чланове би именовао и разрешавао градоначелник. Градско веће би било ресорски организовано, то јест његови чланови (чији број би се кретао између 10 и 13) били би задужени за једну или више сродних области које би у управном и стручном смислу „покривала“ Градска управа, то јест градски секретари, као и руководиоци градских установа, организација, служби и јавних предузећа. Чланови Градског већа потписивали би одговарајуће финансијске акте из свог ресора, били предлагачи аката и одлука за седнице Градског већа, чије нацрте би припремала Градска управа. Градско веће би, у принципу, имало исте надлежности као и према важећем Статуту. Градоначелник би био на челу Градског већа. Он би задржао садашње самосталне функције из члана 52. Статута, уз извесне корекције. На пример, не би „непосредно извршавао“ одлуке и друга акта Скупштине, већ би ту функцију обављала Градска управа. Градоначелник (или Градско веће) би имао право да укине или поништи акта Градске управе који нису у сагласности са законом и Статутом, као и да непосредно преузме њихово извршавање.“⁵⁶

55 *Устав Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006

56 Слободан Вучетић, „Законска и статутарна решења о надлежности и организацији локалне власти у Београду – практична искуства и могући правци промена“, оп. цит, стр. 101.

Наш предлог фокусира се на укидање овог колективног органа из система извршне власти, а надлежности овог колективног органа би прешле на директно бираног градоначелника.

У овом изложеном предлогу модела организације власти са непосредно бираним градоначелником инокосни извршни орган би имао и заменика који би га замењивао у случају дуже одсутности или других разлога спречености да обавља своју дужност. Заменика градоначелника бирао би сам градоначелник уз сагласност Скупштине града.⁵⁷

Имајући у виду висок степен легитимитета и ингеренције које су у складу са начином избора градоначелника разлози за његов опозив могу бити злоупотреба службеног положаја, кршење закона и статута. „Предлог за опозив градоначелника може поднети посебно или заједно политичке странке, односно група грађана, које својим потписом подржи најмање 10% бирача у граду.“⁵⁸ Наравно, последњу реч имају бирачи на тајном, непосредном гласању у складу са законом.⁵⁹

Такође, у случају поновног увођења модела непосредно бираног инокосног извршног органа као и у садашњем случају, градоначелник може имати највише пет помоћника чија задужења не би била фиксирана, већ би били посебно задужени за одређен ресор сходно тренутним потребама.

За помоћнике градоначелника у области економског развоја, односно урбанизма у Градској управи би се постављали градски менаџер, односно градски архитекта.⁶⁰

Иако смо се у овом раду стриктно фокусирали на непосредни избор градоначелника града Београда, сматрамо да је овакав начин избора погодан за све остале општине и градове на територији Републике Србије. Још један пропуст у претходној законској и статутарној регулацији тиче се и начина избора председника београдских општина које је и поред увођења директно бираног градоначелника, односно председника општине у том периоду бирала скупштина општине. „Председника градске општине бира скупштина градске општине, већином гласова укупног броја одборника, на предлог једне петине одборника.“⁶¹

57 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 14/2004, чл. 47.

58 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 38/2008, чл. 52.

59 Исто.

60 Исто, чл. 67.

61 *Статут града Београда*, „Службени лист града Београда”, бр. 14/2004, чл. 15.

Незалазећи у разлоге за такав начин регулације морамо скренути пажњу да је јако битно да ако грађани директно бирају инокосни извршни орган града Београда, непосредно бирају и председнике београдских општина. Сходно томе битно је указати и на потребу редовних, барем месечних састанака градоначелника са председницима београдских општина ради побољшања рада извршних органа, а све у циљу квалитетнијег живота грађана.

Што се тиче прерасподеле надлежности између представничког тела и инокосног извршног органа требало би да се на списку надлежности градоначелника града Београда, а по угледу на градоначелника града Лондона, законско решење у БЈР Македонији и у Републици Хрватској нађе и овлашћење да градоначелник именује и разрешава директоре јавних предузећа, установа, организација и служби чије је оснивач град Београд.

Што се тиче типа изборног система као трећег параметра, већ смо напоменули да је на непосредним изборима за градоначелника по већинском изборном систему у првом и другом кругу 2004. године био јако низак одзив грађана. Такође, говорили смо и о неоспорном легитимитету директно изабраног градоначелника, али и скренули пажњу да је он *de facto* ослабљен ако је на биралишта изашло мање од половине бирача. Стога, како би се осигурао прокламовани легитимитет јаког градоначелника, свакако, треба утврдити праг излазности од 50% од укупног броја уписаних бирача, а притом може се задржати садашњи изборни праг од 5%. Градоначелник би постао кандидат који би на изборима освојио 60%-70% гласова. Наравно, говоримо о примени већинског изборног система или о већинском двокружном систему под условом да ниси испуњени горе наведени критеријуми за избор у првом кругу. После другог круга градоначелник би постао онај кандидат који је освојио половину гласова под условом да је на биралишта изашла, такође, половина од укупног броја бирача. Ови постављени критеријуми траже висок степен партиципације грађана у политичким процесима на локалном нивоу што је сасвим и логично узимајући у обзир степен извршних овлашћења непосредно бираног градоначелника.

У осталим европским градовима и општинама за директан избор градоначелника махом се примењују мештовити изборни системи, али је за такав начин гласања потребна значајна политичка едукација и развијена политичка култура.

Кроз разматрање о типу изборног система дотакли смо се и нивоа партиципације грађана и већ кроз критеријуме излазности на биралишта за непосредни избор градоначелника напомену-

ли да је јако битно што веће учешће грађана на овим изборима. Такође, у овом делу рада скренућемо пажњу и на улогу градоначелника и осталих градских функционера у подизању партиципације грађана.

Градска власт је у обавези да потпуно и правовремено информира грађане о свом раду и исто тако да буде њихов сервис. Градски функционери треба да буду отворени и доступни како представницима медија тако и грађанима и управо су то најзначајнији канали за подизање њиховог кредибилитета у локалној заједници као и за поспешивање партиципације грађана. Градски челници град Београд позитивно, а никако у сврху партијског и саморекламирања треба да искористе предност што и штампани и електронски медији имају рубрике и програме посвећене дешавањима у престоници и да поред непосредне комуникације и путем ових канала информисања буду у контакту с грађанима.⁶²

Ако градски функционери ослушкују потребе грађана кроз различите иницијативе и преузимају потребне кораке у решавању предмета тих иницијатива демонстрирају један одговоран приступ и омогућавају грађанима да утичу на живот у својој заједници. Кроз отвореност и транспарентност рада градских функционера, благовремено и потпуно информисање, усвајање иницијатива грађана може се повећати њихова партиципација и неговати политичка култура у којој ће се њихов глас и те како чути.

Дакле, увећање партиципације грађана треба бити један од приоритета сваке градске власти који ће се одликовати једним системским приступом уз елиминисање горе наведених примедби.

Узус је свакако развијенија политичка култура и континуирана политичка едукација. Локална заједница као најближи ниво односа са грађанима омогућава да политичке странке ослушкују њихове потребе и према њима обликују своје политичке програме.

Закључак

Снага непосредно бираног градоначелника заснива се на већој идентификацији са грађанима и логично већем легитимитету, коришћењу ауторитета функције у корист грађана, затим

62 Зоран Стојиљковић, „Социјална кохезија и социјални дијалог и временима кризе (Прилози истраживања социјалне кохезије и социјалног капитала)“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 238.

и ефикаснијој, ефективнијој и јефтинијој као и прсонализованој извршној власти. Слабости овог модела произилазе из још недовршених реформи као што су разграничавање надлежности Републике Србије и града Београда, законског дефинисања града Београда као јединице локалне самоуправе, персонализације одговорности и могућности кохабитације између извршне и представничке власти. Но, са неоспорним легитимитетом и јачином своје функције овако изабрани градоначелник има прилику да побољша пословни амбијент у престоници, подстакне развојне пројекте, позиционира град Београд као регионалног лидера. Наравно, морамо указати и на претње које се могу јавити са поновним увођењем овог модела, пре свега то су корупција и злоупотреба службеног положаја, постављење страначких личности на руководеће позиције и страначко запошљавање, концентрација извршне власти у рукама једне личности и лоше управљање градом.

Литература:

Ангелов Горан, „Трећи талас реформе локалне самоуправе. Локална самоуправа у Македонији”, у Здравко Злокапа, Душан Дамјановић, (ур.), *Модели локалне самоуправе. Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Палго центар, Београд, 2008.

D. Bochsler, Bieber F. i S. Raković, „Већински изборни систем у мултиетничким срединама: локални избори у Србији“, у Вукашин Павловић (ур.), *Квалитет политичких институција*, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Borraz O and John P, „The Transformation of urban political leadership in Western Europe”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004.

Брдаревић Љиљана, „Финансирање града Београда“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти*, Чигоја, Београд, 2003.

Ђорђевић Снежана, „Организација, нивои власти и надлежности – компаративна искуства“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Ђорђевић Снежана, Јовановић Владислава и Ђулибрк Душан, *Закон о локалној самоуправи годину дана после*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009.

Jan Verheer W. and Schaap L, „Strong leaders? The challenges and pitfalls in mayoral leadership”, *Public Administration*, 88 (2), 2010.

Јеринић Јелена, „Српски градоначелници као део паневропског истраживања”, *Polis*, 9 (1), 2015.

Јовановић Милан, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Јовичић Миодраг, *Локална самоуправа*, Службени гласник, Београд, 2006.

Касаповић Мирјана, „Локално изборно право у Хрватској у компаративној перспективи“, у *Локална политика у Хрватској*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004. Наведено према: Милан Јовановић, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Корјачић-Ѕкрлеc N, „Од једностепене до вишестепене локалне самоуправе. Локална самоуправа у Хрватској”, у Здравко Злокапа, Душан Дамјановић, (ур.), *Модели локалне самоуправе. Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Палго центар, Београд, 2008.

Lean S. and Wilson D, „Urban elites in England: New modes of executive governance“, *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1), 2004.

Љубоја Бранко, *Организација извршне власти у локалној самоуправи Републике Србије*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2012.

Magnier A, „Between Institutional Learning and re-legitimizaion: Italian mayors in the unending reform”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004.

Миленковић Дејан, „Поједини проблеми и даљи ток правно-легалистичке стратегије реформе локалне самоуправе у Србији“, *Polis*, 1(1), 2012.

Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009.

Орловић Славиша, „Институционални капацитети града Београда – ретроспективно и проспективно“, у Вукашин Павловић, Славиша Орло-

вић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Schmidt-Eichsaedt G. „Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој, у Мијат Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна агенда, Београд, 2002.

Sheldrake M, „Karakteristike i tradicija lokalne samouprave u Velikoj Britaniji“, у Мијат Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна агенда, Београд, 2002.

Стојиљковић Зоран, „Социјална кохезија и социјални дијалог и временима кризе (Прилози истраживања социјалне кохезије и социјалног капитала)“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Тодоровски Илија, „Локална власт у Македонији“, у Емилија Кандева, (ур.), *Јачање локалне власти*, Магна Агенда, Београд, 2002.

Васиљевић Душан, „Нови законски оквир за локалну самоуправу у Србији. Локална самоуправа у Србији“, у Здравко Злокапа, Душан Дамјановић, (ур.), *Модели локалне самоуправе. Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Палго центар, Београд, 2008.

Вучетић Слободан, „Законска и статутарна решења о надлежности и организацији локалне власти у Београду – практична искуства и могући правци промена“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Wollmann H, „Urban leadership in German local politics the rise, role and performance of directly elected (chief executive) mayor“, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 2004. p. 20.

Wollman H, „The directly elected (chief executive) mayor and local leadership in German local government in comparative perspective“, *Journal of Public Administration*, 2003, str. 20. Наведено према: Милан Јовановић, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији – модели за реформу изборног права“, у Вукашин Павловић, Славиша Орловић (ур.), *Београд, демократска метропола*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Правни извори:

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон

Закон о главном граду, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 – др.закон

Статут града Београда, „Службени лист града Београда“, бр. 14/2004,

Статут града Београда, „Службени лист града Београда“, бр.38/2008.

Закону о изборима општинских начелника, градоначелника, жупана и градоначелника града Загреба, „Народне новине“, бр. 109/07, 125/08, 24/11, 150/11, доступно на: <http://www.zakon.hr/>

Закон о локалној и подручној (регионалној) самоуправи, „Народне новине“, бр. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09 150/11, 144/12, 19/13, доступно на: <http://www.zakon.hr/>

Остали извори:

Официјални сајт City mayors, доступно на: www.citymayors.com/uk/london.html,

Официјални сајт Сталне конференције градова и општина, доступно на: <http://www.skgo.org/>

Jovana Milovanović

SOME REASONS FOR INTRODUCING MODEL OF DIRECT ELECTION SYSTEM FOR CITY MAYOR OF BELGRADE

Resume

This paper analyzes the position of mayor in the system of executive power at the level of the City of Belgrade and it is divided into three parts. The first part of the paper shows the comparative experiences of European cities and municipalities where the mayor is elected in direct elections. In the second part, we will approach the analysis of the organization of executive power in Belgrade by examining the following parameters: normative framework, jurisdiction of mayor in Finance, type of electoral system, political culture and level of citizens' participation. The purpose of this comparative analysis is to indicate that the redistribution of powers between the executive mayor and the City Council has caused a significant weakening of the position of mayor in the system of executive power during the period

when the mayor is elected directly and especially since the reintroduction of the indirect mode of election. Therefore, in the third and the last part of this paper we present a proposal for the reintroduction of the model of a strong mayor with the elimination of deficiencies identified in the period from 2004 to 2008. and from 2008. to the present day, so that the Serbian capital would have a more responsible, efficient and effective executive power embodied in the directly elected mayor.

Key words: indirectly/directly elected mayor, city of Belgrade, executive power, City Council, City Hall, normative framework, jurisdiction of mayor in Finance, type of electoral system, political culture and level of citizens' participation

* Овај рад је примљен 11. октобра 2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 2. новембра 2015. године.

ПРИМЕНА ТЕОРИЈЕ УСМЕРАВАЊА У ЈАВНИМ ПОЛИТИКАМА

УДК 321.01

Оригинални научни рад

Тамара М. Вуков*

Сажетак

У овом раду бавићемо се једним новијим приступом који се може користити у јавним практичним политикама, а то је теорија усмеравања (Nudge theory). У тексту ћемо објаснити шта су то јавне практичне политике и циклус јавних практичних политика. Затим, изложићемо шта се подразумева под теоријом усмеравања, које врсте усмеравања постоје и на који начин их можемо применити у јавним практичним политикама. Све ово илустроваћемо примерима из праксе, како бисмо добили јаснију слику како теорија усмеравања функционише и како се може применити у пракси. Циљ рада јесте да укажемо на предности (и мане) коришћења теорије усмеравања, који се може проименити као инструмент јавних практичних политика који не изискује велике трошкове, али значајно унапређује ефикасност јавних практичних политика.

Кључне речи: јавне практичне политике, циклус јавних практичних политика, теорија усмеравања, усмеравање, политике.

Јавне практичне политике – одређивање појма

На почетку, морамо одредити значење појма “јавне политике” (енг. Public Policy) и да дефинишемо сам појам. Термин “*Public Policy*” се у нашој земљи преводи као јавне политике, што је опште прихваћен термин. Међутим, проблем са овим преводом

* Докторанкиња на Факултету политичких наука, Универзитет у Београду

је што је термин недовољно прецизан и често доводи у заблуду о каквим се то политикама ради. Наиме, термин “*Policy*” на енглеском језику означава политику као конкретну, секторску политику¹. Реч је о садржајној страни политике, тј. о претпоставкама, садржају и последицама јавног одлучивања. У центру пажње су начини спровођења јавних активности, решавање проблема и инструменти. Дакле, “*Policy*” обухвата пре свега функционалну страну политике. Зато „*policy*” не треба преводити као “политика”, јер се у том случају не зна када се мисли о политици као процесу (на енгл. *politics*), а када о политици као садржају. Када термину „*policy*” додамо термин “*public*” који значи “јавно”, долазимо до буквалног превода “јавне политике”, што није одговарајући превод, јер као што смо већ поменули, доводи до многих нејасноћа и забуна. Зато је боље да, ради научне прецизности, “*Public Policy*” односно садржајни аспект политике преводимо као **јавна практична политика**.

У Републици Србији, јавне практичне политике полако добијају на значају иако се у свету проучавају деценијама. Систематско истраживање јавних практичних политика започето је крајем Другог светског рата, када се јавила потреба да се развије наука о практичној политици (*Public policy science*) и да се стекне бољи увид у практичну политику влада, као и да се та политика систематски проучава².

Јавне практичне политике имају три карактеристике, а то су мултидисциплинарност, решавање проблема и нормативност. Мултидисциплинарност подразумева да наука о јавним практичним политикама почива на сазнањима, истраживањима и методологији друштвених наука, али и да је током развоја формулисала и неке себи својствене методе и приступе. Решавање проблема је веома значајна карактеристика јавних политика и она означава усмереност на решавање практичних проблема грађана. Док нормативност подразумева да се многи избори који се морају направити у окиру науке о практичној политици нужно се заснивају на одређеним вредностима³.

Када говоримо о дефинисању јавних практичних политика, морамо напоменути да не постоји једна опште прихваћена дефи-

1 Видети: Снежана Ђорђевић: *Анализа јавних политика*, Чигоја, Београд, 2009.

2 Видети: Оин Јанг, Лиса Квин, *Писање делотворних предлога за јавну практичну политику*, *Водич за саветнике за практичну политику у земљама Средње и Источне Европе*, Београдска отворена школа, Београд, 2002.

3 Ибид.

ниција. Јавне практичне политике се дефинишу на више начина а ми ћемо навести неке.

