

Veran Stančetić¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Javne politike u Srbiji: u službi svih građana ili interesnih grupa?

SAŽETAK

Pri analizi javnih politika koristi se veći broj teorijskih modela, kao što su: pluralizam, elitizam, mrežna teorija, racionalizam, inkrementalizam... Upotrebna vrednost ovih pristupa uslovljena je kontekstom unutar koga se javne politike analiziraju. Shodno tome, obrazlaže se tvrdnja da načini na koji se javne politike u Srbiji kreiraju govore u prilog postavkama elitističke teorije. To znači da su javne politike u Srbiji najčešće oblikovane pod uticajem male grupe ekonomske i političko-upravljačke „klase”, što je često protivno opštem interesu, što se manifestuje u jačanju onih koji su već jaki i slabljenju statusa velikog broja građana (što znači da su javne politike u osnovi socijalno nepravedne). Ova polazišta se obrazlažu na primeru dve javne politike. Prvi su subvencije poljoprivrednicima, od kojih najveću korist imaju najbogatiji. Drugi primer je obavezno uvođenje fiskalnih kasa, od kojeg su oslobođene pojedine grupe (poput advokata ili taksista), najverovatnije zbog dobre pregovaračke pozicije a ne snage objektivnih argumenata. U završnom delu nude se potencijalna rešenja

1 Kontakt: veran.stancetic@fpn.bg.ac.rs

koja bi uticala na inhibiranje elitističkog a podsticanje pluralističkog i mrežnog (u biti demokratskog) načina kreiranja javnih politika u Srbiji.

KLJUČNE REČI: javne politike, interesna grupa, subvencije, demokratija, Srbija

1. UVOD

Cilj ovog rada je generalna procena javnih politika u Srbiji sa aspekta njihove socijalne pravde. Pod socijalno pravednim javnim politikama podrazumevamo pre svega one javne politike koje su bez sumnje u funkciji javnog interesa i čiji je teret ili trošak realizacije pravedno raspoređen. Suprotno tome, nepravedne javne politike su one koje su u funkciji samo pojedinih interesnih grupa i koje već jake aktere u društvu čine još jačim, a slabe slabijim. Ovo bi trebalo da bude osnova razlikovanja pravednih i nepravednih javnih politika, a da bi ovaj princip u praksi mogao da se primeni neophodan je efikasan sistem nadgledanja učinaka javnih politika (efikasno javno upravljanje).

Izraz javne politike je prilično uopšten i da bi se doneo sud o tome da li su i u kojoj meri one u Srbiji socijalno pravedne bilo bi ih potrebno analizirati po svim sektorima (ekonomska politika, poljoprivredna, zdravstvena, obrazovna, ekološka...). Razume se da to nije moguće u radu ovog obima. Umesto toga, cilj je da se ukaže na indikatore i elemente sistema javnih politika i javnog upravljanja u Srbiji koji potkrepljuju osnovanost hipoteze da su javne politike često u funkciji dobro organizovanih grupa, a na uštrb slabijih, te da su u biti socijalno nepravedne.

Da bi se ovaj cilj ostvario, najpre su ukratko predstavljeni teorijski koncepti i modeli na osnovu kojih se analiziraju i objašnjavaju javne politike. Potom je opisana pozadina problematike ovog rada i postavljeno istraživačko pitanje. S obzirom na složenost tematike i okvire ovog rada dato je podrobnije objašnjenje metodološkog pristupa i svrhe rada, te upotrebne vrednosti zaključaka do kojih se došlo. Potom su predstavljene dve studije slučaja koje govore u prilog postavljenih hipoteza, a potom je ukazano na još nekoliko indikativnih pojava koje, po autoru, ukazuju na prirodu sistema javnog upravljanja u Republici Srbiji, te socijalnu (ne)pravednost javnih politika.

2. POZADINA PROBLEMA I ISTRAŽIVAČKO PITANJE

Moć je jedna od ključnih kategorija politike i nauke o politici (Simeunović 2009, 99–104). U nekoj zajednici, moćan je onaj akter koji ima kapacitet da svoje viđenje sveta ili neku odluku za koju smatra da je ispravna (ili da mu je u interesu) nametne i ostalima. Drugačije rečeno, moćan je onaj ko ima mogućnost da donosi pravila i realizuje svoje interese čak i onda kada se drugi tome

protive. Međutim, da moć i sila (koja obično ide uz nju) ne bi prerasli u nasilje u modernoj demokratskoj državi primenjuju se brojni mehanizmi koji treba da je obuzdaju i ograniče. Najpre, to je podela vlasti (na zakonodavnu, izvršnu i sudsku), ali i brojni drugi mehanizmi koji treba da dovedu do horizontalne i vertikalne raspodele i uravnoteženja moći.

Pitanje izvora i prirode političke moći od davnina je predmet interesovanja filozofa i političkih mislilaca. U modernom dobu uobličila su se dva osnovna i međusobno suprotstavljena pristupa fenomenu moći i politici: elitizam i pluralizam.

Osnove elitizma se najbolje mogu identifikovati na osnovu radova najvažnijih predstavnika ovog pristupa (Vilfredo Pareto (1848–1923), Gaetano Mosca (1858–1941), Robert Michels (1876–1936)). Suština ovog pristupa ogleda se u stanovištu po kome je realna moć uvek u rukama malobrojne grupe ljudi (elite). Iako mogu postojati razne institucije koje ograničavaju moć, po gledištima elitista to je više demokratski „dekor” jer istinska moć je uvek u rukama jedne relativno stalne grupe ljudi (oligarhija), a čitav sistem je u funkciji ostvarenja interesa te grupe.

Opozitni pristup elitističkoj teoriji jeste pluralizam. Osnovno polazište ove teorije je da postoji više centara moći u društvu a ne samo jedan, kako tvrde elitisti, jer postoji i više izvora moći (ugled, obrazovanje, novac, formalna vlast, socijalni kontakti, harizma...). Valja istaći da je ova teorija i normativistička jer se pluralizam moći smatra poželjnim stanjem jednog društva. Otuda se pluralisti zalažu za decentralizaciju (administrativno-političku i ekonomsku) kao poželjan vid suočavanja sa nekim negativnim pojavama (post)industrijskog društva. I dok elitisti smatraju da je ravnoteža ili stabilnost jednog sistema posledica delovanja vladajuće elite kojoj odgovara da konzervira sistem (u kom je ona elita), pluralisti smatraju da je to posledica ili rezultanta većeg broja društvenih grupa i njihovih interesa i moći.

