

CRNA GORA
2006
INDEKS DEMOKRATIJE

Podgorica, maj 2006. godine



Projekat podržao
NED - National Endowment for Democracy

Projekat:

**CRNA GORA 2006.
INDEKS DEMOKRATIJE**

Autori projekta:

Koordinator projekta
dr Miloš Bešić

Eksperti specijalisti
prof. dr Veselin Pavićević
doc. dr Srđan Darmanović

Saradnici
Marija Živković
Mr Nenad Koprivica
Aleksandar Pajević

Štampa
Trikom, Podgorica

Tiraž
500 primjeraka

SADRŽAJ

O PROJEKTU	5
KOME JE NAMIJENJEN INDEKS DEMOKRATIJE ?	8
KONCEPTUALNI OKVIR I METODOLOŠKA PLATFORMA	11
1. DEMOKRATIČNOST POLITIČKIH PROCESA	15
1.1. KONTROLA I ZAKONITOST VLASTI	16
1.2. TRANSPARENTNOST (JAVNOST) VLASTI	17
1.3. ODGOVORNOST I SMJENJIVOST VLASTI	18
1.4. PROFESIONALIZAM U RADU ORGANA VLASTI	19
1.5. SUMARNI POKAZATELJI PODRUČJA DEMOKRATIČNOSTI POLITIČKIH PROCESA	20
2. VLADAVINA PRAVA I ZAKONA	23
2.1. JEDNAKOST PRED ZAKONOM	23
2.2. DOSTUPNOST PRAVNE ZAŠTITE	24
2.3. AUTONOMIJA SUDSTVA	25
2.4. EFIKASNOST I PROFESIONALNOST SUDSTVA	26
2.5. KONTROLA I TRANSPARENTNOST RADA PRAVOSUĐA	27
2.6. SUMARNI POKAZATELJI PODRUČJA VLADAVINE PRAVA I ZAKONA	27
3. EKONOMSKE SLOBODE I EKONOMSKA PARTICIPACIJA	29
3.1. EKONOMSKA JEDNAKOST POJEDINACA NA TRZISTU	29
3.2. EKONOMSKA JEDNAKOST I AUTONOMIJA PREDUZEĆA	30
3.3. MEHANIZMI ZAŠTITE EKONOMSKIH SUBJEKATA I POJEDINACA	31
3.4. SUMARNI POKAZATELJI PODRUČJA EKONOMSKIH SLOBODA I EKONOMSKE PARTICIPACIJE	32
4. OBRAZOVANJE	34
4.1. OTVORENOST I PARTICIPACIJA U OBRAZOVANJU	34
4.2. AUTONOMIJA I EFIKASNOST OBRAZOVANJA	35
4.3. ZAKONITOST I KONTROLA SISTEMA OBRAZOVANJA	36
4.4. PLURALIZAM U OBRAZOVANJU	36
4.5. UTICAJ I DJELOTVORNOST JAVNE RASPRAVE NA OBRAZOVANJE	37
4.6. TRANSPARENTNOST I DOSTUPNOST INFORMACIJA U OBRAZOVANJU	38
4.7. SUMARNI POKAZATELJI ZA PODRUČJE OBRAZOVANJA	38
5. MEDIJI	40
5.1. AUTONOMIJA I NEZAVISNOST MEDIJA	40
5.2. PROFESIONALNOST MEDIJA	41
5.3. NEPOSTOJANJE MONOPOLA I RAVNOPRAVNOST MEDIJA	42
5.4. OTVORENOST MEDIJA	42
5.5. SUMARNI POKAZATELJI ZA PODRUČJE MEDIJA	43
6. NACIONALNE I VJERSKE MANJINE	45
6.1. FORMALNO PRAVNA ZAŠTITA MANJINA	45
6.2. DISKRIMINACIJA MANJINA	46
6.3. POSTOJANJE MEHANIZMA ZAŠTITE MANJINA	47
6.4. ODNOS VEĆINE PREMA MANJINI I KOREKTNOST JAVNOG INFORMISANJA	47
6.5. SUMARNI POKAZATELJI ZA POLOŽAJ NACIONALNIH I VJERSKIH MANJINA	48

7. POLOŽAJ ŽENA	50
8. ODNOS PREMA OSOBAMA SA INVALIDITETOM	52
<u>INDEKS DEMOKRATIJE – SUMARNI PREGLED</u>	<u>53</u>
<u>A N E X</u>	<u>56</u>
<u>OSNOVNE KARAKTERISTIKE IZBORNOG SISTEMA</u>	<u>56</u>
1. IZBORNO PRAVO	56
2. IZBORNI OBRAZAC - METOD RASPODJELE MANDATA	57
3. IZBORNE JEDINICE - NAČIN UTVRĐIVANJA, BROJ I VELIČINA	62

O PROJEKTU

Nakon petnaest godina društvene transformacije u Crnoj Gori, kao i u ostalim zemljama koje su prošle kroz ovaj proces, postavlja se čitav niz važnih društvenih i političkih pitanja koja se direktno ili indirektno odnose na procjenu efekata ostvarenih reformi. Kada je o samoj prirodi društvenih promjena riječ, najprije je nužno konstatovati jednu važnu činjenicu: 'promjene su ireverzibilne'. Činjenica je da u crnogorskom, a i u ostalim tranzicionim društvima, postoje društvene grupe i njihovi politički nosioci koji zahtijevaju povratak na staro. Međutim, čak i među pobornicima ove ideje vlada uvjerenje da nije moguće vratiti točak unazad te da su procesom reformi demontirani ključni društveni i politički mehanizmi koji bi eventualno mogli da pokrenu povratne procese. To ne znači da je proces transformacije završen, a pogotovo ne da je u svim društvenim segmentima bio uspješan. Takođe, prilikom određivanja dometa i dubine promjena koje su se desile u društvenoj strukturi treba biti oprezan. Uzmemo li fenomenološke slojeve kao kriterijum procjene veoma lako možemo doći do pogrešnih ocjena, ili drugim riječima površnim posmatranjem promjena, bez analiziranja svih slojeva možemo precijeniti njihovu dubinu. U tom smislu, politikolozi, sociolozi, ekonomisti i drugi društveni analitičari s pravom ukazuju da je post-socijalističko društvo konvergentno po svojoj prirodi i da je u mnogim elementima opterećeno bremenom prošlosti koje permanentno djeluje kao barijera u procesu reformi.

Danas je pitanje da li se uopšte može više govoriti o procesu tranzicije post-socijalističkih društava. Postoje mišljenja, a i argumenti koji sasvim dobro stoje, da je proces društvene tranzicije završen. Ovo ne znači da je moderno demokratsko društvo zasnovano na privatnoj svojini i tržišnoj ekonomiji osvareno u onom obliku koji postoji u zemljama zapadnog društvenog kruga, već znači da su se bazični društveni odnosi u novonastalim društvima formirali, da su bazične društvene grupe zauzele svoje mjesto u društvenoj strukturi, i konačno, da post-socijalistička društva ne odlikuje veći stepen dinamike nego što je to slučaj sa društvima koja nijesu prošla kroz proces tranzicije. Međutim, i pod pretpostavkom da je ova teza tačna, ostaje zadatak daljeg reformisanja društva a pri tom, prije svega, mislimo na ostvarivanje demokratije u društvu na svim nivoima.

Posmatrajući tranziciju komparativno bez većih problema možemo zaključiti da su se različite post-socijalističke države kretale različitim putevima, te da je krajnji ishod različit. Praksa je pokazala da ne postoji panaceja ili magična riječ, koja bi na jedan jedinstven način koristeći unificirane mehanizme i metode pretvorila autoritarno real-socijalističko društvo u demokratski model. Sva post-socijalistička društva imaju svoje specifičnosti koje se prvenstveno ogledaju u njihovoj pred-socijalističkoj istoriji, razlikama u kulturi, te razlikama u potencijalima i kapacitetima. Sve ove razlike uslovile su da se kao ishod procesa tranzicije pred nama našao jedan nov društveni model koji se doista udaljio od autoritarnog društva komunističkog tipa, ali koji je i po svojoj prirodi i po svojoj strukturi svakako drugačiji od društava koja imaju tradiciju tržišne ekonomije i parlamentarne demokratije. Obzirom na značajne razlike koje su u prošlosti postojale između obih društava primjena istih mjera u različitim uslovima dala je različite rezultate. Posljedica je da sada između post-socijalističkih društava postoje razlike koje se ne mogu prenebretnuti.

Ovo ne bi trebalo da predstavlja problem. Nerijetko se sve zemlje zapadnog kulturnog kruga koje su služile kao model za tranziciona društva posmatraju sa stanovišta identiteta, tj. latentno se uzima da su sva ta društva po svojoj biti u društvenom smislu identična, što svakako nije slučaj. Nije potrebno biti posebno

opremljen naučnom aparaturom da bi se bez većih problema identifikovao veliki broj razlika između npr. Velike Britanije, Njemačke, Grčke i SAD. Svako od ovih društava posjeduje čitav niz ne samo kulturnih, nego i društveno-strukturalnih i političkih specifičnosti. Čini se da je ova činjenica po sebi sasvim dovoljna za prihvatanje činjenice da će svako od post-socijalističkih društava u krajnjem tranzicionom ishodu biti na svoj način posebno i jedinstveno.

No, ukoliko postoji riječ koja spaja sva različita tranziciona društva to je svakako riječ 'demokratija'. Niko, naime, ne spori da je cilj tranzicije kretanje od autoritarnog ka demokratskom modelu društva. Pri tom, zarobljeni vlastitom političkom tradicijom, u političkim pa i intelektualnim krugovima često se zaboravlja da demokratsko društvo podrazumijeva mnogo više od puke političke transformacije i ostvarivanja principa političkog pluralizma. Demokratija je društveni i politički sistem istovremeno, princip koji prožima čitavo društvo, temelj na kome se izgrađuju svi društveni odnosi i institucije. Demokratija je veoma ranjiva po svojoj prirodi, obzirom da odsustvo podrške u nekom od sastavnih djelova društvenog totaliteta bitno ograničava mogućnost realizacije demokratskih principa u ostalim područjima društvenog života. Prema tome, demokratija je sistem, cjelina čije postojanje i efikasnost zavisi od skladnog funkcionisanja i komplementarnosti djelova od kojih se sastoji.

Ako je demokratija cilj koji post-socijalistička društva kane da ostvare, onda se čini da je nužno pratiti tok i dubinu samih društvenih i političkih promjena, ili drugim riječima, progres u ostvarivanju demokratskog društva se mora na neki način mjeriti. Ukoliko ova mjerenja realizujemo periodično upotrebom jedinstvene metodologije, moguće je uticati na tok društvenih promjena, a time je moguće i mobilisati akcione potencijale društva i vršiti nužne korekcije. Ovo je ideja na kojoj počiva naš rad. U njemu ćemo prezentirati rezultate jednogodišnjeg napora koji se ogleda u uspostavljanju parametara i mjerenju razvoja demokratije u crnogorskom društvu. Dakle, sa ovim ciljem formiran je Indeks demokratije, jedinstveni socio-politički i statistički amalgam koji na unificiran način, jezikom brojki govori o stepenu ostvarene demokratije u crnogorskom društvu.

Ideja mjerenja demokratije svakako nije nova i u tom smislu naš pokušaj svakako nije originalan. U SAD postoji 5 osnovnih parametara na osnovu kojih se formira indeks sa osnovnim ciljem da se uspostavi rejting svih država u SAD. Ovaj indeks, međutim, odnosi se samo na aspekt političke participacije, dakle, uzima se jedan kriterijum koji ima pet aspekata. U zemljama u okruženju, takođe postoje slični pokušaji. Hrvatska je formirala 'indeks otvorenog društva' koji po svojoj suštini zapravo jeste neka vrsta indeksa demokratije. Hrvatsko iskustvo nam je koristilo u konstrukciji našeg indeksa, mada postoje značajne razlike. Izrael je, takođe, jedna od zemalja u kojoj postoje pokušaji da se indeksom mjeri demokratskost u društvu i ova iskustva smo uzeli u obzir formirajući naš model. Konačno, kao što je poznato, Freedom House ima čitav niz različitih indeksa koji se koriste za mjerenje 'stanja' u pojedinim društvenim oblastima, i mi smo u izboru finalnih indikatora poslužili ovim procedurama i iskustvima. Međutim, sve u svemu naš model ima čitav niz specifičnosti, i vjerujemo prednosti, u odnosu na ostale o kojima smo govorili (a i u odnosu na one o kojima nijesmo govorili a postoje). Da li su naše procjene i naše zadovoljstvo u ovom pogledu realne pokazaće vrijeme. U svakom slučaju, u teorijsko-metodološkom i empirijskom smislu napravljen je grandiozan pokušaj da se na jedan sumaran način izmjeri stanje demokratije u crnogorskom društvu.

U kreiranju Indeksa demokratije stali smo na pola puta. Ideja je, naime bila da se na dva 'odvojena fronta' izmjeri stanje demokratije. Jedan front jeste percepcija, tj. stavovi javnog mnjenja, a drugi je uspostavljanje objektivnih indikatora koji se mogu statističkom procedurom sumirati. Ono što je ključno i što spaja obje dimenzije mjerenja jeste konceptualni okvir koji služi kao metodološka platforma. Dakle, i u jednom i u drugom slučaju ključni problem je bio uspostavljanje jedinstvenih kriterijuma koji služe

kao osnova za mjerenja o kojima je riječ. U ovom pogledu je učinjen veliki napor i vjerujemo da je cjelina koju smo zaokružili valjana i da ima operacionalni kapacitet. Kada kažemo da je posao urađen do pola, to znači da smo izvršili mjerenja vezana za percepciju građana o 'stanju' demokratije u Crnoj Gori. Rezultate ovog posla prezentiramo ovom prilikom. Sada slijedi da se po identičnom konceptualnom modelu i pripremljenoj operacionanoj platformi u narednom periodu izvrši mjerenje objektivnog stanja, odnosno prikupljanje podataka na osnovu indikatora koji su kvantitativnog tipa a koji se ne tiču percepcije već su indicirana u objektivnim procesima i institucijama. Ovo je posao koji slijedi u narednih godinu dana, i sasvim smo uvjereni da će i u ovom pogledu mjerenje biti izvršeno i prezentirano javnosti na ovaj način.

Za čitav projekat Indeks demokratije posebno se zahvaljujemo National Endowment for Democracy (NED) sa sjedištem u Washington D.C. bez čije podrške i potpore ovaj projekat ne bi bio moguć. U tom smislu dugujemo veliku zahvalnost svima koji su nam pomogli da uspješno realizujemo projekat. Takođe, CEDEM kao jedna od najistaknutijih NVO u Crnoj Gori nosi veliko breme odgovornosti za jedan složen i suštinski važan posao koji je sadržan u ovom projektu. U tom smislu zahvaljujemo svima koji su pomogli da uspješno realizujemo projekat. Prije svega, zahvaljujemo našim ispitanicima, budući da je u samoj istraživačkoj proceduri učestvovalo 4080 građana (u četiri segmentirana istraživanja). Zahvalnost dugujemo i organizacijama koje su nas podržale u ovoj ideji i odlučnosti a tu prije svega moramo izdvojiti Fondation for Open Society Institute (FOSI) i Konrad Adenauer Stiftung. Podrška od ovih organizacija, iako ne finansijska, bila je jako važna za potvrdu naših napora i otvorila je mogućnost buduće saradnje na kontinuiranom praćenju dalje demokratizacije crnogorskog društva.

Konačno, lično kao koordinator projekta moram da zahvalim svojim prijateljima i saborcima Srđanu Darmanoviću koji je kao prvi čovjek u CEDEM-u kontinuirano pratio i evaluirao rad svih nas koji smo bili uključeni i koji je svojim savjetima, stručnim kvalitetima i podrškom značajno doprinio realizaciji projekta. Lično i posebno se zahvaljujem dragom prijatelju i kolegi Veselinu Pavićeviću bez čije metodološke i logističke podrške projekat ne bi bilo moguće realizovati. Veliki doprinos realizaciji projekta je dala i naša mlada kolegenica u CEDEM-u Marija Živković, koja je svih godinu dana bila uključena u sve faze projekta i čija nam je pomoć bila nužna u procesu realizacije čitave ideje. Na kraju, zahvaljujem i svim pojedincima koji su nam na bilo koji način pomogli u procesu teorijske konceptualizacije i operacionalizacije samog Indeksa. Lično, duboko sam uvjeren da smo svi velikim naporom i kontinuiranim radom obavili veliki i značajan posao koji će svakako pospješiti demokratske procese u crnogorskom društvu. Ujedno, izražavam uvjerenost da nas u narednom periodu čeka jednako težak i odgovoran posao na realizaciji drugog dijela projekta, mjerenja koje ćemo izvesti na osnovu objektivnih indikatora.

Koordinator Projekta,

Miloš Bešić

KOME JE NAMIJENJEN INDEKS DEMOKRATIJE?

Crnogorsko društvo je sa stanovišta uspješne realizacije društvene transformacije opterećeno jednim velikim problemom. To je duboko podijeljeno društvo, a sama priroda podjele je fundamentalnog karaktera. Politički akteri i društvene snage koje stoje iza njih nalaze se na suprotnim stranama kada je riječ o državnom statusu Crne Gore. Epilog ove podjele u svom političkom obliku saznaćemo nakon referenduma koji će biti održan krajem maja 2006. godine. No, bez obzira na ishod, činjenica je da su obje strane ujednačene po snazi i da će se rezultat referenduma riješiti u foto-finišu. Međutim, politički sukob o kome je riječ nije jedini sukob koji postoji unutar crnogorskog društva. Sam politički sukob predstavlja manifestaciju dubokih društvenih podjela koje postoje a koje se kreću od razlika u nacionalnoj identifikaciji do vrijednosnih orijentacija odnosno pogleda na svijet koji imaju pristalice oba socio-politička bloka. Drugim riječima, političko rješenje na referendumu svakako neće riješiti sukob koji postoji u društvenom biću Crne Gore. Pitanje koje se sa stanovišta društvenih reformi i demokratizacije društva postavlja u svjetlu podijeljenosti o kojoj je riječ jeste pitanje 'društvenog konsenzusa' a bez konsenzusa gotovo da je nemoguće efikasno sprovesti suštinske reforme u društvu. Svaki pokušaj reformi u ovom smislu jedna od strana osporavanjem delegitimiše kod svojih pristalica a ovo proizvodi ozbiljne prepreke u svakom pojedinom reformskom pokušaju.

Postoje tri osnovna faktora koja definišu društvene uslove procesa demokratskih reformi u crnogorskom društvu. Prvo, to su objektivni unutrašnji kapaciteti koji su izrasli prije svega na sazreloj svijesti da su demokratske reforme nužne i da bez njih nije moguće obezbijediti perspektivu sveukupnom društvenom razvoju. Društvene snage, njihovi politički nosioci i institucije koje su nosioci reformi pokazuju različiti stepen elastičnosti i sposobnosti za efikasnu demokratizaciju. U nekim segmentima društva, napredak je očevidan, dok na nekim drugim društvenim poljima što zbog nedostatka kapaciteta, što zbog objektivnih prepreka proces demokratizacije vidno sporije napreduje. Drugo, to su spoljašnji faktori koji su svakako veoma važni sa stanovišta demokratizacije i ukupnih društvenih reformi. U eri globalizacije svakako da jedno malo društvo kao što je slučaj sa Crnom Gorom nije imuno. Štoviše, pokazuje se da što je ukupna politička snaga društva manja, to je uticaj okruženja značajniji. Kada je o Crnoj Gori riječ, uticaj međunarodne zajednice, a posebno institucija Evropske unije je od posebnog značaja. Veliki broj međunarodnih organizacija i fondacija, te njihove službe i ekspoziture u Crnoj Gori su bile od presudnog značaja za uspostavljanje ključnih mehanizama na kojima je proces demokratizacije u Crnoj Gori otpočeo. U kasnijem razvoju ovog procesa pokazalo se da je mjesto i uloga međunarodnih institucija i organizacije nerijetko nezaobilazna u rješavanju određenih problema koji sasvim prirodno nastaju u jednom nezrelom demokratskom okruženju. Uticaj međunarodnog faktora, međutim, ima i svoju drugu stranu. Naime, često se pred crnogorske institucije ili političke autoritete postavljaju zahtjevi koji nijesu u skladu sa postojećim kapacitetima za društvenu promjenu. Ovo je naročito izraženo u ekonomskoj sferi društva, području koje je posebno osjetljivo obzirom da je ekonomska kriza i pauperizacija društva pratilac procesa tranzicije. Time u krajnoj liniji zbog, u biti neoliberalnog, uvođenja pojedinih ekonomskih mjera dolazi do socijalnih tenzija obzirom da ove mjere pored pozitivnih ekonomskih imaju uglavnom negativne socijalne efekte.

Konačno, kao treće, neriješeno državno pitanje i funkcionisanje u okvirima nejasno definisane državne zajednice sa Srbijom, svakako da ograničava domete ukupnih društvenih reformi u Crnoj Gori. Kada je državni okvir koji određuje ukupne društveno-političke odnose delegitimisan u većinskom dijelu političke zajednice, reformski potencijali se smanjuju obzirom da su njihovi nosioci uglavnom oličeni u onom dijelu političkog bića Crne Gore koje je orijentisano ka crnogorskoj nezavisnosti. Ukupan ekonomski, društveni i politički život Crne Gore obilježavaju latentne tenzije koje postoje i između dvije republike članice državne zajednice. Usljed ovih tenzija onemogućena je i reforma određenih društvenih područja koja su u nadležnosti nefunkcionalnih institucija državne zajednice. Uz to, određeni segmenti

društvenog djelanja su pod paralelnim ingerencijama institucija zajedničke države i institucija republika članica, pri čemu u praksi dolazi do antagonizama koji utiču kako na ukupnu društvenu i ekonomsku klimu, tako i na mogućnost efikasnih društvenih reformi.

Jedan od ključnih problema efikasnih društvenih reformi u Crnoj Gori jeste nedostatak strategije. Svi reformski potezi nijesu rezultat unaprijed definisane strategije sa jasnim ciljevima. Naprotiv, unutar same Vlade, ministarstva separatno i bez zajedničke strategije pokreću promjene u svojim domenima, pod pritiskom vlastitih vizija s jedne, javnosti s druge i uticajem međunarodnih organizacija s treće strane. Ista je stvar i sa NVO sektorom i ostalim organizacijama i institucijama koje utiču na reformske procese. U ovoj konstelaciji odnosa demokratizacija i ukupna reforma društva se svakako kreću u progresivnom pravcu. Međutim, upravo je nedostatak strategije, vizije i konačnog ishoda ovih napora jedan od ključnih ograničavajućih faktora koji bitno limitira krajnje domete društvenih promjena.

Crnogorsko društvo se zaista u reformskom smislu nalazi u jednoj vrsti ekstaze. Cjelokupan državni aparat, institucije društva kao i mreže nevladinih organizacija su mobilisani i intenzivno rade na reformama i demokratizaciji društva. Svakako, da sve ove organizacije na svoj način kvalifikuju i kvantifikuju vlastiti rad i vlastite rezultate. Ova vrsta evaluacije predstavlja bazu za njihove buduće aktivnosti koje se preduzimaju sa ciljem uspješnije realizacije isplaniranih reformi. Naravno, u velikom broju slučajeva postoji redundanca, tj. nerijetko se na istim reformskim projektima i poslovima 'sudaraju' različite institucije koje u 'organizovanoj' i kompulzivnoj anarhiji promjena traže svoje mjesto i ulogu, a svakako i gratifikaciju za odrađen posao. Ishodi su u ovim slučajevima različiti. Nekada se ostvare sinergični efekti, ali nerijetko dolazi i do antagonizama koji su rezultat različitog pristupa i različitih ciljeva reformi koje se žele izvesti na nekom konkretnom području društvenog djelanja.

Stanje demokratije kao i stanje unutar i između institucija i organizacija koje su nosioci reformi jedan je od ključnih razloga zbog kojih smo pokrenuli projekat Indeks demokratije. Mjerenje demokratije u svim, po nama ključnim, segmentima društva će pokazati sveukupne domete dosadašnjih reformi i to na jedan veoma sveobuhvatan i komparativan način. Zahvaljujući Indeksu sve institucije će imati uvid u stepen dostignute demokratije i to u dvije ključne dimenzije. Prvo, unutar svakog od domena (ekonomija, politika, mediji itd.) Indeks pruža analitički uvid time što pokazuje u kojim aspektima su rezultati bolji a u kojima se dosta zaostaje. Drugo, između samih područja moguće je napraviti poređenje, naime, korišćenjem jedinstvene metodologije može se upoređivati stepen ostvarene demokratije između recimo ekonomije društva i politike, ili npr. između ostvarenog stepena demokratije u oblasti prava nacionalnih manjina i prava žena. Prema tome, Indeks će predstavljati analitičku i operativnu platformu svih institucija i organizacija u pravcu unapređivanja reformi u onim domenima kojima se te organizacije bave. Zahvaljujući pažljivo kvantifikovanim informacijama koje su sasvim jasne sa analitičkog stanovišta ove institucije i organizacije će van svake sumnje moći da svoje buduće djelovanje usmjere u određenim pravcima, a da pri tom uspostave balans između svih aspekata koji su važni za postizanje krajnjeg cilja.

Takođe, Indeks će biti veoma koristan i za one organizacije koje imaju integrativnu funkciju, a Vlada je svakako u tom smislu jedna od najvažnijih. Ukoliko demokratija jeste sistem, precizno odmjeravanje stanja svakog organa u tom sistemu biće od neprocjenjive koristi integrativnim institucijama imajući u vidu da nerijetko usljed velikog broja tekućih poslova one nemaju priliku da evaluiraju vlastiti rad i periodično koriguju svoje aktivnosti. Dakle Indeks sa ovog stanovišta ima i korektivnu funkciju jer će sami komparativni podaci djelovati kao kritika rada pojedinih društvenih sektora u odnosu na one druge uspješnije. No, kritika je svakako pozitivna jer cilj Indeksa nije da minimalizuje sveukupne napore i nesumnjiva dostignuća koja su u prethodnom periodu ostvarena, već da ustanovi do koje su mjere sprovedene reforme uspješne.