Јавне практичне политике можемо да дефинишемо као „стратегије и оперативне методе које граде државе и њени органи у циљу уређења и развоја појединих области од јавног интереса и значај“⁴ или као “активност власти као одговор на друштвене проблеме”⁵. Под друштвеним проблемима подразумевамо стање које је неприхватљиво за јавност, и с тога тражи интервенцију,⁶ односно стање које неки или сви грађани (и креатори политика) сматрају непожељним⁷. Постоје и дефиниције које широко дефинишу јавне практичне политике, попут оне која каже да су “*јавне политике све оно што владе одлуче да ураде или да не ураде*”.⁸

Кључна карактеристика јавних практичних политика и оно што их разликује од традиционалне политичке науке јесте усмереност на решавање проблема. Иницијативу за решавање проблема могу покренути представници власти (на локалном или републичком нивоу) приватна лица и правна лица, (појединци, организације, удружења) или власт и приватна/правна лица у неком облику сарадње⁹. Чести су примери да су представници власти предузели неопходне кораке за решавање одређених проблема тек након гласних захтева грађана (петиција, протеста, иницијатива и др.). Поменућемо један пример, на који се ослањамо и касније у тексту, а то је оснивање Буџетског фонда за лечење обољења, стања или повреда које се не могу успешно лечити у Републици Србији. Овај фонд основан је након више јавних прикупљања средстава за лечење како деце тако и одраслих, и притиска јавности да државне институције ураде нешто по овом питању.¹⁰

4 Зоран Стојиљковић, „Изборна и постизборна реалност: јавне политике у изборној понуди у Србији“, у: *Јавне политике у изборној понуди: Избори и формирање власти у Србији у 2012. године*, Фондација Конрад Аденауер, 2012. Београд, стр. 13.

5 Ђорђевић: *Анализа јавних политика*, Чигоја, Београд, 2009. стр. 15.

6 Видети: Снежана Ђорђевић: *Анализа јавних политика*, Чигоја, Београд, 2009.

7 Видети: Guy Peters, *Advanced Introduction to Public Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2015.

8 Оин Јанг, Лиса Квин, *Писање делотворних предлога за јавну практичну политику, Водич за саветнике за практичну политику у земљама Средње и Источне Европе*, Београдска отворена школа, Београд, 2002. стр. 5.

9 Видети: Снежана Ђорђевић: *Анализа јавних политика*, Чигоја, Београд, 2009.

10 Видети: Јелена Петровић, „Фонд послао девет малишана на лечење у иностранство“, Интернет, <http://rs.n1info.com/a71953/Vesti/Fond-poslao-devet-malisana-na-ecenje-u-inostranstvo.html>, 08.04.2016.

Јавна практична политика представља активност коју спроводи неко владино тело које има законска, политичка и финансијска овлашћења да то чини. Као што смо раније поменули, она настоји да одговори на практичне потребе и проблеме друштва. Јавна практична политика се не састоји од неке појединачне одлуке, акције, или реакције, већ од добро осмишљених, међусобно повезаних активности, због чега је боље да се о јавној практичној политици размишља у терминима “приступа” или “стратегија”.¹¹ Који ниво власти ће преузети на себе решавање датог друштвеног проблема зависи од политичкој уређења земље али и од природе проблема.

Циклус јавне практичне политике

Јавна практична политика није строго стандардизована научна област, управо због тога што је у константном развијању и унапређењу, али и због своје фокусираности на решавање проблема. Управо усмерење на решавање проблема омогућава јавним практичним политикама велику флексибилност и стално увођење нових инструмената и механизма, јер сваки проблем је специфичан на свој начин и самим тим стално захтева иновативност и креативност у примени инструмената. Ипак, и поред своје флексибилности, јавне практичне политике су развиле неколико процедура које треба да се прате приликом креирања јавних практичних политика.

За креирање јавне практичне политике најзначајније је пратити циклус јавне практичне политике. Овај циклус ћемо укратко представити како би нам било лакше да схватимо на који начин се теорија усмеравања уклапа у јавне практичне политике.

Циклус јавних практичних политика има 6 корака. Први корак у процесу креирања јавних практичних политика јесте идентификација друштвеног проблема (дефинисање проблема) који постоји у заједници. У овој фази се идентификује проблем, слабости и објашњавају узроци настанка проблема. Одређивање узрока проблема може бити веома тешко и захтева дубљу анализу. У овој фази ваља бити опрезан јер приликом дефинисања

11 Оин Јанг, Лиса Квин, *Писање делотворних предлога за јавну практичну политику, Водич за саветнике за практичну политику у земљама Средње и Источне Европе*, Београдска отворена школа, Београд, 2002. стр. 5.

проблема тешко је бити вредносно неутралан и објективан. Ова фаза подразумева да се јасно дефинише проблем, али и да креатори политике увере јавност и надлежне органе да проблем је дефинисан захтева решавање. Да би се ово постигло, неопходно је да је изнета аргументација уверљива и заснована на различитим изворима података¹².

Након што је проблем дефинисан, следећи корак је формулисање расположивих начина решавања проблема, односно формулисање опција јавних практичних политика. Да би се осмислиле одговарајуће опције, неопходно је предходно истражити шта је до сада урађено по том питању, као и која су до сада понуђена решења. Приликом формулисања расположивих опција потребно је да се оне међусобно искључују, дакле треба избећи опције које су варијације једне исте идеје¹³. Овде је важно знати да је тешко наћи идеално решење, што значи да треба трагати за опцијом која би била најприхватљивија и најреалистичнија у датим околностим.

Формулисање политике је наредни корак и уједно политички и технички процес. При формулисању се мора водити рачуна о многим карактеристикама датог проблема које јавна практична политика настоји да реши. Битно је водити рачуна о економској цени спровођења практичне политике, видљивости датог проблема, социјалној и политичкој прихватљивости, конфликтности, ефективности реализације датог програма¹⁴.

У четвртој фази врши се одабир најбоље опције. Одлука о најбољем решењу треба да се заснива на одређеним критеријумима. Коришћење евалуације засноване на критеријумима је корисно, јер олакшава избор опције, али вам уједно пружа аргументе који ће вам омогућити да меродавно заступате решење које предлагете. Постоји неколико критеријума који су опште прихваћени и могу се увек применити приликом одабира опције: *делотворност, ефикасност, праведност, изводљивост и флексибилност*¹⁵.

12 Ибид, стр. 14.

13 Видети: *Приручник за анализу јавних политика, Увод у процес креирања јавних политика на локалном нивоу*, Удружење грађана за локалне развојне иницијативе АЛДИ, Босна и Херцеговина, Горажде, 2007.

14 Видети: Снежана Ђорђевић: *Анализа јавних политика*, Чигоја, Београд, 2009.

15 *Приручник за анализу јавних политика, Увод у процес креирања јавних политика на локалном нивоу*, Удружење грађана за локалне развојне иницијативе АЛДИ, Босна и Херцеговина, Горажде, 2007, стр. 11.

На крају значајан утицај на одабир опције практичне политике, нарочито када су политичари ти који имају пресудну реч, има економска изводљивост и политичка прихватљивост јавне практичне политике. За представнике власти најважније је да изабере ону политику (и/или инструмент) који ће пробудити најмање негативних реакција, а постићи велику видљивост, односно да се резултати виде што је пре могуће.¹⁶

Политичка легитимизација представља следећи корак и подразумева формално прихватање политика од стране политичких институција. Да би се осмислила делотворна концепција практичне политике надлежни владин орган треба да одабере скуп инструмената и организациону структуру за његово спровођење¹⁷.

Спровођење политике је веома важна фаза јер представља почетак процеса реализације јавне практичне политике. У овој фази неопходно је непрекидно праћење процеса спровођења практичне политике, евентуалну корекцију слабости.

Свака добро осмишљена практична политика, као и план спровођења, подразумева и евалуацију која је неопходна како би се установила ефикасност спровођења јавне политике. Приликом израде плана евалуације треба водити рачуна како најбоље измерити да ли су остварени планирани циљеви и како ће се тако прикупљени подаци користити у будуће. Процес процене састоји се од праћења спровођења јавне политике, и то у погледу остварених циљева и у погледу средстава помоћу којих се спроводи.¹⁸ Подаци до којих се долази вредновање политика показују нам да ли треба наставити са спровођењем политике, или је потребно нешто изменити. Резултат вредновања је идентификација нових потреба, проблема, или стварање нових програма и пројеката. Такође, евалуацијом не само да утврђујемо које фазе спровођења јавне практичне политике су успешне а које не, већ и ко је за то одговоран, што додатно подиже одговорност и професионалност у раду.¹⁹

16 Видети: Guy Peters, *Advanced Introduction to Public Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA. 2015.

17 Видети: Оин Јанг, Лиса Квин, *Писање делотворних предлога за јавну практичну политику, Водич за саветнике за практичну политику у земљама Средње и Источне Европе*, Београдска отворена школа, Београд, 2002.

18 Видети: *Приручник за анализу јавних политика, Увод у процес креирања јавних политика на локалном нивоу*, Удружење грађана за локалне развојне иницијативе АЛДИ, Босна и Херцеговина, Горажде, 2007.

19 Видети: Guy Peters, *Advanced Introduction to Public Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA. 2015.

Предност циклуса јавних практичних политика је што он има кружну, понављајућу природу, што значи да сваки корак можемо поново размотрити. Сва питања могу бити поново стављена на дневни ред, премештана у други корак и сл. Приликом креирања и одабира јавних политика битно је имати на уму да јавне политике мењају квалитет живота људи. С тога су могући конфликти између различитих социјалних група у погледу идентификовања проблема, оправданости интервенције власти, као и садржине понуђених решења. Зато треба имати у виду да су јавне политике сталан процес који се мора одвијати јавно, транспарентно, и који мора да укључује грађане, подстичући партиципацију, толеранцију и компромис.

Теорија усмеравања (Nudge Theory)

Теорија усмеравања је релативно нова у друштвеним наукама. Произошла је из бихејвиоралне економије и представља облик меког патернализма. Највећу заслугу за формулисање теорије усмеравања као појма и теорије имају Ричард Талер и Кас Санстајн (Richard Thaler, Cass Sunstein), који су 2008. године објавили књигу “Усмеравање: Унапређење доношења одлука о здрављу, богатству и срећи” (“Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness”). Буквалан превод термина “nudge” био би “зуркање” и можемо схватити “nudge” као гуркање људи ка правом избору. С обзиром да у Србији још не постоји опште прихваћени превод, ми ћемо за ову прилику “nudge” превести као „теорија усмеравања“ односно „усмеравање“.

Иако је усмеравање као теорија релативно млада, само усмеравање као појава одувек је постојао у међуљудским односима. Обични грађани, трговци, политичари одувек су користили неки облик усмеравања како би утицали на изборе људи. Данас, теорија усмеравања представља модеран приступ у разумевању и утицају на људско понашање, кроз анализу, креирање и остављање слободног избора људима али тако да они изаберу оне опције које су најбоље за њих али и за друштво. Такође, теорија усмеравања се може користити да се истраже, разумеју и објасне утицаји на понашање људи, а затим да се они отклоне уколико су негативни. Ових утицаја има пуно, рецимо путем маркетинга или кроз спровођење политике владе. Неки од ових утицаја могу бити случајни, док су неки намерни.

Усмеравање нам показује како разумевање психологије људи омогућава да креирамо изборе који ће олакшати људима да изаберу оно што је за њих добро, али остављајући им слободу да изаберу и нешто друго. Овде долазимо до јавних политика. Усмеравању као и јавним политикама циљ јесте да учине живот људи лакшим и квалитетнијим. Велика пажња коју усмеравање посвећује разумевању понашања људи може бити од велике користи приликом креирања јавних практичних политика. Такође, применом усмеравања, јавне практичне политике уз мале трошкове могу бити много успешније. Како се теорија усмеравања уклапа у јавне политике показаћемо кроз неколико примера у наставку текста.

Многи владини програми и политике често, како би довеле до резултата, у себи садрже забране и санкције. Забране можда дају краткорочне резултате али оне трајно не утичу на промену понашања људи, а често могу да доведу до супротних ефеката. Теорија усмеравања представља „супротан“ приступ, јер подразумева суздржавање од наредби и забрана, и инсистира на суптилним методама којима ви остављате појединцима слободу избора. Принципи који Талер и Санстајн нуде може се схватити као „лагани додир“ где нико није присиљен да уради нешто, али где су ти појединци на крају задовољни јер су „усмерени“ ка исправној ствари која је најбоља за њих и друштво²⁰. Усмеравање представља приступ који утиче на изборе људи и сугерише који избор би био пожељан да начине, али и даље остављајући слободу да изаберу други правац²¹. Последњих година и приватни и јавни сектор показује интересовање за теорију усмеравања, пре свега јер не изискује велике трошкове, релативно брзо даје резултате и има потенцијал да промовише економске и друге циљеве (нпр. јавно здравље). Колико је усмеравање распрострањено и понекад једноставан најбоље говоре класични примери усмеравања као што су ГПС (навигација), апликације које нам рачунају унете или потрошене калорије, упозорење о штетности цигара на паклицама истих, ознаке за енергетску ефикасност и многи други.

Као што смо већ поменули, владе широм света се интересују за теорију усмеравања. Тако на пример, Велика Британија има тзв. Јединицу за усмеравање (*Nudge unit - Behavioral insight team*). У Америци, Бела кућа има свој Тим за друштвене науке (*Social and behavioral science team*). Задатак ових тела јесте да оно

20 Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein, *Nudging: Improving decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Penguin Books, England, London, 2008.

21 Видети: Cass R. Sunstein, “Nudges.gov: Behaviour Economics and Reagulation”, in *Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law*, (Eyal Zamir and Doron Teichman eds), 2013., Internet: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2220022, 03.03.2016.

што знају о људском понашању искористе приликом креирања јавних практичних политика²².

Важно је да усмеравање, нарочито ако га власт примењује, буде транспарентан а не тајан, односно да се од јавности не крије да је у некој политици примењен неки од начина усмеравањ. Такође, увек је добро предходно тестирати усмеравање. Ове тестове није тешко спровести с обзиром да усмеравање најчешће подразумева мале промене у постојећим програмима. На пример, пореска управа може да пошаље различите врсте писма ограниченом броју људи, у којима их подсећа да је време да плате порез и потом да анализира који формат је имао највише ефеката²³.

Теорија усмеравања има велики распон и стално се јављају нове варијанте, подобласти и сазнања. Ми ћемо у наставку набројати десет начина усмеравања људског понашања који су најзначајнији за јавне практичне политике.

1) Унапред постављена опција (подразумевано). Овај облик усмеравања је најуспешнији. Ако се људи аутоматски уписују за пензионо или здравствено осигурање, то значајно увећава проценат људи са овом врстом уштеђевине, или здравственом негом. Овај механизам је успешан јер осим ако се особа не ангажује да изабере неку другу опцију, унапред постављена опција постаје “неизбежна”.

2) Поједностављење - свим земљама проблем представљају компликовани и сложени програми, јер доводе до конфузије а могу и да увећају трошкове. Многи програми су неуспешни, или недовољно успешни управо због своје комплексности. Програми требају бити једноставни за вођење, односно како то поједини аутори кажу “кретање кроз програм треба бити инитуитивно”²⁴. Међутим, поједностављење не треба подцењивати. У многим земљама важни програми попут здравствене неге, образовања и слично су у покушају да буду поједностављени заправо смањени тј редуковани.

3) Коришћење “друштвених норми” – ово је такође веома ефикасна врста усмеравања у којем ви заправо информишете друге да се већина људи понаша на одређен начин. Оваква врста

22 Видети: Cass R. Sunstein, “Nudges.gov: Behaviour Economics and Re-regulation”, in *Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law*, (Eyal Zamir and Doron Teichman eds), 2013., Internet: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2220022, 03.03.2016.

23 Видети: Cass R. Sunstein, *Nudging: A Very Short Guide*, Интернет: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2499658, 03.03. 2016.

24 Видети: Cass R. Sunstein, *Nudging: A Very Short Guide*, Интернет: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2499658, 03.03. 2016.

усмеравања најефикаснија је када се користи у некој специфичној ситуацију и када се користи у локалној заједници. На пример, можете спровести кампању у којој истичете да већина људи у вашој заједници плаћа порез на време. Такође, поред наглашавања шта већина људи ради, корисно је нагласити шта већина људи мисли да треба радити. Тако на пример, можемо рећи “чак 90% људи у Србији сматра да се порез треба плаћати на време”.

4) Лаки избори – људи воле лаке изборе, с тога уколико желите да их усмеравате у одређеном правцу неопходно је да “праве изборе” учините лаким и видљивим. Уколико учините ове изборе забавним људи ће се још лакше определити за њих.

5) “Обелодањивање” - ово подразумева да се, рецимо, објаве тачни трошкови неког програма. На пример, економски трошкови енергетске политике, или чак трошкови (тачније утицај) те политике на окружење. Ова транспарентност је корисна јер постаје механизам за контролу рада, корупције, некомпетентности и слично

6) Упозорења – уколико је нека активност праћена ризиком најбољи начин усмеравања јесте јавно или приватно упозорење. Велика слова, подебљана, или јарке боје су најбољи начин да се привуче пажња људи. Добра ствар упозорење јесте да они могу неутралисати тенденцију људи да буду нереално оптимистични и истовремено да их мотивише да размишљају дугорочно. Класичан пример ове врсте усмеравања јесу упозорења на паклици цигарета о њиховој штетности.

7) Обавезивање у напред – ова врста усмеравања има за циљ да олакша људима да остваре своје циљеве. Људи често желе да ураде нешто за себе, рецимо да престану да пуше цигарете или да почну да штеде новац али у томе не успевају. Међутим, уколико се људи унапред обавежу на нешто, рецимо постану део програма за одвикавање од пушења, њихове шансе за успех се значајно повећавају. Када се човек обавезе на тачно одређену активност са прецизираним роковима, могућност и шансе да прокастинира су минималне.

8) Подсетници – с обзиром на количину обавеза и брига које просечан човек има, често се дешава да он не обави одређене активности, што због лењости, неодговорности али и због чињенице да је једноставно заборавио. Управо због овога подсетници су јако корисни. Слање електронске поште или смс-а да је време да се плати неки рачун, порез или да вам се приближава састанак олакшава људима да се понашају одговорније.

9) Изазивање активности – људи ће се лакше покренути на неку акцију ако их ми изазовемо. Нпр. једноставно питање

попут: “да ли планирате да се вакцинишете против грипа” или “да ли планирате да гласате”, мотивише људе на ту активност. Додатни утицај се може остварити ако им се обратите лично: “Ви сте гласач, да ли ћете и на овим изборима гласати?”.

10) Информисање људи о природи и последицама њихових ранијих избора – приватни и јавни сектор често има информације о последицама људских избора које грађанима нису доступни. То могу бити здравствени подаци или једноставно енергетска потрошња. Када се људима ови подаци представе они могу променити своје понашање ²⁵.