Jedan od najznačajnijih modernih predstavnika pluralizma jeste Robert Dahl (1915–2014), čiji je rad delom nastao kao kritika elitizma (Dahl 1958, 436–469). Naravno, ni Dahl niti drugi pluralisti ne misle da je moć u društvu jednako raspodeljena već da svako ima manju ili veću mogućnost uticanja na donošenje javnih odluka (Hill 2010, 28). Dahl je ustanovio da istraživač koji se interesuje za prirodu moći unutar jednog društva mora da analizira **konkretne odluke** i različite preferencije onih koji su na razne načine učestvovali u odlučivanju. Rezultate primene ovog pristupa objavio je u knjizi *Who Governs*, u kojoj je na osnovu analize odlučivanja prikazao kako je američki grad *New Haven* u periodu od kraja 18. do polovine 20. veka prešao iz oligarhije u pluralizam, odnosno u situaciju u kojoj nijedna osoba ili grupa nije stalno dominantna (Dahl 1961).

Dakle, elitizam i pluralizam se mogu shvatiti kao osnovni i opozitni pristupi objašnjavanju politike i fenomena moći u jednom društvu, koji su tokom vremena imali brojne kritike i trpeli uticaje drugačijih pristupa. Vremenom je dolazilo do „elitizacije pluralizma”, ali i do „pluralizacije elitizma”, pa su tako

nastali noviji koncepti i teorije poput korporativizma (te brojnih varijacija) i mrežne teorije.

U studijama i udžbenicima javnih politika pri analizi kreiranja, primene i efekata javnih politika i uopšte objašnjavanju prirode jedne javne politike koriste se i navode upravo ovde pomenuti pristupi, ali i: inkrementalizam, javni izbor, procesni model i grupna teorija (Dye 2017, 9–24; Dunn 2018, 47–54; Hill 2005, 25–109). Svaki od ovih pristupa objašnjava i fokusira se na pojedine aspekte života javnih politika, pa se može reći da su oni pre komplementarni nego opozitni. Stoga svi mogu biti od koristi istraživaču u zavisnosti od konkretnog istraživanja i konteksta. Tako, inkrementalizam ukazuje na postepene i uglavnom male promene u javnom sektoru i javnim politikama, odnosno objašnjava aktuelnu javnu politiku kao varijaciju prethodne. Teorija javnog izbora ukazuje na motive ili pokretače raznih društvenih aktera, te se njihovo ponašanje i odluke koje podržavaju (ili protiv kojih se bore) objašnjavaju u funkciji ostvarenja njihovog cilja ili interesa (npr. političar nastoji da dođe na vlast ili da je očuva ako je već na vlasti, službenik da upravlja što većim javnim budžetom, preduzetnik teži profitu, prodavac teži što višoj ceni a kupac nižoj...). Ova teorija se često vezuje za racionalizam, ali treba napomenuti da je reč prvenstveno o racionalizmu načina dolaska do cilja, dok cilj sam po sebi ne mora biti racionalan pogotovu sa tačke gledišta javnog ili opšteg interesa. Procesni model, kao što i samo ime sugeriše, fokusira se na proces nastanka i primene javne politike. Taj proces se zasniva na racionalizmu (i to racionalizmu cilja sa gledišta opšteg interesa) i sastoji se iz nekoliko ključnih faza: identifikacija problema, generisanje solucija i odabir optimalne, zvanično usvajanje, realizacija i ustanovljavanje efekata. Grupna teorija je varijanta pluralističke teorije primenjene na objašnjavanje javnih politika. Po njoj je javna politika rezultat tj. ravnoteža koja nastane kao posledica pri borbi grupa za svoje, tj. grupe interese, a uloga vlasti je da upravlja grupnim konfliktima kroz postavljanje pravila igre radi stvaranja kompromisa (više o ovim pristupima: Stančetić 2020, 51–65).

Osnovna intencija ovog rada jeste da se ponudi odgovor na pitanje: da li je za objašnjenje prirode i suštine javnih politika u Srbiji adekvatniji pristup zasnovan na elitističkom ili pluralističkom pristupu? Drugim rečima, pitanje je: **da li su javne politike u Srbiji prvenstveno u službi malobrojne političko-ekonomske elite (tj. nepravedne) ili u službi svih građana i opšteg interesa (odnosno pravedne)?**

3. METODOLOŠKI IZAZOVI I HIPOTEZE

Pre nego što se dublje uđe u postavljeno istraživačko pitanje, potrebno je skrenuti pažnju na dva pitanja koja bitno utiču na metodološki okvir i svojevrсна ograničenja ovog rada. Prvo je kompleksnost predmeta (javne politike), a drugo pitanje *telosa* javnog interesa.

Prvo, izraz javne politike ukazuje na brojne i kompleksne pojave. Pod javnim politikama se podrazumevaju sektorske politike poput obrazovne, zdravstvene, ekološke, poljoprivredne itd. Takođe, u literaturi nema jednoznačnog i univerzalno prihvaćenog određenja javne politike (Đorđević 2009, 15). Ona se može shvatiti prilično uopšteno kao sve što vlast čini (Dye 2017, 1–2) ili kao skup akcija koje vlast preuzima kako bi se ostvario neki društveni cilj (Hill 2005, 6–7).

Istraživanje ukupnog javnog sektora, tj. svih ili većine javnih politika u Srbiji kako bi se došlo do odgovora na postavljeno pitanje, bio bi zahtevan istraživački projekat na kom bi trebalo da radi istraživački tim (veći broj ljudi), što, razume se, prevazilazi okvire ovog rada. Umesto toga, primeniće se manje zahtevan pristup, a to je da se polazno istraživačko pitanje razvije u nekoliko konkretnijih pretpostavki (hipoteza) a potom će se na osnovu prisustva određenih pojava (indikatora) i ilustrativnih studija slučajeva doći do konstatacije o najverovatnijim karakteristikama, odnosno o prirodi javnih politika u Srbiji. Zaključci do kojih se dođe mogu biti osnova za dalja, produbljena i kompleksnija istraživanja.