Indeks demokratije je namijenjen i čitavoj mreži međunarodnih organizacija koje su na bilo koji način uključene u sveukupni društveni život Crne Gore. Uvjereni smo da će ovim organizacijama koje isporučuju stručnu, finansijsku i svaku drugu pomoć crnogorskim institucijama biti više nego korisno da imaju jedan kvalitetan, analitičan i kvantitativan uvid u

sve aspekte crnogorskog društva i postignute rezultate sa stanovišta demokratskih kriterijuma. Indeks će im zasigurno pomoći da se prilikom pravljenja strategije djelovanja opredijele za ona područja u kojima su intervencije prioritetne.

Konačno, Indeks će uticati i na cjelokupnu crnogorsku javnost. Ona će imati uvid u rezultate mjerenja i biće upoznata sa svim dostignućima, ograničenjima i prijetnjama koje karakterišu demokratske procese u Crnoj Gori. Na taj način će se uticati na podizanje javne svijesti o značaju reformi kao i na jačanje akcionog potencijala društva.

Dakle, postoji više grupa direktnih i indirektnih korisnika Indeksa demokratije. Djelovanjem na organizacije, institucije i crnogorsku javnost očekujemo od Indeksa da označi prekretnicu ne u razvoju demokratije po sebi, već i u shvatanju nužnosti podizanja svijesti o značaju demokratizacije i društvene akcije u svim segmentima društva. Stanje u crnogorskom društvu je teško, pri čemu mislimo prije svega na ekonomsku situaciju. Usljed ovih teškoća nerijetko se zaboravlja na put kojim je crnogorsko kao i svako drugo post-socijalističko društvo krenulo početkom 90-tih, te krajnji cilj koji se želi postići. Ekonomska kriza je takođe odgovorna za nekritički odnos prema svim dostignućima procesa demokratizacije. Konačno, vremenom, postajući stvarnost, demokratija kao i svaki društveni i politički sistem pokazuje svoje slabosti i nedostatke, jer ona više na ovim prostorima nije samo koncept – ideja u glavama ljudi, već stvarnost koja nas okružuje. Kao takva, ona pokazuje i svoje slabosti i svoju ranjivost, naročito u uslovima sveukupne pauperizacije društva. Upravo u ovoj konstelaciji odnosa ideji demokratije je potrebno uliti novu snagu i optimizam prenijeti na čitavo društvo. Na ovom zadatku smo namjerni da istrajemo i vjerujemo da će crnogorsko društvo uskoro postati savremeno društvo demokratskog tipa, koje će odolijevati svim izazovima i slabostima. U tom smislu, naš doprinos niti počinje niti se završava Indeksom demokratije, ali jednako, Indeks je jedno od najsnažnijih oružja koje može doprinijeti ostvarenju ovog cilja.

KONCEPTUALNI OKVIR I METODOLOŠKA PLATFORMA

O demokratiji se može mnogo govoriti, od antičke do savremene političke teorije fascinantna je broj definicija demokratije. Naravno, u zavisnosti od konkretnih iskustava i kulture različitih društava, te različitih istorijskih konteksta i samo lice demokratije može biti sasvim drugačije. Nama nije cilj da se na bavimo ovim pitanjima. Naš zadatak je više metodološkog nego teorijskog karaktera. U tom smislu skloni smo da demokratiju prije razumijemo kao **proces** nego kao stanje. Drugim riječima, vjerujemo da demokratija nije društveno stanje koje se može ostvariti univerzalnim i metodički unificiranim postupkom. Prije će biti da je demokratija u jednom svom konačnom obliku nikada dostignuto stanje, odnosno društveni i politički sistem koji se nalazi u stalnom procesu. Bez obzira na različite teorijske pristupe, demokratija u osnovi počiva na ideji **jednakosti**, a gotovo da nije nužno dokazivati da je jednakost nemoguće ostvariti u svom punom obliku. Sama ideja jednakosti u savremenim pristupima se prije svega tumači kao jednakost šansi a ne kao jednakost-ishod. Međutim, praksa pokazuje da i jednakost šansi, koju nije teško postaviti u formalnom obliku, već na prvom koraku biva bitno ograničena usljed društvenih odnosa koji su prvenstveno oličeni u odnosima moći koji postoje u svakom društvu. Takođe, *isonomija* kao težnja i svijet mogućeg i *isomeria* kao potreba i težnja velikog dijela javnosti, veoma često čine da se vjera u demokratiju zamjenjuje težnjom za autoritarnošću a ovo ponajbolje možemo vidjeti na osnovu iskustva post-socijalističkih društva.

Kada je o samom konceptualnom okviru riječ, trudili smo se da sa jedne strane on bude usklađen sa shvatanjem demokratije u njenom **suštinskom** tj. supstancijalnom smislu kao i sa idejom demokratije u **proceduralnom** smislu. Konceptualni okvir na kome je baziran Indeks je unaprijed pripremljen za proces operacionalizacije i kasnije mjerenja, a epistemološka iskustva u društvenim naukama ukazuju da se razlike u teorijskim pristupima

nerijetko gube kada se dođe na teren realnih društvenih procesa i odnosa. To pokazuje i iskustvo koje smo imali prilikom formiranja indeksa, naime različiti teorijski pristupi koje smo uzimali u obzir u svom operacionalnom okruženju su pokazivali srodnost pri čemu nije bilo tako teško prevazići razlike o kojima je riječ i koje se empirijskom pogledu pokazuju kao lažne. U konkretnoj situaciji, demokratija jeste i proces i sama suština tj. jednakost koju treba ostvariti. Proces ne postoji po sebi i za sebe, već je usmjeren na suštinu, a ideja jednakosti u svakom društvu može biti ostvarena samo posredstvom određenih procedura i društvenih mehanizama. Ovo nije eklecticism, već nužnost integrativnog pristupa koji određuje sama priroda procesa operacionalizacije i empirijskog kvantifikovanja, i uvjereni smo da smo ovu tezu nedvosmisleno dokazali u definisanju Indeksa demokratije.

Bez pretenzija da budemo kreatori novih definicija mi pod demokratijom razumijemo oblik društvene i političke organizacije društva koji obezbjeđuje jednakost svih građana, bez obzira na njihov materijalni i socijalni status, njihovo etničko porijeklo ili političko i religijsko uvjerenje, a koji se postiže posredstvom efikasnih institucija, poštovanjem demokratskih procedura, participacijom građana u političkom i ukupnom društvenom životu, te postojanjem mehanizama kontrole i smjenjivosti političke vlasti. Ovakva definicija nije niti originalna a vjerovatno ni najbolja moguća, ali je za naše, operativne svrhe sasvim dovoljna kao početna i referentna tačka.

U metodološkom smislu, ključna stvar je svakako izbor indikatora budući da su oni nosioci tj. empirijske čestice koje u svom kumulativnom obliku pružaju nužne informacije na osnovu kojih se kreira Indeks. Indikatori su pokazatelji stanja demokratije u odnosu na aspekte koji predstavljaju operacionalizaciju samog pojma demokratije u društveno-političkom prostoru. Da bi identifikovali indikatore, najprije je potrebno odrediti **područja** a zatim **dimenzije** kao generičke kategorije koje okupljaju same indikatore. Konačno, svaku dimenziju je nužno sagledati sa stanovišta svih hipotetičkih **aspekata**.

Kada je o područjima riječ, ovde se svakako misli na društvena polja koja se mogu posmatrati pojedinačno, a koja kasnije služe kao osnov za komparaciju i za proizvodnju sumarnog Indeksa. Na osnovu analiza iskustava u mjerenju demokratije u svijetu i u okruženju kao i na osnovu velikog broja individualnih intervjua obavljenih sa stručnim sagovornicima mi smo za mjerenje (a kasnije indeksiranje) odredili sljedeća društvena područja.

- DEMOKRATIČNOST POLITIČKIH PROCESA
- VLADAVINA PRAVA I ZAKONA
- EKONOMSKE SLOBODE I EKONOMSKA PARTICIPACIJA
- OBRAZOVANJE
- MEDIJI
- NACIONALNE I VJERSKE MANJINE
- POLOŽAJ ŽENA
- POLOŽAJ OSOBA SA INVALIDITETOM

Dakle, riječ je o osam područja i izbor ovih područja nije arbitran već je utemeljen kako na suštinskim karakteristikama društva na osnovu demokratskih kriterijuma, tako i na specifičnim potrebama crnogorskog društva. Prema tome, mi ćemo u procesu mjerenja posebno posvetiti pažnju svakom od ovih područja i u krajnjem ishodu dobiti po jedinstvenoj metodološkoj proceduri mjeru demokratije za svako od njih.

Međutim, da bi se svako područje kvantifikovalo, nužno je bilo odrediti aspekte na osnovu kojih je svako od njih moguće sagledati kroz različite dimenzije. Aspekti su prema tome nužno analitičko sredstvo koje služi kao vizura za određivanje samih dimenzija iz kojih se svako pojedino područje sastoji. Aspekti koji su korišteni kao kriterijum za određivanje dimenzija su:

- JEDNAKOST I RAVNOPRAVNOST
- PARTICIPACIJA I ZAŠTITA
- TRANSPARENTNOST

- KONTROLA
- ODGOVORNOST
- REPREZENTATIVNOST
- EFIKASNOST I PROFESIONALNOST
- AUTONOMIJA

Prema tome, za svako od područja koja predstavljaju jedinice posmatranja za mjerenje demokratičnosti društva, utvrdićemo stepen u kome su u datom području obezbijeđeni **jednakost i ravnopravnost** građana, njihova **participacija i zaštita**, stepen u kome je područje **transparentno** (javno), kao i stepen u kome je obezbijeđena **kontrola** datog područja od strane građana, zatim, mjerićemo stepen **odgovornosti** u tom području, kao i stepen u kome je obezbijeđena **reprezentativnost** građana, te da li je i u kojoj mjeri dato područje **efikasno i profesionalno** u svome radu i konačno mjerićemo stepen **autonomije** za pojedina područja.

Dalje, da bi metodološki postupak mogao da bude operacionalizovan u obliku empirijskih indikatora, bilo je nužno da se svako područje zahvaljujući aspektima koje smo gore identifikovali sagleda na višedimenzionalan način. Činjenica je da dimenzije za svako od područja moraju biti različite, a ovo zbog same prirode svakog od njih. U tom smislu, konsekvantno sagledavanje svakog od područja sa stanovišta opisanih aspekata, kao i unificirana metoda kvantifikacije omogućavaju da se dođe do kompatibilnih informacija koje je moguće kasnije na komplementaran način sagledati zahvaljujući empirijskim indikatorima.

Izložena procedura možda izgleda kompleksno, ali u krajnjem ishodu pokazaćemo da je ona u osnovi jednostavna, a po našem sudu i nužna kako bi se sama ideja mjerenja ostvarila na valjan i metodološki unifikovan način. Prema tome, u daljem tekstu bavićemo se svakim pojedinačnim područjem, prikazaćemo dimenzije iz kojih se sastoji, te konačno indikatore koji su konačne čestice mjerenja a koje su identifikovane zahvaljujući analitičkoj moći aspekata o kojima smo govorili.

No, prije toga još nekoliko važnih metodoloških napomena. Ideja vodilja pri kreiranju Indeksa bila je da se na dva odvojena fronta realizuje samo mjerenje stanja. Prvo, to je stanje demokratije na osnovu subjektivne percepcije samih građana, i drugo, to je identifikacija objektivnih indikatora na osnovu istih teorijskih i operacionalnih kriterijuma. Ovom prilikom naš mandat pokriva samo jedan od ova dva dijela a to je kreiranje indeksa i mjerenje na osnovu percepcije građana. Ovakav pristup ima jednu metodološku prednost kao i jedan ključni metodološki nedostatak. Prednost je u tome što demokratija u krajnjem ishodu mora biti legitimizovana od strane samih građana, budući da su građani krajnji cilj svih demokratskih reformi. Nedostatak je svakako u tome, što u datoj političkoj konstelaciji, pri čemu prije svega mislimo na oštre političke podjele i nedostatak političkog i društvenog konsenzusa, ocjene jednog dijela javnog mnjenja umnogome potencijalno ne odgovaraju realnom stanju. Ovo zbog toga što kritički raspoložen a politički inspirisan dio javnosti nerijetko umjesto ocjenjivanja realih postignuća tendira da na nivou percepcije uspostavi direktnu spregu između stanja demokratije i vlasti. Otud se kritika vlasti, koja je na nivou svijesti *ad hoc* uspostavljena reflektuje na svaku pojedinu ocjenu koja je data kada je stanje demokratije u pitanju. Drugo, činjenica je da između percepcije i objektivnog stanja postoje izvjesna odstupanja i pokušaćemo ovaj problem da elaboriramo u svakom pojedinom slučaju. Bilo kako bilo, mislim da se svi moramo složiti da je mjerenje ovog tipa validno jedino u ovom trenutku. Kad ovo kažem mislim prije svega na stanje u samim institucijama crnogorskog društva koje zbog nedostatka sistematskog prikupljanja informacija o sebi samima nijesu u stanju da nam pruže materijal koji je moguće prevesti na jezik Indeksa. Ovaj zadatak je svakako važan i njega ćemo ostvariti u narednom periodu.

Proces indeksiranja je tekao u dvije faze. Prvo, prikupljeni su empirijski podaci posredstvom četiri istraživanja (dva područja po istraživanju) na reprezentativnim uzorcima od po 1020 ispitanika. Zahvaljujući iskustvu koje CEDEM ima u ispitivanju javnog mnjenja, nema sumnje da su uzorak i podaci koje smo dobili na terenu u skladu sa strogim empirijskim zahtjevima i standardnim greškama koje svaki uzorak posjeduje. Uzorak je multi-level i random tipa, korišten je princip stratifikacije podjele populacije na tri regiona, pri čemu

smo dobili reprezentativne uzorke za sva tri regiona što omogućava dublji analitički uvid u stanje demokratije za svaki region pojedinačno. Svakako da je proporcija svakog regiona u ukupnom uzorku proporcionalna u odnosu na distribuciju na nivou čitave populacije. Drugo, u procesu formiranja Indeksa a na osnovu pilot istraživanja, u samim instrumentima korištene su petostepene ordinalne skale likertovog tipa, a u samom indeksiranju ove skale su pretočene u sistem bodovanja od 20 do 100. Ono što je ključno jeste da je za svako pojedino istraživanje, kao i za svako pojedino područje korišten identičan metodološki postupak, čime je omogućena komparacija dobijenih podataka. Sve u svemu, kao rezultat procedura koje smo opisali dobili smo Indeks demokratije za koji detaljno prezentiramo podatke na stranicama koje slijede.

1. DEMOKRATIČNOST POLITIČKIH PROCESA

Prvo područje društva koje je neposredni predmet našeg mjerenja jeste područje politike koje svakako uključuje vlast kao jednu od centralnih kategorija. Kao i u ostalim zemljama post-socijalizma, područje politike je jedno od prvih koje je ušlo u proces transformacije. Krut, jednopartijski i autoritaran sistem koji je predstavljao srž real-socijalizma je takoreći preko noći zamijenjen višepartijskim sistemom, čime su stvorene pretpostavke za funkcionisanje višepartijskog pluralizma. Usljed nedostatka iskustva i prakse ovaj oblik političke organizacije je u prvih nekoliko izbora pokazivao veliki broj nedostataka i to prije svega sa stanovišta osnovne funkcije pri čemu se prevashodno misli na reprezentativnost građana i njihovih partikularizovanih interesa. Kada je o Crnoj Gori riječ, tu u poređenju sa ostalim post-socijalističkim društvima možemo identifikovati jednu specifičnost, naime dok je u ostalim mladim post-komunističkim demokratijama u nekoliko prvih izbora (po pravilu prijevremenim) dolazilo do čestih smjena vlasti u Crnoj Gori je jedna partija spretno uspijevala da zadrži vlast. Razloga za ovo ima mnogo a mi ćemo spomenuti samo nekoliko. Jedan od njih se svakako ogleda u činjenici da je sadašnja vladajuća politička klasa u kriznoj i završnoj fazi vladavine Komunističke partije unutar ove partije uspjela da neutralizuje konzervativne snage i nametne nov i u svoje vrijeme revolucionaran tempo sa pratećim modernizacijskim idejama. Pri tom i jedna demografska varijabla je bitno odredila dalje tokove, naime, politička elita koja je preuzela kormilo Komunističke partije Crne Gore krajem osamdesetih je tada bila izrazito mlada (kasne 20-te i rane 30-te godine), ili drugim riječima, ista ova elita, i danas na vlasti spada i dalje u red mlade političke klase. Drugo, nema sumnje da je vladajuća partija u Crnoj Gori jako dobro uspijevala da se održi na vlasti podržavajući nacionalnu ideju početkom 90-tih, da bi u drugoj polovini prethodne decenije promijenila ideološku matricu postajući nosilac građanske i državotvorne opcije. Istovremeno, vladajuća partija u Crnoj Gori je blagovremeno uključivala ostale partije različitih političkih orijentaciju u samu strukturu vlasti, čime je uspijevala da održi vlastitu 'svježinu'. Konačno, pravovremena i efikasna identifikacija sa idejom evropskih integracija je u ideološkom smislu obezbijedila perspektivu vladajućim strukturama.

Ovo su samo neki od razloga a svakako da se može nabrojati i veliki broj drugih među kojima su neki bili funkcionalni sa stanovišta održanja vlasti, ali negativni sa stanovišta demokratizacije i društvenog razvoja. Jedna od negativnih strana činjenice da jedna partija vlada u tako dugom periodu jeste 'klijentizam'. Povezujući se sa vlašću veliki broj pojedinaca je pod sumnjivim okolnostima u inače teško transparentnom procesu prvobitne akumulacije kapitala, u uslovima rastakanja socijalističkog društva stekao značajno bogatstvo pored svih napora koje Vlada poslednjih godina ulaže kako bi ovu vrstu nevidljive koalicije između vlasti i kapitala raskinula, čini se da su veze između njih prilično stabilne i čvrste. Klijentizam svakako predstavlja ozbiljnu prepreku za uspješnost efikasnih demokratskih reformi jer značajno utiče kako na socijalnu polarizaciju u društvu tako i na političku delegitimizaciju vlasti. Dalje, problem vlasti dugog trajanja je svakako i u tome što su mogućnosti kadrovske inoviranja ograničene, a 'istrošeni' i umorni kadrovi teško dolaze do novih ideja pri čemu je nedostatak inicijative sasvim očit. Konačno, kada je jedna struktura na vlasti duži vremenski period, a ovo je slučaj sa Crnom Gorom, dovodi se u pitanje prisustvo jednog od bazičnih demokratskih kriterijuma, a to je smjenjivost vlasti.

Sa druge strane ukupna ponuda na političkom tržištu Crne Gore nije naročito bogata. Drugim riječima, jedna od ključnih poluga crnogorske vlasti jeste nedostatak kvalitetne alternative. Vladajuća partija u Crnoj Gori gotovo da nema demokratsku alternativu, budući da se najsnažnije opozicione partije još uvijek vezuju za nacionalnu (srpsku) ideju noseći sa sobom i u kadrovskom i u ideološkom smislu breme direktnih veza sa Slobodanom Miloševićem i njegovom politikom. Svakako da sa ovim opterećenjima politička opozicija u

Crnoj Gori nema puno demokratski orijentisanih pristalica a prema tome i nema naročitu perspektivu.

Izrazita podjela crnogorskog društva na pristalice nezavisne Crne Gore i one koji su za opstanak zajednice sa Srbijom je, kao što smo gore iznijeli, jedan od ključnih problema koji opterećuje političke i ukupne društvene odnose. Ova podjela je oštra, a godina u kojoj smo izvršili mjerenja vezana za Indeks demokratije je posebno važna obzirom da se rasplet ovog sukoba ovih dana očekuje na referendumu. Ovaj podatak je naročito važan sa stanovišta mjerenja, zato što se u strukturi dobijenih podataka mogu primijetiti jasne razlike u ocjenjivanjima onih koji podržavaju zajedničku državu i onih koji podržavaju nezavisnu Crnu Goru. Dakle, izrazita podijeljenost političke zajednice i nedostatak političkog konsenzusa svakako ograničavaju krajnje domete efikasnih demokratskih reformi.

Kada je o političkoj strukturi društva riječ, mi smo na osnovu primjene analitičke aparature koja se ogleda u aspektima o kojima smo govorili identifikovali četiri ključne dimenzije koje sačinjavaju ovo područje a to su :

- Kontrola i zakonitost vlasti
- Transparentnost (javnost) vlasti
- Odgovornost i smjenjivost vlasti
- Profesionalizam u radu organa vlasti

Dakle, svaka od dimezija je bila predmet posebnog mjerenja posredstvom mreže indikatora. U sledećem dijelu daćemo prikaz svakog područja kao i indikatora koji su uzeti kao jedinica mjerenja za data područja.

1.1. Kontrola i zakonitost vlasti

Demokratskiost vlasti u jednom društvu postoji samo ukoliko su obezbijeđeni mehanizmi kontrole vlasti i ukoliko vlast djeluje u skladu sa zakonom. U ovom pogledu željeli smo da ispitamo stepen u kome je vlast zakonita u svom radu kao i stepen u kome postoji kontrola vlasti od strane građana. U tabeli 1. može se vidjeti mjerenje svih indikatora koji su uključeni u mjerenje ove dimenzije

Tabela 1 – Kontrola i zakonitost vlasti - prikaz svih indikatora¹

Indikatori	N	A.S.	SD	Skewness
Efikasnost građanske kontrole državne vlasti	941	2.18	1.147	.847
Efikasnost građanske kontrole lokalne (opštinske) vlasti	942	2.26	1.160	.752
Kontrola javnosti i vlasti nad tajnim službama i službama bezbjednosti	893	2.32	1.269	.618
Zakonitost u radu organa vlasti	900	2.46	1.301	.499
Odsustvo korupcije i kriminala u državnoj vlasti	910	1.95	1.068	1.189
Odsustvo kriminala i korupcije u lokalnoj (opštinskoj vlasti)	898	2.04	1.053	.994

Dakle opseg (range) ocjena za sve indikatore koji mjere područje zakonitosti i kontrole vlasti kreće se od 1.95 do 2.46. Najvišu ocjenu u ovoj dimenziji bilježimo kod indikatora koji mjeri zakonitost u radu vlasti (2.46). Takođe, očito je da tajne službe i službe

¹ Koeficijenti se kreću u rasponu od 1 - 5

bezbjednosti nemaju onu snagu i uticaj koji je postojao u vrijeme socijalizma budući da je ovaj indikator drugi po rangu u području (2.32). Kada je riječ o kontroli vlasti, možemo vidjeti da građani efikasnije kontrolišu lokalnu (2.26) nego državnu vlast (2.18). Konačno, korupcija i kriminal su ocijenjeni kao najveći problem kada je vlast u pitanju (1.95). Ovaj nalaz u potpunosti korespondira sa svim ranijim istraživanjima koja su za predmet imala ispitivanje društvenih problema u Crnoj Gori (Izveštaji CEDEM-a od 2000 do 2004.)

1.2. Transparentnost (javnost) vlasti

U okviru ove dimenzije tražili smo odgovor na pitanje u kojoj mjeri je vlast transparentna u svom radu. Ova dimenzija je posebno važna imajući u vidu da se u njoj ogleda suštinska razlika između demokratskog i autoritarnog socijalističkog društva kome transparentnost u radu vlasti nije bila ni norma ni uzor. Sa druge strane, transparentnost vlasti u jednom specifičnom kulturološkom okruženju kao što je Crna Gora ima poseban značaj. Naime, sa relativno malom populacijom (670 000) neformalni kanali komuniciranja imaju mnogo veći značaj u poređenju sa sredinama gdje je populacija brojnija i značajno urbanija. Drugim riječima, u Crnoj Gori postoje mehanizmi alternativne transparentnosti, koji naravno u specifični političkim konstelacijama nerijetko počivaju na glasinama i pogrešnim informacijama svake vrste. No, bilo kako bilo, bez ikakve sumnje, u pogledu transparentnosti vlasti u odnosu na period real-socijalizma napravljen je veliki napredak.

Problem transparentnosti u radu vlasti kada je riječ o tranzicionim društvima je naročito izražen zbog toga što se posredstvom društvene transformacije dešava proces preraspodjele ukupnog ekonomskog bogatstva koje je akumulirano u real-socijalističkom periodu. Time se kroz privatizaciju dešava proces alokacije ekonomskih resursa a ovo dalje dovodi do nove statifikacione strukture društva. Kada je riječ o Crnoj Gori praksa je pokazala da najveći broj problema postoji u domenu transparentnosti procesa privatizacije. Najveći broj preduzeća u Crnoj Gori privatizovan je primjenom zakonom propisane tenderske procedure a ta procedura je po definiciji i regulativama transparentna. Međutim, u procesu realizacije samih tendera, pokazalo se da transparentnost procesa privatizacije nikada ne može dostići onu tačku koja bi zadovoljila javnost i sve one koji su skeptični u pogledu pravednosti ovog procesa. Ali, ovo nije novina budući da je i komparativno iskustvo u Srbiji pokazalo gotovo istu tendenciju. Naime, posredstvom tenderske prodaje, u krajnjoj liniji autoritet vlasti je taj koji odlučuje o tome koja je ponuda bila najpovoljnija u svakom pojedinačnom privatizacijskom činu, a autoritet i kompetentnost ne garantuju jedinstvene kriterijume u ovim postupcima, ili drugim riječima, argumenata za izbor određenog partnera je uvijek dovoljno i oni se uvijek čine valjanim.

Osim tenderske prodaje preduzeća, proces privatizacije u Crnoj Gori je tekao dijelom i kroz vaučersku privatizaciju, pri čemu je određen broj akcija podijeljen svim crnogorskim građanima i ustanovljenim fondovima. Opet, u ovom procesu, za koji nema sumnje da je imao dobru namjeru izjednačavanja svih građana, desio se problem u legitimizaciji fondova koji su uspostavljeni ne bi li akumulirali akcije sistemom ulaganja građana. Pri tome, nema nikakve sumnje da su određene interesne skupine imale 'prolaz' u procesu formiranja fondova čime su obezbijedile prednost u ukрупnjavanju kapitala (akcija) koji posjeduju građani.