Када говоримо о институционализацији усмеравања можемо говорити о два различита приступа. Прва могућност јесте да се усмеравање примењује у већ постојећим институцијама. Ово би омогућило да се, на пример, резултати истраживања искористе за промовисање конкурентности, транспарентности, заштиту животне средине и слично. Овакав приступ је добар јер не захтева оснивање нових институција, већ је довољно да доносиоци одлука имају потребно знање, али и жељу и стварни ауторитет да учине ствари бољим. Овакав систем постоји у Сједињеним Америчким Државама (поменули смо тим који ради при Белој кући и део је председникове администрације) и показао се као веома ефикасан.

Други начин имплементације усмеравања јесте да се оснује посебно тело (агенција), као што је рецимо случај у Великој Британији са тзв. Једницицом за усмеравање (енг. *Nudge Unite*). Оваква тела могу бити различите величине и уређења, али би подразумевала да у њима раде људи који јако добро познају материју и који би покретали истраживања и стечена знања имплементирали у програме.

Теорија усмеравања и јавне практичне политике

Зашто нам је усмеравање важно када говоримо о јавним практичним политикама? Практичне политике усмерене су на решавање проблема грађана и за циљ имају да учине живот у заједници, већој или мањој, бољим и квалитетнијим. Теорија усмеравања за циљ има да људима омогући да лакше донесу исправну одлуку тј. направе прави избор и тиме учини живот

25 Видети: Cass R. Sunstein, *Nudging: A Very Short Guide*, Интернет: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2499658, 03.03. 2016.

лакшим. С обзиром да је усмеравање проистекао из бихејвиоралне економије, ослања се на понашање људи што креаторима политика може бити од велике помоћи приликом израде политика. Када креирамо програме и политике које утичу на животе људи не можемо да занемаримо то како људи доносе одлуке, како праве изборе, које формулације на њих утичу позитивно а које негативно и сл. Познавајући људско понашање можемо креирати политике које ће бити далеко успешније, јер ће бити у складу са људском природом.

Пример би могао да се односи на емпатију људи и колективне проблеме. Наиме, три главна фактора која покрећу људе на емпатично деловање су: блискост, сликовитост и “кап у мору”. Замислите да сте кренули на разговор за посао из снова, на путу до вашег одредишта видите да се у реци дави девојчица и да дозива помоћ. Шта ћете учинити? Уколико скочите да јој помогнете уништићете своје одело које сте сигурно пажљиво одабрали и вероватно скупо платили како би изгледали одлично за интервјуу. Такође, уколико скочите у реку, нећете стићи на разговор за свој посао из снова. Без обзира на ово, вероватно не бисте дуго размишљали и скочили бисте да спасите девојчицу. Ова одлука има везе са поменута три фактора. Прво, ви се налазите близу жртве и то је та блискост која је неопходна. Исто тако, спремни сте да жртвујете више (разговор за посао и ново одело) како би спасили девојчицу која се дави. Други фактор је сликовитост. Ако вам кажемо да се дневно десетини људи утапа у мору покушавајући илегално да се домогне земаља ЕУ, ваш емотивни апарат се неће покренути. Али уколико вам покажемо слике и сведочења људи који су тако нешто преживели, ваш емотивни апарат ће се покренути. Трећи фактор психолози називају ефектом “кап у мору” и односи се на веровање да сте способни да сами у потпуно помогнете жртви. Тренутно у земљама у развоју велики број људи умире због загађене воде. Да ли бисте одвојили време и новац да одете и помогнете им да ископају бунар или канализацију? Вероватно не би, јер би ваш рад помогао неколицини а стотине хиљада људи би остало и даље у тешком положају и то је нешто што би вас демотивисало. У примеру са девојчицом која се дави, ви сте директно у могућности да помогнете и „решите проблем“.

Узмимо пример који је вероватно свима добро познат а долази из Србије. Глумац Сергеј Трифуновић искористио своје гостовање у емисији како би позвао јавност да помогну да се прикупи невероватних милион евра за лечење тешко оболеле девојчице

Тијане Огњеновић²⁶. Иако је ово огромна сума новца, јавност се „подигла на ноге“ и убрзо је скупљена и већа сума од потребне. Зашто је ова акција била успешна иако је износ који је требао да се прикупи заиста велики? Једноставно, код грађана је покренут емотиван апарат. Сви смо чули за причу девојчице, видели њене слике, она је наша суграђанка и знали смо да ако сви дамо по неки динар, скупиће се довољна сума.

Уколико желимо да покренемо грађане на неку активност, морамо да стимулишемо њихову емотивну страну. Сада када знамо на који начин се људи покрећу на акцију, уколико желимо да подстакнемо грађане да донирају новац да се рецимо, уреди болница у нашем граду, бољи ефекат бисмо постигли уколико би поделили личну причу пацијента који се у тој болници, у врло лошим условима, лече.

Предност усмеравања је свакако што се он концентрише на исходе а не на намере, и ова карактеристика је нарочито важна када говоримо у контексту јавних практичних политика. Колико је то значајно, покушаћемо да илуструјемо кроз неколико примера. Крај Мртвог мора, 1947. године, откривени су есенски рукописи. Археолози су расписали награду за сваки донети пергамент. Резултат који је ова политика произвела био је да су пергаменти цепани како би се њихов број повећао²⁷. Слично се десило и у Кини у 19. веку, када су власти расписале награду за сваку донету кост диносауруса. То је довело до тога да су проналазачи савршено очуване кости ломили како би их било више и како би самим тим, више зарадили. Људи су у овом случају реаговали на стимуланс у виду награде.²⁸ Проблем код овако постављених политика јесте што су оне у фокусу имале намере, а намера је била да се прикупи што више пергамента односно костију. Људи реагују на подстреке и делају у складу са својим интересом. Они немају у виду циљ политике, чак и да имају, опет ће се, у већини случајева, водити својим личним циљевима и интересима. Стога је за креаторе политика важно да знају да ускладе подстрек и циљ те политике. Лош систем подстрекивања или промашује циљ или га изврће²⁹. С обзиром да се јавне практичне политике креирају како би се решили проблеми у друштву, јако је важно да креатори политика буду свесни људског понашања и начина на који људи

26 „Сергеј: Помозите Тијани“, Б92, Интернет: http://www.b92.net/velikibrat/vesti.php?uuu=2013&mm=04&dd=01&nav_id=700706, 7.4.2016.

27 Ролф Добели, *Вештина јасног мишљења – Педесет две грешке у мишљењу које је боље препустити другима*, Лагуна, Београд, 2011, стр. 66.

28 Ибид, стр. 66.

29 Ибид, стр. 67.

доносе одлуке, и да у складу са тим умеју да креирају политике које ће остварити циљ, како се не би десило, као у поменутиим примерима, да се циљ потпуно изврне.

Још једна ствар о којој се мора водити рачуна када се примењује теорија усмеравања, поред саме формулације избора је и количина избора. Када се избори креирају, обично се води рачуна да формулација опција буде таква да кориснику олакша избор најбоље опције. Међутим, важно је водити рачуна о броју опција које корисници имају на располагању. Проблем се јавља када човек има превише избора што доводи до друштвене парализе, односно до ситуације када превелики број избора поништава квалитет живота³⁰. Овај феномен се још назива и парадокс избора. Психолози су ово објаснили једноставним експериментом. Наиме, у једној самопослузи првог дана изложили су двадесет четири врсте џема које су муштерије могле да пробају а затим да купе са попустом. Наредног дана поновили су експеримент али овог пута у понуди је било само шест врсти џема. Резултат је био тај да је другог дана продато десет пута више џема. Разлог је једноставан, када постоји велика понуда, купци не могу да се одлуче и на крају не купе ништа³¹. Овај експеримент је понављан више пута и увек је дао исте резултате.

Као што можемо да видимо из наведених примера, познавајући психологију и понашање људи можемо креирати програме који ће бити успешнији. Највећа предност коју усмеравање има јесте што најчешће не захтева велике трошкове, што је за креаторе политика веома важна карактеристика. Многим постојећим политикама како би биле успешније и постигле бољи ефекат недостаје та финеса коју представља усмеравање. Он прави ту разлику између “наредбе” и “избора”.

Критика теорије усмеравања

Иако теорија усмеравања има доста предности и у свету влада приметно одушевљење овом теоријом, критика није изостала. За креаторе политика, који примењују или ће примењивати теорију усмеравања јако је важно да знају и њене мане како би их избегли.

30 Видети: Ролф Добели, *Вештина јасног мишљења – Педесет две грешке у мишљењу које је боље препустити другима*, Лагуна, Београд, 2011.

31 Видети: Ролф Добели, *Вештина јасног мишљења – Педесет две грешке у мишљењу које је боље препустити другима*, Лагуна, Београд, 2011.

Међу критикама наводи се да је усмеравање заправо патернализам, да нарушава аутономију људи, као и да неки облици усмеравања нарушавају људско достојанство тиме што људе третира као децу. Такође, појединим облицима усмеравања се спочитава да су заправо облик манипулације³². Раније у тексту, нагласили смо да примена теорије усмеравања увек мора бити транспарента. Међутим, ово често није случај, нарочито када се усмеравање примењује у комерцијалне сврхе (у маркетингу, продаји и сл). Оно што је нарочито упитно код усмеравања јесте да ли он нарушава основне етичке принципе и у којој мери? Када говоримо о тастерима на семафорима који не раде, али нам стварају илузију да мењамо светло на семафору и тиме олакшавају чекање на пешачком прелазу, то није случај, али узмимо за пример здравствену политику. У Србији проблем представља мали број донатора органа. Држава овај проблем може да реши тако што ће применити “подразумевајућу” опцију усмеравања, односно да сви корисници здравственог осигурања аутоматски постају и добровољни донатори органа, а уколико то не желе морају да “учине напор” и да у здравственој установи то и промене. Поједине земље изабрале су овакав приступ и то, између осталог, објашњава разлику у стопи донатора органа у рецимо земљама Бенелукса.³³ Оваква примена усмеравања у јавној политици у Србији, би свакако донела резултате, односно повећала број донатора органа али и отворила многа питања о етичности овакве одлуке.

Још једна критика коју морамо узети у обзир када говоримо о теорији усмеравања свакако је критика коју упућује Насим Н. Талеб. Наиме, Талеб је сковао појам „црни лабуд“³⁴ (енг. black swan) који означава појаве за које се сматра да су крајње неочекиване, али се ипак дешавају и при том изазивају огромне промене и последице.³⁵ Талеб упозорава на чињеницу да ми заправо не знамо све могућности и домете усмеравања и да самим тим не можемо да предвидимо све исходе његове примене. Талеб за-

32 Видети: Cass R. Sunstein, *The ethics of nudging*, Harvard Law School, Internet: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2526341, 3.3.2016.

33 IRODAT, Рангирање земаља према проценту донатора органа, преузето са: <http://www.irodat.org/?p=database>, приступљено дана 7.4.2016. године.

34 Црни лабуд је референца на мисаони експеримент из 17. века, када се у Европи знало само за беле лабудове, па се тврђња „сви лабудови су бели“ узимала као пример непобитне истине. Више о томе у: Насим Николас Талеб, *Црни лабуд, Утицај крајње невероватних збивања*, Хеликс, Смедерево, 2007.

35 Видети: Насим Николас Талеб, *Црни лабуд, Утицај крајње невероватних збивања*, Хеликс, Смедерево, 2007.

ступа становиште да је теорија усмеравања заправо једно веома моћно средство а с обзиром да, када га користе Владе, утиче на милионе људи, мора постојати максимална опрезност приликом његове употребе.

Закључак

У предходним редовима, објаснили смо шта су то јавне практичне политике, како тече процес креирања практичних политика од дефинисања проблема па све до спровођења политике. Јавне практичне политике представљају важну научну област како за доносиоце одлука тако и за грађане. За представнике власти (доносиоце одлука) оне су важне јер представљају начин решавања проблема у заједници, док су за грађане битне јер директно утичу на квалитет њихових живота. Уколико се јавним практичним политикама приступи професионално и стручно оне могу донети одличне резултате, чије бенефите уживају и грађани и политичари. Стога је питање интрументата јавних практичних политика веома значајно, јер они опредељују природу политике. Да ли ће јавна практична политика бити заснована на забранама и репресивним мерама, или суптилним, нерепресивним методама попут усмеравања управо зависи од одабира инструмента јавне практичне политике.

Ми смо у овом тексту представили теорију усмеравања, као један иновативан начин побољшања и унапређења јавних практичних политика. Уколико се стручно користи, усмеравање, може допринети да јавне практичне политике буду још ефикасније и успешније. Такође, може смањити употребу репресивних мера, што сваком демократском и развијеном друштву треба бити циљ коме тежи.

На крају можемо да закључимо да усмеравању можемо приступити као једном од инструмента јавних практичних политика. Усмеравање треба посматрати као механизам који је креаторима политика на располагању како би решили неки проблем у друштву или унапредили јавну политику и остварили постављени циљ. Он је та компонента која често фали политикама и програмима, а која их чини успешнијим јер води рачуна о људској природи. Наравно, усмеравање није магично решење које све политикама чини ефикасним без последица и грешака. Он има своје недостатке, о којима смо раније у тексту говорили и о којима треба водити рачуна када се теорија усмеравања примењује.

Литература:

Добели Ролф, *Вештина јасног мишљења – Педесет две грешке у мишљењу које је боље препустити другима*, Лагуна, Београд, 2011.

Јанг Оин, Квин Лиса, *Писање делотворних предлога за јавну практичну политику, Водич за саветнике за практичну политику у земљама Средње и Источне Европе*, Београдска отворена школа, Београд, 2002.

Peters Guy, *Public policy*, Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2015.

Стојиљковић, Зоран „Изборна и постизборна реалност: јавне политике у изборној понуди у Србији“, у: *Јавне политике у изборној понуди: Избори и формирање власти у Србији у 2012. године*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2012.

Талеб, Насим Николас, *Црни лабуд, Утицај крајње невероватних збивања*, Хеликс, Смедерево, 2010.

Ђорђевић, Снежана, *Анализа јавних политика*, Чигоја, Београд, 2009.

Приручник за анализу јавних политика, Увод у процес креирања јавних политика на локалном нивоу, Удружење грађана за локалне развојне иницијативе АЛДИ, Босна и Херцеговина, Горажде, 2007.

Веб текстови:

Sunstein, Cass R. *Nudging: A Very Short Guide*, Интернет: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2499658,

Sunstien, Cass R., *The ethics of nudging*, Harvard Law School, Internet: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2526341,

Sunstein, Cass R., “Nudges.gov: Behavior Economics and Reagulation”, in *Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law*, (Eyal Zamir and Doron Teichman eds), 2013., Internet: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2220022

Други извори:

IRODAГ, Рангирање земаља према проценту донатора органа, преузето са: <http://www.irodat.org/?p=database>,

Петровић, Јелена „Фонд послао девет малишана на лечење у иностранство“, Интернет, <http://rs.n1info.com/a71953/Vesti/Fond-poslao-devet-malisana-na-lectenje-u-inostranstvo.html>,

„Сергеј: Помозите Тијани“, Б92, Интернет:

http://www.b92.net/velikibrat/vesti.php?yyyy=2013&mm=04&dd=01&nav_id=700706,

Тамара Вуков, М.А.

Use of Nudge Theory in Public Policy

Resume

Public policy is a significant area, as it has an enormous impact on the daily lives of many citizens. In Serbia, public policy is becoming more and more important, but still not as much as in the Western world. One of the problems is the fact that public policy creators in Serbia often rely on repressive measures when designing the program, such as prohibitions and strict sanctions. Selecting the instrument of public policy is the most important part when it comes to creating public policy, as it defines nature of given policy. The instrument determines whether a public policy is to be repressive or not. In this paper, we will present the Nudge Theory as a new instrument of public policy. Nudge Theory is a new mechanism through which in certain situations allows us to influence choices and behavior of individuals and groups, without resorting to repressive measures. It is also important because it contributes to the efficiency of public policy, with very low costs. Nudge Theory is a “light touch” that directs people’s behavior to the desired option, but at the same time preserving freedom of choice. Since the Nudge theory is gaining more and more popularity around the world, both in the private and public sector, we felt it was important to consider the possibility of applying the Nudge theory in the Republic of Serbia. This paper presents some of many examples, of how Nudge theory can be applied in public policy. Since each instrument has its negative sides, this paper will also discuss drawbacks of this approach. Application of the Nudge theory raises several ethical issues, and this is just one of many reasons why this mechanism should not be approached lightly and unprofessionally. Application of the Nudge theory could bring about many benefits but requires professionals and transparency in the process.

Key words: Public Policy, The Nudge Theory, nudge, Public Policy cycle.

* Овај рад је примљен 28. септембра 2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 2. новембра 2015. године.

ОДБОР АГЕНЦИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ И ОДЛУЧИВАЊЕ ПО ЖАЛБАМА – ПРАКСА ОД 2011. ДО 2013. ГОДИНЕ

УДК 343.85:343.352(497.11)“2011/2013“

Оригинални научни рад

Милош Д. Хркаловић М.А *

Сажетак

Рад се бави Одбором Агенције за борбу против корупције, као органом Агенције за борбу против корупције који има значајне надлежности, међу којима јесте и решавање у другостепеном поступку, односно одлучивање по жалбама на одлуке директора. Одбору Агенције за борбу против корупције приликом одлучивања по жалбама директно асистира Канцеларија Одбора. Такође, обрађују се проблеми у одлучивању по жалбама, као и пракса Одбора Агенције за борбу против корупције за 2011, 2012. и 2013. годину. Практика Одбора Агенције за борбе против корупције ће се, поред одлучивања по жалбама, укратко приказати и на примеру одлучивања по ванредним правним средствима. Оба приказа ће садржати број донетих одлука, као и садржину првостепених одлука. Посебно ће се осветлити и одређене нелогичности које се могу идентификовати у институционалном аранжману када је реч о првостепеном и другостепеном одлучивању у Агенцији за борбу против корупције. Циљ рада јесте да се укаже на институционално устројство Агенције за борбу против корупције у домену Одбора, први краткорочни циклус одлучивања по жалбама, те да се предложе поједина решења којима је могуће унапредити рад Агенције за борбу против корупције.

Кључне речи: Агенција за борбу против корупције, Одбор, Канцеларија Одбора, жалба, ванредна правна средства.