Shodno rečenom, jedna od **osnovnih pretpostavki** ovog rada je da je netransparentnost javnih politika ozbiljan signal ili indikator da javne politike nisu u službi javnog interesa. Transparentnost se odnosi na sve faze javne politike (način njenog kreiranja, jasna sadržina javne politike i njene efekte). Važi i obrnuta pretpostavka, a to je da ukoliko su javne politike zaista efikasne i ostvaruju prihvaćene društvene ciljeve onda nema ni povoda (motiva) da se prikrivaju podaci i informacije o javnim politikama (uključujući sklopljene ugovore javnog i privatnog sektora, budžetske troškove i sl.). Stoga, odsustvo sistematskog praćenja efekata javnih politika, prikrivanje javnih ugovora, budžetskih troškova i načina njihovog trošenja povlači sa sobom konstataciju da su takve javne politike u nečijem ličnom ili parcijalnom (grupnom) interesu, odnosno da su socijalno nepravedne.

Iz dosadašnjeg teksta se nazire da je osnovni kriterijum valjanosti jedne javne politike to da li doprinosi opštem (javnom interesu). Međutim, pitanje je šta je javni interes i kako ga operacionalizovati tokom istraživanja. Na ovo se odnosi druga napomena o prirodi ili sadržini javnog interesa.

Sa stanovišta političke teorije reč je o kontroverznoj kategoriji budući da nema univerzalnog gledišta na javni interes. Starije koncepcije javnog interesa baziraju se na tri pristupa ili teorije. Jedna dolazi od teoretičara društvenog ugovora (Hobs, Lok, Ruso). Druga je utemeljena na klasičnom liberalizmu i u prvi plan ističe pojedinca i njegov interes, te pragmatizam i utilitarizam (najznačajniji predstavnik ovog pravca je Džeremi Bentam). Zapravo, po ovoj tradiciji javni ili opšti interes nije nešto što objektivno postoji već je samo agregat (ili zbir) pojedinačnih interesa. Nasuprot tome stoji Hegelova i Marksova teorija interesa koje se zasnivaju na „veri” u postojanje objektivnog opšteg interesa.

Savremene koncepcije interesa se baziraju na tradicionalnim gledištima i osnova njihovih razlika jeste u uverenju da li javni interes objektivno postoji ili je on samo sublimat, tj. rezultat delovanja interesnih grupa i njihovih pritisaka (Pavlović 1993, 433).

Jedna od njih je teorija interesnih grupa čiji su najznačajniji predstavnici Artur Bentli (1870–1957) i Dejvid Truman (1913–2003). Po njoj je javni interes mit i fikcija, tj. ne postoji objektivno, a politika je samo borba grupa za ostvarenje njihovih interesa. Shodno tome, najmoćnija grupa svoj interes nameće i predstavlja kao opšti.

Druga važna savremena koncepcija interesa dolazi od pluralističke teorije, po kojoj ono što se uobličava kao javni interes nastaje u okvirima formalne vlasti ali na koju utiču brojne grupe i akteri iz društva. Smatra se da niko nema stalnu prevlast u zajednici, te da je struktura moći promenljiva, a, posledično tome, i ono što se u datom trenutku smatra javnim interesom. Stvarni odnosi moći u jednom društvu se po pluralistima mogu identifikovati na osnovu analize konkretnih odluka. Ta analiza se svodi na nekoliko logičnih segmenata: 1. odabrati političku odluku za analizu, 2. identifikovati aktere koji su učestvovali u njenom oblikovanju, 3. istražiti njihovo ponašanje tokom donošenja odluke i 4. ustanoviti ishod procesa odlučivanja.

Ipak, i pored ovih kontroverzi na teorijskom planu, situacija je nešto jednostavnija na terenu realnosti i konkretnih slučajeva. Jasno je da je u javnom interesu dobra infrastruktura, niska stopa kriminala ili čist vazduh. Isto tako je jasno da nije u javnom interesu preplaćena roba ili usluga koje neki javni organ nabavlja od privatnog sektora, odnosno da nije u interesu nedomaćinsko upravljanje novcem iz javnog budžeta. Postoje i realne situacije kada nije jasno šta je javni interes, tj. kako se postaviti između nekih konfrontiranih gledišta, pa i vrednosnih sistema (npr. između poslodavaca i radnika, između mesne industrije i pokreta vegetarijanaca, ili između liberalnih pokreta LGBT aktivista, sa jedne strane, i tradicionalista, sa druge). U prvom slučaju kao ispravne izgledaju objektivističke koncepcije interesa, a u drugom subjektivističke i utilitarističke.

Imajući na umu rečeno, rad će se bazirati na kombinaciji studija slučaja i indikatora koji ukazuju na opštu tendenciju posmatranog predmeta (tj. javnih politika u ovom slučaju), uz odgovarajuću primenu pominjanih teorijskih postavki.

Kada je reč o studijama slučaja, biće detaljnije predstavljene subvencije poljoprivrednicima i odluke o fiskalnim kasama (i izuzimanje advokata) kako bi se ilustrovala priroda dve konkretne odluke / politike. Kada je reč o indikatorima koji ukazuju na generalne tendencije biće kratko ukazano na dostupnost javnih ugovora, ali i strukturu javnog budžeta, kako bi se pokazalo ko trpi najveći pritisak pri njegovom punjenju.

4. SLUČAJ 1: SUBVENCIJE ZA RAZVOJ POLJOPRIVREDE

4.1. Opšte karakteristike subvencija

Moderne vlasti su pozvane da se ponašaju preduzetnički i da aktivno podstiču ekonomski razvoj i ostvarenje društvenih ciljeva (Osborne, Gaebler 1993; A. Link, J. Link 2009). U tom kontekstu vlastima je na raspolaganju veliki broj instrumenata u koje spadaju i grantovi, odnosno subvencionisanje. Sa aspekta javnih politika korišćenje nekog instrumenta pa i subvencija je opravdano ukoliko se prethodno postavljen cilj tim instrumentom ostvaruje. To znači da je uslov opravdanosti subvencije postojanje i dostupnost jasnih informacija o postavljenim ciljevima, detaljima njene primene (ko tačno i koliko dobija) i ostvarenim rezultatima. Ukoliko nešto od ovoga nedostaje otvara se prostor za sumnju u svrsishodnost subvencije i neracionalno korišćenje novca iz javnog budžeta.