Ekonomska dimenzija je značajna ali ipak samo jedna strana problema. Praksa je pokazala da socijalno- psihološko nasljeđe real-ocijalizma predstavlja značajnu posredujuću varijabu sa stanovišta javnosti u radu vlasti. Drugim riječima, u prethodnom periodu, niti je bila uspostavljena transparentnost vlasti niti su građani iskazivali potrebu da imaju uvid u njen rad. Ovo nasljeđe je sastavni dio ukupnog društvenog konteksta u procesu društvene transformacije, pri čemu vlast na svim nivoima ne pokazuje posebnu potrebu da bude transparentna, a jednako ni građani ne pokazuju posebnu potrebu da steknu uvid u rad vlasti.

Vremenski gledano od sredine 90-tih situacija je značajno poboljšana, prije svega zbog snažnog razvoja NVO sektora. Ovaj sektor ima poseban značaj za demokratizaciju crnogorskog društva iz dva osnovna razloga. Prvo, on je u stanju da akumulira energiju mladih i obrazovanih građana i da je stavi u funkciju kritike i kontrole vlasti, i drugo, NVO sektor svoje postojanje, i rezistentnost duguje povezivanju sa komplementarnim organizacijama u Evropi i svijetu, pri čemu je aktivistima NVO-a isporučena potrebna logistika i ekspertiza, koja je direktno u funkciji kontrole i jačanja demokratskih procesa u društvu.

Kada je o samom mjerenju riječ, u tabeli 2 dat je prikaz svih indikatora koji su uzeti u obzir prilikom istraživanja. Podaci pokazuju da su najbolji rezultati postignuti u mjerenju objektivnosti medijskog izvještavanja u praćenju rada Vlade i Parlamenta (2.81). Zatim slijedi dostupnost informacija nadležnih organa i službi. Očito je da je u ovom pogledu postignuto značajno poboljšanje u odnosu na prethodni period. Kada je javnost rada vlasti u pitanju, nešto je bolji rezultat u mjerenju javnosti rada lokalne (2.51) u odnosu na državnu vlast (2.49). Na dnu ljestvice u pogledu javnosti rada vlasti nalaze se sami građani, i to sa stanovišta mogućnosti uvida u procese i donošenje važnih političkih odluka (2.39), te dostupnost informacija nadležnih organa i službi građanima (2.37). Sve u svemu, opseg (range) između svih indikatora se kreće od 2.37 do 2.81 što je generalno na nešto višem nivou u poređenju sa prethodnom dimenzijom.

Tabela 2 – Transparentnost (javnost) vlasti - prikaz svih indikatora

Indikatori	N	A.S.	SD	Skewness
Javnost u radu državne vlasti	936	2.49	1.222	.491
Javnost u radu lokalne vlasti	938	2.51	1.191	.423
Objektivnost medija u praćenju rada Vlade i Parlamenta	940	2.81	1.222	.028
Mogućnost uvida građana u proces i donošenje važnih političkih odluka	952	2.39	1.193	.465
Dostupnost informacija nadležnih organa i službi novinarima	817	2.60	1.157	.295
Dostupnost informacija nadležnih organa i službi građanima	902	2.37	1.113	.494

1.3. Odgovornost i smjenjivost vlasti

Pitanje smjenjivosti vlasti u slučaju Crne Gore je svakako više nego relevantno obzirom na činjenicu da za razliku od svih ostalih post-socijalističkih društava u Crnoj Gori nije došlo do promjene vladajuće partije od prvih izbora do današnjeg dana. Pri tom, treba imati u vidu da smjenjivost vlasti jeste princip demokratskog društva, ali kao princip on ne znači da vlast mora biti *de facto* smijenjena na nekim izborima, već da demokratski mehanizmi moraju obezbijediti 'smjenjivost' vlasti. Dakle, u ovom pogledu treba praviti razliku između mogućnosti (smjenjivost) koju treba da obezbijedi politički sistem i fakticiteta (smjena vlasti) kao posljedice koja nije nužna.

Odgovornost vlasti je, sa druge strane svakako veoma važna, jer demokratsko društvo mora da obezbijedi mehanizme koji će garantovati da će se vlast ponašati odgovorno u odnosu na građane budući da su oni sami izvor legitimiteta vlasti. U ovom pogledu, opet se kao problemsko mjesto u slučaju post-socijalističkih društava javlja činjenica da je vlast u real-socijalizmu svoju odgovornost postavljala u odnosu na više ciljeve, a ne u odnosu na građane i njihove konkretne interese. Prema tome, na socijalno-psihološkom planu, sama vlast u Crnoj Gori nerijetko i dalje postavlja 'više' interese kao prioritetne, a shodno tome i sami građani posmatraju 'više' interese kao normu, zanemarujući vlastite građanske potrebe. Dakle, proces demokratizacije društva ne podrazumijeva

jednostavno uspostavljanje demokratskih mehanizama, već nužno, i to slučaj Crne Gore ubjedljivo pokazuje, zahtijeva svojevrsnu građansku emancipaciju i promjenu u socijalno-psihološkom tkivu društva.

Kada je o samim rezultatima mjerenja riječ, ova dimenzija, obzirom da ima dvije pod-dimenzije (odgovornost i smjenjivost) ima relativno veliki broj indikatora (tabela 3). Rezultati pokazuju da u okviru nje najveću vrijednost bilježimo kada je legitimnost vlasti u pitanju (2.91). Odmah zatim slijedi smjenjivost lokalne vlasti na izborima i u skladu sa demokratskim procedurama (2.89), što je sasvim razumljivo obzirom da je, za razliku od državne vlasti, na lokalnom nivou došlo do promjena nekoliko garnitura u poslednjih 16 godina.

Tabela 3 – Odgovornost i smjenjivost vlasti - prikaz svih indikatora

Indikatori	N	A.S.	SD	Skewness
Državna vlast u službi građana	958	2.35	1.216	.572
Lokalna vlast u službi građana	943	2.46	1.181	.479
Odgovornost i savjesnost državne uprave u pružanju usluga građanima	931	2.44	1.187	.436
Odgovornost i savjesnost lokalne samouprave u pružanju usluga građanima	923	2.53	1.173	.327
Odgovornost i savjesnost poslanika u Skupštini	937	2.26	1.141	.581
Odgovornost i savjesnost ministarstava i ministara	921	2.43	1.183	.389
Smjenjivost državne vlasti na izborima i u skladu sa demokratskim procedurama	919	2.71	1.370	.163
Smjenjivost lokalne vlasti na izborima i u skladu sa demokratskim procedurama	913	2.89	1.328	-.003
Legitimnost vlasti	895	2.91	1.420	.019
Odgovornost vlasti i zaštita interesa građana	941	2.30	1.271	.648

Međutim, interesantno je da odmah iza ovog indikatora, po rangui slijedi smjenjivost državne vlasti na izborima i u skladu sa demokratskim procedurama (2.71) što je po našem sudu veoma značajan podatak u svjetlu činjenice da vladajuća struktura u Crnoj Gori nije promijenjena od kada je došlo do sloma real-socijalizma. Dalje, lokalna samouprava je efikasnija u pogledu pružanja usluga građanima (2.53) u odnosu na državnu vlast (2.44). Isto tako u Crnoj Gori lokalna vlast je u većoj mjeri u službi građana (2.35) u odnosu na državnu vlast (2.35). Odgovornost i savjesnost ministara i ministarstava je bolje ocijenjena (2.43) nego odgovornost i savjesnost poslanika u Skupštini (2.26) i ujedno, ovaj indikator je najslabije ocijenjen kada je o datoj dimenziji riječ. Konačno, vrijednost indikatora koji se odnosi na odgovornost vlasti u zaštiti interesa građana je svakako mala i iznosi 2.30.

1.4. Profesionalizam u radu organa vlasti

Savremeno društvo predstavlja jednu vrstu organizovane tehnokratije. Stručnost, profesionalnost i kompetentnost su, prema tome, sastavni dio efikasne demokratske vladavine. U skladu sa ovim, jedna od dimenzija našeg mjerenja je bila upravo ocjena profesionalizma i stručnosti u radu organa vlasti na svim nivoima. Dodatno, sastavni dio ove dimenzije jeste i odnos većine prema manjini kada su u pitanju stručni i kompetentni argumenti.

Svakako da i u ovom pogledu društvo u tranziciji pretpostavlja ozbiljan diskontinuitet sa real-socijalizmom, društvom u kome je ideološka primarnost uvijek imala prioritet u odnosu na stručnost i profesionalizam što je bio jedan od ključnih razloga za ekonomski

kolaps samog socijalizma. Prema tome, uspješna demokratizacija društva pretpostavlja uspostavljanje drugačijih kriterijuma u pogledu involviranja stručnosti i kompetencija u ukupan politički život društva, bez obzira na ideološke i političke razlike između političkih partija i ostalih aktera.

Tabela 4 Profesionalizam u radu organa vlasti- prikaz svih indikatora

Indikatori	N	A.S.	SD	Skewness
Profesionalnost i stručna osposobljenost činovnika u vladinim službama i ministarstvima	898	2.74	1.280	.124
Profesionalnost i stručna osposobljenost činovnika u lokalnoj vlasti	903	2.65	1.206	.172
Profesionalnost i stručna osposobljenost činovnika u Skupštini i njenim tijelima	886	2.69	1.191	.083
Uvažavanje manjine od strane većine na svim nivoima vlasti	905	2.44	1.255	.489

Rezultati mjerenja ove dimenzije pokazuju prije svega da je opseg (range) 'bolji' u poređenju sa ostalim dimenzijama koje smo gore analizirali i da se kreće od 2.44 do 2.74 (tabela 4). Najbolju ocjenu u ovom pogledu dobili su činovnici u vladinim službama i ministarstvima čija je profesionalnost i stručnost komparativno najbolje ocijenjena (2.74), i svakako mnogo bolja u poređenju sa istim aspektom ocjenjivanja rada činovnika u lokalnoj vlasti (2.65). Po ocjeni, između ove dvije vrijednosti nalazi se procjena stručnosti i kompetencija činovnika koji rade u Skupštini i njenim telima (2.69). Konačno, najnižu ocjenu je dobilo uvažavanje manjine od strane većine na svim nivoima vlasti (2.44), iz čega slijedi da je potreba za kvalitetnijom komunikacijom između većine i manjine u Crnoj Gori veoma izražena.

1.5. Sumarni pokazatelji područja demokratičnosti političkih procesa

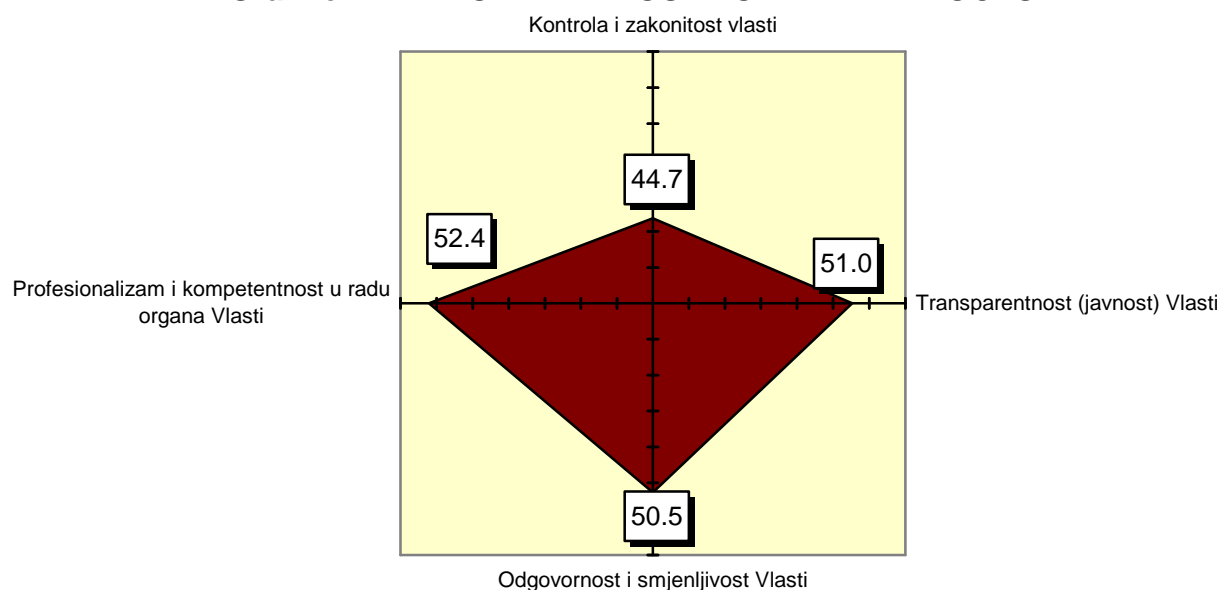
Sumarizacija rezultata svih područja i njihova komparacija je jedan od osnovnih ciljeva koje smo postavili u ovom istraživanju. U tabeli 5, kao i u grafikonu 1 dati su komparativni podaci za sva četiri područja koja su bila predmet mjerenja². Pri tom podatak o svakoj dimenziji predstavlja sumarizaciju indikatora koji su uzeti kao predmet mjerenja za datu dimenziju.

Tabela 5 Politika i vlast - sumarno po dimenzijama

Dimenzije	N	K	SD	Skewness
Kontrola i zakonitost vlasti	1001	44.7	19.86720	.816
Transparentnost (javnost) vlasti	1006	51.0	20.20850	.346
Odgovornost i smjenjivost vlasti	1008	50.5	20.44158	.391
Profesionalizam i kompetentnost u radu organa vlasti	973	52.4	22.24105	.194

² Koeficijent je optimizovan i kreće se u dijapazonu od 20 do 100

Grafikon 1 DEMOKRATIČNOST POLITIČKIH PROCESA



Rezultati pokazuju da su najbolji rezultati sa stanovišta demokratizacije političkih procesa postignuti u domenu profesionalizma i kompetentnosti u radu vlasti (52.4), a zatim slijedi transparentnost u radu vlasti (51.0) i odgovornost i smjenjivost vlasti (50.5), pri čemu je razlika između ove dvije posljednje dimenzije minimalna. Konačno, sa stanovišta demokratičnosti političkih procesa, u Crnoj Gori najveći problem predstavlja dimenzija kontrole i zakonitosti vlasti (44.7), pri čemu ocjena za ovu dimenziju značajno zaostaje u odnosu na ostale. Ovaj podatak ima svakako veoma važne političke implikacije ali je po našem sudu veoma važan i sa pragmatičnog stanovišta. Drugim riječima, **prvi koraci koje treba preduzeti u pogledu poboljšanja u oblasti demokratičnosti političkih procesa treba da se kreću u pravcu obezbjeđivanja većeg stepena kontrole i zakonitosti vlasti.** Sa analitičkog stanovišta, tačnije sa stanovišta aspekata koji su uzeti u obzir prilikom mjerenja ove dimenzije **najveći problem predstavlja prisustvo kriminala i korupcije u vlasti.** U poređenju sa zemljama u okruženju, iako nemamo preciznih komparativnih pokazatelja, sa ovog stanovišta ne može se reći da je Crna Gora specifična, tj. problem korupcije i kriminala, je svakako jedan od ključnih problema svih tranzicionih društava. Konačno, kada govorimo o području demokratičnosti političkih procesa, važno je imati u vidu da se opseg (range) koeficijenata po dimenzijama kreće od 44.7 do 52.4 što je svakako nisko obzirom da je maksimalna vrijednost koeficijenta 100.

2. VLADAVINA PRAVA I ZAKONA

Kao predmet Indeksa područje vladavine prava i zakona ima posebno mjesto. Razlozi su naizgled paradoksalni ali suštinski valjani i to zato što je teško zamisliti bilo koji oblik organizovane političke vladavine koji ne počiva na pozitivnom pravu i neselektivnosti u realizaciji tih zakona. Real-socijalističko društvo je i u ovom pogledu u velikoj mjeri bilo izuzetak. Osim što je čitavo pozitivno pravno ustrojstvo socijalističkog društva fundirano ideološkom matricom, u svakodnevno životu real-socijalizma princip jednakosti pred zakonom i vladavine prava je često bivao denunciran³.

Proces demokratizacije društva u značajnoj mjeri podrazumijeva reformu čitavog sistema sudstva, čime se uspostavljaju nužne poluge funkcionisanja društva. U Crnoj Gori su u ovom pogledu postignuti određeni pomaci naročito u pogledu donošenja velikog broja zakona koji su usklađeni sa zakonodavstvom EU. Praksa, međutim, pokazuje da donošenje novih zakona predstavlja lakši dio posla, a da je sistematska i neselektivna primjena istih nešto što opterećuje efikasnu reformu društva u ovom pogledu.

Drugi set problema vezan je svakako za probleme autonomije sudstva, budući da je spona između svih struktura vlasti i sudstva u real-socijalizmu bila veoma čvrsta i da je ovu praksu teško prekinuti u kratkom periodu. Konačno, problemi vezani za uspješnost reforme sudskog sistema dobrim dijelom su rezultat kadrovskih problema koji postoje i objektivnih limitima profesionalnih i stručnih mogućnosti službenika svih nivoa koji rade u pravosuđu.

Kao i u prethodnom slučaju, i ovo područje smo podijelili na nekoliko dimenzija i u okviru svake od njih definisali niz indikatora koji su predstavljali finalne čestice mjerenja. Dimenzije u ovom području su:

- Jednakost pred zakonom
- Dostupnost pravne zaštite
- Autonomija sudstva
- Efikasnost i profesionalnost sudstva
- Kontrola i transparentnost rada pravosuđa

2.1. Jednakost pred zakonom

Jednakost kao jedan od ključnih principa na kojima počiva pravna država je nerijetko predmet kako političkih tako i stručnih debata u Crnoj Gori. Znatno je broj građana koji smatraju da je ovaj princip doveden u pitanje a kao argumente postavljaju odsustvo autonomije sudstva i sudija, te direktan uticaj moćnih pojedinaca iz vlasti kao i političke oligarhije na čitav pravosudni sistem. Sa druge strane, obzirom da je crnogorsko društvo višenacionalno pitanje jednakosti manjina i većinskog naroda pred zakonom više je nego nužno postaviti, a istovremeno ovo nam je bila jedna od kontrolnih varijabli obzirom da je status nacionalnih manjina bio i poseban predmet našeg mjerenja.

³ Čuven je aforizam Josipa Broza Tita: « Ne treba se sudija držati zakona kao pijan plota »

Tabela 6 Jednakost pred zakonom – prikaz svih indikatora

Indikatori	N	A.S.	SD	Skewness
Zakornost procesa donošenja zakona u interesu svih građana, bez obzira na razlike u pogledu njihovog materijalnog i socijalnog statusa te bez obzira na njihovo nacionalno, etničko, vjersko i političko opredjeljenje	941	2.81	1.299	.045
Jednakost u procesu sprovođenja zakona za sve građane bez obzira na njihovo etničko, nacionalno ili vjersko porijeklo	956	2.68	1.331	.193
Jednakost u procesu sprovođenja zakona bez obzira na materijalni status pojedinaca	939	2.30	1.224	.668
Jednakost sprovođenja zakona bez obzira na političku, ideološku ili partijsku pripadnost građana	950	2.30	1.251	.663
Jednakost pred zakonom pojedinaca u vlasti	964	2.23	1.266	.762

Rezultati mjerenja pokazuju da se opseg (range) mjerenja svih indikatora kreće od 2.23 do 2.81. Najveći koeficijent mjerimo kada je riječ o zakonitost procesa donošenja zakona u interesu svih građana, bez obzira na razlike u pogledu njihovog materijalnog i socijalnog statusa te bez obzira na njihovo nacionalno, etničko, vjersko i političko opredjeljenje (2.81) čime možemo reći da su u ovom pogledu u procesu demokratizacije crnogorskog društva postignuti najbolji rezultati. Jednakost u procesu sprovođenja zakona bez obzira na vjerske i nacionalne razlike je indikator koji slijedi po rejtingu (2.68), i ova dva indikatora u velikoj mjeri odstupaju po visini ocjene u odnosu na preostala tri. Jednakost u sprovođenju zakona bez obzira na razlike u materijalnom statusu kao i bez obzira na političku, ideološku ili partijsku pripadnost imaju istu, i relativno nisku vrijednost (2.30). Na kraju, najnižu vrijednost mjerenja bilježimo kada je riječ o jednakosti pred zakonom pojedinaca u vlasti (2.23). Dakle, očito da sa stanovišta jednakosti pred zakonom još uvijek postoje 'nedodirljivi' pojedinci, odnosno, na osnovu našeg mjerenja može se reći da pojedinci u vlasti jesu u stanju da za sebe dobiju 'povoljniji' status pred zakonom u odnosu na druge građane.

2.2. Dostupnost pravne zaštite

Jedno od veoma važnih pitanja sa stanovišta mjerenja područja o kome je riječ jeste i dostupnost pravne zaštite svim građanima. Ovom prilikom smo mjerili dostupnost pravne zaštite obzirom na razlike u pogledu materijalnog statusa, nacionalne i vjerske pripadnosti te razlika sa stanovišta političke i partijske pripadnosti. Ovo su kriterijumi koji su sasvim nužni obzirom na specifičnost procesa tranzicije u Crnoj Gori, te obzirom na kulturološke specifičnosti koje postoje. Rezultati pokazuju da je najveći stepen dostupnosti pravne zaštite postignut kada je riječ o nacionalnim i vjerskim manjinama (2.66). Razlika između ovog podatka sa jedne, i dostupnosti pravnoj zaštiti koju bilježimo u slučaju razlika u materijalnom statusu (2.39) i ideološkoj i političkoj pripadnosti (2.36) sa druge strane je značajna.

Tabela 7 Dostupnost pravne zaštite – prikaz svih indikatora

Indikatori	N	A.S.	SD	Skewness
Pravna zaštita je obezbijeđena jednako svim građanima bez obzira na njihov materijalni status	965	2.39	1.243	.578
Pravna zaštita je obezbijeđena jednako svim građanima bez obzira na njihovu nacionalnu ili vjersku pripadnost	939	2.66	1.311	.201
Pravna zaštita je obezbijeđena jednako svim građanima bez obzira na njihovu političku ili partijsku pripadnost	958	2.36	1.237	.538

Drugim riječima, rezultati mjerenja pokazuju da bogatiji građani kao i pripadnici pojedinih političkih partija imaju prednost sa stanovišta dostupnosti pravne zaštite, a ovaj nalaz je sasvim u skladu sa činjenicom da je nasljeđe real-socijalizma takvo da daje prednost vladajućim političkim strukturama, kao i sa činjenicom da je tranzicija dovela do socijalne polarizacije društva u kojoj bogatiji građani imaju prednost u sudskim procesima.

2.3. Autonomija sudstva

Kao što je rečeno, u odnosu na nasljeđe real-socijalizma autonomija sudstva je jedan od ključnih zadataka koji se mora ostvariti u procesu demokratizacije. Naime, u društvu koje je prethodilo, sudstvo je predstavljalo samo jedan od sastavnih djelova sveukupne ideološke supremacije i bilo je direktno u službi interesa vladajuće 'klase kolektivnih vlasnika'. Nakon procesa političke transformacije društva i sudstvo je u zakonskom smislu deregulisano i konsekvantno su postavljeni principi koji obezbjeđuju njegovu autonomiju. Međutim, kao i u velikom broju drugih slučajeva, inercija i nedostatak kapaciteta predstavljaju bitna ograničenja za punu implementaciju principa autonomnog sudstva u Crnoj Gori.

U mjerenju ove dimenzije postavili smo čitavu mrežu indikatora i opseg (range) po indikatorima se kreće od 2.16 do 3.30 što znači da unutar ovog područja postoje značajne razlike između samih aspekata koji se tiču autonomije sudstva. Najveći stepen autonomije sudstva je postignut u odnosu na uticaj religijskih organizacija i crkvi (3.30) i ovo je najviša vrijednost koju bilježimo u ovoj dimenziji. Sljedeća vrijednost koja se može okvalifikovati kao 'visoka' jeste mjera autonomije sudstva u odnosu na institucije i organizacije zajedničke države Srbije i Crne Gore (3.12). Takođe, može se reći da je sudstvo u Crnoj Gori nezavisno od uticaja nevladinog sektora (3.04) koji je u Crnoj Gori veoma snažan po svim parametrima. Već kada je riječ o uticaju EU ne može se reći da je sudstvo u Crnoj Gori sasvim nezavisno (2.92), a ovo još više važi kada se radi o uticaju Parlamenta (2.52). Ovaj poslednji podatak je sasvim razumljiv obzirom na činjenicu da se sudijski mandati verifikuju u Skupštini. Na osnovu podataka koje smo dobili, autonomija sudstva je u najvećoj mjeri ugrožena političkim faktorima i uticajem bogatih i moćnih pojedinaca i grupacija, pri čemu je najizraženiji upravo uticaj pojedinaca (2.16), dok su razlike između dva politička faktora minimalne, uticaj političkih partija iznosi 2.22 a uticaj Vlade i državnih službi 2.23.

Tabela 8 Autonomija sudstva – prikaz svih indikatora

Indikatori	N	A.S.	SD	Skewness
Nezavisnost sudstva od uticaja političkih partija	917	2.22	1.177	.682
Nezavisnost sudstva od uticaja Vlade i državnih službi	914	2.23	1.198	.695
Nezavisnost sudstva od uticaja Parlamenta	875	2.52	1.229	.296
Nezavisnost sudstva od uticaja moćnih i bogatih pojedinaca i grupacija	917	2.16	1.173	.795
Nezavisnost sudstva od uticaja nevladinih organizacija	814	3.04	1.272	-.235
Nezavisnost sudstva od uticaja religijskih organizacija i crkvi	830	3.30	1.281	-.469
Nezavisnost sudstva od uticaja organizacija EU	781	2.92	1.215	-.138
Nezavisnost sudstva od uticaja institucija i organizacija zajedničke države Srbije i Crne Gore	828	3.12	1.274	-.290

Dakle, socijalna polarizacija društva i status 'dobitnika' u procesu društvene transformacije, te nasljeđe real-socijalizma koje se ogleda u postojanju političke kontrole nad sudstvom dva su ključna faktora koja opterećuju autonomiju sudstva.