* Аутор је студент докторских студија на Факултету политичких наука, Универзитет у Београду

Увод

Агенција за борбу против корупције (у даљем тексту: Агенција), као независни контролни орган има велики значај у борби против корупције у Републици Србији. Агенција је установљена 2008. године Законом о Агенцији за борбу против корупције¹, али је формирана тек 2010. године. Од тада, Агенција се труди да на што бољи начин, и поред неких проблема са ингеренцијама, утиче на смањење корупције. Сваке године се може приметити да грађани све више перципирају рад Агенције на позитиван начин и да је виде као једног од покретача борбе против корупције, што се идентификује у бројним истраживањима јавног мњења. Примера ради, 13% грађана је јуна 2012. године сврставало Агенцију у основне носиоце борбе против корупције, док је јуна 2013. године то чинило 35% грађана Републике Србије.²

Одбор Агенције је, хијерархијски гледано, високо позициониран у оквиру Агенције. Од многобројних надлежности, једна од основних и најважнијих јесте и одлучивање по жалбама. Наравно, постоје и одређени проблеми у самом функционисању одлучивања по жалбама, али се мора признати да пракса Одбора Агенције показује да оно функционише на задовољавајућем нивоу.

Одбор Агенције за борбу против корупције и Канцеларија Одбора

Одбор Агенције за борбу против корупције, поред директора, представља орган Агенције. Закон о Агенцији за борбу против корупције дефинише надлежности Одбора Агенције на следећи начин: „Одбор Агенције бира и разрешава директора Агенције, одлучује о увећању плате директора, одлучује по жалбама на одлуке директора којима се изричу мере у складу са овим законом, усваја годишњи извештај о раду Агенције који подноси Народ-

1 *Закон о Агенцији за борбу против корупције*, „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење о 8/2015 – одлука УС.

2 *Став грађана Србије према корупцији – осми истраживачки циклус*, УНДП Србија, http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/Corruption%20UNDP_SRB_Benchmarking%20Survey%20Serbian%20December%202013.pdf, 12/2013.), приступљено: 20.10.2015.

ној скупштини, врши надзор над радом и имовинским стањем директора, предлаже буџетска средства за рад Агенције, доноси пословник о свом раду и врши друге послове одређене овим законом. Одбор Агенције може, на предлог директора, да оснива саветодавна или радна тела Агенције.³

Како прописује Закон о Агенцији за борбу против корупције, Одбор Агенције броји девет чланова који се бирају на период од четири године и могу бити изабрани највише два пута, при чему их бира Народна скупштина на предлоге овлашћених предлагача, а они су: Административни одбор Народне скупштине; председник Републике; Влада; Врховни касациони суд; Државна ревизорска институција; Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја путем заједничког договора; Социјално-економски савет; Адвокатска комора Србије и удружења новинара у Републици Србији, путем заједничког договора.⁴ Тренутно, чланове Одбора чине проф. др Драгана З. Коларић (која је и председница Одбора), проф. др Евица Петровић, проф. др Зоран Стојиљковић, проф. др Божо Драшковић, Никола М. Станојевић, Зоран Вујичић и проф. др Драган Митровић. Овде је неопходно истаћи да је Одбор тренутно састављен од седам чланова, будући да Заштитник грађани и Повереник за информације од јавног значаја, као и удружења новинара, нису дали предлог за члана Одбора. Чланове Одбора који се тренутно налазе у мандату је изабрала Народна скупштина Републике Србије априла 2013. године, осим проф. др Драгане З. Коларић, која је изабрана јула 2013. године (за председницу Одбора изабрана 9. марта 2016. године) и проф. др Драгана Митровића, који је изабран марта 2015. године.

Одбор Агенције ради и одлучује на седницама које се у просеку одржавају два пута месечно, а седница се може одржати ако јој присуствује више од половине чланова Одбора, при чему се одлуке доносе већином гласова свих чланова. Радом Одбора руководи председник, кога, као и заменика председника (који замењује председника у случају његове одсутности или спречености и обавља друге послове за које га председник Одбора овласти), бирају чланови Одбора на годину дана. Надлежности председника Одбора, у складу са Пословником Одбора, су више-

3 *Закон о Агенцији за борбу против корупције*, „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење о 8/2015 – одлука УС, чл. 7.

4 Упореди: *Закон о Агенцији за борбу против корупције*, „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење о 8/2015 – одлука УС, чл. 9-10.

струке: представља и заступа Одбор пред државним органима и другим домаћим и међународним телима и организацијама; стара се о организацији рада и извршавању задатака и одлука Одбора; припрема и сазива седнице Одбора; предлаже дневни ред седница и председава седницама; предлаже покретање поступка за утврђивање да ли постоје разлози за разрешење члана Одбора и покретање поступка за разрешење директора и заменика директора Агенције; стара се о примени Пословника и других аката Одбора; сазива стручне састанке и председава им; потписује одлуке и акте Одбора; сарађује са директором и саветодавним и радним телима Агенције; сазива конференције за штампу и даје изјаве средствима јавног обавештавања, на основу утврђених ставова Одбора; обавља друге послове одређене законом, Пословником, одлукама и другим актима Одбора.⁵

Јавност рада представља један од најважнијих сегмената органа јавне власти и може се констатовати да је она, када је реч о Одбору Агенције, на веома високом нивоу, што је за сваку похвалу. Обезбеђивањем јавности рада се постиже максимална транспарентност према грађанима. Јавност рада Одбора се остварује на следеће начине: објављивањем општих аката Одбора у „Службеном гласнику Републике Србије“; објављивањем евиденција, извештаја и одлука у средствима јавног обавештавања; омогућавањем новинарима и другим заинтересованим лицима да прате седнице Одбора са којих јавност није искључена; одржавањем конференција за штампу; давањем службених саопштења; издавањем зборника праксе и других публикација у вези са радом Одбора и Агенције; омогућавањем приступа подацима о томе да ли је против одређеног функционера изречена мера и како је одлучено о жалби, будући да Одбор те информације сматра информацијама од јавног значаја.⁶

Након детаљнијег упознавања са Одбором Агенције, у наредном делу ће укратко бити речи о Канцеларији Одбора, будући да су Одбор и Канцеларија Одбора повезани на најдиректнији начин.

Пре свега, требало би напоменути да је Канцеларија Одбора ужа унутрашња јединица Агенције која је изван сектора и да су Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији одређени послови Канцеларије Одбора: припрема материјала и података за рад Одбора; израда одлука по жалбама; припрема

5 Упореди: *Пословник Одбора Агенције за борбу против корупције*, чл. 6.

6 Упореди: *Пословник Одбора Агенције за борбу против корупције*, чл. 4.

седница Одбора и координацију рада Одбора; припрема нацрта других одлука Одбора у складу са Пословником и израду записника; формирање и чување архиве Одбора; анализа и припрема података о раду Одбора за годишњи извештај о раду Агенције;

други послове из делокруга Канцеларије Одбора, у складу са законом, општим актима Агенције и налозима Одбора или председника Одбора.⁷

Канцеларијом руководи секретар кога Одбор поставља из реда запослених у Агенцији на предлог председника Одбора. Секретар Одбора припрема седнице Одбора, координира рад чланова Одбора, помаже председнику Одбора у обављању послова из његове надлежности, припрема нацрте одлука у сарадњи са саветницима, стара се о састављању, достављању и објављивању писаних исправа одлука, и обавља друге послове у складу са законом, општим актима Агенције и налозима Одбора или председника Одбора. Тренутни секретар Одбора је Валентина Шестовић.

Одлучивање по жалбама у Агенцији за борбу против корупције

Пре него што се детаљније прикаже одлучивање по жалбама и пракса Агенције у вези са том тематиком, биће дат кратак осврт на појам жалбе, њено дефинисање у Закону о општем управном поступку⁸, као и у Закону о Агенцији за борбу против корупције.

Жалба у управном поступку представља главни услов постојања инстанционе контроле, која је облик унутрашње административне контроле, односно жалба представља правно средство којим се конкретан управни акт нижег органа напада пред вишим органом управе.⁹ У Републици Србији, поступак другостепеног органа по жалби је утврђен Законом о општем управном поступку.

7 Упореди: *Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Агенције за борбу против корупције*, бр. 014-110-00-11/2014-06, чл. 16.

8 *Закон о општем управном поступку*, „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/2001 и „Службени гласник РС“, бр. 30/2010.

9 Дејан Миленковић, *Јавна управа: одабране теме*, Факултет политичких наука, Београд, 2012, стр. 111.

Законом о општем управном поступку су постављена правила у вези са следећим појединостима када је у питању жалба: право на жалбу; надлежност органа за решавање по жалби; рок за жалбу; садржај жалбе; предавање жалбе; рад првостепеног органа по жалби; решавање другостепеног органа по жалби; жалба кад првостепено решење није донесено; рок за доношење решења по жалби; достављање другостепеног решења.¹⁰ Без жеље да се детаљније опише свака од наведених ставки, због потреба даље анализе биће поменуто само да другостпени орган жалбу може одбити, поништити решење у целисти или делимично, или га изменити, али може и да предметну ствар врати првостепеном органу на поновно решавање.

Закон о Агенцији за борбу против корупције уређује питање жалбе тиме што даје могућност да се против одлуке директора може изјавити жалба Одбору Агенције у року од 15 дана од дана достављања, да је одлука Одбора Агенције коначна, али да се против одлуке Одбора може покренути управни спор.¹¹ Наравно, у поступку пред Агенцијом се доследно примењују одредбе Закона о општем управном поступку. Жалба се непосредно шаље директору Агенције будући да је он орган који је донео првостепено решење, а уколико је она предата или послата непосредно Одбору, он је шаље првостепеном органу који испитује да ли је жалба допуштена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица. Када првостепени орган нађе да је поднета жалба допуштена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица, а није новим решењем заменио решење које се жалбом побија, доставиће жалбу са свим списима предмета Одбору.

Као што је већ напоменуто, Одбор Агенције је другостепени орган Агенције и решава по жалбама функционера на одлуке директора. Поред Закона о општем управном поступку и Закона о Агенцији за борбу против корупције, у одлучивању по жалбама је неопходно упознати се са великим бројем других законских и подзаконских аката, како би се правилно донела одлука. Међутим, могуће је идентификовати и неколико решења која нису постављена на исправан начин.

Пре свега, у самој надлежности Одбора да одлучује по жалбама на одлуке директора, могуће је увидети нелогичност, бу-

10 Упореди: *Закон о општем управном поступку*, „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/2001 и „Службени гласник РС“, бр. 30/2010, чл. 213-238.

11 Упореди: *Закон о Агенцији за борбу против корупције*, „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење о 8/2015 – одлука УС, чл. 51-53.

дући да би било исправније да је неки други функционер унутар Агенције првостепени орган. Рецимо, било би у складу са добром праксом да је председник Одбора првостепена инстанца. Такође, могло би се дефинисати и да је председник Одбора Агенције уједно и директор, чиме би се на неки начин постигао компромис.

Друга проблематична тачка јесте та да је директор Агенције одговоран за све првостепене одлуке, мада је, суштински и у пракси доказано, да су запослени у појединим организационим јединицама аутори текстова одлука, односно решења. Овде се као проблем може јавити број и квалитет одлука, чиме се поставља питање да ли је директор, и поред максималне добре воље, физички способан да све те одлуке правилно проучи, или би се можда решење могло наћи у томе да су руководиоци организационих јединица одговорни за одлуке из свог делокруга, што нас опет враћа на први проблем – оличење првостепене инстанце у функцији директора.

Трећи проблем, који је такође од великог значаја, јесте енормно велики број лица која имају статус функционера. У Републици Србији је број функционера значајно премашио 30.000, што је недопустиво велики број у односу на укупан број становника Србије. Решење овог проблема јесте у ужем дефинисању појма функционера, што би за једну од последица имало и смањење оптерећености Агенције, како у првостепеном, тако и у другостепеном поступку. Широко дефинисан појам функционера мултипликује проблеме, па се тиме пажња Агенција, уместо на круг људи које је заиста неопходно детаљно контролисати и по потреби кажњавати, усмерава на непотребно широк дијапазон, чиме се долази и до помало гротескне ситуације, која једној оваквој институцији, која пледира на максималној озбиљности, није потребна.

Са друге стране, могуће је увидети и другачија решења, којима би се нпр. проширила надлежност Одбора на другостепено одлучивање о свим одлукама директора којима се решава о правима и обавезама у вези са применом Закона о Агенцији за борбу против корупције и другог закона који упућује на надлежност Агенције, или повећала независност и самосталност Агенције тиме што би се смањила могућност уплитања извршне власти и политичких странака на избор чланова Одбора.¹²

12 *Водич кроз праксу Агенције за борбу против корупције*, (ур.) Бранко Лубарда, Татјана Бабић, Агенција за борбу против корупције, Београд, 2013, стр. 204-205.

На крају, као посебно значајно питање јесте правна форма одлуке којом се одлучује у првом степену. Будући да Агенција у првостепеном поступку доноси решење, на које је могуће изјавити жалбу, као и, уколико је странка незадовољна другостепеном одлуком, покренути управни спор пред надлежним управним судом, недвосмислено је да се Агенција измешта из уобичајене праксе независних контролних органа. Наиме, присутније је решење којим независни контролни органи издају препоруке (или сличне акте значајно различите од решења), које у крајњој инстанци резултира обавештавањем јавности и одређених *par excellence* политичких органа као што су Народна скупштина и Влада. Примере оваквих овлашћења препознајемо код неких од најистакнутијих независних контролних органа у Србији, као што је Заштитник грађана. Наравно, не морају се повлачити паралеле између различитих независних контролних тела, али се дефинитивно морају знати упоредни аранжмани.

Пракса Одбора Агенције за борбу против корупције у одлучивању по жалбама

Наредни део рада осврнуће се на праксу Одбора у одлучивању по жалбама, са посебним фокусом на број решених жалби и садржину одлука против којих је поднета жалба која је решена. Анализа ће обухватити 2011. , 2012. и 2013. годину. Секундарно, биће приказана пракса Одбора у вези са ванредним правним средствима.

У току 2011. године, Одбор је решио 35 жалби функционера на одлуке директора. Када су у питању жалбе на првостепена решења, Одбор је донео 24 одлуке којима су жалбе одбијене као неосноване, 2 одлуке којима су жалбе уважене, првостепена решења поништена и предмети враћени на поновни поступак, 2 одлуке којима су предмети враћени првостепеном органу на допуна поступка и једну одлуку о обустави поступка. Када су у питању жалбе на првостепену закључку, Одбор је донео две одлуке којима су жалбе одбачене и 4 одлуке којима су жалбе уважене, првостепени закључци поништени и предмети враћени на поновни поступак.

Табела 1. Решене жалбе и садржина одлука против којих је поднета жалба које су решене у 2011. години¹³

Решене жалбе у 2011. години						
	Жалбе на решења				Жалбе на закључке	
	Одбијене	Уважене	Враћено на допуну	Обустава	Одбачене	Уважене
	24	2	2	1	2	4
Укупно решено	35					
Садржина одлука против којих је поднета жалба које су решене у 2011. години						
Решење Агенције због повреде чл. 28 Закона о Агенцији за борбу против корупције					9	
Мера упозорења					9	
Мера јавног објављивања одлуке о повреди закона					5	
Мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције					8	
Закључак о одбацивању захтева за давање сагласности					1	
Закључак о одбацивању жалбе					1	
Закључак о одбијању предлога за повраћај у претходно стање					1	
Закључак о одбацивању жалбе као неблаговремене					1	
Укупно					35	

У току 2012. године, Одбор је решио 39 жалби функционера поднетих против одлука директора. Када су у питању жалбе на првостепена решења, Одбор је поводом 24 поднете жалбе донео

¹³ *Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2011. годину*, стр. 24.

решења којим се жалбе одбијају јер је утврђено да је поступак који је претходио првостепеном решењу правилно спроведен, да је првостепено решење правилно и на закону засновано, те да је жалба неоснована. Са друге стране. Одбор је уважио жалбе, поништио првостепено решење и предмет вратио првостепеном органу на поновно одлучивање у десет предмета, од чега је у пет предмета Одбор донео закључак да се предмет врати првостепеном органу да допуни поступак. У свих пет случајева жалби које су поднете против закључака, оне су одбијене.

Табела 2. Решене жалбе и садржина одлука против којих је поднета жалба које су решене у 2012. години¹⁴

Решене жалбе у 2012. години				
	Жалбе на решења			Жалбе на закључке
	Одбијене	Уважене	Враћено на допуну	Одбијене
	24	5	5	5
Укупно решено	39			
Садржина одлука против којих је поднета жалба које су решене у 2012. години				
Решење Агенције због повреде чл. 28 Закона о Агенцији за борбу против корупције				7
Мера упозорења				6
Мера јавног објављивања одлуке о повреди закона				1
Мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције				7
Решење о одбијању захтева за давање сагласности функционеру за обављање друге јавне функције				10

¹⁴ *Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2012. годину*, стр. 24.

Решење о одбијању захтева за давање сагласности функционеру за обављање другог посла	1
Решење поводом захтева за давање сагласности функционера за обављање другог посла којим се утврђује сукоб интереса и обавезује функционер да престане са вршењем другог посла	2
Закључак о одбацивању захтева за давање сагласности	5
Укупно	39

У току 2013. године, Одбор је решио 146 жалби функционера на одлуке директора. Када су у питању жалбе на првостепена решења, Одбор је поводом 93 поднете жалбе донео решења којим се жалбе одбијају јер је утврђено да је поступак који је претходио првостепеном решењу правилно спроведен, да је првостепено решење правилно и на закону засновано, те да је жалба неоснована. Са друге стране. Одбор је уважио жалбе у 26 случајева, у два случаја су жалбе делимично уважене, док је седам жалби враћено на допуну. Када је реч о жалбама на закључке, 16 их је одбијено, једна је уважена, а једна враћена на допуну.