Takođe, u literaturi (naročito oslonjenoj na teoriju javnog izbora) postoji osnovana sumnja da političari subvencijama kupuju podršku neke grupe. Uz to stoji i opaska i da se u praksi često događa da subvenciju ne dobija onaj kome je ona zaista nužna, već dobro organizovane grupe koje imaju bliske kontakte sa vlastima ili kapacitet da vrše pritisak na nju, sa ciljem da im vlast omogući kakvu beneficiju. Osim toga, primećeno je da subvencija jednom kada se uvede teško se ukida, i što je i najproblematičnije, primećeno je da najveći procenat izdvojenog novca za neku oblast, odnosno grupu dobija nekoliko procenata najjačih članova te grupe.

Ilustrativan primer navodi Farid Zakarija u svojoj knjizi *Budućnost slobode*, kada su u SAD 1954. godine uvedene subvencije za određenu vrstu vune jer se u to vreme koristila za izradu vojnih uniformi. Samo nekoliko godina kasnije počela su se koristiti sintetička vlakna, zbog čega je subvencionisana vuna prestala da se koristi za izradu uniformi. Međutim, zbog pritiska farmera i njihovih lobista ta subvencija se isplaćivala naredne četiri decenije. Takođe, u ovom primeru se navodi i to da je od 100.000.000 dolara namenjenih proizvođačima pomenute vrste vune više od 50% ove sume dobilo 1% rančera (Zakarija 2004, 160–161).

U literaturi se, pri potvrđivanju hipoteze da su javne politike pre u funkciji dobro organizovanih grupa nego javnog interesa, navodi i to da su tokom sedamdesetih godina prošlog veka razvijene zemlje imale visoke carine na finalne proizvode, osrednje na polufabrikate i niske na sirovine. Ovo se objašnjavalo činjenicom da je, po pravilu, uvoznika sirovina malo, pa zato mogu da se brže organizuju i efektno deluju na vlast, dok je to mnogo teže velikom broju disperziranih uvoznika gotovih proizvoda. Sličnim mehanizmom se objašnjava i to da je poljoprivredni sektor jak a subvencije visoke u državama gde se poljoprivredom bavi mali procenat stanovništva (2–4%), a slab u državama gde se veliki broj ljudi bavi poljoprivredom (preko 30%) (Prokopijević 2000, 332).

Navedene opšte tendencije subvencija (ali i drugih instrumenata, odnosno javnih politika generalno), a koje su ilustrovane kroz date primere, takođe podržava i rad i nalazi istraživača grupa u javnom sektoru kao što su Mancur Olson (1932–1998) i Iain McLean (1946).

Suština nalaza ove dvojice autora može se svesti na to da snaga neke grupe da deluje na vlast ključno zavisi od intenziteta interesa i broja članova (homogenost) grupe. Naime, što je grupa malobrojnija i homogenija a njihov interes višeg intenziteta to će grupa biti jača i sposobnija da utiče na vlasti i time obezbedi javnu politiku koju preferira (Olson 1971, 53–57). Na primer, ukoliko u jednoj državi postoji jedan ili nekolicina proizvođača automobila oni će lako stupiti u kontakt, organizovati se i delovati ka vlasti u cilju da se donese odluka o visokim carinama na uvoz automobila. Nasuprot njima stoje kupci kojima bi u interesu bile niske carine ili potpuno slobodan uvoz jer bi imali niže cene i veći izbor pri kupovini auta. Međutim, uprkos tome, verovatnoća da će se kupci organizovati i boriti protiv politike koju zastupaju proizvođači automobila je minimalna (bar po pomenutom modelu) jer je reč o veoma disperziranoj grupi velikog broja članova čiji je interes niskog intenziteta. Naime, iako bi kupcu više odgovarala niska cena, on auto ne kupuje često i to što će ga platiti nešto više nije mu od krucijalne i životne važnosti, dok proizvođač automobila u slučaju liberalnog uvoza može da pretrpi velike gubitke ili čak da bude potpuno potisnut sa tržišta, usled izloženosti jakoj konkurenciji. Treba uočiti pravilnost koja se ogleda i u datom primeru, a to je da mnogobrojna i slabo organizovana grupa plaća malobrojnoj i dobro organizovanoj grupi.

4.2. Subvencije u poljoprivredi u Srbiji

Posmatrano iz vizure prosečnog poljoprivrednika ili farmera u Srbiji (što znači malog, jer prosečno gazdinstvo ima svega 5,5ha (Ševarlić 2015)), subvencije koje dobije iz republičkog budžeta mogu izgledati kao sasvim opravdan i razumljiv instrument državne pomoći u podsticanju razvoja poljoprivrede. Međutim, ukoliko bi se sagledala ukupna količina isplaćenog novca po ovoj osnovi postoje indicije (mada nema preciznih podataka) da najveći deo isplaćenog novca dobija manji broj „velikih igrača” u ovoj oblasti koji vremenom postaju sve moćniji, dok prosečan farmer gubi bitku na tržištu.

U Strategiji poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. navedeni su podaci o distribuciji agrarnog budžeta za period 2010–2012. po okruzima. Zanimljivo je da grad Beograd spada u sam vrh ove liste, a 2012. godine Beograd je bio područje u kome se najviše isplatilo novca iz agrarnog budžeta. Nameće se pitanje kako je to moguće, kada je obradivog zemljišta na području Beograda malo (u poređenju sa mnogim drugim okruzima). Odgovor leži u tome što se novac iz agrarnog budžeta isplaćuje vlasnicima koji mogu da žive bilo gde u zemlji, nevezano za mesto zemljišta koje je u njihovom vlasništvu ili zakupu. Ipak, činjenica da se veliki deo novca namenjen

agraru isplaćuje u Beogradu ukazuje na to da je verovatno reč o ljudima iz sveta razvijenog biznisa koji poseduju farme ili obrađuju zemljište širom Srbije.

Skorijim propisima uvodi se svojevrsna uravnoteženost kada je reč o grantovima i subvencijama u poljoprivredi, ali i dalje ostaje mogućnost da najveći i najjači u ovoj oblasti dobijaju najviše novca iz budžeta, čime se podstiče dalje njihovo jačanje, a što je vrlo često na štetu ogromnog broja malih poljoprivrednika (ovo je naknadno u tekstu objašnjeno). Na primer, u *Zakonu o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju* (Sl. glasnik, br. 101/2016) i sekundarnim propisima subvencije za biljnu proizvodnju ograničavaju se na 20 hektara. Takođe, pravo na subvenciju (tj. podsticaje kako piše u našim propisima) se ostvaruje za najviše 5.000 tovnih svinja, dok, sudeći po navedenom propisu, nema ograničenja za broj goveda (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede 2018, Pravilnik).