2.4. Efikasnost i profesionalnost sudstva

Sudstvo u Crnoj Gori nije efikasno, i ovaj podatak se sasvim jednostavno može generisati na osnovu prosječnog vremena koje je potrebno za rješavanje pokrenutih sporova. Efikasnost sudstva je u direktnoj vezi sa stručnošću i kompetencijama samih sudija sa jedne, i efikasnošću čitavog aparata sa druge strane. Upravo su ovo ključni elementi koji su bili predmet mjerenja u ovoj dimenziji. Podaci su interesantni i bacaju sasvim jasno svjetlo na problem efikasnosti sudstva. Naime, profesionalnost i stručnost sudija je najbolje ocijenjena (2.85), a kada je riječ o zaštiti prava samih građana, podatak pokazuje da je u ovom aspektu uspješnost polovična (2.48). Drugim riječima problem efikasnosti sudstva je u najmanjoj meri rezultat nedostatka ekspertize samih sudija. Sama efikasnost sudova je doista problem i ovaj indikator je veoma loše ocijenjen (2.18). Dakle, da pojasnimo, sudije posjeduju ekspertizu ali sudstvo nije efikasno, ili drugim riječima problem neefikasnosti sudstva nije u stručnoj osposobljenosti sudija već negdje drugdje. Na osnovu naših rezultata odgovor na ovo pitanje leži u mjerenju poslednjeg indikatora, odnosno odsustva korupcije i djelovanja u interesu uticajnih pojedinaca i grupa gdje mjerimo najnižu vrijednost (2.06). Ovaj nalaz je u skladu sa našim prethodnim nalazom da korupcija i kriminal ozbiljno opterećuju procese demokratizacije crnogorskog društva. U ovoj dimenziji uticaj bogatih i moćnih pojedinca, te korupcija koja postoji u sudstvu predstavlja ključno ograničenje efikasnosti sudstva. Drugim riječima, da bi se ostvarilo povećanje efikasnosti sudstva treba se prije svega usmjeriti na borbu protiv korupcije i uticaja moćnih pojedinaca i grupacija.

Tabela 9 Efikasnost i profesionalnost sudstva – prikaz svih indikatora

Indikatori	N	A.S.	SD	Skewness
Efikasnost sudstva u procesu rješavanja sporova	937	2.18	1.129	.663
Profesionalnost i stručna osposobljenost sudija za efikasnu primenu zakona	903	2.85	1.270	-.015
Efikasnost i profesionalnost sudstva za uspješnu zaštitu prava građana	944	2.48	1.151	.352
Odsustvo korupcije i djelovanja u interesu uticajnih pojedinaca i grupa	898	2.06	1.128	.888

2.5. Kontrola i transparentnost rada pravosuđa

Autonomija sudstva u demokratskom društvu svakako ne znači odsustvo svake kontrole nad radom sudskih organa. U tom smislu, građani, mediji i nadležni organi moraju imati mogućnost uvida u rad sudskih organa kao i mogućnost kontrole njihovog rada. Upravo je ova dimenzija bila predmet mjerenja. Prema tome, namjera nam je bila da posredstvom većeg broja indikatora izmjerimo stepen i prisustvo mehanizama kontrole rada sudova, odnosno da izmjerimo stepen u kome je rad sudskih organa transparentan.

Tabela 10 Kontrola i transparentnost rada pravosuđa – prikaz svih indikatora

Indikatori	N	A.S.	SD	Skewness
Efikasnost državne kontrole rada pravosuđa u službi zaštite zakona i zakonitosti	844	2.65	1.291	.299
Transparentnost rada sudova i mogućnost monitoringa od strane medija	857	2.48	1.185	.329
Dostupnost informacijama koje su relevantne za zaštitu prava građana od strane javnosti	868	2.42	1.161	.412
Dostupnost kontrole i uticaja građana na sudstvo posredstvom organizacija i institucija u skladu sa zakonom	884	2.33	1.160	.534
Postojanje mehanizama parlamentarne kontrole rada sudskih organa	784	2.80	1.237	.044
Monitoring sudskih organa od strane NVO sektora	758	2.88	1.230	-.074

Rezultati mjerenje pokazuju da su najbolji pomaci postignuti kada je riječ o monitoringu rada sudova od strane nevladinih organizacija (2.88), i ovo je u skladu sa opštom ocjenom da je NVO sektor veoma važan za sveukupne procese demokratizacije crnogorskog društva. Parlament, takođe, na osnovu naših podataka posjeduje efikasne mehanizme kontrole rada pravosuđa (2.80) ali ovaj podatak ne iznenađuje obzirom na činjenicu da Parlament predstavlja tijelo koje postavlja same sudije. Dalje, država ima razvijene mehanizme kontrole nad radom pravosuđa (2.65), ali ovaj podatak korespondira i sa činjenicom da se Vlada i državni službenici neumjereno 'miješaju' u rad pravosuđa, odnosno nešto što je negativno za pitanje autonomije sudstva može biti pozitivno sa stanovišta kontrole rada samih sudskih organa. Kada je riječ o medijskoj kontroli rada sudova stvar stoji sasvim pristojno (2.48), što je svakako ohrabrujući pokazatelj. Nažalost, demokratičnost sudstva u dimenziji transparentnosti i javnosti najmanja je kada se radi o samoj građanskoj kontroli rada sudskih organa (2.33), i ovo je aspekt koji identifikujemo kao najprioritetniji sa stanovišta budućih aktivnosti koje vode u pravcu poboljšanja transparentnosti sudstva.

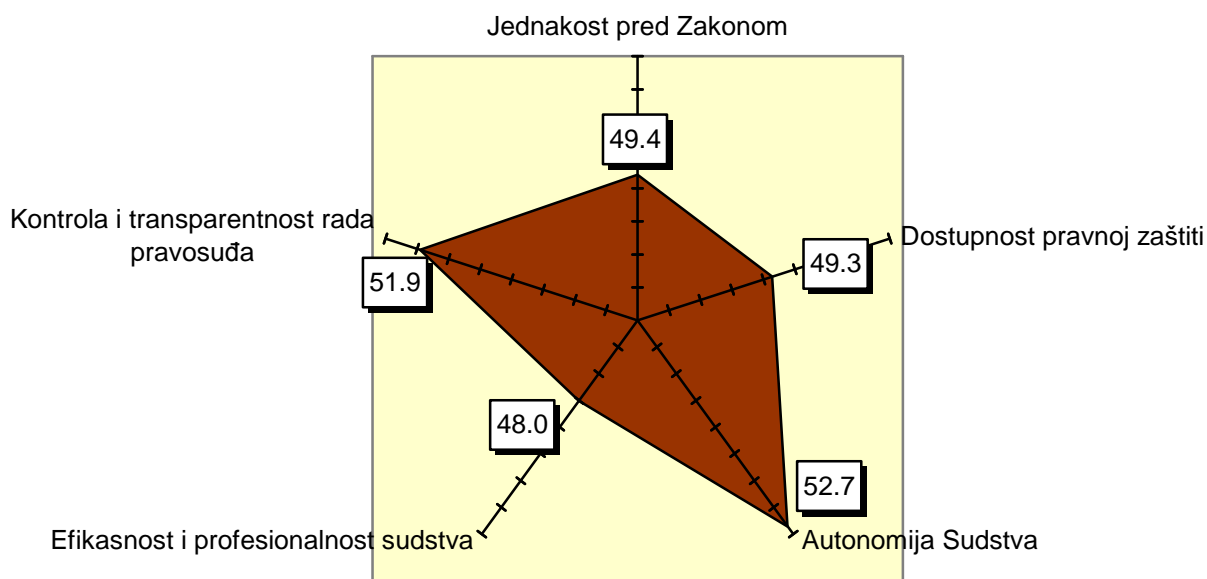
2.6. Sumarni pokazatelji područja vladavine prava i zakona

Najprije, u tabeli 11 dajemo prikaz rezultata mjerenja za sve dimenzije koje sačinjavaju područje vladavine prava i zakona.

Tabela 11 Vladavina prava i zakona sumarno po dimenzijama

Dimezije	N	K	SD	Skewness
Jednakost pred zakonom	1006	49.4	22.37721	.425
Dostupnost pravnoj zaštiti	991	49.3	23.42790	.423
Autonomija sudstva	986	52.7	20.34281	.148
Efikasnost i profesionalnost sudstva	990	48.0	20.39144	.468
Kontrola i transparentnost rada pravosuđa	980	51.9	20.38833	.204

Graf 2 Vladavina Prava i Zakona



Ukoliko se sumiraju podaci mjerenja ovog područja po dimenzijama može se vidjeti da je opseg (range) od 49.4 do 52.7, dakle, razlike po dimenzijama su značajne i izražene. Na osnovu podataka možemo reći da je proces demokratizacije u oblasti vladavine prava i zakona najbolje rezultate postigao kada je riječ o autonomiji sudstva (52.7) i ovo je veoma ohrabrujuće obzirom na značaj koji ovo pitanje ima za sveukupne društvene procese. Takođe rezultati su zadovoljavajući kada je riječ o kontroli i transparentnosti rada pravosuđa (51.9). Jednakost pred zakonom (49.4) i dostupnost pravnoj zaštiti (49.3) su područja u kojima su postignuti lošiji rezultati u poređenju sa prethodna dva. Međutim, demokratski u ovom području je najviše ugrožena slabom efikasnošću sudskog sistema (48.0) a ovaj podatak je prije svega rezultat postojanja korupcije i uticaja moćnih pojedinaca i grupacija. **Prema tome, u cilju pospješivanja procesa demokratizacije u ovom području nužno je preduzeti korake koji bi povećali efikasnost sudskog sistema i ključno je uspostaviti mehanizme koji bi predstavljali prepreku korupciji u sudstvu kao i uticaju 'nedodirljivih' na sudske procese.** Ovaj zadatak svakako nije lak, obzirom da je uticaj 'moćnih' pojedinaca i korupcija jedan od najkрупnijih problema koji postoji u svim ravnama društva, pri čemu slijedi da efikasna borba protiv ovih prepreka napretku demokratizacije mora biti sistematska te se mora sprovesti na svim nivoima institucionalnog postojanja društva.

3. EKONOMSKE SLOBODE I EKONOMSKA PARTICIPACIJA

Ekonomska transformacija post-socijalističkog društva je svakako najbolnija tačka procesa sveukupne društvene transformacije. Iako ne naročito bogato, socijalističko društvo se u ekonomskom pogledu ponašalo protekcionistički prema svim društvenim grupacijama. Nošeno egalitarnom ideologijom *de facto* je došlo do značajnog neutralisanja socijalnih razlika. Bivša SFRJ je u ekonomskom pogledu značajno odstupala od stereotipne slike planske ekonomije koja je bila paradigma za ostale zemlje istočnog bloka. Iako je postojalo odsustvo privatne svojine, ekonomija jugoslovenskog društva je bila tržišna po svom karakteru i svakako otvorena prema zapadnim zemljama. Ovo je jedan od ključnih razloga za mnogo bolji ekonomski položaj stanovništva u ex SFRJ u odnosu na ostale zemlje istočnog bloka.

Bilo kako bilo proces tranzicije zahtijeva transformaciju ekonomskog sistema koja se prvenstveno ogleda u oslobađanju ekonomske inicijative na principima liberalizma. Za ovo je naravno prvi korak predstavljala transformacija u svojinskoj strukturi društva. Praksa je pokazala da bez obzira na različite modele privatizacije koji su primjenjivani u svim post-socijalističkim društvima formiranje novih klasa i stratifikacijska dekonstrukcija je nužna posljedica. U procesu tranzicije svakako se rađaju 'pobjednici' a mogu se identifikovati i 'gubitnici'.

Specifičnost Crne Gore u ovom pogledu jeste u tome što je crnogorsko društvo tradicionalno kolektivističkog tipa pri čemu je potreba za solidarnošću imanentna. Sa druge strane, intelektualna i politička elita su forsirale neoliberalni koncept ekonomskog razvoja pri čemu je u velikom dijelu javnosti proces ekonomskih reformi delegitimisan. Takođe, politika je imala snažnu ulogu u procesima privatizacije, i nerijetko je rađanje nove ekonomske elite bilo u direktnoj sprezi sa strukturama moći u političkim krugovima.

Problem odnosa između demokratije, koja počiva na ideji jednakosti, i slobodnog tržišta koje po sebi proizvodi socijalne razlike poznat je u političkoj i ekonomskoj teoriji. Međutim, ovaj problem postaje posebno izražen kada je riječ o transformaciji društva realnog socijalizma, a ovo zato što je društvo koje se zamjenjuje u velikoj mjeri bilo legitimno upravo sa stanovišta brisanja ekonomskih razlika između pojedinaca i društvenih grupa.

Sa stanovišta Indeksa identifikovali smo tri dimenzije i realizovali mjerenje po jedinstvenom postupku kao što je to učinjeno i u prethodnim područjima. Dimenzije u okviru ovog područja su :

- Ekonomska jednakost pojedinaca na tržištu
- Ekonomska jednakost i autonomija preduzeća
- Mehanizmi zaštite ekonomskih subjekata i pojedinaca

Drugim riječima, uzete su dimezije koje po sebi ne bi smjele da budu sporne sa stanovišta demokratičnosti tj. bez obzira na prirodu i efekte samog procesa ekonomske transformacije društva u procesu tranzicije, stepen demokratičnosti 'društva u nastajanju' zavisi od (ne)postojanja ekonomske jednakosti pojedinaca na tržištu, ekonomske (ne)jednakosti autonomije preduzeća, kao i od (ne)postojanja mehanizama zaštite ekonomskih subjekata i pojedinaca.

3.1. Ekonomska jednakost pojedinaca na tržištu

Ovdje se svakako ne radi o jednakosti u krajnjem ishodu već se radi o jednakosti u pogledu šansi koje imaju svi pojedinci, učesnici tržišne utakmice. Pri tom, smo željeli da ispitamo da li i koje to razlike utiču na bolji odnosno lošiji položaj koji pojedinci imaju na tržištu, a kao kriterijum uzeli smo socijalno porijeklo, nacionalnost i vjeroispovijest, materijalni status, političko opredjeljenje i partijsku pripadnost te mogućnost participacije svih građana u

ekonomskom životu društva. Osnovna ideja je svakako da (ne)postignuta jednakost u ovim aspektima predstavlja sumarni indikator demokratičnosti društva u ovoj dimenziji.

Tabela 12 Ekonomska jednakost pojedinaca na tržištu – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Jednak tretman na tržištu bez obzira na socijalno porijeklo građana	904	2.81	1.306	.188
Jednak tretman na tržištu bez obzira na nacionalnu ili vjersku pripadnost	940	2.93	1.299	.072
Jednak tretman na tržištu bez obzira na materijalni status pojedinaca	958	2.38	1.212	.745
Jednak tretman na tržištu bez obzira na političko opredjeljenje i partijsku pripadnost građana	964	2.33	1.216	.700
Jednakost pojedinaca u pogledu učešća u ekonomskom životu društva pod jednakim uslovima	935	2.67	1.280	.265

Rezultati pokazuju da je najveći domet postignut kada je riječ o jednakim šansama svih građana bez obzira na nacionalne i vjerske razlike (2.93). Zatim, socijalno porijeklo takođe ne predstavlja problem sa stanovišta ekonomske jednakosti građana (2.81), a ovdje treba imati u vidu da je real-socijalizam u ovom pogledu ostavio pozitivno nasljeđe. Dalje, solidni rezultati su postignuti u aspektu ostvarivanja prava svih građana da učestvuju u ekonomskom životu društva pod jednakim uslovima (2.67). Preostala dva indikatora imaju značajno manju vrijednost a to su jednak tretman bez obzira na materijalni status pojedinaca (2.38) te jednak tretman bez obzira na partijsku i političku pripadnost (2.33). Drugim riječima, socio-ekonomske razlike koje su rezultat tranzicionih procesa te uticaj politike na ekonomiju dva su ključna ograničavajuća faktora procesa demokratizacije društva sa stanovišta ove dimenzije.

3.2. Ekonomska jednakost i autonomija preduzeća

U ovoj dimenziji trebalo je postići visok stepen diskontinuiteta u odnosu na real-socijalistički period. Naime, prije nego što je proces tranzicije nastupio, sva preduzeća su bila u državnoj svojini i država je direktno određivala njihovu ukupnu ekonomsku politiku. Demokratsko društvo, posredstvom oslobađanja tržišta te procesa privatizacije počiva na autonomiji preduzeća i njihovoj zavisnosti od slobodnog tržišta. Cilj našeg mjerenja u tom smislu bio je da identifikujemo stepen u kome su preduzeća autonomna u crnogorskom društvu.

Tabela 13 Ekonomska jednakost i autonomija preduzeća – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Ravnopravnost preduzeća na tržištu bez obzira na oblik svojine	918	2.68	1.213	.274
Odsustvo diskriminacije i favorizacije pojedinih preduzeća od strane države	889	2.28	1.143	.710
Odsustvo uticaja pojedinačnih i partijskih interesa na preduzeća	917	2.26	1.142	.801
Jednakost u primjeni zakona za sva preduzeća	906	2.40	1.223	.663
Automija preduzeća u procesu donošenja odluka	864	2.45	1.157	.509
Odsustvo ideologije i pritiska države u javnim preduzećima	896	2.39	1.165	.538
Odsustvo ekonomskih monopola koji uživaju zaštitu države i privilegovanih grupa	901	2.20	1.102	.778
Autonomnost inspeksijskih službi i njihova neselektivnost u sprovođenju zakona i propisa	895	2.43	1.164	.502
Transparentnost rada Vlade u pogledu djelovanja na ekonomski život društva	899	2.67	1.227	.278

Opseg u kome se kreću vrijednosti mjerenih indikatora se kreće od 2.20 do 2.68, što po sebi upućuje na činjenicu da crnogorska ekonomija ima problema sa stanovišta autonomije preduzeća i ekonomske jednakosti subjekata na tržištu. Najbolji rezultati su postignuti u pogledu izjednačavanja svih oblika svojine (2.68). Odmah zatim slijedi transparentnost rada Vlade u pogledu djelovanja na ekonomski život društva (2.67). Sve ostale vrijednosti su znatno niže u odnosu na vrijednosti ova dva indikatora ili preciznije, ne možemo biti zadovoljni stepenom autonomije koja je postignuta u pomenutim aspektima. Tako najprije slijedi autonomija preduzeća u procesu donošenja ekonomskih odluka (2.45), a vrijednost indikatora za autonomiju inspeksijskih službi je veoma bliska (2.43). Stvar stoji sasvim loše kada je riječ o uticaju države putem favorizovanja pojedinih preduzeća (2.28) kao i uticaja pojedinačnih i partijskih interesa na preduzeća (2.26). No svakako da je najveći problem u ovoj dimenziji uticaj države i privilegovanih grupa na formiranje monopola u ekonomskom životu (2.20) pri čemu možemo reći da je u ovom aspektu potrebno izvršiti nužne intervencije kako bi se postigli bolji rezultati sa stanovišta demokratizacije ekonomskog života društva.

3.3. Mehanizmi zaštite ekonomskih subjekata i pojedinaca

Ova dimenzija je posebno značajna zato što mehanizmi zaštite ekonomskih subjekata i pojedinaca gotovo da i nijesu postojali u real-socijalističkom periodu. Upravo je ovo ključan razlog za definisanje ovog prostora sa stanovišta novih standarda i principa koji se po prvi put uspostavljaju. U ovoj dimenziji postoje dva ključna aspekta koja se moraju imati u vidu. Prvo, to je izgradnja efikasne institucionalne infrastrukture i drugo, to je uspostavljanje same prakse efikasne zaštite mehanizama koji obezbjeđuju slobodnu tržišnu utakmicu. Ovo su razlozi za definisanje relativno velikog broja indikatora u ovoj dimenziji.

Rezultati mjerenja po indikatorima pokazuju da je ovo heterogena dimenzija i da su postignuti rezultati različiti u zavisnosti od indikatora, a ovo se može vidjeti na osnovu relativno širokog opsega (od 2.14 – 2.97). Naime, u nekim aspektima su postignuti veoma solidni rezultati dok u drugim bilježimo značajan zaostatak. Najvišu vrijednost bilježimo kada je riječ o postojanju organizacija posredstvom kojih preduzeća i pojedinci mogu da utiču na ukupnu ekonomsku politiku države (2.97). Zatim, veoma visoku vrijednost mjerimo u slučaju

NVO sektora koji štiti učesnike u ekonomskom životu od svih oblika pritiska od strane države, partija, moćnih pojedinaca i grupa (2.94), pri čemu još jednom potvrđujemo značaj NVO sektora u Crnoj Gori za sveukupan proces demokratizacije društva. Dalje, u tranzicionom periodu postignuti su solidni rezultati u pogledu postojanja institucija koje obezbjeđuju slobodu tržišta (2.83), a takođe stvar stoji sasvim dobro u pogledu zaštite prava vlasništva od strane države i njenih organa (2.80), pri čemu je efikasnost ovog oblika zaštite lošije ocijenjena (2.69). Aktivna uloga medija u ostvarenju principa jednakosti i zaštite ekonomskih prava i sloboda pojedinaca, preduzeća i organizacija je ocijenjena sa 2.70, dok je zakonska zaštita prava potrošača lošije ocijenjena (2.59). Kada je o sudstvu riječ, približnu i relativno nisku ocjenu dobili smo za efikasnost pravosuđa u zaštiti pojedinaca i preduzeća od svih oblika nasilja i nepoštovanja njihovih ekonomskih prava i sloboda (2.43) kao i za efikasnost sudstva u rješavanju ugovornih sporova (2.40). Najveći problemi u ovoj dimenziji predstavlja neefikasna borba protiv sive ekonomije (2.18), kao i neefikasnost državnih službi u borbi protiv korupcije (2.14). Dakle, i u ovoj dimenziji pokazuje se da je korupcija jedan od najozbiljnijih problema koji opterećuje dalji napredak demokratizacije crnogorskog društva.

Tabela 14 Mehanizmi zaštite ekonomskih subjekata i pojedinaca – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Postojanje institucija koje obezbjeđuju slobodu tržišta	824	2.83	1.168	.098
Postojanje NVO-a koje štite učesnike u ekonomskom životu od svih oblika pritisaka države, partija, moćnih pojedinaca i grupa	824	2.94	1.215	-.072
Efikasnost borbe protiv sive ekonomije	952	2.18	1.088	.807
Prava potrošača su zaštićena zakonom	915	2.59	1.183	.275
Postojanje organizacija posredstvom kojih preduzeća i pojedinci mogu da utiču na ukupnu ekonomsku politiku države	813	2.97	1.183	-.025
Aktivna uloga medija u ostvarenju principa jednakosti i zaštite ekonomskih prava i sloboda pojedinaca, preduzeća i organizacija	935	2.70	1.124	.163
Efikasnost pravosuđa u zaštiti pojedinaca i preduzeća od svih oblika nasilja i nepoštovanja njihovih ekonomskih prava i sloboda	915	2.43	1.135	.422
Efikasnost sudstva u rešavanju ugovornih sporova	871	2.40	1.105	.465
Zaštita prava vlasništva od strane države i njenih organa	908	2.80	1.168	.071
Efikasnost države u pogledu zaštite prava vlasništva	916	2.69	1.165	.164
Efikasnost državnih službi u borbi protiv korupcije	941	2.14	1.154	.874

3.4. Sumarni pokazatelji područja ekonomskih sloboda i ekonomske participacije

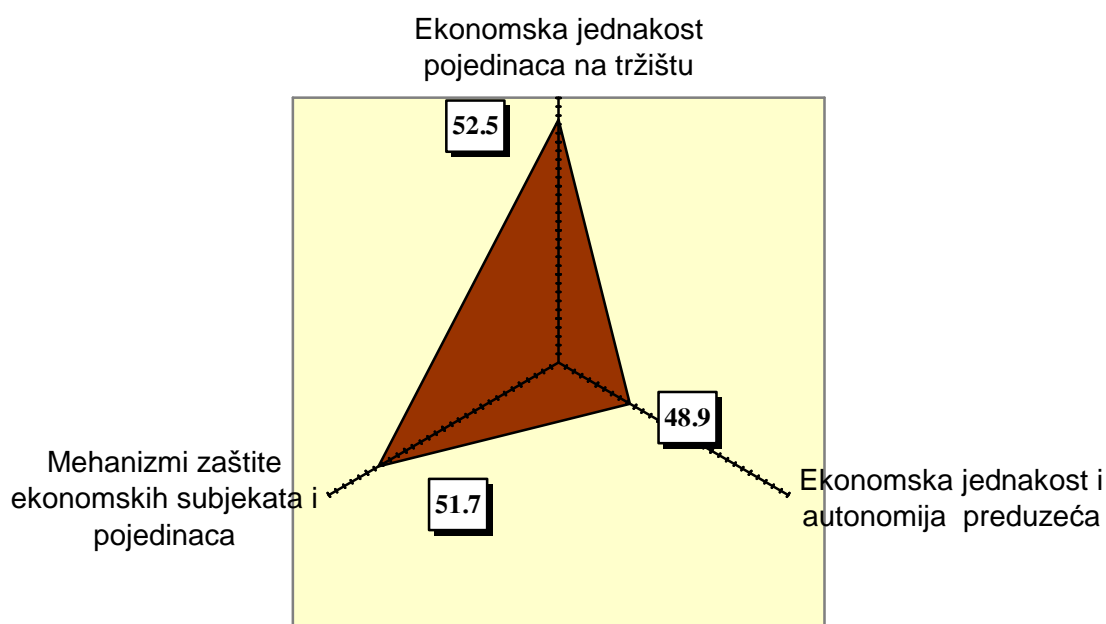
Ukoliko analiziramo čitavo područje ekonomije, u crnogorskom društvu najbolji rezultati su postignuti u dimenziji ekonomske jednakosti pojedinaca na tržištu (52.5), a zatim u onoj koja obuhvata mehanizme zaštite ekonomskih subjekata i pojedinaca (51.7). Generalno, za ove dvije dimenzije se može reći da su rezultati sasvim zadovoljavajući. Sa druge strane, kada je o ekonomskom području riječ, najveći problem predstavlja ekonomska jednakost i autonomija preduzeća (48.9). Prema tome, **u budućem periodu zarad napretka u procesu demokratizacije društva u ekonomskom području potrebno je afirmisati**

principe i izgraditi mehanizme koji će pospješiti ekonomsku jednakost i autonomiju preduzeća. Svakako da je ovo jedan složen zadatak koji ne zavisi samo od institucionalne infrastrukture i eventualnih pravila igre, već se tiče i funkcionisanja samih preduzeća te njihovog traganja za mehanizmima koji bi im obezbedili autonomiju. Komparativnih primjera za ovo ima jako puno, a procjena njihove efikasnosti u slučaju Crne Gore morala bi da se analizira sa stanovišta svrsishodnosti i mogućnosti implementacije.