Табела 3. Решене жалбе и садржина одлука против којих је поднета жалба које су решене у 2013. години

Решене жалбе у 2013. години							
	Жалбе на решења				Жалбе на закључке		
	Одбијене	Уважене	Делимично уважене	Враћено на допуну	Одбијене	Уважене	Враћено на допуну
	93	26	2	7	16	1	1
Укупно решено	146						
Садржина одлука против којих је поднета жалба које су решене у 2013. години							

Решење о одбијању захтева за давање сагласности функционеру за обављање друге јавне функције	33
Решење Агенције због повреде чл. 28 Закона о Агенцији за борбу против корупције	29
Закључак о одбацивању захтева за давање сагласности (неблаговременост, недопуштеност)	17
Мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције	16
Мера јавног објављивања одлуке о повреди закона	14
Решење поводом захтева за давање сагласности функционера за обављање другог посла којим се утврђује сукоб интереса и обавезује функционер да престане са вршењем другог посла	11
Решење којим се утврђује повреда одредбе члана 43 Закона о Агенцији за борбу против корупције и функционеру се изриче мера упозорења којом му се налаже да поднесе извештај о имовини и приходима	3
Решење о одбијању захтева за давање сагласности функционеру за обављање другог посла	3
Решење о одбијању захтева за давање сагласности за заснивање радног односа по престанку јавне функције	1
Решења којим се утврђују друге повреде закона (чл. 27, чл. 30, чл. 31, чл. 32, чл. 33, чл. 35, чл. 43) и функционерима изричу мере упозорења којима им се налаже да поступе у складу са законом (да престане са обављањем другог посла, да пренесу управљачка права, да пренесу право пословођења у предузетничкој радњи и др)	18
Закључак о одбацивању захтева за понављање поступка	1
Укупно	146

Као што се може приметити, 2013. године је значајно увећан број решених жалби у односу на претходне године. Ако се зна да је 2010. године решено 77 жалби, 2011. године 35 жалби, 2012. године 39 жалби, а 2013. године 146 жалби, долази се до податка да је у 2013. години решен готово једнак број жалби као у прет-

ходне три године заједно. На овом месту се мора напоменути да ни број пристиглих жалби по годинама није значајно различит од броја решених жалби.

Наравно, питање које се овде поставља јесте због чега је дошло до овог значајног повећања. Одговор није лак и никако не може бити једнозначан. На првом месту, можемо говорити о повећњу сазнања странака о могућностима правног лека на првостепено решење – жалбе. Ова теза може бити упитна имајући у виду да је 2010. године решено 77 жалби, док је наредне две године, појединачно, тај број био упола мањи. Даље, већ помињан широко дефинисан круг функционера је свакако допринео томе да се доноси велики број првостепених решења, а, последично, и жалби. Додато овоме, један број функционера није ни упознат да је ступањем на одређену позицију стекао статус функционера, па се у не малом броју случајева дешавало да странка жалбом покуша да доведе себе у повољан положај. На крају, али не и најмање важно, сам аутор је за време свог стажирања у Агенцији био сведок незанемрљивог броја жалби које су правно биле потпуно неутемељене, али које су странке њих виделе као свој пут ка управном спору. Наиме, дешавало се да усред процедуралних разлога странке успеју да добију спор пред надлежним управним судом, иако је законски ствар потпуно јасна и не иде на руку странки, већ је у складу са првостепеним решењем и одбијеном жалбом.

Када је реч о ванредним правним средствима, Одбор је донео две одлуке у 2011. години и 4 одлуке у 2013. години.

Табела 4. Решена ванредна правна средства и садржина првостепене одлуке против које је жалба функционера одбијена у 2011. години

Решена ванредна правна средства у 2011. години		
	Предлог за понављање поступка	Захтев за поништај коначног решења по основу службеног надзора
	Одбачен	Одбачен
	1	1
Укупно решено	2	

Садржина првостепене одлуке против које је жалба функционера одбијена у 2011. години

Решење Агенције због повреде чл. 28 Закона о Агенцији за борбу против корупције	1
Мера упозорења	1
Укупно	2

Табела 5. Решена ванредна правна средства и садржина првостепене одлуке против које је жалба функционера одбијена у 2013. години

Решена ванредна правна средства у 2013. години		
	Предлог за понављање поступка	Предлог за преиспитивање решења Одбора
	Одбијен	Одбачен
	3	1
Укупно решено	4	

Садржина првостепене одлуке против које је жалба функционера одбијена у 2011. години	
Решење Агенције због повреде чл. 28 Закона о Агенцији за борбу против корупције	2
Мера упозорења	1
Мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције	1
Укупно	4

Сагласно предоченим подацима, није велики број решених ванредних правних средстава у току функционисања Агенције. Такође, примећује се да су сва ванредна правна средства одбачена или одбијена.

Закључак

Одбор Агенције је веома важан орган Агенције, са значајним овлашћењима. Рад Одбора је у неким сегментима могуће по-

бољшати, а први корак би биле одређене законске измене којима би се, као што је приказано, дошло до ревизије односа између Одбора и директора или утицало на растерећеност Агенције.

Жалба, као редован правни лек, је инструмент без којег се не може замислити модеран и цивилизован правни систем. Стога, у оквиру великог броја овлашћења Одбора Агенције, решавање по жалбама је једно од најзначајнијих. Одбору Агенције у овој важној ингеренцији директно асистира Канцеларија Одбора, те, у једном делу, решавање по жалбама зависи од њихове међусобне комуникације.

Одлучивање по жалбама је у првом краткорочном временском периоду било веома заступљено, што се највише одразило у последње анализираној, 2013. години. Жалба, као редован правни лек, је инструмент без којег се не Различити разлози за повећање жалби и одлука по њима додатно компликују већ не сасвим логично креиран поступак првостепеног и другостепеног одлучивања. Како год, Одбор се на задовољавајући начин суочава са великим порастом жалбених поступака, премда, како је већ констатовано, постоји значајан простор за напредак, при чему се предуслов налази у другачијем – ефикаснијем и ефективнијем институционалном аранжману. Са друге стране, ванредна правна средства су веома ретко коришћен правни лек, па самим тим и нису од круцијалне важности за рад Агенције.

Литература

Водич кроз праксу Агенције за борбу против корупције, Лубарда, Бранко, Бабић, Татјана (ур.), Агенција за борбу против корупције, Београд, 2013.

Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2010. годину.

Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2011. годину.

Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2012. годину.

Миленковић, Дејан, Јавна управа: одабране теме, Факултет политичких наука, Београд, 2012.

Закон о Агенцији за борбу против корупције, „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење о 8/2015 – одлука УС.

Закон о општем управном поступку, „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/2001 и „Службени гласник РС“, бр. 30/2010.

Пословник Одбора Агенције за борбу против корупције

Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Агенције за борбу против корупције, бр. 014-110-00-11/2014-06.

ЦеСИД, УНДП Србија, Став грађана Србије према корупцији – осми истраживачки циклус, УНДП Србија, (онлајн),

http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/Corruption%20UNDP_SRB_Benchmarking%20Survey%20Serbian%20December%202013.pdf,12/2013., приступљено: 20.10.2015.

Milos D. Hrkalovic M.A,

BOARD OF THE
ANTI-CORRUPTION AGENCY
AND DECIDING ON
COMPLAINTS –
PRAXIS FROM 2011 TO 2013

Resume

This paper examines the Board of the Anti-corruption Agency, as its organ with significant jurisdiction, including ruling in the second grade procedure – primarily deciding on complaints on the director's decisions. The Office of the Board directly assists the Board of the Anti-corruption Agency when deciding on complaints. Also, this paper deals with problems that occur during the deciding on complaints, as well as the Board's praxis from 2011, 2012 and 2013. The praxis of the Board will also be shortly presented on the example of deciding on the extraordinary legal means, apart from being shown through observing deciding on complaints. Both reviews will contain the number of the enacted decisions, as well as the first instance decision content. Special attention will be given to highlighting the illogicalities that can be identified within the institutional arrangement in the case

of the first and second instant decision making in the Anti-corruption Agency. The goal of the paper is to present the institutional system of the Anti-corruption Agency within the jurisdiction of the Board, but also to illustrate the first short-term cycle of deciding on complaints, and to propose solutions that can improve the functioning of the Anti-corruption Agency.

Key words: Anti-corruption Agency, Board, Office of the Board, complaint, extraordinary legal means.¹⁵

* Овај рад је примљен 21. септембра 2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 2. новембра 2015. године.

ДИРЕКТНА ДЕМОКРАТИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

УДК 321.2+323.2

Оригинални научни рад

Петар Матић *

Сажетак

Овај рад проучава утицај директне демократије на процесе креирања и имплементације јавних политика. У демократском политичком поретку креирање јавних политика у највећој мери зависи од самих грађана, који су носиоци суверенитета и где се јавне политике у највећој мери развијају у складу са њиховим преференцама и тежњама, било путем изабраних представника, било директно-демократским путем. Тако је један од идеала директне демократије инкорпорирање грађанских преференци у добро осмишљене и оствариве јавне политике. Ако посматрамо оне политичке системе који највише негују установе директне демократије, можемо запазити да се сам процес креирања јавних политика у великој мери одвија циклично, и да добрим делом грађани самостално доносе одлуке које ће примењивати држава, алоцираних вредности ка друштву. Још једна изражена карактеристика директне демократије у процесу креирања јавних политика је степен доступности информација грађанима. Наиме, разноврсним механизмима и формама директне демократије, грађанима се пласира широк спектар информација чиме се они оспособљавају за учешће у процесу креирања и усвајања одређених јавнополитичких мера. Установе директне демократије имају изразити едукативни потенцијал и доприносе развоју демократске политичке културе, истовремено онемогућавајући развој антидемократских покрета. Референдуми могу водити развијенијој јавној

* Аутор је истраживач сарадник у Институту за политичке студије у Београду

делиберацији, пошто се на супротним позицијама налазе заговорници и противници одређеног предлога.

Кључне речи: јавне политике, директна демократија, делиберација, референдум, народна иницијатива, политичка култура

Увод

Термин јавна политика означава смислено деловање власти како би се произвеле одређене последице у друштву. Дакле, основни циљ сваке власти је продуковање јавних добара како би се на најадекватнији начин одговорило на потребе грађана. У демократском политичком поретку креирање јавних политика у највећој мери зависи од самих грађана, који су носиоци суверенитета и где се јавне политике у највећој мери развијају у складу са њиховим преференцама и тежњама, било путем изабраних представника, било директно-демократским путем. Тако је један од идеала директне демократије инкорпорирање грађанских преференци у добро осмишљене и оствариве јавне политике. Чувени амерички теоретичар Дејвид Истон вероватно пружа најконцизнију дефиницију јавне политике. Он је одређује као алокацију одређених вредности усмерених од стране државе ка друштву. У том контексту, и у домену свих јавних политика, директна демократија има изразито важну улогу. Ако посматрамо оне политичке системе који највише негују установе директне демократије, можемо запазити да се сам процес креирања јавних политика у великој мери одвија циклично, и да добрим делом грађани самостално доносе одлуке које ће примењивати држава, алоцираних вредности ка друштву.

Истраживачи су одавно конструисали хипотезу да примена установа директне демократије, референдума и иницијатива у либералним демократијама снижава трошкове, јавни дуг и порезе.¹ Најчешће се разматра осам компоненти помоћу којих иницијативе и референдуми утичу на јавне политике:

Прва, директну демократију види као вето средство против моћи владе, која може користити јавне трошкове и опорезивање како би обезбедила реелекцију;

1 Waqshal, Uwe, „Direct Democracy and Public Policymaking“, *Journal of Public Policy*, vol. 17, no. 2, Cambridge University Press, 1997, стр. 226.

Друга компонента базира се на ставу да краткорочни избор политичке елите узрокује веће трошкове. У представничком типу демократије грађанима је потребно далеко више средстава како би исказали своје преференце;

Правила доношења одлука су одлучујућа и у представничком и у директнодемократском типу система наводи се у трећој компоненти. Директна демократија се може посматрати као аналогична тржишту, резултира већом ефикасношћу, пошто постоји већа борба за гласове. Степен фискалне једанкости је далеко већи јер егзистира уједначеност између пореза и потрошње;

Четврто, много је лакше бавити се појединим буџетским питањима, јер у чистом представничком систему гласање против буџета истовремено значи и смену владе;

Пета компонента упозорава да у представничком систему интересне групе и бирократија имају далеко већи значај него тамо где постоје установе директне демократије;

Шесто, одлуке о јавним политикама су мање повратне када постоје елементи директне демократије. Грађани који учестало доносе политичке одлуке су далеко боље информисани. Зато су они склонији вету у случају непотребних политичких пројеката. Директна демократија позитивно утиче на расправу и комуникацију како међу самим грађанима, тако и између њих и владе;

Седмо, политичка сучељавања су далеко мања него у чистом представничком систему владавине. Не постоји разлог за страховања да ће усвојене одлуке касније бити одбачене;

Осмо, сама претња референдумом и иницијативом може дисциплиновати владу.²

Карактеристика директне демократије у односу на представничку огледа се у сузбијању политичких картела. Како примећују поједини истраживачи, политичари имају три могућности да стекну одређене користи у односу на бираче:

Они могу доносити такву врсту одлука којима могу кориговати бирачке преференце. То могу чинити пошто поседују сопствену идеологију, јер стичу материјалне и нематеријалне ресурсе чинећи то, или зато што грађани не поседују екстензивне информације. Као пример се наводе бројне економске мере у систему цена, што политичарима омогућава да подигну таксе и порезе;

Друго, политичари себи обезбеђују широке привилегије у форми директних финансијских прихода или индиректних као што су куће или кола;

2 Исто, стр. 226-227.

Експлоатација грађана од стране политичара може достићи корупцију у виду директног плаћања од стране оних који плаћају.³

Ова гледишта грађанске иницијативе виде као могућност грађана да самостално иницирају доношење одлука које нису на агенди политичке елите, а референдуме као инструмент којим грађани могу спречити усвајање одређених одлука штетних по њихове интересе.⁴

Још једна изражена карактеристика директне демократије у процесу креирања јавних политика је степен доступности информација грађанима. Наиме, разноврсним механизмима и формама директне демократије, грађанима се пласира широк спектар информација чиме се они оспособљавају за учешће у процесу креирања и усвајања одређених јавнополитичких мера. Размена аргумената која је стимулисана механизмима директне демократије може имати пресудну улогу у формирању грађанских преференци. Политичка елита може имати значајну ролу у формирању ставова грађана, али та улога није нужно и пресудна као што је то, рецимо, у случају изборних процеса.⁵

Утицај директне демократије на процес креирања јавних политика у последње време привукао је пажњу многих истраживача. Како примећују неки аутори, директна демократија, посебно у форми народних иницијатива, омогућава грађанима и интересним групама да приликом креирања јавних политика заобиђу традиционалне представничке институције. Кључни проблем у том процесу за њих лежи у компетентности грађана да доносе такву врсту одлука. Иако многе студије потврђују тезу да грађани поседују капацитет да доносе одлуке усклађене са сопственим преференцама, готово по правилу се увек постављају два суштински важна питања о утицају директне демократије на јавне политике. Прво, у коликој мери су одлуке које грађани доносе овим путем реактивне или екстремне? Друго, колико су такве одлуке кохерентне и усклађене са већ постојећим решењима?⁶

3 Frey, Bruno, Stutzer, Alois, „Direct Democracy: Designing a Living Constitution“, у Congleton, Roger, Swedenborg, Birrgita, (eds.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*, MIT Press, 2006, стр. 43.

4 Исто, стр. 46.

5 Frey, Bruno, Stutzer, Alois, „Direct Democracy: Designing a Living Constitution“, оп. cit., стр. 48.

6 Gerber, Elisabeth R, Phillips, Justin H, „Evaluating the Effects of direct Democracy on Public Policy: Californias Urban Growth Boundaries“, *American Politics Research*, vol. 33, no. 2, Sage Journals, 2005, стр. 312.

Референдум и народна иницијатива

Према најопштијој типологији облика директне демократије разликују се референдум, народна (грађанска) иницијатива и опозив. Нешто шири класификација говори о референдуму, народној иницијативи, народном вету и плебисциту.⁷ Иницијатива је облик директне демократије помоћу ког грађани захтевају доношење закона или неког другог акта, а и ту постоје многобројне класификације и поделе. Иницијативом грађани активирају своје политичко деловање. У појединим случајевима иницијатива не мора доћи пред законодавно тело или орган надлежан за то питање, већ се може захтевати да грађани сами, путем референдума, доносе одлуку о предлогу. У литератури се најчешће среће дуална подела на формулисану и неформулисану иницијативу. Формулисана иницијатива је инструмент директне демократије, где грађани захтевају усвајање унапред утврђеног текста одређеног акта. Насупрот њој, неформулисана иницијатива је механизам којим грађани траже правно уређивање неке области или питања, али не кроз унапред утврђени и систематски дефинисани предлог акта.

Референдум је облик изјашњавања грађана о неком акту донесеном од стране законодавног тела, али и о уставним и законским променама, где грађани његовом применом исказују своје ставове о одређеним питањима. Референдум представља средство ограничавања моћи политичке елите. Када постоји предуслов да грађани дају сагласност на акт или његове измене, онда се ради о законодавном или обавезујућем референдуму. Саветодавни референдум је обрнути облик, пошто не постоји обавеза надлежне институције да тражи сагласност бирача, али се он употребљава када се ради о значајним или осетљивим политичким питањима, која захтевају шири консензус како унутар политичке елите, тако и међу најширим друштвеним слојевима. У овом случају, власти не морају прихватити већинско мишљење грађана. Коначно, трећи тип референдума, петициони или аброгативни референдум, односи се на иницијативу којом грађани захтевају да дају своје мишљење о постојећем акту и путем којег могу укинути

7 Јовановић, Милан, „Облици директне демократије-народна иницијатива и референдум“, *Српска политичка мисао*, вол. 18, бр. 4/2011, Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 34, Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, ИПД Јустинијан, Београд, 2006, стр. 259-269.

његову правоснажност.⁸ Такође, постоји и плебисцит као облик изјашњавања грађана о одређеном питању. У данашње време ова врста референдума најчешће се делимично подудара са поменутиим саветодавним референдумом, али га већина аутора не види као средство директне демократије јер је најчешће посредни гласање о пружању подршке одлуци политичког лидера, те је најприсутнији у ауторитарним режимима.

Грађани сами могу бити иницијатори референдума путем грађанске иницијативе - прикупљањем уставно или законски одређеног броја потписа како би се могло приступити гласању о том предлогу. Специфичну форму референдума представља тзв. „абитражни референдум“. У овом случају ради се о референдумској форми када постоји спор између различитих државних органа, које оне не могу међусобно разрешити, па се тада грађани изјашњавају којој одлуци ће дати примат.