Da bi se bolje razumela izneta problematika treba je razmotriti na realnom primeru. Pretpostavimo da farmer poseduje 10ha zemljišta na kome proizvodi hranu za tov stoke, koja je njegov krajnji proizvod. Sa 10 hektara zemljišta može godišnje da se utovi okvirno oko 250 svinja ili 20–25 goveda. Na osnovu aktuelnih isplata poljoprivrednicima (2022. godina), on na godišnjem nivou iz agrarnog budžeta dobija subvencije (podsticaje) na sledeći način: svega 4.500 dinara po hektaru za biljnu proizvodnju i 1.000 dinara po grlu ukoliko tovi svinje, odnosno 15.000 dinara po grlu ukoliko tovi goveda. Ukupna suma novca, na godišnjem nivou, koju bi ovaj farmer dobio iz agrarnog budžeta je 295 000 dinara ukoliko tovi svinje, odnosno 420.000 dinara ukoliko tovi goveda (orientaciona računica).

Međutim, po vrlo sličnom principu novac dobija i farma gigant u kojoj se tovi više hiljada grla. Sama ta činjenica govori da je reč o velikom i snažnom proizvođaču, koji sa državnim subvencijama postaje još snažniji. Važna napomena ovde je i to da su ovako velike farme i farmeri često istovremeno i vlasnici velikih pogona za preradu i trgovinskih lanaca. Oni takođe kupuju živu stoku od sitnih farmera i često su u situaciji da diktiraju cene na tržištu, čime se najveći broj (malih) farmera u Srbiji dovodi u nepovoljan položaj. Inače, u EU se dosta vodi računa o tome da oni koji su veliki posednici zemljišta ili su veliki farmeri istovremeno nisu i vlasnici velikih pogona za preradu jer se nastoji da se manji poljoprivrednici (i njihova samostalnost) očuvaju, tj. da ne budu namamna radna snaga velikih pogona (Strsoglavec 2021).

Na osnovu rečenog sledi sasvim osnovana pretpostavka (ili sumnja) da najveći deo novca namenjenog za razvoj poljoprivrede dobija mali broj velikih farmera. Ova pretpostavka direktno zadire u pitanje pravednosti ovakve politike, jer jaki postaju još jači dok srednji i mali (uprkos tome što i oni dobijaju podsticaj) slabe, tj. postepeno „gube bitku” na tržištu od velikih igrača.

Da bi se ovakve hipoteze odbacile ili dokazale neophodna je potpuna **transparentnost javne politike**, odnosno u ovom slučaju postojanje i dostupnost dovoljne količine podataka o subvencijama.

Najpre, prvi uslov je da se jasno zna i prikaže koliko je i ko tačno dobio subvencija iz agrarnog budžeta. Ovo bi uključivalo razvrstavanje farmera u kategorije po veličini i jasne informacije o raspodeli novca.

Drugi i zapravo ključni uslov da bi sadašnji sistem subvencija bio opravdan (a navedene sumnje odbačene) jesu javno dostupne i jasne informacije o pozitivnim efektima politike. To prejudicira i prethodno ustanovljene jasne i kvantifikovane ciljeve.

Međutim, ni jedan ni drugi uslov u Republici Srbiji nije ispunjen. Kada je reč o raspodeli novca na male, srednje i velike farmere (ali i po nekim drugim osnovama, npr. da li je reč o poljoprivredniku vlasniku domaćinstva ili kompaniji koja ima zemljište i farme) podaci ne postoje. Istina, Ministarstvo poljoprivrede i Uprava za agrarna plaćanja jesu u zakonskoj obavezi da vode transparentnu politiku, međutim, nije precizirano šta to tačno znači, niti Ministarstvo uvek realizuje svoje zakonske obaveze. Konkretno, u *Zakonu o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju* (Sl. glasnik, 101/2016) propisano je da Ministarstvo vodi Registar podsticaja u poljoprivredi (član 11), te da objavljuje godišnji izveštaj o stanju u poljoprivredi i efektima mera – tzv. Zelena knjiga (član 12). Zaista, Zelena knjiga se objavljuje i javno je dostupna na internet strani Ministarstva poljoprivrede.² U njoj se nalaze razni podaci ali nema podataka o raspodeli novca po kategoriji veličine farmera, niti je rađena analiza neposredne veze subvencija i njihovih efekata na razvoj poljoprivrede. Osim Zelene knjige, postoje i drugi dokumenti i propisi u kojima se jasno vidi koliko je ukupno novca planirano i isplaćeno tokom godine, međutim, to se vidi samo za određene linije kao što su premije, podsticaji za proizvodnju, podsticaji merama ruralnog razvoja itd. (UAP 2017, Realizacija subvencija u poljoprivredi u 2017. godini). Takođe, ovi podaci su dostupni i u *Uredbi o raspodeli podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju u 2022. godini*. Dakle, transparentno je to koliko se ukupno novca izdvaja i za koje konkretne svrhe. Međutim, ne zna se kome je tačno raspoređen taj novac niti koji su efekti tih davanja.

Ipak, kao najjači doprinos argumentaciji koja ide u prilog iznete hipoteze, odnosno sumnji u pravednost i efektivnost ove politike, jesu izveštaji Državne revizorske institucije (DRI). U *Izveštaju o podsticajima merama ruralnog razvoja* jasno je rečeno da se ove mere neadekvatno realizuju, te da nije moguće jasno ustanoviti njene efekte. Kao generalni zaključak i prva rečenica ovog izveštaja stoji: „Iako je izdvojeno najmanje 26 milijardi dinara za podsticaje merama ruralnog razvoja, nije moguće oceniti stepen ostvarenja ciljeva politike ruralnog razvoja, zato što planska akta nisu blagovremeno doneta i ne sadrže očekivane rezultate pojedinih mera” (DRI 14.12.2019, 6). Ovaj generalni zaključak je baziran na tri konkretnija, koja takođe ukazuju da planski okvir nije u potpunosti uspostavljen, te da Ministarstvo ne vodi registar podsticaja, često

2 <http://www.minpolj.gov.rs/korisna-dokumenta-i-linkovi/?script=lat>

menja obime podsticaja, kriterijume za ostvarivanje prava na podsticaje, što je dovelo do izostanka potpunog efekta realizovanih mera. Konačno, zaključeno je da Ministarstvo ne prati u dovoljnoj meri efekte pomenutih mera (DRI 14.12.2019, 6–7).