Tabela 15 Ekonomske slobode i ekonomska participacija - sumarno po dimenzijama

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Ekonomska jednakost pojedinaca na tržištu	1005	52.5	21.05833	.461
Ekonomska jednakost i autonomija preduzeća	1011	48.9	19.10939	.620
Mehanizmi zaštite ekonomskih subjekata i pojedinaca	1015	51.7	17.28967	.314

Graf. 3. EKONOMSKE SLOBODE I EKONOMSKA PARTICIPACIJA



4. OBRAZOVANJE

Nema nikakve sumnje da je u periodu realnog socijalizma došlo do značajnog napretka u domenu obrazovanja. Osnovno obrazovanje je u ovom periodu uvedeno kao obaveza za sve, bez obzira na ekonomske, socijalne ili bilo koje druge razlike. Takođe čitavo društvo je djelovalo podsticajno na poboljšavanje procesa obrazovanja i u vrjednosnom i u funkcionalnom smislu. Obrazovanje na svim nivoima je u socijalizmu bilo besplatno i na taj način je predstavljalo jednu od najsnažnijih društvenih poluga koja je uticala na redukovanje socijalnih razlika.

U savremenom demokratskom društvu obrazovanje takođe ima veoma važno mjesto. Prije svega, kao tehnološki razvijeno društvo, moderna demokratija ne može funkcionalno da se zamisli bez razvijenog sistema obrazovanja. Zatim, ideja demokratije u svojoj obrazovnoj transkripciji se može svesti na ideju 'meritokratije', ili drugim riječima, ako je obrazovanje jedan od ključnih mehanizama dostizanja socijalnog statusa, onda jednakost šansi u procesu obrazovanja proizvodi i društvenu jednakost. Praksa je, međutim pokazala da ovo nije ni malo lako ostvariti, naime davanje jednakih šansi svim pojedincima u procesu obrazovanja još uvijek ne može da neutralizuje bazične razlike koje postoje na socijalnoj i stratifikacijskoj ravni.

U svakom slučaju, područje obrazovanja je bilo nužno za analizu društva sa stanovišta demokracije. Za ovo područje definisali smo i izmjerili sljedeće dimenzije:

- Otvorenost i participacija u obrazovanju
- Autonomija i efikasnost obrazovanja
- Zakonitost i kontrola sistema obrazovanja
- Pluralizam u obrazovanju
- Uticaj i djelotvornost javne rasprave na obrazovanje
- Transparentnost i dostupnost informacija u obrazovanju

Svaka od dimenzija mjerena je po identičnoj i već opisanoj metodološkoj proceduri, i trudili smo se da uzmemo u razmatranje sve značajnije dimenzije. Rezultati mjerenja po dimenzijama i sumarni podaci slijede u daljem tekstu.

4.1. Otvorenost i participacija u obrazovanju

Posredstvom ove dimenzije imali smo za cilj da ispitamo stepen u kome je obrazovanje otvoreno za sve društvene grupe. Budući da je socijalni status u velikoj mjeri funkcija obrazovnog procesa, sa stanovišta demokracije društva ovo je veoma važna dimenzija.

Tabela 16 Otvorenost i participacija u obrazovanju – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Dostupnost obrazovanja svim građanima bez obzira na prebivalište / mjesto stalnog stanovanja	988	3.72	1.176	-.827
Otvorenost obrazovanja za djecu koja imaju nepovoljan socijalni status tj. koja potiču iz siromašnih porodica	967	3.37	1.237	-.406
Jednaki uslovi školovanja za cjelokupnu učeničku populaciju bez obzira na njihovu nacionalnu ili vjersku pripadnost	979	3.46	1.250	-.482
Otvorenost obrazovanja za sugestije i mišljenja građana	908	3.00	1.193	.030

Što se samih nalaza tiče prije svega možemo reći da su dobijene vrijednosti za sve indikatore relativno visoke (opseg se kreće od 3.00 do 3.72). Drugim riječima, već na prvi pogled možemo reći da su rezultati na području obrazovanja mnogo bolji nego u do sada analiziranim područjima. Komparativno, najveću vrijednost bilježimo kada je riječ o dostupnosti obrazovanja svim građanima bez obzira na prebivalište/mjesto stalnog stanovanja (3.72). Dakle, možemo zaključiti da u Crnoj Gori ne postoji diskriminacija koja je uzrokovana prebivalištem učenika. Takođe, rezultati su više nego zadovoljavajući kada je riječ o jednakim uslovima školovanja za cjelokupnu učeničku populaciju bez obzira na nacionalnu ili vjersku pripadnost (3.46), pri čemu posredno još jednom dokazujemo tezu da u Crnoj Gori ne postoji diskriminacija manjinskih naroda. Dalje, otvorenost obrazovanja za djecu koja imaju nepovoljan socijalni status tj. koja potiču iz siromašnih porodica se kotira sasvim dobro (3.37), a najnižu vrijednost mjerimo u oblasti otvorenosti obrazovanja za sugestije i mišljenja građana (3.00), što ukazuje na to da je, da bi se u ovoj dimenziji poboljšala demokratičnost potrebno uspostaviti intenzivniju komunikaciju između obrazovnih institucija i građana tj. potrebno je ustanoviti mehanizme posredstvom kojih bi građani svojim sugestijama i mišljenjima mogli da utiču na obrazovni proces.

4.2. Autonomija i efikasnost obrazovanja

Autonomija obrazovnog sistema je jedan od važnih elemenata sa stanovišta demokratičnosti u procesu obrazovanja. Obrazovanje u realnom socijalizmu nije bilo autonomno, ili preciznije ono je bilo direktno u funkciji ideološke reprodukcije društva i ovo je bio jedan od ključnih nedostataka sistema obrazovanja u tom periodu.

Tabela 17 Autonomija i efikasnost obrazovanja – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Postojanje autonomije Univerziteta	725	3.10	1.235	-.197
Razvoj autonomije ličnosti, slobode i kreativnosti đaka u sistemu obrazovanja	935	3.56	1.154	-.682
Odsustvo pritisaka političkih struktura i drugih centara moći na sistem obrazovanja	909	2.81	1.316	.209
Odsustvo ideoloških sadržaja u nastavnim programima	545	2.94	1.226	.008
Efikasnost obrazovnog sistema u pogledu realizacije ključnih obrazovnih ciljeva	867	3.16	1.112	-.172

Najviša vrijednost u ovoj oblasti vezana je za indikator razvoja autonomije ličnosti, slobode i kreativnosti đaka u obrazovnom procesu (3.56), i njome možemo biti više nego zadovoljni. Dalje, u crnogorskom društvu obrazovni sistem se smatra funkcionalnim sa stanovišta realizacije ključnih obrazovnih ciljeva (3.16), a svakako da je i u pogledu autonomije Univerziteta ostvaren značajan napredak (3.10). Sa druge strane, nižu vrijednost bilježimo kada je riječ o odsustvu ideoloških sadržaja u obrazovnim programima (2.94), a još nižu u odnosu na uticaj političkih struktura i drugih centara moći (2.81). Dakle, i u ovoj dimenziji, kao i u velikom broju prethodnih slučajeva imamo najviše problema sa uticajem politike i posebnih centara moći. Prema tome, neutralisanje djelovanja politike na autonomiju Univerziteta i na autonomiju ostalih područja društvenog života, te isključivanje djelovanja uticajnih pojedinaca i centara moći ostaje prioritetan zadatak u daljem procesu demokratizacije crnogorskog društva.

4.3. Zakonitost i kontrola sistema obrazovanja

Sistem savremenog obrazovanja je svakako podvrgnut velikom broju mehanizama kontrole. Takođe, obrazovni sistem je uređen određenom zakonskom regulativom od čije primjene zavisi njegova efikasnost. Za mjerenje ove dimenzije izabrali smo pet indikatora, a opseg se kreće od 2.71 – 3.02, što znači da je ovo područje ocijenjeno lošije od prethodna dva.

Tabela 18 Zakonitost i kontrola sistema obrazovanja – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Efikasnost zakona u suzbijanju korupcije u sistemu obrazovanja	849	2.71	1.155	.334
Efikasnost zakona u promjeni loših i nekvalitetnih propisa	810	2.88	1.076	.026
Postojanje razvijenih kriterijuma na nacionalnom nivou za ocjenu kvaliteta obrazovanja	806	3.02	1.119	-.120
Poštovanje propisa od strane državnih službi u procjeni kvaliteta obrazovnih institucija	831	2.94	1.119	.008
Mogućnost ocjenjivanja rada profesora i institucije od strane studenata	789	2.76	1.162	.191

Najbolju ocjenu bilježimo kada se radi o postojanju razvijenih kriterijuma na nacionalnom nivou za ocjenu kvaliteta obrazovanja (3.02), a zatim slijedi poštovanje propisa od strane državnih službi u procesu procjene kvaliteta obrazovnih institucija (2.94). Slijedi ocjena efikasnosti u promjeni loših i nekvalitetnih propisa (2.88), pa mogućnost ocjenjivanja rada profesora i institucije od strane studenata (2.76). Najnižu ocjenu smo dobili mjerenjem efikasnosti zakona u suzbijanju korupcije u sistemu obrazovanja, čime opet korupcija, kao i u ostalim područjima, predstavlja najveći problem sa stanovišta jačanja i demokratizacije sveukupnih društvenih procesa. Dakle, kada je o korupciji riječ, možemo reći da je ovo jedna socijalno-patološka pojava koja ima karakter univerzalije i prožima čitav društveni život, što znači da se bez efikasne borbe protiv korupcije na svim nivoima ne može očekivati značajniji napredak u sveukupnim društvenim reformama.

4.4. Pluralizam u obrazovanju

Demokratsko obrazovanje po definiciji ima zadatak da uvaži razlike koje postoje u kulturi jednog društva. Takođe, princip pluralizma u obrazovanju podrazumijeva i postojanje izbora samih 'objekata' obrazovnog procesa, kako bi relacija 'edukator – edukant' bila dvosmjerna. Sve su ovo važni elementi koji u krajnjoj liniji treba da razviju tolerantnu ličnost, spremnu da odgovori na izazove svih različitosti koje postoje u jednom društvu.

Tabela 19 Pluralizam u obrazovanju – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Razvoj tolerancije kod đaka u odnosu na sve oblike različitosti u sistemu obrazovanja	907	3.35	1.122	-.457
Uvažavanje polnih, fizičkih, kulturnih, etničkih i vjerskih različitosti društva u nastavnim planovima i programima	883	3.41	1.108	-.538
Postojanje i primjena velikog broja metoda nastave u obrazovnom procesu	908	3.13	1.157	-.163
Mogućnost učeničkog-studentskog izbora obrazovnih sadržaja	875	3.06	1.150	-.216

Rezultati koje smo dobili u ovoj dimenziji više su nego zadovoljavajući. Razvoj tolerancije kod đaka u odnosu na sve oblike različitosti u sistemu obrazovanja je ocijenjen prosječnom ocjenom 3.35, dok je ocjena za uvažavanje polnih, fizičkih, kulturnih, etničkih i vjerskih različitosti u nastavnim planovima i programima još viša (3.41). Značajno niže, ali još uvijek visoko, ocijenjeno je postojanje i primjena velikog broja metoda nastave u obrazovnom procesu (3.13), dok najnižu ocjenu bilježimo kada je riječ o mogućnosti učenika da biraju nastavne sadržaje (3.06). Sve u svemu, ocjene koje smo dobili mjerenjem ove dimenzije više su nego zadovoljavajuće i kreću se u opsegu od 3.06 do 3.41, što znači da je ovo jedna od dimenzija koja može da 'pričeka' u odnosu na druge koje su prioritetne sa stanovišta nužnih poboljšanja.

4.5. Uticaj i djelotvornost javne rasprave na obrazovanje

Javna rasprava kao institut predstavlja novinu koja se pojavila početkom tranzicionog perioda. Pokazalo se da ovaj mehanizam ima veliku vrijednost za proces sveukupnih društvenih reformi i da se posredstvom javne rasprave dobija čitav niz veoma važnih informacija koje su više nego korisne za uspješnu transformaciju pojedinih društvenih oblasti. U datoj konstelaciji definisali smo mrežu indikatora koji imaju za cilj da izmjere kako uticaj tako i djelotvornost javne rasprave na sistem obrazovanja.

Tabela 20 Uticaj i djelotvornost javne rasprave na obrazovanje – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Mogućnost iniciranja konkretnih promena u sistemu obrazovanja od strane nastavnika/profesora	814	2.98	1.120	-.130
Uvažavanje mišljenja stručnjaka NVO-a, uglednih pojedinaca i ostalih zainteresovanih u procesu donošenja propisa i zakona o obrazovanju	739	3.03	1.128	-.193
Postojanje dijaloga između nadležnih državnih institucija i društvenih organizacija koje se bave problemom obrazovanja	726	3.12	1.099	-.217
Učešće organizacija nacionalnih manjina u koncipiranju obrazovnih programa koji su namijenjeni nacionalnim manjinama	722	3.29	1.113	-.401
Mogućnost iniciranja konkretnih promjena u visokom školstvu od strane studenata a koje su usmjerene na poboljšanje kvaliteta visokog školstva	783	2.99	1.093	-.025

Opseg ocjena po indikatorima za ovu dimeziju se kreće od 2.98 do 3.29, i možemo izraziti umjereno zadovoljstvo postignutim rezultatima. Komparativno, najbolji rezultat bilježimo kada je riječ o učešću organizacija nacionalnih manjina u koncipiranju obrazovnih programa koji su im namijenjeni (3.29). Zatim visoko je ocijenjeno postojanje dijaloga između nadležnih državnih institucija i društvenih organizacija koje se bave problemom obrazovanja (3.12). Uticaj NVO sektora i u ovom pogledu je značajan (3.03), dok je tek nešto niže ocijenjena mogućnost iniciranja konkretnih promjena u visokom školstvu od strane studenata (2.99) te na kraju mogućnost iniciranja konkretnih promjena u sistemu obrazovanja od strane nastavnika / profesora (2.98). Sve u svemu u pogledu javne rasprave i uticaja koji ona ima na sistem obrazovanja možemo biti zadovoljni postignutim rezultatima.

4.6. Transparentnost i dostupnost informacija u obrazovanju

Pitanje javnosti i dostupnosti informacija u sistemu obrazovanja jeste pitanje demokratičnosti ovog područja društvenog života. Na ovaj način se između javnosti i sistema obrazovanja uspostavlja dvosmjerna komunikacija koja je svakako važna za dalje procese demokratizacije obrazovnog sistema. Prilikom mjerenja ove dimenzije definisali smo čitav niz indikatora koji je strukturalno prožimaju.

Tabela 21 *Transparentnost i dostupnost informacija u obrazovanju – prikaz po indikatorima*

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Postojanje javne i transparentne kontrole rada obrazovnih institucija	797	2.89	1.165	.057
Sertifikacija i provjera udžbenika	803	3.05	1.205	-.134
Dostupnost relevantnih informacija o obrazovnim programima javnosti (građanima i medijima)	851	3.03	1.127	-.067
Dostupnost relevantnih informacija o rezultatima rada učeničke populacije javnosti (građanima i medijima)	823	3.09	1.114	-.173
Sistematsko informisanje javnosti o svim pitanjima vezanim za probleme obrazovanja od strane države i njenih organa (ministarstava)	847	2.90	1.148	.095

Rezultati pokazuju da je opseg ocjena u ovoj dimenziji relativno mali i kreće se od 2.89 – 3.09. , što znači da ne postoje značajnije razlike među indikatorima. Građanima i javnosti su dostupne informacije o rezultatima rada učeničke populacije (3.09), a takođe više nego dobru ocjenu bilježimo kada je riječ o sertifikaciji i provjeri udžbenika (3.05). Takođe, možemo biti zadovoljni dostupnošću informacija o obrazovnim programima (3.03). Sa druge strane, nešto niže je ocijenjeno postojanje javne i transparentne kontrole rada obrazovnih institucija (2.89), kao i sistematsko informisanje javnosti o pitanjima vezanim za probleme obrazovanja od strane države i njenih organa (2.90). Prema tome, u ova dva aspekta treba tražiti prostor za intervencije kako bi se poboljšali rezultati u domenu demokratičnosti obrazovanja.

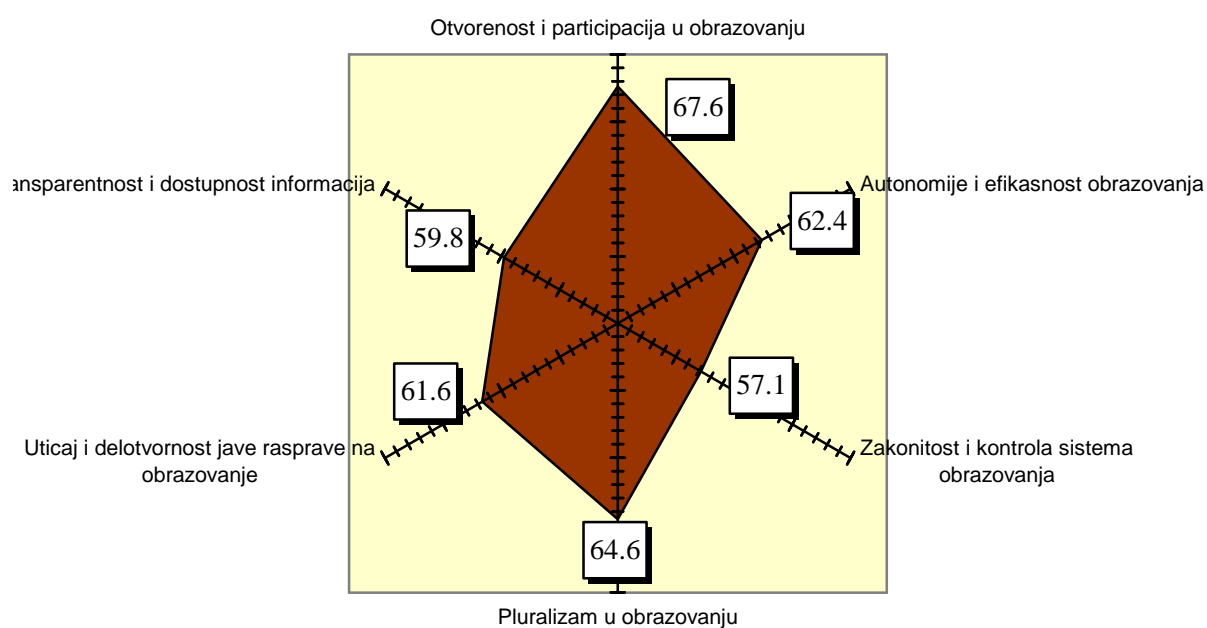
4.7. Sumarni pokazatelji za područje obrazovanja

Analizirajući područje obrazovanja posredstvom ocjena koje smo definisali za svaku od dimenzija, generalno možemo biti zadovoljni postignutim rezultatima. Međutim, indikativno je da se opseg kreće u relativno velikom rasponu od 57.1 do 67.6. Reforma procesa obrazovanja u Crnoj Gori dala je najbolje rezultate u oblasti otvorenosti i participacije u obrazovanju. Dalje, svakako možemo biti zadovoljni rezultatima pluralizma u obrazovanju (64.6), autonomije i efikasnosti obrazovanja (62.4) te uticaja i djelotvornosti javne rasprave na proces obrazovanja (61.6). Konačno, rezultati su polovični kada je u pitanju transparentnost i dostupnost informacija (59.8) i zakonitost i kontrola sistema obrazovanja (57.1). Dakle, generalno govoreći **u crnogorskom društvu ne postoje ozbiljniji problemi sa stanovišta demokratizacije obrazovnog procesa, a eventualne intervencije u ovom području treba usmjeriti na poboljšanje zakonitosti i kontrole sistema obrazovanja kao i na podizanje transparentnosti i dostupnosti informacija.**

Tabela 22 Demokracija u procesu obrazovanja - sumarno po dimenzijama

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Otvorenost i participacija u obrazovanju	1014	67.6	20.77559	-.406
Autonomija i efikasnost obrazovanja	997	62.4	20.17564	-.142
Zakonitost i kontrola sistema obrazovanja	970	57.1	18.60597	.142
Pluralizam u obrazovanju	984	64.6	18.71938	-.318
Uticaj i djelotvornost javne rasprave na obrazovanje	953	61.6	18.83654	-.132
Transparentnost i dostupnost informacija	973	59.8	19.86907	.085

Graf 5 DEMOKRATIČNOST U PODRUČJU OBRAZOVANJA



5. MEDIJI

Danas je medijska scena u Crnoj Gori sasvim drugačija od one koja je karakterisala period prije tranzicije. U periodu real-socijalizma mediji su predstavljali jedan od važnih mehanizama ideološke reprodukcije društva, i istini za volju u čitavoj bivšoj SFRJ oni su taj zadatak više nego uspješno obavljali. Ovakvo stanje u medijima u ovom periodu bilo je deklarativnog karaktera, a informisanje u službi održanja socijalističkog društva i njegovih 'istina' se ne može okarakterisati kao cenzura, već kao sistem koji počiva na jedinstvenoj matrici.

Ulaskom u proces društvene transformacije situacija na medijskoj sceni se mijenjala iz dana u dan. Najprije, osim državnih, dominantnih medija pojavili su se privatni mediji koji po definiciji nijesu predstavljali produženu ruku države i njene politike. Ovo važi kako za elektronske tako i za štampane medije. Takođe i državni mediji su promijenili svoje mjesto i ulogu. Nestankom Komunističke partije sa političke scene i formiranjem većeg broja novih partija mediji koji su još uvijek bili pod kontrolom struktura na vlasti su morali da pokažu izvjesnu dozu elastičnosti i da prema tome reflektuju promjene koje su se dogodile. Istina, državni mediji i tada a i danas favorizuju političke partije koje su na vlasti, ali jednako je očigledan i napor da se između stavova vladajućih struktura i opozicionih mišljenja uspostavi balans. Konačno, tek nedavno, državna televizija kao najmoćniji elektronski medij u Crnoj Gori transformisana je u javni servis i ovo će bez ikakve sumnje predstavljati iskorak u daljoj demokratizaciji medijske scene u Crnoj Gori.

Sa druge strane, formiranje privatnih medija je dodatno demokratizovalo društvene odnose i relaksiralo sveukupnu političku komunikaciju. Iako su u procesu formiranja novih medija posredovali individualni i grupni interesi određenih struktura, ipak je ovaj proces bio višesmjernan, tako da danas privatni mediji, vođeni različitim interesnim strukturama favorizuju opozitne političke opcije, što je svakako dobro sa stanovišta demokratizacije društva.

Baveći se ovim područjem definisali smo slijedeće dimenzije koje su predstavljale poseban predmet mjerenja:

- Autonomija i nezavisnost medija
- Profesionalnost medija
- Nepostojanje monopola i ravnopravnost medija
- Otvorenost medija

Metodološki gledano primijenjena je ista procedura kao i u prethodnim slučajevima, a kumulativno na osnovu svih dimenzija bilo je moguće sintetizovati jedinstvenu ocjenu za čitavo područje.

5.1. Autonomija i nezavisnost medija

Mjereći autonomiju medija u Crnoj Gori prvenstveno smo se usmjerili na ispitivanje uticaja ključnih faktora koji eventualno mogu da ugroze medijsku nezavisnost. Isto tako, pokušali smo da pojedinačno izmjerimo stepen autonomije kako za štampane tako i za elektronske medije. No, prije nego li krenemo na interpretaciju rezultata, čini se da je važno reći da je teško ocijeniti idealno stanje u ovom području, jer i u najdemokratskijim društvima određene strukture moći jesu *de facto* u stanju da utiču na medije. Drugim riječima, ne bi bilo razumno očekivati potpunu nezavisnost medija u Crnoj Gori, ne toliko zbog socijalističkog nasljeđa, koliko zbog činjenice da u svakom društvu interesne strukture nađu načina da utiču na medije.

Tabela 23 Autonomija i nezavisnost medija – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Odsustvo pritiska na medije od strane vlasti i državnih institucija	868	2.54	1.286	.489
Odsustvo pritiska na medije od strane partija i političkih organizacija	872	2.57	1.227	.461
Odsustvo pritiska na medije od strane bogatih pojedinaca i grupa	826	2.68	1.229	.294
Odsustvo pritiska na medije od strane vjerskih i nacionalnih zajednica	817	3.07	1.198	-.080
Odsustvo pritiska na medije od strane organizacija i institucija iz Srbije	806	3.22	1.237	-.225
Autonomija štampanih medija	887	2.56	1.144	.518
Autonomija radio stanica	879	2.74	1.180	.277
Autonomija TV stanica	884	2.54	1.197	.490

Što se pritiska na medije tiče, naši podaci pokazuju da organizacije i institucije iz Srbije uglavnom ne vrše pritisak na medije (3.22), a slično važi i za vjerske i nacionalne zajednice (3.07). Međutim, mediji svakako jesu pod uticajem bogatih pojedinaca i grupa (2.68), a u još većoj mjeri pod uticajem partija i političkih organizacija (2.57) kao i vlasti i državnih institucija (2.54). Kada je o procjeni autonomije riječ, iako razlike nijesu naročito izražene, najviši stepen autonomije mjerimo kod radio stanica (2.74), a zatim kod štampanih medija (2.46) te kod TV stanica (2.54).

Sve u svemu rezultati u pogledu demokratizacije medija se mogu ocijeniti na različite načine u zavisnosti od izabranog kriterijuma. Ako se kao kriterijum uzme stanje iz perioda realnog socijalizma, medijska scena je unaprijeđena u svakom mogućem smislu. Ako se, pak pitanja autonomije i nezavisnosti medija tretiraju kao 'krute' varijable, može se reći da su rezultati polovični te da ima dovoljno prostora za dalja unaprjeđenja u ovom području.

5.2. Profesionalnost medija

U mjerenju ove dimenzije uzeti su standardni kriterijumi i to profesionalnost, objektivnost i pravovremenost. Takođe, komparativno smo izvršili mjerenje za štampane i elektronske medije. Rezultati mjerenja ukazuju da su u ovoj dimenziji postignuti polovični rezultati. Ukoliko se uporedi profesionalnost medija, možemo reći da su najprofesionalnije radio stanice (2.99), slijede TV stanice (2.90) i na kraju štampani mediji (2.78). Ovi podaci su sasvim razumljivi obzirom da za razliku od elektronskih, štampani mediji u Crnoj Gori manje-više otvoreno podržavaju neku od političkih opcija. Kada je riječ o kriterijumima, najbolje je ocijenjena pravovremenost (3.16), zatim profesionalnost (2.91) i na kraju objektivnost (2.81).