За референдуме је од посебног значаја неколико питања:

Текст референдумског питања (начин на који је оно обликовано);

- Цена референдума и референдумских кампања;
- Да ли је потребно повећати већину неопходну да би референдум прошао (позитивна дискриминација у циљу заштите људских и мањинских права);
- Ко гласа и о којим питањима;
- Ко доноси одлуку о референдумском питању;
- Колико често се референдуми одржавају;
- Да ли је у циљу заштите мањинских права потребно праг излазности подићи на 50% или више;
- Да ли су референдуми заиста делиберативни и засновани на добрим и правовременим информацијама;
- Да ли би сва питања везана за референдуме требало да буду обједињена једним кодексом.
- Поред наведених, још неколико елемената може одредити карактер референдума. То су:
- Да ли се референдуми одржавају на националном, регионалном или локалном нивоу;
- Да ли су покренути од стране владе или су их иницијали сами грађани;
- Да ли су усмерени на конститутивне или законодавне промене;

8 Matusaka, John, „The Eclipse of Legislatures: Direct Democracy in 21st Century“, *Public Choice*, vol. 124. No. 1-2, Springer Publishing, 2000, стр. 158.

- Да ли обавезују владу да доноси одлуке у складу са њиховим исходом или су консултативног карактера.

Плебисцит као врста референдума је крајње специфична и контрадикторна манифестација директне демократије. Његова специфичност се огледа у чињеници да је он уобичајено повезан са гласањем за одређену личност. О плебисциту се ради уколико грађани не располажу могућношћу да буду његови иницијатори, већ то право припада искључиво надлежном државном органу. Тако се плебисцити најчешће срећу у ауторитарним и хибридним режимима, што јасно показује да се не може уопште говорити о демократској форми народног изјашњавања. Из тог разлога поједини аутори плебисците називају „ауторитарним референдумима“. Непостојање слободних средстава информисања уз апсолутну и неограничену власт појединца и/или клике окупљене око њега сведоче да се у случају плебисцита уопште не ради о демократији. Оно што битно разликује референдуме и плебисците је степен обавезности прихватања гласања од стране легислатуре. Код плебисцита, правна снага одлуке не обавезује онога ко га је покренуо, док код референдума постоји предуслов да ће покретач бити у обавези да донесе одговарајући акт којим би се таква одлука верификовала. У том смислу плебисцит више представља изношење става јавног мњења које може, али и не мора служити као водич за даље деловање владе.⁹ У неким политичким системима циљ увођења референдума није био да оснажи улогу грађана у процесу доношења политичких одлука, већ да би се ојачала позиција појединих личности у политичком систему. Релевантан пример, свакако је Пета француска република, где је плебисцитарана форма референдума установљена како би се додатно учврстила позиција председника.

Сви побројани облици референдума могу се сврстати у два базична типа, где постоје:

- контролисани, пасивни референдум, где га иницирају влада или парламентарна већина;
- Неконтролисани, активни референдум, где невладини актери, парламентарна мањина или мањи број грађана захтевају његово покретање.

Плебисцити и демократски облици обавезног (мандаторног) референдума односе се на тип 1, док активни референдуми

⁹ Boyer, Patrick J, *The Peoples Mandate: Referendums and a More Democratic Canada*, Dundurn Press, Toronto and Oxford, 1992, стр. 24.

захтевају ширу улога недржавних актера и цивилног друштва, па се односе на референдуме покренуте народним иницијативама или опционе (факултативне) референдуме.¹⁰ Мандаторни или обавезни референдум (уз изузетак плебисцита) се активира аутоматски, пошто су уставним и законским решењима прецизно дефинисане референтне области и питања која захтевају ширу јавну сагласност и морају добити потврду од стране народа, што с једне стране онемогућава владајућим политичким структурама да у целости контролишу процес одлучивања. Типична питања која су предмет обавезујућег референдума су измене или усвајање устава, придруживање међународним и наднационалним организацијама, склапање међудржавних уговора и питања националног суверенитета и самопредељења. У председничким системима овај облик референдума се често употребљава као средство помоћу кога се решавају спорови настали између председника и законодавног тела. Овај облик референдума најчешће иницира владајућа већина и омогућава контролу процеса, јер одређена питања могу постати предмет изјашњавања онда када властима то највише одговара уз уверење да ће њихови ставови добити ширу подршку. То, у практичном смислу значи да одлуке штетне по интересе народа, популизмом и услед непознавања материје и последица овим путем могу стећи пуни демократски легитимитет. Насупрот мандаторном или обавезном, факултативни референдум је онај где не постоји нормативна обавеза расписивања и који може бити инициран од стране самих грађана, преко иницијативе или политичке институције, најчешће од стране легислатуре. Опциони или факултативни референдум се најчешће спроводи уколико постоји јавни притисак да се нека одлука донесе или у случајевима када постоје јасне политичке поделе око питања која су од изузетног националног значаја. Добри примери овог типа референдума су они који се односе на европске интеграције. У многим случајевима широм Европе су се одржали референдуми о овом питању, с тим да су они у неким приликама били и обавезни пошто је приступање ЕУ, односно ЕЗ подразумевало и промену устава, за шта је предвиђено изјашњавање грађана путем референдума. Постоје и друге класификације, а једна од њих разликује четири врсте референдума. Ту се прави дистинкција на конститутивне референдуме, оне у области међународних уговора и споразума,

10 Vatter, Adrian, „Lijphart Expanded: Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries“, *European Political Science Review*, vol. 1, no. 1, European Consortium for Political Research, Cambridge Journals, 2009, стр. 128.

референдуме који захватају питања суверенитета и референдуме у области јавних политика.¹¹ Конститутивни референдуми су типични за измене постојећег или усвајање новог устава. Они у области међународних уговора и споразума се активирају када постоји јасно нормативно дефинисане области за које референдум мора бити расписан у случају склапања међународних и међународних уговора. У већини случајева, када је реч о промени граница или приступању неке државе другој постоји јасно уставно утврђена пропозиција по којој грађани то морају одобрити путем референдума. Референдуми из области јавних политика су најчесталији и они се употребљавају како би се грађани што активније укључили у доношење јавно-политичких одлука које овим путем постају усаглашеније са њиховим циљевима и тежњама.

Директна демократија и јавно мњење

Јавно мњење представља скуп колективних ставова, вредности и идеја у животу одређене заједнице. Иако се сам термин јавно мњење повезује са великим демократским револуцијама с краја XVIII века, његове зачетке можемо пронаћи још у периоду античке Грчке када су грађани путем делиберативних форума у полисима доносили колективне одлуке и критички изражавали своје ставове. Ипак, термин јавно мњење до посебног изражаја долази након другог светског рата са ширењем демократских вредности и идеала. Једна од најбољих дефиниција јавног мњења га одређује као вербализацију и комуникацију међу великим бројем појединаца у коју су укључена опште позната питања.¹² Према овом тумачењу, јавно мњење се посматра као акција или спремност на акцију у односу на одређену ситуацију дела јавности који очекују да и други деле сличне ставове и идеје.¹³ Функционисања јавног мњења нема без политичке комуникације. Политичка комуникација представља интерактивни процес који се одвија између политичара, медија и грађана. Он се одвија по хоризонтали, као и по вертикали и тече одозго надолу од политичара ка грађани-

11 LeDuc, Lawrence, *The Politics of Referendums: Direct Democracy in Global Perspective*, Broadview Press, Peterborough, Ontario, 2003, стр. 33.

12 Allport, Floyd, „Toward a Science of Public Opinion“, *Public Opinion Quarterly*, Jan. 1937, Oxford University Press, 1937.

13 Phillips Davison, W, „The Public Opinion Process“, *Public Opinion Quarterly*, vol. 22, no. 2, Oxford University Press, New York, 2002, стр. 93.

ма, и одоздо, од грађана ка политичарима. Хоризонтални процес политичке комуникације повезује различите политичке актере.¹⁴

У политичким системима са институционализованим механизмима директне демократије, улога јавности поседује још израженији значај. То се, наравно, не односи на системе са плебисцитарним облицима директне демократије, где је та улога чак и умањена. Пример Швајцарске, коју је историја поштедела трзавица, раскола и дисконтинуитета у развоју демократских установа, недвосмислено показује да развој критичког и демократског јавног мњења мора пратити континуирани и стабилни развој демократије. Истовремено се показује благотворни утицај директне демократије на јавно мњење, пошто она неизбежно води демократској социјализацији и хомегенизацији око кључних друштвених и државних питања.

Протеклих декада, развојем и јачањем процеса интеграција, удаљавање јавности од политичких процеса условљено измештањем нивоа одлучивања на супранационални и трансационални ниво, уз динамику глобалног тржишта, мобилише се јавност у државама широм света за активније учешће грађана у политичким процесима. Ове глобалне промене и удаљавање политичких елита од грађана нагнали су институционалне дизајнере да трагају за алтернативним решењима у циљу превазилажења тих проблема. Јавно мњење у развијеним западним демократијама све је мање уверено у квалитет јавних политика које продукују њихове владе.¹⁵

Једна од основних претпоставки сваког демократског режима је учешће грађана у процесу доношења политичких одлука. Међутим, да би грађани остварили то своје право на адекватан начин, нужно је да буду правовремено и објективно информисани: „да би гласачи донели исправне одлуке, они морају разумети опције о којима одлучују.“¹⁶

Мобилизацију приликом примене установа директне демократије, можемо посматрати у две равни.

Прва указује да су учешћу у гласању и потписивању иницијатива и петиција склонији образованији. Ова теза заснива се

14 Norris, Pippa, „Campaign Communications“, у LeDuc, Lawrence, Niemi, Richard G, Norris, Pippa, (eds.) *Comparing Democracies 2*, Sage Publications, London 2002, стр. 127.

15 Skockpol, Theda, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Norman, 2003.

16 Dalton, Russell J, *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Seven Bridges Press, New York, 1988, стр. 13.

на становишту о когнитивној мобилизацији: код образованијих грађана постоји већа заинтересованост за учешће у политичком одлучивању. Зато је хипотеза да су сви видови политичких кампања битни за исход гласања тестирана истраживањима у политичким наукама и дисциплини политичке комуникације. Ова хипотеза се превасходно односила на ефекте изборних кампања и њихове последице како на индивидуално бирачко понашање, тако и на целокупно бирачко тело.¹⁷ Ипак, увек се мора водити рачуна да се механизми директне демократије користе како би се изменила или одржала одређена јавна политика, док се код избора бирачи опредељују за најшири спектар јавних политика. У таквој констелацији, сами бирачи су мање заинтересовани за референдуме, пошто они углавном теже да гласају у процесима који по дубини и ширини захвата далеко више утичу на њихове животе.

Друга раван везана је за партијску идентификацију која је у изборним процесима далеко израженија. У случају референдума, класичне линије поделе на левицу и десницу често нестају, а примена установа директне демократије неретко нарушава и унутарпартијску дисциплину. Стога приликом референдума и грађанских иницијатива може доћи до радикалног заокрета у јавном мњењу и супротстављања одређеним мерама владајућих политичких партија.¹⁸

У јавном мњењу већине развијених демократија егзистира јасна подршка увођењу нових и јачању постојећих установа директне демократије. Ипак, заговорници ове идеје, оличени у алтернативним покретима и левици, пре свега, умногоме прецењују домете директне демократије. Основна идеја је да би директна демократија требало да допринесе већој транспарентности и потенцијално ширим могућностима за активно учешће грађана у доношењу политичких одлука.¹⁹ О јавној подршци директној демократији сведоче многобројни подаци, па је тако, рецимо, током истраживања које је спровео Еуробарометар 1998. године, већина Немаца исказала подршку директној демократији. Оно што је симптоматично је да већа подршка директној демократији долази

17 Shuck, A. R. T, *Referendum Campaign Dynamics*, PhD Thesis, Amsterdam School of Communication Research, 2009, стр. 2, (online), <http://dare.uva.nl/document/2/61922>, приступљено: 09. 10. 2015.

18 Исто, стр. 3.

19 Dalton, Russell J, Burklin, Wilhelm, Drummond, Andrew, „Public Opinion and Direct Democracy“, *Journal of Democracy*, vol. 12, no. 4, Johns Hopkins University Press, 2001, стр. 150.

из Источне Немачке. Слични ставови постоје и у САД, где још већи проценат грађана заговара шири ангажман у политичким процесима.²⁰

Сви облици политичких кампања подразумевају организовани напор одређених актера да обликују јавно мњење како би се постигли одређени циљеви кроз процес политичког одлучивања. Зато директна демократија представља плодно поље за деловање разноврсних политичких актера чији је циљ политичка мобилизација како би остварили своје интересе. У средишту формирања ставова грађана о одређеним питањима налази се политичка комуникација, која претпоставља да грађани поседују просвећено разумевање тема о којима одлучују.²¹

Директна демократија и „добро управљање“

Концепт „доброг управљања“ постаје једна од доминантних парадигми у развијеним западним демократијама у позним годинама XX и почетком XXI века. Идеја и феномен „доброг управљања“ јавне институције третира као сервис грађана, а у мањој власт над њима. Тежиште промена у некадашњим бирократским структурама и заокрет државног апарата ка функционисању по узору на приватни сектор у многим развијеним демократским системима означава се као „нови јавни менаџмент“. Базични циљ реформских подухвата био је подизање ефикасности и делотворности јавне администрације. Укључивање грађана и цивилних актера у контролу администрације, уз увећавање транспарентности у раду државних институција, једна је од критичних тачки концепта „доброг управљања“. Постоје бројне дефиниције „доброг управљања“. Оне су најчешће развијене од стране међународних организација како би се евалуирао развој држава. Организација за економску сарадњу и развој (OECD) добро управљање дефинише као онај облик управљања који у себи

20 Исто, на основу истраживања Еуробарометра показује се да се 61% грађана настањених на простору некадашње Источне Немачке залаже за директну демократију, на супрот 53% оних који живе на територији Западне Немачке. У случају САД, чак 76% Американаца верује да би требало да имају активнију улогу у процесу доношења одлука.

21 Kriesi, Hanspeter, „Political Communication: An Integrated Approach“, у Kriesi, Hanspeter, (ed.), *Political Communication in Direct Democracy Campaigns: Enlightening or Manipulating*, Palgrave Macmillan, London, 2011, стр. 1.

садржи „партиципацију, транспарентност, одговорност, владавину права, једнакост.“ Постоје и одређења која „добро управљање“ повезују са јавним вредностима где се оне виде као идеали или принципи који се следе како би се формирало понашање јавних службеника.²² Стога се концепт доброг управљања превасходно односи на јавну бирократију, односно на успостављање јачих веза између грађана и администрације у циљу продуковања јавних добара која су усклађенија са грађанским преференцијама.

Овакав концепт који су на врло сличан начин развиле и друге међународне организације, поред успостављања широког дијапазона контролних и регулаторних тела, отворио је простор за грађанску партиципацију и притисак „одоздо“, односно за имплементацију разноврсних инструмената помоћу којих грађани контролишу своје изабране представнике. Та „демократска трансформација“ или демократизација демократије, последично је водила јачању механизма грађанског учешћа у процесу доношења одлука.²³ То се примарно односи на увећане могућности партиципације, посебно кроз разноврсне облике директне демократије. Још једно у низу схватања „доброг управљања“ долази од Светске банке. У неколико извештаја, Светска банка наводи предуслове које је неопходно остварити како би се имплементирали принципи доброг управљања. И овде се у први план истичу демократизација и децентрализација. Ови процеси се виде као основа за повећавање одговорности државе према грађанима. За експерте Светске банке, изградња ефикасне државе мора бити пропраћена механизмима који повећавају транспарентност и отвореност, као и увећавање грађанске партиципације у јавним пословима.

Од коликог значаја директна демократија може бити за „добро управљање“, најсликовитије показује случај швајцарског политичког система. Дугорочна и континуирана употреба

22 Jorgensen, Torben Beck, Sorensen, Ditte-Lene, „Codes of Good Governance: National or Global Public Values“, *Public Integrity*, vol. 15, no. 1, 2012-2013, стр. 72.

23 Расел утврђује да је увођење праксе „доброг управљања“ у САД последично водило вишеструком увећавању броја иницијатива и референдума, видети у Russell, Dalton, „Direct Democracy and Good Governance: Does it Matter?, Paper prepared for the Conference, *The Impact of Direct Democracy*, Center for the Study of Democracy, Univeresity of California, Irvine, January, 2005, стр.1, (online), [http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi_CD/penerapan/ref_cd_penerapan/download/unfolder/dalton\(Direct%20Democracy%20and%20Good%20Governance\).pdf](http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi_CD/penerapan/ref_cd_penerapan/download/unfolder/dalton(Direct%20Democracy%20and%20Good%20Governance).pdf) ; [http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi_CD/penerapan/ref_cd_penerapan/download/unfolder/dalton\(Direct%20Democracy%20and%20Good%20Governance\).pdf](http://goodgovernance.bappenas.go.id/publikasi_CD/penerapan/ref_cd_penerapan/download/unfolder/dalton(Direct%20Democracy%20and%20Good%20Governance).pdf) : приступљено 08.09.2015.

механизама директне демократије у великој мери је допринела „добром управљању“ да деловање јавних функционера буде усаглашеније са истинским тежњама и потребама грађана, а односи се на контролу и одговорност јавних функционера. Поједина упоредна истраживања недвосмислено потврђују тезу да обавезујући референдуми смањују јавне трошкове и јачају ефикасност владе, што је у случају иницијатива обрнуто.²⁴

Оно што се додатно потврђује у системима са институционализованим установама директне демократије је и лични осећај среће и задовољства функционисањем целокупног политичког поретка. На основу истраживања спроведеног у Швајцарској на кантоналном нивоу, недвосмислено се потврђује хипотеза да су грађани у кантонима који традиционално негују развијеније инструменте директне демократије далеко задовољнији сопственим квалитетом живота него што је то случај тамо где су они заступљени у мањој мери.²⁵

Табела 1. Ниво задовољства квалитетом живота у 9 држава (%)

Држава	Веома срећан	Претежно срећан	Не веома срећан	Несрећан	Без одговора	Не знам
Аустралија	34,9	57,7	6,2	0,5	0,7	0,8
Немачка	23,1	60,9	13,4	1,5	0,2	1,0
Јапан	32,3	54,2	9,4	1,0		3,2
Пољска	22,2	70,4	5,3	0,5	0,5	1,0
Румунија	13,6	55,4	26,4	4,0	0,3	0,3
Словенија	19,5	63,8	14,2	1,8	0,5	0,3
Шпанија	15,5	70,9	12,2	1,1		0,3
САД	36,1	53,5	8,8	1,2	0,5	
Уругвај	34,2	51,8	11,4	2,1	0,4	0,1

Извор: World Value Survey, 2010-2014, (online), <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>, приступљено: 29. 09. 2015.