Vrlo slično i u *Izveštaju o efektivnosti podsticaja u stočarstvu* zaključak je da: „Iako je u periodu 2016–2018. godine Republika Srbija iz budžeta izdvojila oko 28 milijardi dinara za podsticaje u stočarstvu, nije došlo do povećanja broja grla kod pojedinih vrsta životinja, proizvodnje mesa i povećanja izvoza u oblasti stočarstva”. (DRI 17.12.2019, 6)

Takođe, kada se proanaliziraju preporuke koje DRI daje opserviranim institucijama (Ministarstvo poljoprivrede i Uprava za agrarna plaćanja), one nisu ništa drugo do zahtevi za kvalitetnim vođenjem javne politike, baš oni koji se nalaze i u pomenutim udžbenicima o javnim politikama (videti rezime i preporuke na str. 2 ovog izveštaja).

5. SLUČAJ 2: ADVOKATI I FISKALNE KASE

Drugi primer koji govori u prilog tezi da su javne politike prvenstveno u funkciji dobro organizovanih grupa koje imaju kapacitete da vrše intenzivan pritisak na vlast i/ili imaju bliske veze sa njom jeste slučaj obavezne fiskalizacije. Ova obaveza uvedena je Zakonom o fiskalizaciji (Sl. glasnik RS, br. 153/2020 i 96/2021) i njime se praktično uvodi da je svaki obveznik poreza na prihode od samostalne delatnosti i poreza na dobit pravnih lica u obavezi da ima fiskalnu kasu. Uvođenje obavezne fiskalizacije za one koji je nisu ranije morali koristiti predstavlja trošak, ali i povećava broj mogućnosti za greške koje mogu dovesti do prekršajnih postupaka i plaćanja kazni. Kako obveznicima fiskalizacije ova novina predstavlja dodatni trošak nije neočekivano da su se javili zahtevi raznih grupa da budu izuzeti iz ove obaveze. Danas (septembar 2022) najveći broj preduzetnika i preduzeća moraju da imaju fiskalne kase, poput frizera, vulkanizera, škola stranih jezika i mnogi drugi. Međutim, fiskalne kase ne moraju da imaju advokati, taksisti i još neke delatnosti.

Naime, nedugo nakon usvajanja pomenutog Zakona, usvojena je i uredba kojom se izuzimaju neke delatnosti od obavezne fiskalizacije. Njen naziv glasi: *Uredba o određivanju delatnosti kod čijeg obavljanja ne postoji obaveza evidentiranja prometa na malo preko elektronskog fiskalnog uređaja* (Sl. glasnik br. 32/2021, 117/2021 i 51/2022). Reč je o kratkom propisu od svega nekoliko članova u čijem trećem članu stoji spisak delatnosti izuzetih iz obaveze posedovanja fiskalne kase, a među njima su i „pravni poslovi izuzev aktivnosti javnih beležnika i izvršitelja” (odnosno advokati i advokatske kancelarije). Takođe, kao i u mnogo drugih slučajeva, ova Uredba je doneta bez jasno postavljenih ciljeva i argumentacije.

Rešenje po kojem bi advokati (tj. njihove kancelarije i usluge) bili izuzeti iz obavezne fiskalizacije imalo bi smisla ukoliko bi postojali jaki i nepobitni argumenti za to. Međutim, analiza argumentacije koju su advokati, tj. njihovi predstavnici isticali svodila se na samo jedan razlog, a to je da bi se fiskalizacijom stvorila mogućnost kontrole od strane poreskog službenika koja bi narušila poverljivost između klijenata i advokata (Jovanović 2021). Međutim, ono što nije pojašnjeno u zahtevima i argumentaciji advokata jeste pitanje na koji način fiskalizacija narušava princip poverljivosti, budući da fiskalna kasa nije mehanizam koji otkriva identitet ljudi, niti joj je to svrha. Njena svrha je da se izbegne situacija u kojoj pružalac usluga izdaje račune koji nisu evidentirani u poslovnim knjigama (čime se zapravo prihod ne prijavljuje i time izbegava plaćanje poreza). Takođe, u članu 5. Zakona o fiskalizaciji određen je sadržaj fiskalnog računa i on ne sadrži nijedan element na osnovu koga bi se moglo tvrditi da otkriva identitet kupca robe ili usluge.

Ova situacija je za širu javnost bila nejasna pa je bilo potrebno organizovati javne rasprave i okrugle stolove kako bi se čitava situacija jasnije sagledala. Umesto toga, advokati su najavljivali štrajkove (što se događalo već 2009. godine) (Glavonjić 2009), te je vlast prihvatila njihove zahteve. Nameće se zaključak da je odluka doneta ne zbog snage argumenata, nego zbog jake pregovaračke pozicije (Šuvalija Pešić 2021).

6. JOŠ NEKI ASPEKTI KOJI PODUPIRU TEZU O SOCIJALNOJ NEPRAVEDNOSTI JAVNIH POLITIKA U SRBIJI

Već je rečeno da socijalno nepravednu politiku smatramo onom čiji teret pada na slabije slojeve društva, a dobit ide onima koji su već jaki. Način da se utvrdi karakter jedne politike jeste sagledavanje njenih instrumenata i efekata, što podrazumeva najpre transparentnost javne politike.

U tom smislu treba pomenuti još nekoliko indikativnih slučajeva koji bude sumnju u socijalnu opravdanost pojedinih javnih politika, pa i celog sistema upravljanja.

Kontroverzno je pitanje podsticaja za nove investicije (koje uglavnom dobijaju strani investitori). Reč je o izuzetno velikim iznosima novca i instrumentu koji se primenjuje duži niz godina, a da pri tome do sada nije rađena ozbiljnija analiza efekata. Ono što je javno dostupno kad je reč o rezultatima ovih davanja jesu tvrdnje predstavnika vlasti da su oni (rezultati) zadovoljavajući. Reč je o kompleksnoj temi koja zavređuje posebnu pažnju i istraživački rad.

Druga indikativna pojava koja otvara prostor za sumnju u kvalitet javnih politika i rada vlasti jeste tajnost ugovora kojeg vlasti potpisuju sa privatnim sektorom pri nabavci dobara i usluga. Ukoliko ovi ugovori nisu otvoreni ka javnosti moguće je da se kroz ove mehanizme neadekvatno troši novac iz javnog budžeta (uglavnom kroz pretplatu roba i usluga favorizovanim dobavljačima).