Tabela 24 Profesionalnost medija – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Profesionalno informisanje javnosti	915	2.91	1.240	.078
Objektivno informisanje javnosti	933	2.81	1.225	.170
Pravovremeno informisanje javnosti	926	3.16	1.181	-.232
Profesionalnost štampanih medija	910	2.78	1.138	.156
Profesionalnost radio stanica	908	2.99	1.144	-.082
Profesionalnost TV stanica	920	2.90	1.173	.071

Sve u svemu, sudeći po opsegu (2.78 – 3.16) medijska scena u Crnoj Gori sa stanovišta profesionalizma je očito u usponu i poredeći situaciju sa periodom koji je prethodio društvenoj transformaciji, možemo izraziti zadovoljstvo postignutim rezultatima. Istovremeno, sasvim je jasno da i u ovoj dimenziji ima dovoljno prostora za poboljšanja i u tom pogledu napor treba usmjeriti na aspekt objektivnog informisanja, te prije svega na štampane medije.

5.3. Nepostojanje monopola i ravnopravnost medija

Svaka vrsta monopola u društvu je protivna principima demokratičnosti. U tom smislu medijsku scenu u demokratskom društvu morala bi da odlikuje ravnopravnost svih medija, i odsustvo favorizovanja jednih medija na štetu drugih. Rezultati mjerenja u ovom pogledu govore o tome da situacija sa ovog stanovišta nije zadovoljavajuća. Dobijene vrijednosti pokazuju da se TV stanice ne nalaze u ravnopravnom položaju (2.55) a slično je i kada je riječ o štampanim medijima (2.57). Komparativno, najveći stepen ravnopravnosti mjerimo kod radio stanica (2.62), pri čemu i ova vrijednost nije na zavidnom nivou. Što se medijskih monopola tiče, naši rezultati ukazuju da se ne može govoriti o tome da neki mediji posjeduju monopol u odnosu na ostale (3.13). Dakle, medijski monopoli u Crnoj Gori su ukinuti, ali je situacija još uvijek daleko od ravnopravnosti svih medija, i ovaj nalaz je potpuno u skladu sa svim dosadašnjim procjenama i saznanjima kada je medijska scena u pitanju.

Tabela 25 Nepostojanje monopola i ravnopravnost medija – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Ravnopravnost štampanih medija	875	2.57	1.226	.419
Ravnopravnost radio stanica	861	2.62	1.202	.335
Ravnopravnost TV stanica	864	2.55	1.214	.439
Odsustvo monopola pojedinih medija u odnosu na ostale medije	919	3.13	1.206	-.207

5.4. Otvorenost medija

Pitanje otvorenosti medija je od posebnog značaja za demokratičnost u ovoj oblasti. U politički pluralnom i nacionalno heterogenom društvu, mediji moraju biti u stanju da u skladu sa principima demokratije reflektuju različita mišljenja i stavove, i da immanentno integrišu sve različitosti u jedinstven politički i društveni prostor. Ovaj zahtjev je više nego politički i on mora biti u skladu sa zahtjevima za postizanjem opšteg društvenog konsenzusa koji je važan za funkcionisanje društvenog sistema.

Tabela 26 Otvorenost medija – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Otvorenost medija za različita politička mišljenja i različite ideologije	813	2.59	1.243	.387
Otvorenost medija za različite vjerske i nacionalne grupacije koje žive u Crnoj Gori	915	3.16	1.182	-.267
Otvorenost medija za mišljenja građana, građanskih organizacija i uglednih pojedinaca	909	2.94	1.218	-.040
Otvorenost i sloboda kritike vlasti i ostalih institucija i pojedinaca	923	2.63	1.266	.338

Za ovu dimenziju identifikovali smo četiri ključna indikatora koja se odnose na različite aspekte otvorenosti medija. Dobijeni rezultati pokazuju da su najbolji rezultati postignuti kada je riječ o otvorenosti medija za različite vjerske i nacionalne grupacije u Crnoj Gori (3.16), što govori u prilog tezi da mediji odgovaraju na izazove kulturne heterogenosti crnogorskog društva. Svi ostali aspekti otvorenosti medija značajno zaostaju za ovim. Pri tome je dobijena vrijednost za otvorenost medija u odnosu na mišljenja građana, građanskih organizacija i uglednih pojedinaca još uvek solidna (2.94), dok stvar stoji znatno lošije kada je reč o otvorenosti u pogledu kritike vlasti i ostalih institucija i pojedinaca (2.63) a najnižu vrijednost mjerimo u domenu otvorenosti medija za različita politička mišljenja i različite ideologije (2.59). Prema tome, kada govorimo o otvorenosti medija u Crnoj Gori sasvim je jasno da je preostalo dosta posla kako bi se povećala demokratičnost u ovom pogledu, i pri tom treba uložiti najviše napora u povećanje otvorenosti medija u odnosu na političke i ideološke različitosti.

5.5. Sumarni pokazatelji za područje medija

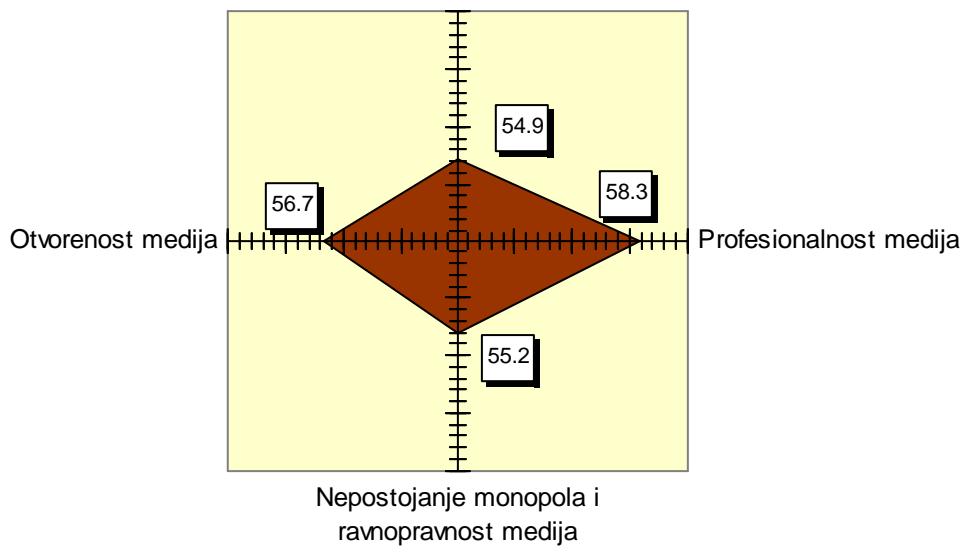
Sumarni pokazatelji demokratičnosti medija za sve dimenzije se u osnovi mogu okvalifikovati kao zadovoljavajući i po svemu sudeći mediji ne zaslužuju prioritet sa stanovišta neophodnosti promjena. Komparativno, najbolji rezultat je postignut u oblasti profesionalnosti medija (58.3) a zatim kod otvorenosti medija (56.7). Slijedi, ali ne zaostaje značajno, nepostojanje monopola i ravnopravnost medija (55.2). Najmanju indeksnu vrijednost bilježimo u procjeni autonomije i nezavisnosti medija (54.9). Prilikom ovih poređenja treba imati u vidu da je opseg relativno mali (54.9 – 58.3), što govori u prilog tome da su sve vrijednosti u ovom području prilično ujednačene i relativno zadovoljavajuće. Dakle, sa stanovišta poboljšanja koje je moguće preduzeti u ovom području, **pažnju bi svakako morali da usmjerimo na pitanja autonomije i nezavisnosti medija, i to prije svega na otklanjanje uticaja koji imaju političke partije i strukture na vlasti.** Istini za volju, naivno bi bilo vjerovati da u bilo kom demokratskom sistemu strukture na vlasti nijesu u stanju da utiču na medije u svom interesu, te u ovom pogledu ne može se reći da je crnogorsko društvo specifično.

Tabela 27 Demokratičnost medija-sumarno po dimenzijama

Dimenzije	N	K	SD	Skewness
Autonomija i nezavisnost medija	953	54.9	18.18426	.417
Profesionalnost medija	961	58.3	20.49563	.065
Nepostojanje monopola i ravnopravnost medija	959	55.2	21.31704	.271
Otvorenost medija	962	56.7	20.36899	.188

Graf 5 DEMOKRATIČNOST MEDIJA

Autonomija i nezavisnost
medija



6. NACIONALNE I VJERSKE MANJINE

Crnogorsko društvo je višenacionalno i multikulturalno društvo. Prema zvaničnim podacima republičkog Zavoda za statistiku preko 1/5 ukupne populacije sačinjavaju nacionalne manjine, koje su neravnomjerno geografski distribuirane. Nacionalno pitanje u Crnoj Gori je posebno interesantno ne samo zbog statusa nacionalnih i vjerskih manjina, već i sa stanovišta statusa većinske nacije. Naime, nakon sukoba sa političkim rukovodstvom u Srbiji, u samoj Crnoj Gori većinska nacija je postala politička kategorija, pri čemu je 75% pripadnika većinske nacije podijeljeno na 43% onih koji se izjašnjavaju kao Crnogorci i 32% onih koji se izjašnjavaju kao Srbi. Ovakva situacija predstavlja refleksiju političkih zbivanja na pitanje nacionalnog identiteta, i to svakako nije dobro jer je upravo ova podjela temelj svekolikih napetosti koje postoje u crnogorskom društvu. Podijeljenost većinske nacije po političkom kriterijumu je svakako važna i sa stanovišta tretmana nacionalnih manjina, obzirom da praksa pokazuje da politički nosioci dvije sukobljene strane imaju različiti odnos prema njima.

Pitanje statusa nacionalnih manjina i stepena njihovog uključivanja u političke procese je svakako pitanje sveukupne demokratičnosti društva. U mjerenju stepena demokratičnosti koji je postignut na ovom planu definisali smo sljedeće dimenzije:

- Formalno-pravna zaštita manjina
- Diskriminacija manjina
- Postojanje mehanizma zaštite manjina
- Odnos većine prema manjini i korektnost javnog informisanja

Mjerenje po dimenzijama je izvršeno po standardizovanoj metodološkoj proceduri i na isti način kao i kod ostalih područja čime je omogućena komparacija podataka svake vrste. Izbor samih dimenzija je i teorijski i praktično utemeljen pri čemu njihovom sumarizacijom možemo doći do jedinstvenog i sintetičkog pokazatelja demokratičnosti koja je postignuta u ovom području.

6.1. Formalno pravna zaštita manjina

Ovdje se svakako radi o pozitivno-pravnom aspektu, i posredstvom ove dimenzije htjeli smo da ispitamo ravnopravnost nacionalnih i vjerskih manjina pred zakonom u odnosu na većinsku naciju. Pri ocjeni ovog aspekta treba imati u vidu da su pozitivno-pravni propisi i u periodu socijalizma sadržali značajne elemente ravnopravnosti svih nacionalnih i vjerskih manjina. Rezultati koje smo dobili na osnovu indikatora koji operacionalizuju ovu dimenziju više su nego zadovoljavajući i kreću se u opsegu od 3.47 do 3.72. Dakle, vrijednosti su visoke na svim indikatorima, što generalno govori o tome da su sa stanovišta pozitivnog prava nacionalne i vjerske manjine u velikoj mjeri izjednačene sa pravima većinskog naroda.

Tabela 40 Formalno pravna zaštita manjina – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Zakonska zaštićenost nacionalnih manjina	920	3.72	1.102	-0.812
Zakonska zaštićenost vjerskih zajednica	917	3.61	1.122	-0.738
Sloboda izražavanja vjerskih opredjeljenja	943	3.70	1.085	-0.901
Sloboda izražavanja političkih i kulturnih opredjeljenja nacionalnih manjina	914	3.61	1.117	-0.762
Postojanje konkretnih akcija vlasti koje su u službi zaštite prava manjina	811	3.47	1.101	-0.577

Komparativno, najbolji rezultat je postignut u oblasti zakonske zaštitenosti nacionalnih manjina (3.72) a zatim u domenu slobode izražavanja vjerskih opredjeljenja (3.70). Istu i još uvijek visoku vrijednost mjerimo kod indikatora zakonske zaštite vjerskih zajednica i slobode izražavanja političkih i kulturnih opredjeljenja nacionalnih manjina (3.61). Najnižu, ali svakako visoku vrijednost, bilježimo kada je riječ o postojanju konkretnih akcija vlasti u službi zaštite prava manjina (3.47). Dakle, rezultati u pogledu formalno-pravne zaštite nacionalnih manjina su više nego zadovoljavajući te se ne može reći da sa ovog stanovišta crnogorsko društvo ne krasi demokratičnost.

6.2. Diskriminacija manjina

Pitanje formalno-pravne zaštite manjina i pitanje različitih oblika diskriminacije nalaze se u interferentnom odnosu. Naime, diskriminacija je mnogo širi pojam od pozitivno-pravne uređenosti i može se manifestovati na različite načine, pri čemu je veliki broj mogućnosti diskriminacije iza zakonske regulative. S ciljem da izmjerimo različite vidove diskriminacije definisali smo mrežu indikatora koji ih tretiraju.

Tabela 41 Diskriminacija manjina – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Jednakost zapošljavanja i napredovanja nacionalnih manjina i većinskog naroda	901	3.54	1.192	-.643
Reprezentativna zastupljenost i napredovanje nacionalnih manjina u državnim službama	871	3.46	1.166	-.543
Nepriistrasnost sudske vlasti u procesima u kojima učestvuju nacionalne i vjerske manjine	792	3.17	1.177	-.254
Odnos povjerenja prema vlasti da neće biti diskriminacije nacionalnih manjina u sudskom postupku	784	3.30	1.159	-.360
Odsustvo diskriminacije nacionalnih i vjerskih manjina od strane državnog aparata i činovnika	843	3.42	1.142	-.502
Državna briga o ekonomskom i društvenom razvoju regiona u kojima žive nacionalne i vjerske manjine	820	3.25	1.188	-.340

Na osnovu rezultata mjerenja generalno možemo zaključiti da u Crnoj Gori ne postoji diskriminacija nacionalnih i vjerskih manjina. Vrijednost svih indikatora se kreće od 3.17 do 3.54, što je relativno visoko. Komparativno, najmanji stepen diskriminacije postoji sa stanovišta jednakosti u zapošljavanju i napredovanju nacionalnih manjina (3.54). Isto tako, reprezentativnost i mogućnost napredovanja u državnim službama je visoko ocijenjena (3.46). Ovaj nalaz je sasvim u skladu sa podatkom da u Crnoj Gori ne postoji diskriminacija manjina od strane državnog aparata i činovnika (3.42). Takođe povjerenje nacionalnih manjina u sudsku vlast je relativno visoko (3.30), a visoku ocjenu je dobila i državna vlast za brigu o ravnomjernom razvoju regiona u kojima žive manjine (3.25). Konačno, najnižu ali još uvijek visoku ocjenu dobile su sudske vlasti u procjeni nepristrasnosti u procesima u kojima učestvuju nacionalne i vjerske manjine (3.17). Sve u svemu dobijeni rezultati su više nego zadovoljavajući te slobodno možemo reći da je eventualna diskriminacija nacionalnih manjina u crnogorskom društvu marginalan problem.

6.3. Postojanje mehanizma zaštite manjina

Demokratsko društvo prije svega krasi razvijene institucije i izgrađeni mehanizmi koji garantuju demokratičnost u svakom pojedinom području društvenog života. Kada je o statusu nacionalnih i vjerskih manjina riječ, naš zadatak je bio da utvrdimo stepen u kome je društvo razvilo mehanizme koji garantuju ravnopravnost.

Tabela 42 Postojanje mehanizma zaštite manjina – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Razvijenost državnih institucija koje štite prava nacionalnih i vjerskih manjina	800	3.48	1.042	-.601
Razvijenost institucija civilnog društva koje štite prava nacionalnih i vjerskih manjina	784	3.40	1.040	-.563
Postojanje reakcija javnosti na slučajeve kršenja prava manjina	825	3.35	1.085	-.448
Spremnost i sposobnost vlasti da zaštiti prava nacionalnih i vjerskih manjina u svim djelovima zemlje	862	3.36	1.100	-.427
Efikasnost državnog aparata u slučajevima kršenja prava nacionalnih manjina	838	3.23	1.113	-.265

Postignutim rezultatima u ovoj oblasti možemo biti zadovoljni. Vrijednost svih indikatora je visoka i kreće se u rasponu od 3.23 do 3.48. Najvišu vrijednost bilježimo kada je u pitanju razvijenost državnih institucija koje štite prava nacionalnih i vjerskih manjina (3.48), a nešto nižu kada je u pitanju razvijenost institucija civilnog društva koje štite prava nacionalnih i vjerskih manjina (3.40). Spremnost i sposobnost vlasti da štiti prava nacionalnih i vjerskih manjina u svim djelovima zemlje takođe je visoko ocijenjena (3.36), a isto se može reći i za reakciju javnosti u slučajevima kršenja prava manjina (3.35). Najnižu, ali još uvijek visoku ocjenu, mjerimo kod efikasnosti državnog aparata u slučajevima kršenja prava nacionalnih manjina (3.23). Dakle, generalno možemo reći da je crnogorsko društvo izgradilo efikasne mehanizme za zaštitu prava nacionalnih manjina i da se ne može govoriti o demokratskom deficitu u ovoj dimenziji društvene stvarnosti.

6.4. Odnos većine prema manjini i korektnost javnog informisanja

Osnovni problem višenacionalnih sredina predstavlja odnos koji ima većinski narod prema nacionalnim manjinama. Ovaj odnos se najprije reflektuje posredstvom odnosa države i medija, budući da upravo ove institucije reprezentuju dominantno stavove većinske nacije. Ovo su motivi koji su nas opredijelili da se usmjerimo na mjerenje ove dimenzije u području demokratičnosti društvenih odnosa na terenu statusa nacionalnih manjina.

Tabela 43 Odnos većine prema manjini i korektnost javnog informisanja – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Odsustvo govora mržnje u medijima prema nacionalnim i vjerskim manjinama	905	3.32	1.130	-.358
Pomoć vlasti u ostvarivanju kontakata i podsticanju saradnje između nacionalnih manjina i matične države	771	3.38	1.086	-.418
Uključenje i podrška države akcijama koje obezbjeđuju bolji tretman nacionalnih i vjerskih manjina	807	3.39	1.036	-.540
Uključenost nacionalnih i vjerskih manjina u aktivnosti organizacija koje štite njihova prava	803	3.65	.977	-.883

Za ovu svrhu definisali smo četiri bazična indikatora a izmjerene vrijednosti se kreću u rasponu od 3.32 do 3.65. Najviše je ocijenjena uključenost nacionalnih i vjerskih manjina u aktivnosti organizacija koje štite njihova prava (3.65) i ova vrijednost je značajno viša od svih ostalih indikatora u datoj dimenziji. Međutim, i vrijednosti preostala tri indikatora su relativno visoke i to uključenje i podrška države akcijama koje obezbjeđuju bolji tretman nacionalnih i vjerskih manjina (3.39), pomoć vlasti u ostvarivanju kontakata i podsticanja saradnje između nacionalnih manjina i matične države (3.38) te konačno odsustvo govora mržnje u medijima prema nacionalnim i vjerskim manjinama (3.32). Sve u svemu naši podaci ukazuju da je odnos većine prema manjini u skladu sa demokratskim standardima te da postoji korektnost javnog informisanja u ovom pogledu.

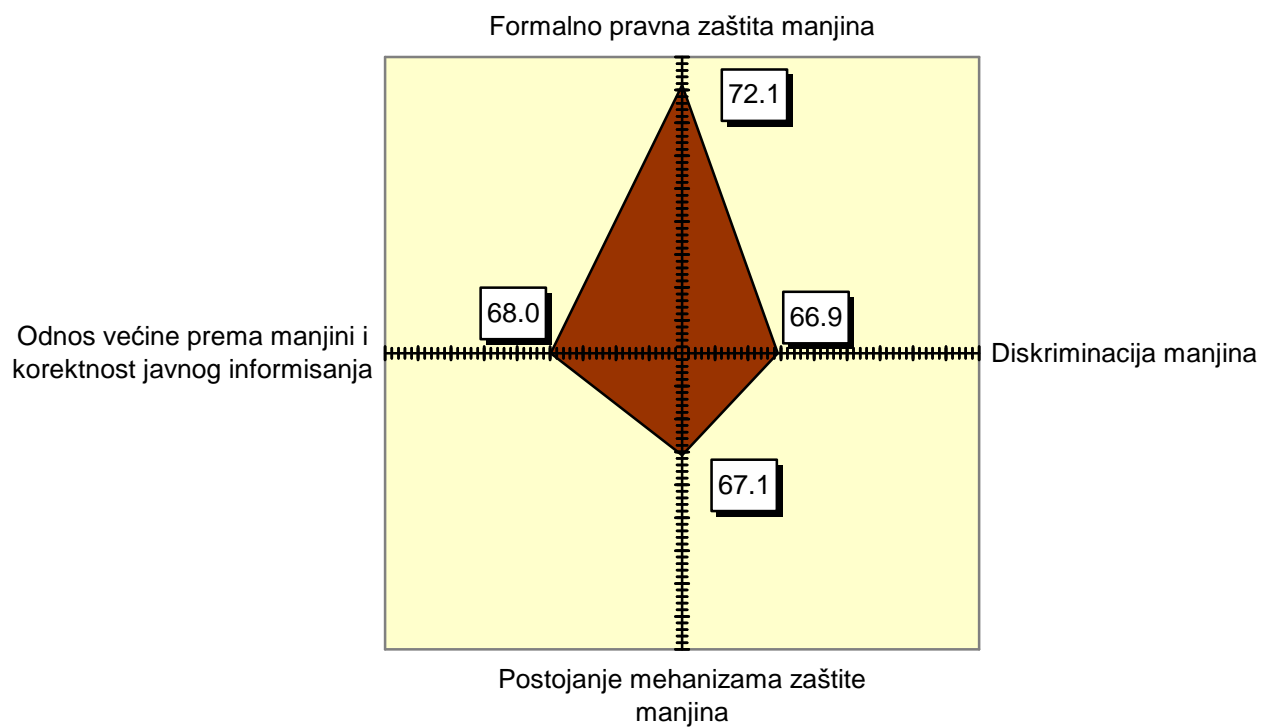
6.5. Sumarni pokazatelji za položaj nacionalnih i vjerskih manjina

Sumarni pokazatelji za sve dimenzije na području položaja nacionalnih i vjerskih manjina više su nego imponantni. Rezultati našeg mjerenja upućuju na činjenicu da **u crnogorskom društvu ne postoje izraženi problemi kada je tretman nacionalnih i vjerskih manjina u pitanju**. Sve vrijednosti po dimenzijama u ovom području daleko su iznad onih koje smo zabilježili u drugim područjima i kreću se u rasponu od 67.0 do 72.1. Najviša ocjena postoji kod formalno-pravne zaštite manjina, a zatim sa relativno sličnim i svakako visokim vrijednostima slijede ostale dimenzije.

Tabela 44 Demokratskost na području nacionalnih i vjerskih manjina - sumarno po dimenzijama

Dimenzije	N	K	SD	Skewness
Formalno pravna zaštita manjina	962	72.1	18.51949	-.615
Diskriminacija manjina	951	66.9	19.29900	-.440
Postojanje mehanizama zaštite manjina	945	67.1	18.37277	-.460
Odnos većine prema manjini i korektnost javnog informisanja	949	68.0	18.72583	-.465

Graf. 6 NACIONANE I VJERSKE MANJINE



7. POLOŽAJ ŽENA

Sastavni deo Indeksa demokratije jeste i procjena vezana za položaj žena u crnogorskom društvu. Ovaj aspekt je svakako imao posebnu specifičnu težinu i sa stanovišta metodologije koju smo definisali predstavljao je poseban problem. Rodni odnos i rodna neravnopravnost koja sasvim sigurno u Crnoj Gori postoji u svojoj subjektivnoj transkripciji dobija drugačije značenje i sasvim je izvjesno da je mogućnost objektivne procjene u ovim uslovima ograničena. Rodovi kao polno određeni habitusi predstavljaju bazičnu entitetsku podjelu koja je socijalno-kulturalna po svojoj prirodi a da se pri tom 'prirodno' utemeljuje na biološkim razlikama. Iz ovoga slijedi da je i mogućnost percepcije rodnih razlika bitno ograničena vrjednosno-konceptualnom aparaturom koja je rodno konstruisana. Zato je sasvim razumljivo da se u rodnoj teoriji prije svake procjene položaja žena postavlja zahtjev za procesom rodne dekonstrukcije na nivou kulture i svijesti, čime se stvaraju nužni ali ne i dovoljni uslovi za objektivne procjene.

Bilo kako bilo nije bilo moguće da pitanja rodne ravnopravnosti izuzmemo iz Indeksa a jednako nismo bili u stanju da za ovo područje primjenjujemo alternativne metodološke postupke. Drugim riječima, svjesni svih ograničenja naše metodologije kada je rodna problematika u pitanju mi smo komplementarno mjerenjima za ostala područja obavili smo mjerenje i u ovom području. Saznanja o rodnoj ravnopravnosti koja imamo prije ovih mjerenja više su nego indikativna. Podaci do kojih smo došli u ranijim istraživanjima mjerenjem socio-ekonomskog indeksa, kao i na osnovu komparativnih podataka UNDP-a (GDI i GEI) govore o tome da Crnu Goru karakteriše ozbiljan rodni disbalans koji je rezultanta tradicionalne zaostavštine i autoritarne kulture. Prema tome, podaci koje ovom prilikom pružamo tiču se samo jedne dimenzije mjerenja a to je percepcija rodne neravnopravnosti, i u tom svjetlu treba razumjeti dobijene vrijednosti.