Ови подаци јасно показују да је ниво задовољства квалитетом живота далеко виши у оним системима у којима постоје

24 Blume, Lorenz, Voigt, Stefan, „Institutional Details Matter-More Economic Effects of Direct Democracy“, *Economics of Governance*, Springer, 2012, стр. 288.

25 Frey, Bruno, Stutzer, Alois, „Direct Democracy: Designing a Living Constitution“, *op. cit.*, стр. 55.

развијени инструменти директне демократије. Најупечатљивији је случај Уругваја који по многим економским показатељима далеко заостаје за развијеним економијама, али се и даље високо котира по нивоу исказаног задовољства, чему свакако доприносе развијене установе директне демократије.

Табела 2. Заинтересованост за политику у 8 држава (%)

Држава	Веома важна	Претежно важна	Не веома важна	Неважна	Без одговора	Не знам
Аустралија	5,8	32,0	48,1	10,3	3,9	
Немачка	9,7	32,9	42,9	14,6		
Јапан	18,9	43,4	29,5	3,5		4,8
Пољска	4,7	32,9	48,9	13,5		
Румунија	4,3	13,4	42,8	38,3	0,8	0,5
Словенија	0,6	7,5	50,7	40,7	0,2	0,2
Шпанија	6,1	17,0	44,7	31,7		0,5
САД	8,0	39,9	40,8	10,6	0,7	

Извор: World Value Survey, 2010-2014, (online), <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>, приступљено: 29. 08. 2015.

И на основу ове табеле је уочљиво да је незаинтересованост грађана за политику далеко већа у системима без чврсто утемељених институција директне демократије. Изузетак у том погледу, с једне стране, представља Словенија која има изузетно повољне услове за имплементацију института непосредне демократије, а висок проценат оних којима је политика неважна, док Јапан, с друге стране, нема развијене установе директне демократије, али чији су грађани далеко најзаинтересованији за политику.

Ови показатељи су од изузетне важности за процес „доброг управљања“, пошто је на основу њих уочљиво да су грађани и задовољнији и заинтересованији за политику у оним државама које негују форме директне демократије. Они указују на већу информисаност као и на приближавање грађанских преференци ставовима политичке елите, што у великој мери унапређује креирање јавних политика, последично водећи пунијој имплементацији концепта доброг управљања. На пример, расправе око Уговора из Мастрихта у оним државама где се одигравао референдум о овом питању биле су далеко свеобухватније и водиле су

већој информисаности грађана о његовим предностима и манама. Овај тип дискусија неизбежно води даљем разумевању онога што представља приватно, али и јавно добро. Оспособљени могућношћу да директно партиципирају у процесу доношења политичких одлука, грађани постају политички активнији. Они су непрестано изложени различитим кампањама које захватају јавнополитичка питања. Из тог разлога, грађани не могу побећи од политичке проблематике која им се непрестано сервира, те су стога склонии дискусији око кључних политичких проблема. Политичка култура мора одговарати типу политичког система. Исто правило се може применити и у случају директне демократије, пошто и она захтева постојање одређених културолошких и традицијских претпоставки.

Директна демократија за последицу има јачање социјалног капитала. У ситуацији када грађани поседују могућности за активну политичку партиципацију, неизбежно је подизање нивоа социјалног капитала. Истичу се две су кључне претпоставке које доприносе развоју социјалног капитала.

С једне стране, грађани неизбежно имају веће поверење у владу пошто су политичке одлуке лимитиране вољом грађана, а сами политички актери морају деловати усклађеније са њиховим интересима и жељама. Насупрот томе, и политички актери поседују већи ниво поверења у грађане омогућавајући им да и они активно партиципирају у процесу доношења политичких одлука.

Да директна демократија, као једна од компоненти које подстичу развој социјалног капитала, доприноси и подизању економских параметара показују и подаци о заступљености сиве економије у укупном бруто друштвеном производу које износи Фрај. Сива економија најмање је заступљена у оним системима који негују партиципативни образац и моделе за активно грађанско учешће у јавним пословима.

Табела 3. Учешће сиве економије у укупном БДП-у у земљама централне, источне и западне Европе 2000-2001. Године

Источна и централна Европа	%	Западна Европа	%
Словенија	27	Швајцарска	9
Пољска	27	Ирска	16
Чешка република	18	Шведска	19

Мађарска	24	Холандија	13
Румунија	33	Финска	18
Бугарска	36	Норвешка	19
Белорусија	47	Белгија	22
Украјина	51	Британија	13
		Италија	27
		Шпанија	23
		Француска	15
		Аустрија	11
Просек	33	Просек	17

Извор: Frey, Bruno S, „Direct Democracy for Transition Countries“, (online), http://bsfrey.ch/articles/400_03.pdf, приступљено: 04. 09. 2015, стр. 45.

Закључак

Током низа година демократија је изналазила могућности да преживи све изазове са којима се суочавала. Она је увек проналазила нова решења како би грађанима омогућила да чине колективне изборе. Чак и у временима када она постаје преодминантан облик политичког поретка, јављају се бројне тешкоће које онемогућавају потпуну примену демократских принципа. Стара је теза да економски развој доприноси продубљивању демократије, али је исто несумњиво да демократија промовише економски раст. Без обзира што је за утемељење демократије економски развој једна од кључних компоненти, то је само један у низу фактора који промовишу демократизацију. То се осликава на примеру бројних развијених држава које су поседовале континуитет демократског политичког развоја. Још средином седамдестих година XX века уочен је тренд опадања и кризе демократског поретка. Оптимистични поглед на демократију предвиђао је да ће демократија привлачити недемократске нације у циљу прогреса. Ове претпоставке, међутим, нису се у потпуности показале тачним, пошто су се бројне демократизоване државе вратиле различитим видовима ауторитаризма. Главни узрочник оваквом билансу лежи у

немогућности већине нових демократија да развију адекватне државне капацитете. Финансијски колапс је захватио западни свет 2008. године и у очима многих који су демократију идеализовали створио је сумње у предности овог облика владавине. Кина, али и многе државе које не поседују демократску традицију успеле су да достигну стабилан економски раст још један је индикатор сумњи у предности демократије. Глобализација и пратећи процеси урушили су аутономију државе и додатно удаљили грађане од политичких процеса изазивајући још веће неповерење у традиционалне политичке установе. Упоредо са овим трендовима иду и нарастајући захтеви за активно укључивање грађана у процес доношења политичких одлука. Референдуми и иницијативе добијају на све већем значају, а развијају се нове форме делиберације и консултативне демократије. Нестанак комунистичког блока ускратио је западним демократијама један од кључних елемената њихове легитимације који се огледа у недостатку опонента демократском облику владавине. Модерне технологије узроковале се да грађани буду далеко боље информисани и скептичнији према деловању својих влада.

Савремене демократије далеко су од идеалне слике коју нуде актуелне теорије демократије. Оно што је демократији омогућило да преживи је њена способност да се адаптира на новонастале околности. Изузетак не представља ни време у коме живимо, када се тежиште политике удаљава од грађана, а они настоје да се активно укључе у процес доношења одлука. У складу са тим, садашњи тренутак се може означити као хиперполитичко доба, оно у коме постоји нарастајућа заинтересованост за политику, али и умањене могућности утицаја на њу. Јављају се притисци одоздо, од самих грађана, за изналагање адекватних механизма којима би се омогућило учешће широких маса у политичком животу. Већина заговорника процедуралне демократије верује да суштину демократије чини могућност грађана да путем унапред задатих правила, као што су избори селектује своје представнике који ће у њихово име креирати јавне политике како би се на најбољи начин задовољиле њихове преференце. Насупрот томе, у пракси се неретко дешава да те политике не бивају усклађене са интересима и тежњама грађана. Из тог разлога, како би се ојачао легитимитет и демократији „пружила нова шанса“ у обзир се морају узети оне установе које грађанима пружају шире могућности за партиципацију у јавним пословима. Институционалне иновације усмерене су на већу могућност грађана да ути-

чу на партијске номинације, учесталију употребу иницијатива и референдума и непосредан избор локалних званичника, пре свега градоначелника.

Директна демократија, помоћу које грађани постају законодавци сматра се за један од најпотентнијих одговора за излазак из кризе демократских институција. Механизми директне демократије на локалном нивоу уводе се у бројним системима, док се број референдума и иницијатива на националном нивоу драстично повећава последњих година. Постоји више фактора који могу објаснити овај тренд. Грађани постају више критички настројени према класичним представничким институцијама, али и надаље остају привржени демократији. У савременој ери технолошких иновација, посебно у информатичкој сфери, долази до јачања когнитивне мобилизације и пораста тежњи грађана за активније учешће у политичком животу. Установе директне демократије попут опозива радикално увећавају одговорност изабраних функционера. Оне, с друге стране директно утичу на ниво задовољства грађана функционисањем политичког система. То задовољство се постиже увећаним могућностима помоћу којих грађани утичу на процес креирања јавних политика. Оне на тај начин постају усклађеније са њиховим преференцама и тежњама. Такође се показује да су грађани у системима који негују разноврсне форме грађанске партиципације задовољнији демократијом у целисти. Аргумент који говори у прилог директној демократији је и слабљење везе између бирача и политичких партија. Пример Швајцарске недвосмислено иде у прилог овој тези. Директна демократија није нужно лоша нити добра. Она се неретко може извитоперити у плебисцитарне форме одлучивања.

За институционалне дизајнере изазов представља проналажење праве мере и баланса када је реч о директној демократије. Успостављање либералних услова за покретање народних иницијатива отворило би простор за њихову прекомерну употребу, док би подизање лествице готово у потпуности онемогућило њихову примену. Искуство швајцарског политичког система који обилује разноврсним механизмима којима грађани сами постају законодавци показује да су путем директне демократије у највиши правни акт уграђене неке одредбе које се у другим системима уређују законским и подзаконским актима. Ипак, исти пример показује да су швајцарци најзадовољнији функционисањем демократије. У том контексту, врло је битно прецизно одредити предуслове за покретање иницијативе како би се обезбедило да

грађани најадекватније искажу своје преференце, а да истовремено не дође до њихове прекомерне употребе која може водити замору гласача.

Установе директне демократије имају изразити едукативни потенцијал и доприносе развоју демократске политичке културе, истовремено онемогућавајући развој антидемократских покрета. Референдуми могу водити развијенијој јавној делиберацији, пошто се на супротним позицијама налазе заговорници и противници одређеног предлога. Ипак, у извесним ситуацијама директна демократија може водити развоју популизма и друштвеним расцепима, пошто у први план истиче ставове већине, док се интереси мањине не узимају у разматрање. Недостатак директне демократије састоји се у улози новца и моћних интереса који могу играти веома значајну улогу у кампањама које прате референдуме и иницијативе. Насупрот изреченим аргументима у корист директне демократије, она може имати и негативне импликације на функционисање политичког система. То се првенствено огледа у могућој поларизацији на политичкој сцени између заговорника и противника одређене политике. Она може умањити и ефикасност владе пошто захтева сагласност широких маса, а сами грађани могу имати улогу вето играча у политичком одлучивању. Недостатак директне демократије огледа се и у изјашњавању „за“ или „против“ неког решења без обзира на комплексност питања о коме се доноси одлука.

Литература

Waqshal, Uwe, „Direct Democracy and Public Policymaking“, *Journal of Public Policy*, vol. 17, no. 2, Cambridge University Press, 1997.

Congleton, Roger, Swedenborg, Birrgita, (eds.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*, MIT Press, 2006.

Gerber, Elisabeth R, Phillips, Justin H, „Evaluating the Effects of direct Democracy on Public Policy: Californias Urban Growth Boundaries“, *American Politics Research*, vol. 33, no. 2, Sage Journals, 2005.

Јовановић, Милан, „Облици директне демократије - народна иницијатива и референдум“, Српска политичка мисао, вол. 18, бр. 4/2011, Институт за политичке студије, Београд, 2011.

Марковић, Ратко, Уставно право и политичке институције, ИПД Јусти-нијан, Београд, 2006.

Matsusaka, John, „The Eclipse of Legislatures: Direct Democracy in 21st Century“, Public Choice, vol. 124. No. 1-2, Springer Publishing, 2000.

Boyer, Patrick J, The Peoples Mandate: Referendums and a More Democratic Canada, Dundurn Press, Toronto and Oxford, 1992.

Vatter, Adrian, „Lijphart Expanded: Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries“, European Political Science Review, vol. 1, no. 1, European Consortium for Political Research, Cambridge Journals, 2009.

LeDuc, Lawrence, The Politics of Referendums: Direct Democracy in Global Perspective, Broadview Press, Peterborough, Ontario, 2003.

Allport, Floyd, „Toward a Science of Public Opinion“, Public Opinion Quarterly, Jan. 1937, Oxford University Press, 1937.

Phillips Davison, W, „The Public Opinion Process“, Public Opinion Quarterly, vol. 22, no. 2, Oxford University Press, New York, 2002.

LeDuc, Lawrence, Niemi, Richard G, Norris, Pippa, (eds.) Comparing Democracies 2, Sage Publications, London 2002.

Skockpol, Theda, Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life, University of Oklahoma Press, Norman, 2003.

Dalton, Russell J, Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies, Seven Bridges Press, New York, 1988.

Petar Matic

Direktna demokratija i javne politike

Resume

This paper examines the impact of direct democracy on the process of creating and implementing public policies. In a democratic polity policy-making largely depends on citizens themselves, who are the bearers of sovereignty and where public policy largely developed in accordance with their preferences and aspirations, either through elected representatives or direct-democracy means. Thus, one of the ideals of direct democracy incorporate civil preferences in a achievable policy. If we look at those political systems that foster the highest institution of direct democracy, we

can observe that the very process of creating public policy largely takes place cyclically, and that citizens are largely involved in decision making.. Another prominent feature of direct democracy in the process of public policy making is the degree of accessibility of information to citizens. In fact, with a variety of mechanisms and forms of direct democracy, citizens have a wide range of informations which will enable them to participate in the process of creation and adoption of certain public policy measures. Institutions of direct democracy have high educational potential and contribute to the development of democratic political culture, preventing at the same time development of anti-democratic movements. Referendums may lead to more developed public deliberation, since the opposing positions are proponents and opponents of a particular proposal.

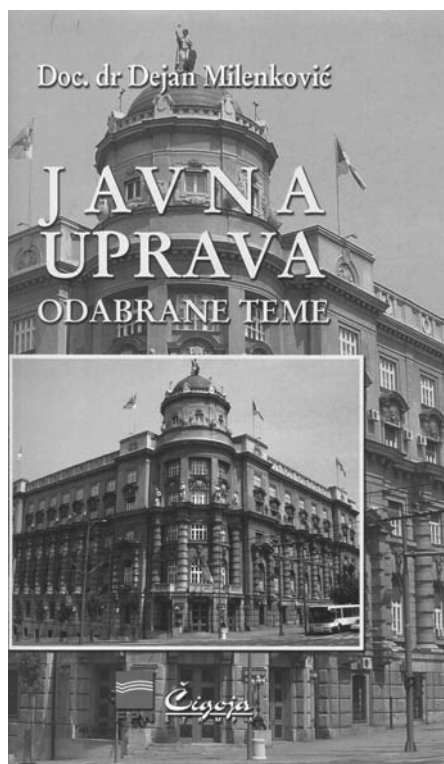
Key words: public policies, direct democracy, referendum, people initiative, deliberation, political culture.

* Овај рад је примљен 14. октобра 2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 2. новембра 2015. године.

Приказ књиге: Дејан Миленковић,
ЈАВНА УПРАВА, Факултет
политичких наука, Београд, 2013.

УДК 35.07(049.3)

Веран Станчетић



Књига коју представљамо је „Јавна управа – одабране теме“ аутора др Дејана Миленковића, ванредног професора Факултета политичких наука у Београду. Оно по чему је ова књига специфична и због чега је уредништво одлучило да је представи јесте савремени приступ јавној управи. Наиме, у политикологији се последњих деценија поред уобичајених дисциплина (међународна

политика, новинарство и медији, упоредни политички системи) нарочито развила област јавне управе и јавних политика. Будући да је ова област у нашој земљи још увек недовољно афирмисана у поређењу са западним државама, ова књига и њено представљање у Часопису треба да дају подстицај за интезивније бављење и изучавање јавне управе.

Методолошка новина је да аутор не посматра јавну управу само у њеном правном и уском значењу, схваћеном као извршни аспект власти, већ је схвата у ширем опсегу (управа као власт, управа као служба и управа као регулатор друштвених процеса).

Друга значајка ове књиге је да аутор истиче разлику између научног схватања и дефиниције јавне управе и њеног позитивно-правног израза у конкретној држави. Стога овај рад поред теоријског значаја има и велики практичан значај, нарочито у нашој земљи, у којој израз јавна управа формално-правно и не постоји. Стога је дискутабилно како је у Србији уопште и могуће вршити реформу јавне управе ако овај концепт није прецизно дефинисан. Сведемо ли реформу само на државну управу – израз који формално-правно постоји у нашим прописима, свешћемо је заправо на веома уско значење (министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације).

Аутор је кроз овај рад извршио својеврсно методолошко и тематско спремање реалитета који се могу подвести под израз јавне управе. Кроз једанаест поглавља и 377 страница, аутор се дотакао свих битних питања везаних за јавну управу, негујући при томе и политиколошки и правни приступ.

Јавна управа се не може схватити без елаборације савремене државе и њене улоге. Стога аутор и полази од ових питања, анализирајући принцип поделе власти, људских права као незаобилазног сегмента при дефинисању улоге савремене државе и критика различитих концепата државе (критика државе благостања). Из ових критика и потребе за реформом државе произилази и потреба за реформом јавне управе као најважнијег манифестног облика државе и управљања.

Пошто је објаснио основе савремене државе и место и значај јавне управе унутар ње, Миленковић се у наредних неколико поглавља бави схватањима управе у теоријском, функционалном и организационом смислу. Након тога, примењујући ове постулате на управу у Србији, пише о позитивно-правном појму управе у Србији како у функционалном тако и у организационом смислу (или, другачије речено, шта све чини управу у Србији и шта све управа ради).