Dobar primer formalnog obezbeđivanja transparentnosti a zaobilaznja suštine ovog pristupa (preciznost, potpunost i laka dostupnost) jeste portal javnih nabavki Republike Srbije. Reč je o portalu koji je olakšao, tj. digitalizovao proces javnih nabavki. Osim toga, na njemu se mogu naći razne informacije o potpisanim ugovorima između vlasti (odnosno nekog javnog organa ili institucije) i pružaoca usluge, ali ne i sami ugovori! Nameće se pitanje zašto je to tako?

Konačno, jedan opšti indikator koji ukazuje na potencijalnu nepravednost javnih politika u Srbiji (veliki teret nose slabiji slojevi društva) jeste i struktura prihoda državnog budžeta. Naime, ako se pogledaju prihodi budžeta uočljivo je da značajnu stavku čine akcize i porez na dodatu vrednost – PDV (blizu 40%).³ Razlog pominjanja akciza i PDV-a jeste to što se za ove vrste poreza smatra da su regresivni, tj. da teže padaju siromašnijim slojevima društva. U stručnoj literaturi se o porezima najčešće spominju proporcionalni i progresivni porezi, pri čemu se misli pre svega na stopu oporezivanja. Pominju se i regresivni porezi (sa rastućom stopom oporezivanja pri smanjenju prihoda) više kao teorijska mogućnost jer ih je teško naći u praksi. Međutim, u studijama javnih politika, kada je reč o ekonomskoj i poreskoj politici, govori se o progresivnim i regresivnim porezima u smislu ko nosi veći teret oporezivanja (kome teže pada, odnosno koliki se procenat svog prihoda daje na porez) (Dye 2017, 207). Kod progresivnih poreza veći teret oporezivanja snose bogatiji, dok je kod regresivnih obrnuto – teži deo pada na siromašnije, što ukazuje i na njihovu nepravednost. PDV i akcize imaju u sebi regresivnu prirodu jer siromašniji slojevi društva daju mnogo veći procenat svog prihoda (budući da im je prihod mali) na ove poreze. Na primer, neko ko zarađuje 100.000 dinara i troši mesečno 80.000, stopa PDV-a koji plaća je $0,8 * 0,2$, što iznosi 16%, dok neko ko zarađuje 200.000 a troši npr. 100.000 on plaća $0,5 * 0,2$, što iznosi 10%. Gledano nominalno, bogatiji će dati više poreza za PDV-a, ali gledano u procentima veći deo plaćaju siromašniji, tj. ljudi sa nižim prihodima.

7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Nakon iznetih konkretnih primera i indicija koji ukazuju na generalne tendencije u sistemu javnih politika Srbije može se zaključiti da postoje elementi na osnovu koji se može tvrditi da su javne politike u Srbiji pretežno u funkciji dobro organizovanih interesnih grupa i parcijalnih interesa. Glavni kontraargument ovom stanovištu bi morao biti zasnovan na transparentnosti javnih politika i njihovim jasnim efektima. Međutim, u radu je pokazano da niti su javne politike u zadovoljavajućoj meri transparentne, niti postoji standardizovan

3 Konkretno za 2022. godinu prihodi od akciza su 11,3% budžeta i PDV 27% (Ministarstvo finansija, 2022, 41).

mehanizam nadgledanja realizacije javnih politika i vrednovanja rezultata. Ove konstatacije su istovremeno i polazna osnova za identifikaciju poželjnih promena i reformi u sistemu javnog upravljanja.

Najpre kada je reč o unapređenju javnog upravljanja ono treba da bude zasnovano na postojećoj dobroj praksi najrazvijenijih društava i naučnih saznanja disciplina kao što su studije javne uprave, javnih politika i organizacija. Ukratko, da bi državno upravljanje bilo smisljeno i koherentno (a što uključuje i standarde za vrednovanje konkretnih javnih politika) ono treba da je zasnovano na osnovnim vrednostima društva koje su pretočene u dugoročni razvojni plan ili strategiju razvoja ukupnog društva i države (određenje javnog ili opšteg interesa, o čemu je bilo reči). Na osnovu njega se donose sektorske strategije, a potom akcioni planovi i konkretne mere. Međutim, u Srbiji ne postoji dugoročna razvojna strategija društva, a otuda i sektorske strategije nemaju stabilno uporište (više se donose „reda radi“) i retko se vodi računa o njihovom doslednom sprovođenju i rezultatima. Otuda ne postoji ni „koordinantni sistem“ za vrednovanje rezultata konkretnih javnih politika (Stančetić 2021, 132–138).

Drugo, lek za identifikovane nedostatke javnih politika u Srbiji bi bio promovisanje i realizacija reforme javnog upravljanja zasnovane na principima doktrine **otvorene uprave** (engl. *open government*), odnosno na njenim osnovnim elementima: **saradnji** (sa građanima), **transparentnosti** i **participaciji** (Lathrop, Ruma 2010). Saradnja i participacija podrazumevaju oblikovanje javnih politika i paketa usluga zajedno sa građanima, dok transparentnost podrazumeva da građani imaju pravo i mogućnost uvida u dokumente i postupke vlasti kako bi se omogućilo da svaki zainteresovani građanin bude svojevrsni kontrolor vlasti. Ideja ovog pristupa je zasnovana na ostvarenju što veće pristupačnosti vlasti, njene odgovornosti i polaganju računa građanima. Takođe, *open government* nije samo ideja već i međunarodni pokret pod nazivom „Partnerstvo za otvorenu upravu“ (engl. *Open Government Partnership*), čiji je član i Republika Srbija koja čak ima i akcioni plan za otvorenu upravu za period 2020–2022.⁴ Uprkos tome rezultati na polju otvorene uprave su još uvek skromni. Mnoge aktivnosti vlasti su i dalje pod velom tajne (npr. ugovori o kojima je bilo reči), a donošenje mnogih važnih dokumenata, kao što su prostorni planovi ili budžeti, i dalje su daleko od očiju javnosti i građana. Sa druge strane, informacione tehnologije omogućavaju gotovo potpunu transparentnost javnog sektora i osim nekih specifičnih oblasti (poput odbrane i bezbednosti), teško je naći argumentaciju i obrazloženje zašto ona do sada nije realizovana.