Tabela 45 Položaj žena – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Ravnopravno učešće žena u svim aspektima društvenog života	928	3.08	1.213	-.127
Ravnopravno učešće žena u vlasti	927	2.92	1.210	.033
Nepostojanje diskriminacije žena pri napredovanju i zapošljavanju	910	3.11	1.186	-.175
Nepostojanje diskriminacije žena u preduzećima, institucijama i organizacijama	880	3.12	1.175	-.177
Nepostojanje diskriminacije žena u porodici	898	2.64	1.204	.324
Djelovanje organizacija i institucija koje štite prava žena	879	3.70	1.022	-1.032
Nepostojanje govora mržnje prema ženama u medijima	904	3.79	1.025	-1.103

Dakle, sa svim metodološkim ogradama koje smo naprijed iznijeli rezultati mjerenja u ovom području su svakako bolji nego što je to u stvarnosti, pa ipak i kao takvi nijesu zadovoljavajući. Najvišu ocjenu bilježimo kada je riječ o odnosu medija prema ženama i odsustvu govora mržnje – mizoginije (3.79). Visoku ocjenu su dobile i organizacije i institucije koje štite prava žena (3.70) i na osnovu komparativnih podataka nema sumnje da je uticaj i značaj ovih organizacija od velikog značaja za uspostavljanje rodnog balansa u crnogorskom društvu. U javnosti postoji uvjerenje da diskriminacija žena u institucijama, organizacijama i preduzećima nije izražena (3.12), te da ne postoji diskriminacija kada je riječ o napredovanju pri zapošljavanju (3.11). Dalje, više nego solidno je ocijenjeno i ravnopravno učešće žena u

svim aspektima društvenog života (3.08). Nešto nižu vrijednost bilježimo kod ravnopravnog učešća žena u vlasti (2.92), a najnižu vrijednost kada je u pitanju diskriminacija žena u porodici (2.64).

Dakle, iako su vrijednosti po našem sudu više nego što stvarnost zaslužuje, naša ranija saznanja su komparativno gledano u skladu sa vrijednostima po indikatorima. Drugim riječima, gotovo da je izvjesno da je **položaj žene u najvećoj mjeri ugrožen u porodičnim odnosima, te pitanje statusa žene u porodici treba da predstavlja prioritet sa stanovišta budućih aktivnosti koje imaju za cilj da uspostave sveukupni rodni balans.** Drugi prioritet jeste svakako **ravnopravnije učešće žena u organima vlasti budući da su trenutne proporcije daleko od ravnopravnosti, a uvođenje kvota u ovom pogledu vjerovatno bi bilo najbolje rešenje.** Konačno, poboljšanje položaja žena u crnogorskom društvu treba posmatrati sa stanovišta pokretanja svih društvenih mehanizama koji sistematski reprodukuju neravnopravnost, a pri tome prije svega mislimo na one mehanizme koji su naročito jaki i empirijski neuhvatljivi. Na ovom mjestu prije svega treba imati u vidu tradiciju kao čuvara neravnopravnosti i sveukupnu simboličku komunikaciju koja se zasniva na maskulinim kulturnim obrascima.

8. ODNOS PREMA OSOBAMA SA INVALIDITETOM

Pitanje tretmana osoba sa invaliditetom nije samo pitanje demokratičnosti već i pitanje humanosti u najširem smislu. Praksa pokazuje da se problem u ovom pogledu uglavnom sastoji u činjenici da su osobe sa invaliditetom 'nevidljive' za širu javnost, pri čemu je mogućnost objektivne percepcije ovog problema ograničena. Ova činjenica posebno važi za tradicionalne i u biti zatvorene kulture, a ovo jeste slučaj Crne Gore. U ovakvoj konstelaciji, nerijetko se problem osoba sa invaliditetom tretira kao individualni stvar same porodice, pri čemu se javno isticanje ovog problema smatra neprikladnim. Sve ovo svakako ide u prilog tezi o 'nevidljivosti' osoba sa invaliditetom te ograničenoj percepciji sveobuhvatnosti ovog problema na širem društvenom planu.

Suštinski, demokratsko društvo treba da učini sve kako bi se kompenzirali fizički deficiti osoba sa invaliditetom. Praksa razvijenih demokratija je pokazala da država zaista jeste u stanju da razvije čitav niz mehanizama koji mogu blagotvorno uticati na značajno poboljšanje položaja osoba sa invaliditetom. U ovom smislu, takođe treba imati u vidu da je i društvo realnog socijalizma učinilo dosta napora da se prevaziđu barijere i prepreke koje su vodile u pravcu diskriminacije ovih osoba. No, svakako, da u ovom pogledu ima uvijek više nego dovoljno prostora za unapređenja i poboljšanja.

Tabela 46 Odnos prema osoba sa invaliditetom – prikaz po indikatorima

Indikatori	N	K	SD	Skewness
Postojanje zakonske zaštite osoba sa invaliditetom	822	3.39	1.115	-.575
Postojanje konkretnih akcija vlasti za zaštitu osoba sa invaliditetom	778	3.15	1.118	-.367
Nepostojanje diskriminacije osoba sa invaliditetom	808	3.03	1.142	-.074
Postojanje službi i institucija koje štite prava osoba sa invaliditetom	799	3.38	1.025	-.635
Obrazovanje pruža neophodna znanja osobama sa invaliditetom i djeci sa specijalnim potrebama	852	3.48	1.023	-.692
Prilagođenost školskih objekata djeci sa invaliditetom i djeci sa specijalnim potrebama	848	2.78	1.161	.168
Prisutnost i odgovarajući tretman osoba sa invaliditetom u medijima	817	2.59	1.129	.355

Na osnovu rezultata našeg istraživanja opšta je ocjena da u Crnoj Gori obrazovanje pruža neophodna znanja osobama sa invaliditetom (3.48), da postoji njihova zakonska zaštita (3.39) kao i da postoje službe i institucije koje štite prava osoba sa invaliditetom (3.38). Nešto nižu ocjenu bilježimo kada je riječ o postojanju konkretnih akcija vlasti za zaštitu osoba sa invaliditetom (3.15) kao i kada je reč o nepostojanju diskriminacije (3.03). Konačno, najniže vrijednosti smo izmjerili kada je u pitanju prilagođenost školskih objekata djeci sa invaliditetom (2.78), te kada je u pitanju medijski tretman ovih osoba (2.59). Prema tome, na osnovu naših saznanja možemo reći da je zarad poboljšanja stanja u ovom području **potrebno preduzeti neophodne mjere kako bi se školski objekti prilagodili djeci koja imaju specijalne potreba kao i da mediji moraju imati aktivniju ulogu u promociji ravnopravnog tretmana osoba sa invaliditetom**. Čini se da ove preporuke nijesu niti naročito skupe a svakako nijesu ni posebno zahtjevne, te da nema razloga da se u ovom pravcu ne napravi iskorak a sve u službi poboljšanja položaja osoba sa invaliditetom.

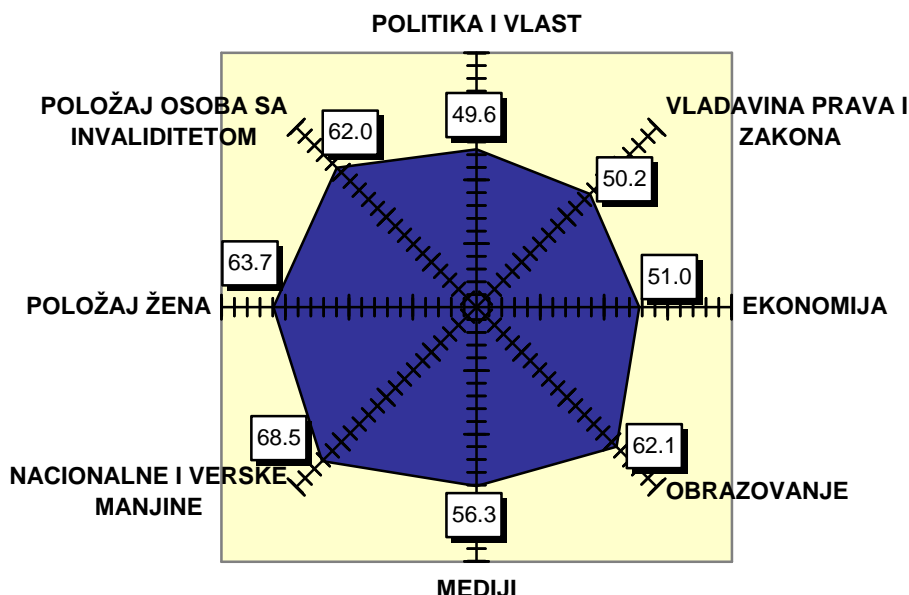
INDEKS DEMOKRATIJE – SUMARNI PREGLED

Kao mlado demokratsko društvo koje u sebi nosi breme socijalističke prošlosti kao i izražene elemente pred-modernog tradicionalizma, Crna Gora je učinila velike napore i zaista postigla solidne rezultate u pogledu sveukupne demokratizacije društvenih odnosa. U tom smislu procjena uspješnosti za različita područja društvenog života predstavlja napor da se identifikuju ključni problemi i prepreke daljeg napretka procesa demokratskih reformi. Prikaz cjelokupnih rezultata postignutih za sva područja društvenog života dat je u tabeli 33 i grafikonu br. 7:

Tabela 47 INDEKS DEMOKRATIJE

PODRUČJA	N	K	SD	Skewness
POLITIKA I VLAST	1009	49.6	18.79712	.448
VLADAVINA PRAVA I ZAKONA	1008	50.2	19.19056	.456
EKONOMSKE SLOBODE I EKONOMSKA PARTICIPACIJA	1015	51.0	17.36644	.510
DEMOKRATIJA U OBRAZOVANJE	1015	62.1	16.54734	-.096
DEMOKRATIČNOST MEDIJA	968	56.3	17.70974	.351
POLOŽAJ NACIONALNIH I VJERSKIH MANJINA	969	68.5	16.72803	-.420
POLOŽAJ ŽENA	953	63.7	17.99563	-.091
POLOŽAJ OSOBA SA INVALIDITETOM	941	62.0	17.73708	-.140

Graf. 7 INDEX



Na osnovu svih rezultata mjerenja koja su preduzeta ovim istraživačkim poduhvatom, najprije možemo reći da postoje područja društvenog života u kojima su rezultati sasvim zadovoljavajući. Tu prije svega mislimo na položaj nacionalnih i vjerskih manjina (68.5). Prema tome kada je o manjinskim narodima riječ slobodno se može reći da je crnogorsko društvo napravilo vidan napredak i uspelo da obezbijedi demokratsku multikulturalnost koja

garantuje stabilnost političkog sistema. Ovaj podatak ima još veću vrijednost u svjetlu činjenice da je u svim republikama bivše SFRJ kraći ili duži period bijesnio rat sa nacionalnim predznakom. Nema sumnje da su sve primjenjene metode uključivanja i uvažavanja manjinskih naroda dovele do političkog i društvenog konsenzusa koji su prepoznali kako većinski tako i manjinski narodi i da su sveukupni rezultati u ovom pogledu van svake sumnje, obzirom na okolnosti i uticaj okruženja, više nego zadovoljavajući.

Položaj žena je takođe ocijenjen veoma visoko (63.7) ali ovaj podatak ima svoja ograničenja. Pri tom najprije mislimo na činjenicu da percepcija i stvarnost u ovoj oblasti stoje u ozbiljnom disbalansu, a razlog za to je sama priroda rodne supremacije. Kulturni obrasci i neizbalansirani kriterijumi procjene su svakako doveli do mnogo viših ocjena u ovom pogledu nego što to stvarnost zaslužuje. Bilo kako bilo, problem rodnih odnosa na osnovu percepcije nije izražen, a svakako da je ovo jedno od područja kome treba posvetiti naročitu pažnju u narednom periodu traganja za objektivnim pokazateljima.

Demokratičnost u obrazovanju je na osnovu komparativnih podataka takođe na solidnom nivou (62.1). Ovdje je pozitivno nasljeđe iz perioda realnog socijalizma svakako odigralo ključnu ulogu, te je dalji napredak baziran na dobrim pretpostavkama bio sasvim razumljiv. U svakom slučaju, podaci govore da nema naročitih razloga za zabrinutost kada je obrazovni sistem u pitanju.

Konačno, kada je riječ o pozitivnim ocenama, još jedno područje zaslužuje prelaznu ocenu a to je odnos prema osobama sa invaliditetom (62.0). Ovdje se takođe može sa oprezom prihvatiti prelazna ocena obzirom da tradicija crnogorskog društva u dobroj mjeri 'skriva' život osoba sa invaliditetom. No, kada je o percepciji riječ, dobijeni podatak je sasvim zadovoljavajući.

Kada su mediji u pitanju, rezultati su polovični (56.3). Na osnovu pažljivog mjerenja medijske scene po dimenzijama, zaključujemo da je u ovom području **nužno učiniti napredak u pogledu obezbjeđivanja višeg stepena autonomije i nezavisnosti medija, i to prije svega u oslobađanju medija od uticaja političkih partija i struktura koje su na vlasti**. Prostora za ovu vrstu korekcije ima više nego dovoljno, od zakonske regulative do djelovanja institucija civilnog društva.

Analizirajući sferu ekonomije, možemo izraziti nezadovoljstvo postignutim rezultatima (51.0). U svim mjerenim dimenzijama rezultati nijesu u skladu sa demokratskim standardima, a najveći problem sa ovog stanovišta jeste **odsustvo ekonomske jednakosti i autonomije preduzeća koji su prvenstveno izazvani postojanjem ekonomskih monopola koji uživaju zaštitu države i privilegovanih grupa, uticajem pojedinačnih i partijskih interesa na preduzeća kao i uticajem države i vlasti u pravcu diskriminacije pojedinih i favorizovanju drugih preduzeća**. Dakle, trebalo bi u ovom smislu preduzeti ozbiljne korake koji bi obezbijedili autonomiju i ekonomsku jednakost preduzeća a sve u funkciji ukupne demokratizacije crnogorskog društva.

Vladavina prava i zakona u Crnoj Gori nije na zadovoljavajućem nivou (50.2). U ovom pogledu najveću prepreku predstavlja **neprofesionalan i neefikasan sudski sistem**, pri čemu rezultati našeg mjerenja ukazuju da je upravo **prisustvo korupcije i djelovanje u interesu uticajnih pojedinaca i grupa** osnovni problem koji uzrokuje neefikasnost i deficit profesionalizma. Ovaj problem je posebno izražen i posebno težak, i njemu bi zaista trebalo posvetiti posebnu pažnju. Čini se da se u ovom pogledu ne mogu tražiti *ad hoc* rješenja, te da jedino sistemski pristup koji bi uključivao monitoring i mobilizaciju čitavog društva može da pokrene pozitivne procese u rješavanju ovog problema.

Konačno, **najmanji napredak u procesu demokratizacije društva na osnovu naših rezultata postignut je na području demokratizacije političkih procesa (49.6)**. Drugim riječima, ključni problem daljeg napretka demokratije crnogorskog društva je reforma političkog sistema. Pri tom, na osnovu naših podataka, **najveći problem leži u odsustvu kontrole i zakonitosti u radu vlasti**. Analitički, problem kontrole i zakonitosti vlasti lociran je u **prisustvu korupcije i kriminala u pojedinim strukturama vlasti, kao i u odsustvu efikasne građanske kontrole vlasti**. Problemi su dakle izraženi, ali i ne naročito različiti od problema ostalih tranzicionih društava. Prema tome, prioriteta u pogledu demokratizacije

crnogorskog društva moraju se usmjeriti na političko polje i preduzimanje mjera koje bi pospješile kontrolu i zakonitost vlasti.

Sve u svemu, demokratija u Crnoj Gori je na dobrom putu, a opet opterećena velikim brojem problema koji karakterišu i ostala post-socijalistička društva. Brza transformacija jednopartijskog u višepartijski sistem, privatizacija i tržišne reforme koje su nužno proizvele društvene nejednakosti, te negativno nasljeđe autoritarne prošlosti, predstavljaju prepreke koje se ne mogu zaobići i preskočiti, već se sa njima čitavo društvo mora boriti na svim frontovima. Za uspješnu demokratizaciju crnogorskog društva potrebna je mobilizacija svih društvenih institucija kao i organizacija civilnog društva, te mobilizacija građanstva na svim nivoima. Takođe, analitičan i kritički intoniran istraživački rad, kao što je ovaj koji mi prezentujemo, svakako će doprinijeti boljem uvidu i preciznijoj identifikaciji slabih tačaka koje traže brzu i efikasnu intervenciju. Konačno, jedan od najvećih problema sa kojim se Crna Gora suočava jeste vidan izostanak društvenog i političkog konsenzusa koji bi umirio strasti na podijeljenoj političkoj sceni i koji bi u duhu saradnje i identifikacije zajedničkih ciljeva vodio ka kontinuiranom napretku sveukupne demokratizacije crnogorskog društva. Vrijeme je u tom pogledu ograničen resurs, jer generacije koje dolaze sve će manje imati razumijevanja za 'više' istorijske ciljeve, a sve više izraženu potrebu za životom u demokratskom društvu.

A N E X

OSNOVNE KARAKTERISTIKE IZBORNOG SISTEMA

1. Izorno pravo

Izorno pravo u Crnoj Gori zasnovano je na načelima: opštosti, slobode, jednakosti, neposrednosti izbora i tajnosti glasanja. Ono obuhvata sljedeća osnovna prava građanina: (a) da bira - aktivno biračko pravo; (b) da bude biran - pasivno biračko pravo; (c) da kandiduje i da bude kandidovan; (d) da bude pravovremeno, istinito i potpuno informisan o programima i aktivnostima učesnika u izbornom nadmetanju, odnosno podnosiocima izbornih lista i kandidata; (e) da u slučaju ugroženosti traži zaštitu svojih prava; (f) da pruža materijalnu potporu pojedinim kandidatima ili listi kandidata i dr.

Polazeći od ranijih ustavnih i zakonskih rješenja, u svim aktima koja regulišu ovu materiju (Ustav i zakoni) aktivno biračko pravo u Crnoj Gori stiče se sa navršenih 18 godina života. Uz ovaj, opšti uslov, građanin stiče aktivnu biračku legitimaciju ukoliko ispunjava i sljedeće uslove:

(a) Ima prebivalište na teritoriji Crne Gore. Po Zakonu iz 1990. godine dužina rezidencijalnog uslova određena je u trajanju od najmanje tri mjeseca prije dana održavanja izbora za skupštine ili predsjednika, odnosno članove Predsjedništva Republike. Zanimljivo je da slična rješenja nijesu poznavali izborni zakoni iz tog perioda u drugim republikama SFRJ.

Zakonom o izboru odbornika i poslanika iz 1992. godine rok za rezidencijalni uslov je produžen na najmanje šest mjeseci. Ova norma bila je zapravo jedini razlog donošenja Zakona o izmjeni Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Sl. list RCG", br. 55/92, od 4. decembra 1992). Naime, i pored odredbe člana 11, st. 1 osnovnog zakona, u kojoj se navodi rok od šest mjeseci, u istom aktu, u članu 127, st. 2 zakonodavac je utvrdio i normu po kojoj: "Pravo da bira odbornike i poslanike na prijevremenim izborima ima i državljanin SFRJ koji je navršio 18 godina života, koji je poslovno sposoban i koji ima prebivalište u izornoj jedinici najmanje godinu dana prije dana stupanja na snagu ovog zakona." Mada su razlozi za ovakvo rješenje obrazlagani željom da se umani restriktivnost prethodno usvojenog rješenja koje je remetilo "opšti duh" zakona, dio političke javnosti, naročito opozicioni, tzv. crnogorski blok, činio je napore da ukaže na posljedične odnose po promjenu strukture biračkog tijela do koje je moglo doći usljed izraženih migratornih kretanja izazvanih ratom u neposrednom okruženju. Prebivalište se veže za područje izborne jedinice.

Uoči prijevremenih lokalnih izbora u opštinama Podgorica i Herceg Novi, održanih juna 2000. godine, došlo je do novih izmjena i dopuna Zakona u dijelu rezidencijalnog uslova, te je njegovo trajanje za izbor poslanika određeno na 24 mjeseca prije dana održavanja izbora i veže se za teritoriju Republike, dok za izbor odbornika u lokalnu skupštinu iznosi 12 mjeseci prebivanja na teritoriji opštine prije dana održavanja izbora;

(b) Da mu pravosnažnom sudskom odlukom nije izrečena mjera zabrane javnog istupanja. Ovo rješenje je postojalo samo u prvom izbornom zakonu, iz 1990. godine (čl. 109, st. 2), dok ga kasnije zakonodavstvo više ne poznaje, i

(c) Da nije pravosnažnom odlukom suda lišen poslovne sposobnosti.

Zakonodavac (1990), potom i ustavotvorac (1992) određuju istu starosnu granicu za sticanje aktivnog i pasivnog biračkog prava, odnosno 18 godina života.

Pored opštih i posebnih uslova koji su važili, odnosno važe za sticanje aktivnog biračkog prava a koji se odnose i na pasivnu biračku legitimaciju, u slučaju izbornih zakona iz 1992. i 1996. godine u odnosu na odgovarajući zakon iz 1990. godine postoji izuzetak,

odnosno novi uslov koji dopunjuje ovaj dio biračkog prava. Riječ je o uvođenju kategorije jugoslovenskog državljanstva, kao novom uslovu. Istovremeno, kad je u pitanju izbor predsjednika Crne Gore, dužina trajanja prebivališta na teritoriji Republike utvrđena je različito od parlamentarnih izbora; umjesto šest mjeseci taj rok iznosi najmanje godinu dana prije dana održavanja izbora (čl. 2 Zakona o izboru predsjednika Republike, "Sl. list RCG", br. 49/92, od 14. oktobra 1992). Prilikom donošenja ove norme bilo je različitih komentara i zahtjeva u dijelu opozicione političke javnosti, ovaj put tzv. srpskog bloka. Naime, nakon prigovora da u ovaj zakonski akt ne treba ugrađivati nikakav ekskluzivitet užeg domicila, pogotovo ne kad se radi o građanima SR Jugoslavije koji su porijeklom iz Crne Gore (konkretno, pominjan je književnik M. Bečković), zakonodavac je donio ovu, kompromisnu, normu (različito je odredio rezidencijalni uslov za izbor odbornika i poslanika i predsjednika Republike) i praktički se obezbijedio od eventualnog "nekontrolisanog" širenja kandidatske liste za funkciju šefa crnogorske države.

Proces razvoja izbornog sistema Crne Gore oslikava se veoma ilustrativno i kroz norme kojima se uređuje kandidacioni postupak, odnosno predlaganje i utvrđivanje izbornih lista. Na prvim parlamentarnim izborima 1990. godine u prvi plan kandidacionog postupka isturen je građanin kao pojedinac a potom političke organizacije i "drugi oblici organizovanja i udruživanja". To treba tumačiti kao posljedicu inercije dugogodišnje prakse političke reprezentacije, što nije bilo karakteristično samo za Crnu Goru.

Novi izborni zakoni, shodno duhu sistema koji inauguriraju, prilikom predlaganja izbornih lista i kandidata za predsjednika Republike u prvi plan ističu političke stranke (registrovane u Republici), posebno ili zajedno (koalicije), odnosno grupe građana. Inovacijama izbornog sistema iz 1996. godine kategorija "grupa građana" podvodi se, u ovom pogledu, pod odredbe koje se odnose na stranke. Međutim, i pored napuštanja prethodnog opredjeljenja u pogledu broja i veličine izbornih jedinica (umjesto jedne - četrnaest), a što bi im, po "definiciji", trebalo pogodovati, "sudbina" nezavisnih kandidata u izborima nije se bitnije izmijenila, čega su, izgleda, postali svjesni i oni, inače iz izbora u izbore sve rjeđi, pojedinci koji su spremni da se upuste u trku s kandidatima iza kojih stoji kakva-takva stranačka mašina. Tako su, na primjer, od ukupno 790 potvrđenih kandidata u izborima za republički parlament 1996. godine bila samo dva nezavisna kandidata (lista Grupe građana "Sedma sila"), i to u izornoj jedinici br. 2 Andrijevića - Berane. Osvojili su ukupno šesnaest glasova. U toku kandidacionog postupka, u izornoj jedinici br. 3 Bijelo Polje, lista Grupe građana (Bulatović) odbijena je od strane RIK.

Inače, crnogorsko izorno zakonodavstvo vrlo liberalno uređuje uslove za isticanje kandidature u izborima. To, naravno, samo po sebi, ne mora da predstavlja doprinos demokratsnosti izbornog procesa.

2. Izborni obrazac - metod raspodjele mandata

Od uvođenja višestranačkog sistema u Crnoj Gori dominirala je ideja proporcionalne reprezentacije kao vrijednosna osnova za projekciju, normiranje i operacionalizaciju sistema izbora za najviše predstavničke organe, odnosno skupštine. Međutim, kako su tokom izgradnje proklamovanog tipa izbornog sistema u periodu 1990-2004. godine primjenjivani različiti principi i kombinacije pojedinih elemenata sistema, naročito, kao što će se vidjeti, kod određivanja ukupnog broja i veličine izbornih jedinica, u pogledu ostvarenih efekata sistema očekivano su manifestovani različiti učinci. Naime, prohibitivna klauzula (izborni prag - cenzus) jedini je zajednički element koji postoji u svim varijetetima izbornih zakona, a koji je u funkciji operacionalizacije proklamovanog načela proporcionalne raspodjele mandata.

Raspodjela mandata u izbornom sistemu Crne Gore vrši se primjenom modifikovane d'Ontove metode. Pod modifikacijom se misli na sistem zatvorene liste, jer se tzv. "čisti" d'Ontov metod u teoriji prevashodno veže za sistem nevezane izborne liste. Opredjeljenje da se raspodjela mandata vrši isključivo metodom proporcionalnog predstavljanja u izbornom zakonu iz 1990. godine, činilo je Crnu Goru specifičnom i u tom pogledu u odnosu na druge

republike SFRJ. Naime, prvi višestranački izbori u Srbiji, Hrvatskoj i Makedoniji provedeni su primjenom većinskog metoda, odnosno kombinacijom većinskog i proporcionalnog metoda u Bosni i Hercegovini i Sloveniji. D'Ontova formula u distribuciji poslaničkih mandata, pored Crne Gore, primjenjivana je i u Bosni i Hercegovini prilikom izbora za Vijeće građana i Sloveniji za izbor poslanika u Društveno-političko vijeće. Međutim, u oba slučaja ova formula nije služila za raspodjelu cjelokupnog broja mandata već je, nakon primjene izbornog količnika, primjenjivana za raspodjelu preostalih mandata na osnovu ostatka glasova.