Неколико поглавља књиге посвећено је, рекло би се, кључном проблему јавне управе а то је њена контрола. На које све начине и ко све може да контролише управу? У том смислу постоји две врсте контрола, а то су политичка и правна контрола управе односно спољна и унутрашња контрола. Посебно и веома детаљно обрађена је спољна контрола управе и то спољна правна контрола од стране суда и управних трибунала. Потом је детаљно обрађен омбудсман (заштитник грађана) као облик спољне контроле и систем слободе приступа информацијама (повереник за информације од јавног значаја). Након свега, десето поглавље је посвећено реформи јавне управе и принципима европског управног простора. Како ће се видети, реформе које ЕУ захтева за потенцијалне чланице у суштини се свде на успостављање ефикасне јавне управе и система управљања. То заправо значи успостављање доброг организационог аранжмана и механизма сталног надзора и контроле рада управе (правног и политичког надзора, односно спољне контроле, о чему је било речи). У последњем, једанаестом поглављу, аутор обрађује службенички систем. Читалац ће сазнати какав је то „мерит“ службенички систем и систем „плена“ и шта је заправо појам јавног службеника. Потом је дат приказ службеничког система у Србији и улога и значај службеничких тела у још неколико држава Европе и САД. Поглавље се завршава причом о етици јавних службеника и системом заслуга.

Овим је аутор садржински и тематски у потпуности заокружио причу о јавној управи (о томе шта она јесте и како се схвата, шта је њена улога, како успоставити ефикасну управу и како је контролисати). Сваки од ових сегмената представља и велико поље за даља истраживања, али, што је веома важно, и поља која у нашој земљи треба даље реформисати и унапређивати.

Ова књига је за препоруку свакоме ко жели да се темељно бави јавном управом, али и ономе ко жели да систематизује своје досадашње знање о управи и упозна се са њеним савременим схватањима и проблемима.

* Овај рад је примљен 7. октобра 2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 2. новембра 2015. године.

Приказ књиге: Марко Пејковић,
Ferd H. Mitchell and Cheryl
C. Mitchell, ADAPTIVE
ADMINISTRATION - PRACTICE
STRATEGIES FOR DEALING
WITH CONSTANT CHANGE IN
PUBLIC ADMINISTRATION AND
POLICY, Taylor & Francis Group,
London-New York, 2016.

УДК 35.071.2(049.3

Марко Пејковић



“Администрација данас је фрустрирана мањком доступних увида у то на који начин може да унапреди свој рад. С друге стране, јавност је фрустрирана својим иску-

ством ригидних одлука администрације, а које некад могу да буду арбитрарне, неспроводљиве и супротне праву на приватност. Постоје многи разлози за овакву фрустрацију.” – овим речима Ферд и Шерил Мичел, као аутори нове књиге под називом “Адаптивна администрација” (*Adaptive Administration*), рекли бисмо ваљано, осликавају данашње стање теорије и праксе у области администрације и јавних политика. Због тог разлога, одлучили смо се да српској научној и широкој јавности представимо ову књигу, која према речима самих аутора (иначе врских доктора и мастера јавне администрације са дугогодишњим искуством у раду са државним телима на разним пројектима) има за циљ да ову негативну перцепцију измени.

У првој глави под називом “Теме данас у администрацији и јавним политикама” аутори дају сажетак основних проблема, теоријско-методолошких концепата и практичних увида којима ће се бавити у наредним поглављима књиге. Одмах у очи упада подвлачење аутора о значају *промена* у овој области. Дигитална револуција и мас-медији доносе револуционарне утицаје на рад јавне администрације и садржај јавних политика, тако да су теорије од пре неколико деценија скоро сасвим изгубиле значај за актуелни тренутак. Како се пракса брзо мења, потребно је и да теорија, у извесном степену, мења своје поставке. Аутори одмах предлажу увођење у науку нову врсту теорије коју зову “теорија административне праксе” (*administrative-practice (a-p) theory*). Насупрот некој “инваријантној” теорији администрације која би била у стању да предложи стабилан модел предикције исхода одвојених акција на било ком месту, у било које време или у било којем институционалном окружењу, теорија административне праксе се своди на генерисање низа “ужих” теорија у односу на тачно одређене теме и проблеме администрације и јавних политика.

Генерисање ових теорија се изводи кроз “теоријске генераторе” (*theory generators*), односно оквири или механизме који квалитативном анализом стварају “типове” појава или понашања на основу којих се изводе закључци о највероватнијим и најпожељнијим исходима и стратегијама администратора као одговор на те исходе. Свака акција из спољашње средине, свака унутрашња организациона карактеристика, као и реакција организације на стимулусе из окружења пролази кроз овај филтер “теоријских генератора” у виду класичне типолошке конструкције – свака квалитативна варијабла се претвара једно-димензионалну типологију провучену кроз скале или категорије (*typology categories and*

scales) и она се потом пореди у укрштајућим табелама (*look-up tables*) са другим варијаблама од интереса чиме се изводи закључак о реакцији (*output*). Саме табеле имају изглед вишеструког троструког реда: акција1 (A1) – организација 1 (O1) – реакција 1 (P1); акција 2 (A2) – организација 2 (O2)...

Управо овакво флексибилно поимање теорије (теорија административне праксе) и механизма који их креира (теоријски генератори) чине два основна стуба појма адаптивна администрација. Концепт адаптивне администрације пружа на увид све реалне стратегије реакција органа управе, привредних субјеката, удружења грађана или било које друге организације, на било који стимулус (инпут) из спољашње средине (нпр, потенцијални нови закон или пропис). Стручњаци, политичари и управни органи су тако у стању да формулишу свој став према датом закону или пропису, и то тако да се минимизују трошкови и време одлучивања, али и конфликти актера у административном процесу.

У четвртој и тринаестој глави аутори показују концепт адаптивне администрације на практичном примеру кроз своје вишегодишње истраживање утицаја чувеног закона о здравственој заштити у САД под именом *Affordable Care Act (Obamacare)* на главне субјекте-организације у систему здравствене заштите: болнице, федералне агенције и привредне субјекте који се јављају у улози финансијера целокупног програма. Теоријски генератор у том случају има следећи облик: Акција (A) из спољашње средине се категоризује или скалира према степену финансијске промене коју доноси закон у здравству (велико повећање средстава, мало повећање, мало смањење и велико смањење); организација (O) као степен организационе сензитивности посматраног актера на промене у финансирању (велика, средња, ниска сензитивност) – нпр, степен сензитивности перцепција, интереса и вредности извршних органа организације као последица нових законских решења; реакција (P) као степен сагласности и противљења новом закону (јака подршка, слаба подршка, слабо супротстављање и јако супротстављање). У неким ситуацијама аутори су овакве моделе упростили у виду “дескриптора средњег-нивоа” (*intermediate-level descriptors*) тако да је троструки ланац теоријског генератора постао двострук кроз неколико комбинација акција и реакција:

1. локализована акција + ригидна реакција – комбинација локализованог (ограниченог) утицаја акције на организацију уз ригидан одговор организације (“све по старом”), без воље да се мењају устаљене процедуре

2. локализована акција + адаптивна реакција – без обзира што акција има лимитиран утицај на организацију, унутрашње структуре организације су вољне да искористе сваку шансу за промену кроз флексибилну реакцију и промену својих процедура, што понекад доводи и до претераног реаговања
3. екстензивна акција + ригидна реакција – велики потенцијал за промену организације остаје неискоришћен због ригидног одговора што све може водити каснијој организационој кризи
4. екстензивна акција + адаптивна реакција – доводи до резултата интензивне интеракције, с тим што прилика за промену и већи ризик услед варијабилнијег одговора могу водити како позитивним тако и негативним варијацијама исхода.

Користећи се концептом адаптивне администрације, аутори су дошли до предикција да ће болнице и остали пружаоци здравствених услуга лоше или неадекватно реаговати на законска решења, јер ће имати великих проблема и конфликта у интерној структури, слично су закључили у вези федералних агенција, а потпуно супротно понашање предвидели су за привредне субјекте (флексибилност).

Од посебног значаја су главе VI-X посвећене утицају адаптивне администрације на многе организационе карактеристике као што су: кооперација и конфликт, лидерство, организационе перформансе, ригидност, планирање и буџетирање.

Тако на пример, у шестој глави, аутори развијају фиктивни сценарио (*fictional scenario*), односно дају пример и предлог како би адаптивна администрација могла да се примени и на друге разне случајеве административних пракси кроз призму кооперације и конфликта. Један од њих се односи на овакву хипотетичку ситуацију – један већи град и једна мања општина направе минимално документован и начелан споразум о изградњи заједничког административног центра, али се убрзо догоде крупне промене. Наиме, начелник општине који је склопио договор са градом напусти функцију ради другог посла, а сама општина крене да осећа знатне финансијске губитке због смањених пореских прихода за наредну годину услед неких отказаних инвестиција, па се поставља питање на који ће начин општина финансирати свој део за изградњу заједничког центра са градом. Поставља се питање и како ће град реаговати на новонасталу ситуацију. Односно, како

се изборити са претварањем кооперативних односа на линији град-општина и на линији општинске службе-општинске службе у потенцијално конфликтне, јер су многи планови отказани, многа радна места су угрожена и тешко је замислити одсуство конфликтних односа у тој ситуацији.

Користећи теоријске генераторе, аутори сликају новонастали контекст за сваку од значајнијих општинских и градских служби – административни одсек, пореску службу, ревизорску канцеларију, сектор за планирање и инвестиције, одсеке за природну средину и економски развој, здравствену службу, одељење за процену ризика и слично. Квалитативном анализом, аутори показују како је и на оваквом примеру могуће развити пресек свих могућих реакција актера, и да је на тај начин, много лакше сагледати алтернативне стратегије које стоје пред општинским и градским властима. Тиме је могуће најефикасније решити проблем настао услед отказивања заједничког пројекта са другом страном, узимајући у обзир како економске, тако и социјалне, политичке, организационе и многе друге аргументе.

На крају, научној јавности бисмо скренули пажњу на пету главу књиге посвећену базама података у администрацији (*Big Data Methods as a Resource*). Аутори истичу, полазећи од позитивних искустава многих актера у приватном сектору, да компјутерске базе података, сачињене према најновијим софтверским императивима, могу много да помогну истраживачима јавних политика и администрације да брзо и ефикасно пронађу што више података неопходних за квалитативну анализу и теоријске генераторе концепта адаптивне администрације.

Верујемо да читањем ове књиге, научна и шира јавност могу знатно продубити своје увиде у теоријске и практичне изазове са којима се сусреће дисциплина јавне администрације и јавних политика данас.

* Овај рад је примљен 3. октобра 2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 2. новембра 2015. године.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

За писање рада користити **ћирилично писмо**.

Текст писати у фонту **Times New Roman**, величина фонта **12**, са увученим пасусима и проредом **1,5** и маргинама **Normal 2,5 cm**.

Обим рада не сме бити већи од 36.000 карактера са размаком (приликом провере броја карактера користити: Review/Word Count/Character (with spaces) - активирати опцију *Include textboxes, footnotes and endnotes*).

Име и презиме аутора се пише на средини, малим словима – *Bold* и *Italic* (фонт 12).

Афилијација се пише испод имена аутора на средини, малим словима – *Italic* (фонт 12). Уколико је аутор запослен на факултету, након навођења факултета, наводи се и универзитет (нпр. *Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*). Уколико је аутор запослен на институту, наводи се и град у коме се институт налази (нпр. *Институт за политичке студије, Београд*).

Наслов се пише на средини, великим словима – *Bold* (фонт 14). Фуснота поред наслова служи за навођење назива и броја пројекта у оквиру кога је чланак написан.

Сажетак се пише испод наслова на средини малим словима величина фонта 12. Испод тога пише се текст сажетка у обиму од 100 до 250 речи - фонт 12, *Justify*. Сажетак садржи предмет анализе, циљ рада, коришћене теоријско-методолошке приступе, резултате и закључке рада.

Кључне речи се пишу испод текста сажетка малим словима (фонт 12), и одвајају зарезом. Наводи се од 5 до 10 кључних речи.

Поднаслови се пишу на средини, великим словима - *Bold* (фонт 12) и нумеришу се арапским бројевима. Уколико поднаслов садржи више целина, оне се такође означавају арапским бројевима, и то: 1.1. – малим обичним словима *Bold* (фонт 12).

Начин цитирања:

Фусноте у форми напомена се дају на дну стране у којој се налази коментарисани део текста или навођене литературе. Фусноте уносите командом *Insert – Reference – Footnote*. Фусноте се пишу у фонту **Times New Roman**, величина слова **10**. Фусноте треба поравнати по левој и десној маргини, односно изабрати опцију *Justify*

Приликом навођења фуснота руководити се следећим упутствима:

- **приликом навођења монографије/књиге фуснота мора садржати:**
 - Име и презиме аутора, наслов рада курсивом (*Italic*), назив издавача, место, годину издања и број стране.
 - **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.
- **приликом навођења чланака из часописа:**
 - Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив часописа курсивом (*Italic*), назив издавача, место издавања, број, година излажења и број стране.
 - **Пример:** Миша Стојадиновић, „Од теорије социјалних конфликта до њихових решења“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2009, стр. 67.
- **приликом навођења зборника радова/поглавља из књиге:**
 - Име и презиме аутора, назив рада под наводницима, назив зборника/поглавља курсивом (*Italic*), имена и презимена приређивача зборника у загради, назив издавача, место издања, година издања, број стране.
 - **Пример:** Дејана Вукчевић, „Србија и придруживање Европској унији“, у зборнику: *Србија – политички и институционални изазови* (приредили: Момчило Суботић, Живојин Ђурић), Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 239.
- **приликом навођења извора са Интернета (не смеју прећи више од 10% коришћене литературе):**
 - Име и презиме аутора, наслов чланка курсивом (*Italic*), пуну интернет адресу и датум приступа.
 - **Пример:** Karen Devine, *Stretching the IR theoretical spectrum of debate on Irish neutrality: arguments and evidence in favor of a critical social constructivist framework of understanding*, Internet, http://doras.dcu.ie/609/1/int_pol_sci_29_4_2008.pdf, 05/03/2013
- **приликом навођења архивске грађе:**
 - мора да садржи назив институције у којој се грађа чува, фонд, фасциклу (уколико има), назив документа (ако нема назива документа одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?), место, датум.

- **Пример:** Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894, Извештај Министарства иностраних дела о постављењу конзула, Београд, 19. април 1888.
- **приликом навођења прописа/закона:**
 - Пуним називом прописа/закона, курзивом гласило у коме је пропис објављен, број и година објављивања.
 - **Пример:** Закон о извршном поступку – ЗИП, *Службени гласник РС*, бр. 125/04.
- **приликом навођења публикација у новинама:**
 - Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив новине курзивом, датум објављивања
 - **Пример:** Слободан Кљакић, „Черчиллов рат звезда против Хитлера“, *Политика*, 21. 12. 2004.
- **Код поновљеног цитирања истог извора узастопно на истој страни користити:** Исто, број стране
 - **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.
 - **Исто, стр. 55**
- **Код поновљеног цитирања истог извора уколико није узастопно и на истој страни користити:** Име, презиме аутора, назив извора, нав.дело, број стране.
 - **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.
 - **Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, нав.дело, стр. 54.**

Код уноса табела и графикона користити:

Изнад табеле/графикона центрирано пише се Табела/Графикон, редни број, назив табеле, величина фонта 10.

Испод табеле/графикона пише се Извор: навести извор по правилима цитирања за фусноте, величина фонта 10.

Литература се наводи на исти начин као и у фуснотама, с тим што се прво наводи презиме, па име аутора. Литература је поређана по азбучном реду за изворе на ћириличном писму, који се први наводе, а затим по абecedном реду за изворе на латиници.

За чланке из часописа, зборника као и за поглавља у књигама потребно је навести од које до које стране је чланак или поглавље у зборнику/књизи.

Литература садржи само изворе који су наведени у фуснотама.

Након литературе, латиничним писмом навести **име и презиме** аутора на средини - *Bold* (фонт 12), испод тога **наслов рада** на енглеском великим словима - *Bold* (фонт 14).

Резиме (Resume) се пише на средини, малим словима – *Bold* (фонт 12). Испод тога пише се текст резимеа на енглеском језику у обиму до **1/10** дужине чланка. Резиме садржи резултате и закључке истраживања до којих је аутор дошао у свом раду и то знатно шире него у сажетку.

Кључне речи (Keywords) се пишу малим словима (фонт 12) и одвајају зарезом.

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе и изјаву да тај рад није раније објављиван, тј да рад није аутоплагијат или плагијат. Изјава може да се преузме на интернет презентацији часописа, <http://www.politickarevija.rs>

Текстове слати у електронском облику на адресу redakcija@ajrips.edu.rs.

УПУТСТВО РЕЦЕНЗЕНТИМА

Улога рецензената је да допринесе очувању високог квалитета нашег часописа. Рецензије су анонимне у оба смера. Рок за рецензирање је седам дана од пријема рада. Садржај рецензије је поверљив, те се не сме откривати особама које нису у уредништву часописа. Уколико рецензент у било ком тренутку схвати да постоји било који вид конфликта интереса у вези са радом који треба да рецензира потребно је да о томе што пре обавести редакцију. **Приликом рецензије рукописа, рецензент треба да попуни рецензентски лист у прилогу.**

Име, презиме и звање аутора текста:

Назив рада:

Актуелност, друштвени и научни значај разматране теме:

У којој мери је аутор јасно назначио теоријски, методолошки приступ у раду:

Да ли је рад заснован на савременој и релевантној литератури, посебно у којој мери је аутор користио најновије резултате објављене у научним часописима и зборницима (посебно часописи и зборници из политикологије).

Научни и друштвени допринос рада. Општи коментар о квалитету рада:

Ваша сугестија аутору за побољшање квалитета рада, ако је потребно:

Молимо Вас да одаберете једну од препорука за категоризацију рада:

1. Оригинални научни рад
2. Прегледни рад
3. Научна критика, полемика и осврти

Молимо Вас да одаберете једну од препорука о публикавању овог рада:

1. Објавити без измена
2. Објавити уз мале измене
3. Након корекције, рад послати на нови круг рецензије
4. Одбити

Додатни коментари за уредника који се тичу етичких (плагијаризам, превара, итд.) или неких других аспеката рада, а који ће уреднику помоћи у доношењу коначне одлуке о даљем статусу рада.

Датум оцене рада

Име, презиме и научно звање рецензента:

CIP Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

35

АДМИНИСТРАЦИЈА и јавне политике
= Administration and Public Policy / главни и
одговорни уредници Дејан Миленковић,
Петар Матић. Год. 1, бр. 3 (2015) .
Београд : Институт за политичке студије,
2015 (Београд : Планета принт). 23 cm

Три пута годишње.

ISSN 2406 2529 = Администрација и јавне политике

COBISS.SR ID 214588684