4 https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/01/Serbia_Action-Plan_2020-2022_SER.pdf, pristup 22.09.2022.

LITERATURA

- Dahl, Robert. 1958. "A Critique of Ruling Elite Model", *The American Political Science Review*, Vol. 52, No. 2, American Political Science Association.
- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City* [1 ed.]. Yale University Press, New Haven and London.
- Dunn, William, 2018. *Public Policy Analysis An Integrated Approach* (Sixth Edition). Routledge, New York and London.
- Dye, Thomas R. 2017. *Understanding Public Policy* (Fifteenth Edition). Pearson.
- Đorđević, Snežana. 2009. *Analize javnih politika*. FPN i Čigoja, Beograd.
- Hill, Michael, 2005. *The Public Policy Process* (fourth edition), Pearson.
- Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*, FPZ Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- Lathrop, Daniel, Ruma, Laurel (ed.). 2010. *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly Media.
- Link, Albert N., Link, Jamie R. 2009. *Government as Entrepreneur*. Oxford University Press.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Osborne, David, Gaebler, Ted. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume.
- Pavlović, Vukašin. 1993. „Interes”. *Enciklopedija političke kulture*. Milan Matić, Milan Podunavac (urs.), Savremena administracija, Beograd.
- Prokopijević, Miroslav. 2000. *Konstitucionalna ekonomija*. E-press, Beograd, 2000.
- Simeunović, Dragan. 2009. *Uvod u političku teoriju*. Institut za političke studije, Beograd.
- Stančetić, Veran. 2020. *Odlučivanje u javnom sektoru*. FPN, Beograd.
- Stančetić, Veran. 2021. „Mogućnosti za objektivno sagledavanje učinka vlasti u doba dezinformacija”. U: Aleksandra Krstić (ur.), *Društvena pravda u postkomunističkim društvima*, UPNS, FPN, Beograd.
- Ševarlić, Miladin. 2015. *Poljoprivredno zemljište – popis poljoprivrede 2012*. Republički zavod za statistiku, Beograd.
- Zakarija, Farid. 2004. *Budućnost slobode – neliberalna demokratija kod kuće i u svetu*. Dan Graf, Beograd.

Propisi i zvanični izveštaji

- DRI (Državna revizorska institucija), 14.12.2019, *Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja, Podsticaju merama ruralnog razvoja*, Broj: 400-738/2020-04/38.

DRI (Državna revizorska institucija), 17.12.2019, *Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja, Efektivnost podsticaja u stočarstvu*, Broj: 400-1115/2019-04/15.

Ministarstvo finansija. 2022. *Bilten javnih finansija*, 5/2022, br. 213.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. 2018. *Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja prava na podsticaje u stočarstvu za tov junadi, tov svinja, tov jagnjadi i tov jaradi*, br. 110-00-188/2018-09.

UAP (Uprava za agrarna plaćanja), *Realizacija subvencija u poljoprivredi u 2017. godini – Uredba o raspodeli podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju*.

UAP (Uprava za agrarna plaćanja), *Uredba o raspodeli podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju u 2022. godini*.

Uredba o određivanju delatnosti kod čijeg obavljanja ne postoji obaveza evidentiranja prometa na malo preko elektronskog fiskalnog uređaja (Sl. glasnik RS, br. 32/2021, 117/2021 i 51/2022).

Zakon o fiskalizaciji (Sl. glasnik RS, br. 153/2020 i 96/2021).

Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju (Sl. glasnik RS, br. 10/2013, 142/2014, 103/2015 i 101/2016).

Mediji i online izvori

Glavonjić Zoran. 2009. „Srpski advokati protiv fiskalizacije”, *Radio Slobodna Evropa*, 9.11.2009. https://www.slobodnaevropa.org/a/advokati_strajk_fiskalizacija/1873484.html; pristup 22.09.2022.

Jovanović, Marija. 2021. „Advokati i taksisti protiv uvođenja fiskalnih kasa”, portal *Biznis.rs*, <https://biznis.rs/vesti/advokati-i-taksisti-protiv-uvodjenja-fiskalnih-kasa/>; pristup 22.09.2022.

Pešić, Ana Šuvalija. 2021. „Nova fiskalizacija – ko preći štrajkom, a ko je i dalje oslobođen evidentiranja prometa”, *Euronews Serbia*, <https://www.euronews.rs/biznis/biznis-vesti/20533/nova-fiskalizacija-ko-preti-strajkom-a-ko-je-i-dalje-oslobođen-evidentiranja-prometa/vest>; pristup 22.09.2022.

Strsoglavac, Stela. 2021. „Analiza gazdinstva u Srbiji, farmi u EU i njihovih veličina”, *Agro Info Net*, <https://agroinfonet.com/poljoprivreda/ratarstvo/gazdinstva-u-srbiji-farme-u-eu/>; pristup: 22.09.2022.

Veran Stančetić

PUBLIC POLICIES IN SERBIA: IN THE SERVICE OF ALL CITIZENS OR INTEREST GROUPS?

SUMMARY

When analyzing and explaining public policies, a number of theoretical models are used, such as: pluralism, elitism, network theory, rationalism, incrementalism, etc. The paper starts from the assumption that the usability of these different approaches is conditioned by the context (that is, the specific area and time) within which public policies are analyzed. Therefore, a hypothesis was given according to which the ways of creating public policies in Serbia (as well as the effects they produce) speak in favor of the elitist theory.

It means that public policies in Serbia are most often shaped under the influence of a small group of the economic and political “class” and that the effects of public policies are mainly in the function of further strengthening this group, which is often against the general interest of all citizens. This opposition is manifested in the strengthening and enrichment of those who are already strong and rich and the frequent weakening of the status of a large number of citizens (which means that (many) public policies in Serbia are fundamentally socially unjust).

These viewpoints are illustrated and proved on the example of two public policies (decisions). The first example is subsidies to farmers, from which the richest benefit the most. Another example is the mandatory introduction of fiscal cash registers, from which certain groups (such as lawyers or taxi drivers) are exempted, most likely due to a good negotiating position and not the strength of objective arguments.

In the final part of the article, potential solutions are offered that would affect the inhibition of the elitist and the encouragement of the pluralistic and network (essentially democratic) way of creating public policy in Serbia.

KEYWORDS: public policies, interest group, subsidies, democracy, Serbia.