U cilju ograničavanja odnosno sprečavanja "krajnje fragmentacije biračkog tijela i neograničene insurgencije parlamentarnih stranaka" u izborni sistem Crne Gore ugrađena je prohibitivna klauzula. Određivanje visine i nivoa sa kojeg djeluju efekti prohibitivne klauzule u postupku raspodjele predstavničkih mjesta (mandata) utiče ne samo na efekte reprezentacije već i na klasifikaciju primijenjenog tipa proporcionalnog izbornog modela. S tim u vezi, izvjesno je da su tokom dosadašnjeg razvoja i primjene izbornog sistema u Crnoj Gori ostvarivani različiti ciljevi i efekti primjene ove klauzule.

U prvim parlamentarnim izborima decembra 1990. godine prohibitivna klauzula utvrđena je tako da: "Politička organizacija odnosno političke organizacije koje podnose zajedničku listu kandidata a koje na izborima za odbornike, odnosno poslanike nije dobila 4% glasova od ukupnog broja građana opštine, odnosno Republike koji su glasali, ne uzima u obzir prilikom podjele mandata". (Čl. 81 st. 1 Zakona o izboru i opozivu odbornika i poslanika, "Sl. list SR CG", 36/90). Dakle, iako je u izborima za predstavničke organe na nivou opštine i Republike bilo određeno više izbornih jedinica, nivo djelovanja i računanja prohibitivne klauzule imao je prvenstveno za cilj da iskaže opšti karakter predstavništva, to jeste jedinstvo opštine, odnosno republike kao društveno-političke zajednice. Propisani uslov ispunile samo četiri izborne liste, od kojih je lista Saveza komunista Crne Gore sa osvojenih 56.2% glasova dobila 83 (66.4%) od 125 mandata u Skupštini; lista koalicije pod nazivom Savez reformskih snaga Jugoslavije za Crnu Goru sa 13.6% glasova - 17 (13.65) mandata; lista Narodne stranke sa 12.8% glasova - 13 (10.4%) mandata, i lista Demokratske koalicije sa 10.1% glasova - 12 (9.6%) mandata.

U narednim parlamentarnim izborima na republičkom nivou, 1992. godine problem efektuiranja prohibitivne klauzule sa stanovišta karaktera predstavništva eliminisan je tako što je opština (u lokalnim izborima), odnosno Republika određena kao jedna, jedinstvena izborna jedinica. Visina klauzule je ostala ista kao i u prethodnom zakonskom rješenju, odnosno 4% glasova, ali se više nije izračunavala na nivou Republike već u odnosu na "ukupan broj glasova birača koji su glasali u izornoj jedinici". U ovim izborima visinu klauzule "preskočile" su: lista bivšeg Saveza komunista Crne Gore, sada pod nazivom Demokratska partija socijalista (DPS), koja je sa osvojenih 43.8% glasova dobila 46 (54.1%) od 85 mjesta u Skupštini; lista Narodne stranke (NS) sa 13.1% glasova - 14 (16.5%) mandata; lista Liberalnog saveza Crne Gore (LSCG) sa 12.4% glasova - 13 (15.3%) mandata; lista Srpske radikalne stranke (SRS) sa 7.8% glasova - 8 (9.4%) mandata, i lista Socijaldemokratske partije reformista (SDPR) sa 4.5% glasova - 4 (4.7%) mandata.

Identična norma primijenjena je i u izborima 1996. godine. No, pri tome valja imati u vidu da je novi izborni zakon, mada označen kao Izmjene i dopune osnovnog akta o izborima iz 1992. godine, efektima prohibitivne klauzule suštinski uticao na strukturu centralnog predstavničkog organa Crne Gore. Tako je lista DPS sa osvojenih 51.2% glasova na nivou Crne Gore dobila 45 (63.4%) od 71 mjesta u Skupštini; lista koalicije pod nazivom "Narodna sloga" (NS i LSCG) sa 25.6% glasova - 19 (26.8%) mandata; lista SDA sa 3.5% glasova - 3 (4.2%) mandata; lista DSCG sa 1.8% glasova - 2 (2.8%) mandata i lista Demokratske unije Albanaca (DUA) sa 1.3% glasova - 2 (2.8%) mandata. Istovremeno, dvije izborne liste koje su na nivou Crne Gore osvojile više od 4% glasova ostale su bez mandata. To su lista SDP (nova stranka nastala objedinjavanjem SDPR i Socijalističke partije Crne Gore - SPCG) sa 5.7% glasova i SRS (u međuvremenu u nazivu pridodala ime vođe stranke dr V. Šešelji) sa 4.4% glasova.

U republičkim parlamentarnim izborima održanim maja 1998, odnosno aprila 2001. godine, prilikom obračuna mandata (u republici kao jedinstvenoj izornoj jedinici i na biračkim mjestima određenim posebnom odlukom Skupštine - 73+5) prohibitivna klauzula

utvrđena je na 3% glasova od ukupnog broja birača koju su glasali. Uslov za učešće u raspodjeli mandata u izborima 1998. ispunile su sljedeće izborne liste: lista koalicije "Da živimo bolje - Milo Đukanović" (DPS, NS i SDP), koja je sa osvojenih 49.5% glasova dobila 42 (53.8%) od 78 mjesta u Skupštini; lista Socijalističke narodne partije (Momir Bulatović) sa 36.1% glasova - 29 (37.2%) mandata; lista LSCG - Slavko Perović sa 6.3% glasova - 5 (6.4%) mandata; lista DSCG - Mehmet Bardhi sa 1.5% glasova - 1 (1.3%) mandat, i lista DUA sa 1.0% glasova - 1 (1.3%) mandat.

Prilikom prijevremenih (trećih po redu u periodu 1990-2001) izbora 2001, po ovom osnovu, u raspodjeli mandata (takođe 73+5) učestvovala su sljedeće izborne liste: Koalicija "Pobjeda je Crne Gore - Demokratska koalicija Milo Đukanović", koja je sa 42.4% glasova dobila 36 (46.1%) mandata; "Zajedno za Jugoslaviju" sa 40.9% glasova - 33 (42.3%) mandata; LSCG - Liberali nego što! sa 7.9% glasova - 6 (7.7%) mandata; DUA sa 1.2% glasova - 1 (1.3%) mandat, i DSCG - Mehmet Bardhi sa 1.0% glasova - 1 (1.3%) mandat.

Dakle, oba ova elementa izbornog sistema, klauzula i formula, pojedinačno i povezano stvaraju određene posljedice po ishod izbora, odnosno strukturu predstavničke skupštine. Učinak primijenjene formule u raspodjeli poslaničkih mjesta može se iskazati i kroz prosječnu "cijenu mandata" koju su stranke morale da "plate" da bi se kandidati sa njihove izborne liste našli u parlamentu.

Tabela 1: PROSJEČNA CIJENA MANDATA U GLASOVIMA PO IZBORNIM LISTAMA U IZBORIMA ZA SKUPŠTINU CRNE GORE U PERIODU 1990-2002.

Izborna lista partije / koalicije	09. 12. 1990.	20. 12. 1992.	03. 11. 1996.	31. 05. 1998.	22. 04. 2001.	20. 10. 2002.
Savez komunista Crne Gore (SKCG) / Demokratska partija socijalista (DPS)	2.064	2.740	3.339			
Narodna stranka (NS)	3.008	2.692				
Koalicija: Savez reformskih snaga Jugoslavije za Crnu Goru (SRSJ)	2.433					
Demokratska koalicija	2.563					
Srpska radikalna stranka - Dr Vojislav Sešelj		2.791				
Liberalni savez Crne Gore (LSCG)		2.738		4.322	4.806	5.091
Socijal demokratska partija reformista (SDPR)		3.248				
"Narodna sloga" (NS-LSCG)			3.945			
Stranka demokratske akcije (SDA)			3.389			
Demokratski savez u Crnoj Gori (DSCG)			2.644	5.425	3.570	
Demokratska unija Albanaca (DUA)			1.924	3.529	4.232	
"Da živimo bolje - M. Đukanović" - (DPS-NS-SDP)				4.049		
SNP - M. Bulatović				4.274		
"Pobjeda je Crne Gore - Demokratska koalicija - Milo Đukanović" (DPS-SDP)					4.276	
Zajedno za Jugoslaviju (SNP-NS-SNS)					4.500	
"Demokratska lista za evropsku Crnu Goru - Milo Đukanović" (DPS-SDP)						4.286
"Zajedno za promjene" (SNP-SNS-NS)						4.463
Demokratska koalicija "Albanci zajedno" (DUA-DSCG-PDP)						3.367

Uticaj prohibitivne klauzule u izbornom sistemu Crne Gore na ishod održanih izbora može se sagledati i kroz druge pokazatelje. Jedan od njih je odnos broja neiskorišćenih - "rasutih" glasova (glasova koje su birači dali izbornim listama stranaka koje nijesu uspjele da "preskoče" izborni prag) i broja glasova koji su iskorišćeni u raspodjeli poslaničkih mandata. U narednom pregledu iskazan je relativni odnos između tih glasova.

Tabela 2: UTICAJ PROHIBITIVNE KLAUZULE NA RASIPANJE GLASOVA U IZBORIMA ZA SKUPŠTINU CRNE GORE U PERIODU 1990-2002.

Vrijeme izbora	<u>održavanja</u>	Prohibiti v klauzula	"Rasuti" glasovi %
1. Decembar 1990.		4%	11.2
2. Decembar 1992.		4%	20.8
3. Novembar 1996.		4%	20.3
4. Maj 1998.		3%	5.8
5. April 2001.		3%	6.7
6. Oktobar 2002.		3%	5.3

Najveći broj birača bez predstavnika u parlamentu registrovan je u izborima održanim decembra 1992. (61.492), što treba tumačiti kao zajednički uticaj prohibitivne klauzule i broja stranaka koje su stekle pravo da istaknu izbornu listu. Inače, u parlamentarnim izborima održanim u Crnoj Gori u posmatranom periodu registruje se sljedeći broj izbornih lista koje su zahvaljujući postojanju i utvrđenoj visini prohibitivne klauzule bile isključene iz raspodjele mandata.

Tabela 3: UTICAJ PROHIBITIVNE KLAUZULE NA BROJ IZBORNIH LISTA KOJE UČESTVUJU U RASPODJELI MANDATA

Vrijeme održavanja izbora	Ukupno izbornih lista	Ukupno mandata	Broj lista koje su osvojile mandate	%
1. Decembar 1990.	10	125	4	40.0
2. Decembar 1992.	19	85	5	26.3
3. Novembar 1996.	20*	71	5	25.0
4. Maj 1998.	17	78	5	29.4
5. April 2001.	16	77	5	31.3
6. Oktobar 2002.	10	75	4	40.0

Legenda: */ Ukupan broj lista u svih 14 izbornih jedinica

Idući tragom istog indikatora, u narednom tabelarnom pregledu iskazuje se relativno učešće sume glasova datih strankama koje nijesu uspjele da učestvuju u raspodjeli poslaničkih mjesta u ukupnoj strukturi pravovaljanih glasova u održanim parlamentarnim izborima u Crnoj Gori. Pregled je dat po opštinama iako one nijesu u svim izborima predstavljale izborne jedinice jer ovaj pokazatelj, na izvjestan način, govori kako o "kvalitetu izborne ponude" tako i o stabilnosti, odnosno preferencijama lokalnog biračkog tijela.

Tabela 4: PROSTORNA DISPERZIJA STRUKTURE "RASUTIH" GLASOVA U IZBORIMA ZA SKUPŠTINU CRNE GORE U PERIODU 1990-2002.

Opština / vrijeme održavanja izbora	09. 12. 1990.	20. 12. 1992.	03. 11. 1996.	31. 05. 1998.	22. 04. 2001.	20. 10. 2002.
ANDRIJEVICA	-	15.6	19.3	5.9	5.6	4.7
B A R	15.9	18.9	11.7 ¹	4.3	5.5	4.1
IVANGRAD/BERANE	2.5	24.0	23.3	4.6	3.7	3.7
BIJELO POLJE	11.3	14.1	19.8	5.9	3.3	2.9
B U D V A	29.5	24.0	14.1	4.4	4.5	3.1
DANILOVGRAD	28.4	17.2	39.0	4.7	7.4	4.7
ŽABLJAK	25.8	13.8	8.9	8.0	6.1	5.0
KOLAŠIN	24.2	16.3	13.4	4.2	8.2	3.7
K O T O R	14.3	15.5	15.8	7.1	5.3	4.2
MOJKOVAC	18.9	15.4	12.6	4.8	3.4	2.3
NIKŠIĆ	7.4	17.7	19.3	5.4	3.8	3.2
P L A V	20.5	22.2	32.4	11.6	13.2	12.7
PLUŽINE	26.9	19.8	23.3	15.1	6.0	5.3
PLJEVLJA	11.4	13.7	22.2	9.3	2.9	3.7
TITOGRAĐ/PODGORICA	4.7	21.3	15.2 ¹	4.0	9.1	6.6
ROŽAJE	16.2	9.6	27.3	3.4	19.6	21.7
TIVAT	14.2	10.8	25.1	7.4	4.6	5.6
ULCINJ	2.6	58.1	38.9	2.1	16.5	2.4
HERCEG NOVI	20.6	17.8	21.8	11.7	6.3	7.3
CETINJE	9.9	13.2	9.7	2.3	3.5	2.1
ŠAVNIK	13.3	18.2	17.9	4.4	3.7	2.5

Legenda: ¹ podaci se odnose na teritoriju opštine Bar koja je činila izbornu jedinicu, dok za dio opštine koji je "izbornom geometrijom" pripojen izbornoj jedinici Ulcinj relativni iznos ovog indikatora iznosi 18.8; ² podaci se odnose na teritoriju opštine Podgorica koja je činila izbornu jedinicu "Podgorica I", dok u preostalom dijelu opštine koji je predstavljao izbornu jedinicu "Podgorica II" relativni iznos "rasutih" glasova iznosi 62.3.

Kao specifičan aspekt uticaja prohibitivne klauzule može se uzeti i broj izbornih lista koje bi, da nije postojalo ograničenje te vrste, uz primjenu istog - d'Ontovog metoda, ušle u parlament jer su dobile broj glasova veći od najniže "cijene mandata" koji je opredijelio parlamentarnu strukturu. U decembarskim izborima '90. godine u republičkom parlamentu bi, na taj način, našla mjesto i Demokratska stranka jer je osvojila 3.442 glasa.

Prohibitivna klauzula od 4% glasova birača u Republici bila je granica koja je onemogućila da se u parlamentu, nakon izbora decembra '92, s obzirom na osvojene glasove predstave: SKPJ (6.236), SNO za Crnu Goru i Hercegovinu (3.894), SP CG (8.412), Demokratski savez (11.388), Udruženje ratnika '91-'92. (4.198) i koalicija stranaka pod nazivom Demokratska opozicija (7.828). Krajnja konsekvencija u ovom slučaju bila bi nepostojanje većinske partije u parlamentu.

Zahvaljujući novom sistemu izbornih jedinica, ova vrsta vještačke prepreke za ulazak u republički parlament u izborima 1996. godine koštala je poslaničkih mandata i dvije stranke koje su na nivou Republike osvojile više od 4% ukupnog broja važećih glasova. To su, kao što je već navedeno, SDP - Socijaldemokratska partija Crne Gore sa osvojenih 16.608 (5.7%), odnosno SRS - Srpska radikalna stranka "Dr Vojislav Šešelj" sa osvojenih 12.963 (4.4%) glasa. Iz navedenih razloga, prema istom kriterijumu, bez poslaničkog mandata u Saveznoj skupštini ostala je i SRS sa ukupno osvojenih 14.829 (5.2%) glasova na nivou Crne Gore.

Pod navedenom pretpostavkom - bez primjene prohibitivne klauzule - u izborima održanim maja 1998. godine, mjesto u republičkom parlamentu dobila bi i Srpska narodna stranka (SNS) sa ukupno osvojenih 6.606 glasova, dok bi u izborima 2001. godine to ostvarila Narodna socijalistička stranka Crne Gore (NSS).

Napokon, nivo ostvarene operacionalizacije proklamovanog načela raspodjele mandata u parlamentarnim izborima u Crnoj Gori u posmatranom periodu može se iskazati i preko tzv. indeksa proporcionalnosti. Tako vrijednost ovog indikatora (računato prema

rezultatima izbornih lista koje učestvuju u raspodjeli mandata; maksimalna vrijednost = 100) iznosi: 94 u izborima za republički parlament - decembar 1990; 95 u izborima za Vijeće građana Savezne skupštine - maj 1992; 99 u izborima za republički parlament - decembar 1992; 98 u izborima za Vijeće građana Savezne skupštine - decembar 1992; 83 u izborima za republički parlament - novembar 1996; 76 u izborima za Vijeće građana Savezne skupštine - novembar 1996; 97 u izborima za republički parlament - maj 1998; 99 u izborima za Vijeće građana Savezne skupštine - septembar 2000; 93 u izborima za Vijeće republika Savezne skupštine - septembar 2000, 97 u izborima za republički parlament - april 2001, odnosno 98 u izborima za republički parlament - oktobar 2002.

Tabela 5: PARTICIPACIJA BIRAČA U PARLAMENTARNIM IZBORIMA U CRNOJ GORI U PERIODU 1990-2004.

Tip izbora / vrijeme održavanja	Registr. birača	Ukupno glasalo	Nevažeci glasovi
1. Parlamentarni - decembar 1990.	402.905	75.8	3.7
2. Parlamentarni - decembar 1992.	429.047	68.9	2.2
3. Parlamentarni - novembar 1996.	449.824	66.9	2.6
4. Parlamentarni - maj 1998.	457.633	76.0	1.3
5. Parlamentarni - april 2001.	447.673	79.3	0.8
6. Parlamentarni - oktobar 2002.	455.791	77.5	1.3

3. Izborne jedinice - način utvrđivanja, broj i veličina

Pitanje koje se prvenstveno postavlja prilikom određivanja izbornih jedinica jeste da li se broj predstavnika u parlamentu definiše u odnosu na određeni broj stanovnika ili broj birača i, s tim u vezi, u kojoj mjeri utvrđena "cijena" jednog mandata po izornoj jedinici obezbjeđuje poštovanje načela jednakog prava glasa. U Crnoj Gori zakonodavac se opredijelio da osnov poslaničke legitimacije čini biračko tijelo izborne jedinice. Međutim, odnos poslanik - birač određivan je od izbora do izbora na različite načine, zavisno od načina utvrđivanja izbornih jedinica.

U prvim parlamentarnim izborima, decembra 1990. godine promovisan je princip po kome se "izborne jedinice za izbor odbornika odnosno poslanika određuju" ... "tako što se u svakoj izornoj jedinici na srazmjerno isti broj građana koji imaju pravo da biraju bira jednak broj odbornika odnosno poslanika" (član 47 Zakona). Za izbornu jedinicu za izbor poslanika određena je teritorija opštine. U obrazloženju usvajanja ovakvog rješenja zakonodavac je naveo da se njime "uvažavaju postojeće specifičnosti teritorijalne podjele Republike i, s tim u vezi, predstavljenost građana svih tih teritorijalnih jedinica u republičkom parlamentu. Ovakvo rješenje je ustanovljeno imajući u vidu naše specifičnosti u stepenu razvijenosti pojedinih regiona i opština, nacionalnu, vjersku i drugu pripadnost. Naime, ovaj princip obrazovanja izbornih jedinica ... u periodu prelaska sa delegatskog na predstavnički izborni sistem, najpogodniji je, jer obezbjeđuje sprovođenje sistema srazmjerne predstavljenosti svih učesnika izbornog postupka, tzv. proporcionalnog izbornog sistema i obezbjeđuje da pojedine opštine (one sa manjim brojem stanovnika i mješovitim nacionalnim sastavom) budu zastupljene u republičkoj skupštini, čime se ne remete određeni odnosi u željenoj strukturi te skupštine, a to je da se u njoj nađu predstavnici muslimanske i albanske narodnosti, koja je, u pojedinim regionima Republike, pretežan dio stanovništva" (Izvod iz komentara čl. 49 Zakona o izboru i opozivu odbornika i poslanika, "Izborni zakoni sa komentarom", "Sl. list SR CG", Titograd, 1990)

Problemi usaglašavanja više različitih i nespojivih principa prilikom određivanja izbornih jedinica, kao što se vidi iz obrazloženja (prethodna napomena), doveli su do "kompromisne varijante" kojom se u startu obezvrijedila osnovna ideja zakonodavca koja je trebalo "da obezbijedi političku jednakost građana, odnosno da svaki građanin koji ima pravo

da bira raspolaže sa jednakom količinom moći, što, uz proporcionalni sistem, čini suštinu principa *jedan građanin - jedan glas*". (Izvod iz komentara čl. 47 Zakona). Istovremeno, broj poslanika "svake opštine, ... izveden je primjenom navedenih kriterijuma i na osnovu podataka o broju stanovnika odnosno građana koji imaju pravo da biraju, dostavljenih od Republičkog zavoda za statistiku, 6. septembra 1990. godine"(Izvod iz komentara čl. 47 Zakona).

Iako se, dakle, zakonodavac opredijelio da kao kriterijum za određivanje broja predstavnika u parlamentu uzme broj građana sa pravom glasa, a ne broj stanovnika po izbornoj jedinici (opštini), prema službeno utvrđenim podacima izvjesno je da bi se načelo srazmjernosti manje narušilo da je učinjeno suprotno. Odnosno, prema usvojenom kriterijumu (mandat/birač) maksimalna razlika između najviše i najniže "cijene mandata" po izbornoj jedinici iznosila je 1.680, što čini 52.1% prosječne "cijene mandata" na nivou Republike, odnosno 67.3% najniže "cijene mandata" u izbornoj jedinici (Kolašin). Prema kriterijumu mandat/stanovnik, ta se razlika smanjuje, tako da navedena razlika u "cijenama mandata" iznosi 41.7% prosječne, odnosno 56.7% najniže "cijene mandata" po izbornoj jedinici (Šavnik). Poređenja radi u izborima za republički parlament u Srbiji, decembra 1990. godine, odnos između najveće i najmanje izborne jedinice iznosio je 1:3 (2.99), odnosno 41.000 naprema 13.901.

U parlamentarnim izborima 1996. godine, u formi izmjena i dopuna osnovnog zakonskog teksta iz 1992. godine došlo je do radikalne promjene karaktera i vrijednosti, odnosno efekata izbornog sistema upravo zahvaljujući odluci o promjeni sistema izbornih jedinica. Umjesto jedne, uvedeno je 14 izbornih jedinica na nivou Republike, dok se ukupan broj izbornih jedinica za izbore na saveznom nivou zadržao kao i u prethodnim izborima, ali je bitno izmijenjena njihova veličina i teritorijalni razmještaj, što sa stanovišta učinaka sistema ima isti posljedični odnos kao i u slučaju izbora na republičkom nivou.

Uoči narednih, prijevremenih, parlamentarnih izbora (maj 1998) Zakonom o izboru odbornika i poslanika u dijelu određenja broja i veličine izbornih jedinica, zakonodavac se ponovo priklonio rješenju koje je u Crnoj Gori bilo primijenjeno u prvim, prijevremenim opštim parlamentarnim izborima 1992. godine. Naime, Republika je proglašena za jedinstvenu izbornu jedinicu (tzv. *at-large sistem*; identična odredba odnosi se i na opštine u izborima za odbornike njihovih skupština), pri čemu se, radi lakšeg "ulaska" u parlament partija koje reprezentuju interese albanske etničke skupine u Crnoj Gori, 5 od ukupno 78 mandata raspodjeljuje na biračkim mjestima koja obuhvataju teritoriju gdje Albanci čine većinu domicilnog stanovništva.

U vezi s ovim i drugim izmjenama u izbornom zakonodavstvu Crne Gore valja konstatovati da se vrijeme između posljednjih predsjedničkih izbora (5. i 19. oktobra 1997) i prijevremenih parlamentarnih i lokalnih izbora u Crnoj Gori, održanih 31. maja 1998. godine, može okarakterisati kao period teške političke krize u ovoj republici. Iz ovog stanja izašlo se na jedino mogući miran način - demokratskim putem. Naime, u međuvremenu je došlo do saglasnosti (konsenzusa) svih relevantnih političkih stranaka o izuzetno važnim "političkim zakonima": o izboru odbornika i poslanika, o biračkim spiskovima i javnom informisanju, na osnovu kojih su se imali provesti prijevremeni izbori za odbornike i poslanike. Navedene normativne akte Skupština Republike Crne Gore usvojila je na sjednici drugog vanrednog zasjedanja u 1998. godini.

Donošenju, odnosno usvajanju ovih zakona prethodilo je održavanje tzv. crnogorskog okruglog stola, kojom prilikom je potpisan "Sporazum o minimumu principa za razvoj demokratske infrastrukture u Crnoj Gori". Ovaj akt su 1. septembra 1997. godine, "u cilju prevazilaženja aktuelne krize i stvaranja uslova za trajnu stabilizaciju demokratskih procesa u Crnoj Gori", potpisali i svečano se obavezali da će ga "ostvarivati dobrom voljom i međusobnim povjerenjem": premijer i predsjednici 7 od (u tom trenutku) ukupno 9 parlamentarnih opozicionih stranaka (grupacija) u Crnoj Gori. Sporazum nijesu potpisale samo Socijalistička narodna partija i Srpska narodna stranka. Takođe, stranke potpisnice Sporazuma usaglasile su predlog Zakona o finansiranju političkih stranaka, koji je usvojen na sjednici Skupštine Crne Gore 23. decembra 1997. godine. U izradi pomenutih zakona, pored eksperata političkih stranaka, učestvovali su i eksperti OEBS-a, čije su sugestije usvojene u

najvećoj mogućoj mjeri, dok je u pogledu operacionalizacije propisanih pravila izbora, uz Republičku izbornu komisiju, što inače predstavlja i dio zakonom propisanih obaveza ovog organa, u proces njihove popularizacije bio uključen i IFES (*International Foundation for Election Systems*, Washington, D.C., kancelarija u Podgorici). Političke promjene nastale uoči i nakon ovih događaja, očitovale su se i na proces izbora, naročito u dijelu njegove transparentnosti. Naime, iako su prethodni izbori nadgledani od strane posmatrača OEBS-a i Crnogorskog helsinškog komiteta za ljudska prava, može se reći da je, po prvi put, "puna" posmatračka misija ostvarena u prijevremenim parlamentarnim i lokalnim izborima održanim maja 1998. godine.