

USTAVNO PRAVNI OKVIR DECENTRALIZACIJE
SRBIJE I AUTONOMIJE VOJVODINE

CENTAR ZA REGIONALIZAM NOVI SAD

IZDAVAČ

Centar za regionalizam, Novi Sad

ZA IZDAVAČA

Aleksandar Popov

RECENZENT

Radoman Perković

ŠTAMPA

ŠTAMPARIJA WILLY

Novi Sad, maja 2001.

FINANSIRANO OD FRIEDRCH EBERT FONDACIJE

USTAVNO PRAVNI OKVIR DECENTRALIZACIJE SRBIJE I
AUTONOMIJE VOJVODINE

Rad članova ekspertskega tima Centra za regionalizam

A 01 - 02755



Novi Sad, Maj 2001.

P R E D G O V O R

Rad na projektu USTAVNO PRAVNI OKVIR DECENTRALIZACIJE SRBIJE I AUTONOMIJE VOJVODINE započet je u novembru 1999. godine. Osnovni cilj Centra za regionalizam i ekipe eksperata okupljene oko ovog projekta je bio da se sačini koncept decentralizacije koji bi mogao biti deo ukupnog programa promena koje se nude kao alternativa tadašnjem režimu. Zbog toga je na samom početku rada, 30. novembra 1999. godine u Beogradu održan okrugli sto na kojem je projekt predstavljen predstavnicima opozicionih političkih stranaka i zatraženo njihovo mišljenje o samom projektu i potrebi njegove realizacije. Tom prilikom predstavnici svih stranaka su dali punu podršku izradi jednog ovakvog koncepta uz odredjene sugestije o tome šta bi on trebalo da sadrži.

Prvi rezultati rada eksperata bili su gotovi u martu 2000. godine, kada su i rezimeji njihovih tekstova bili objavljeni u listu DANAS. Nakon toga je održano nekoliko okruglih stolova na kojima su predstavnici političke i stručne javnosti imali priliku da se izjasne o predloženom konceptu. Osnovne primedbe i sugestije koje su date tom prilikom odnosile su se na potrebu da se pored ustavnopravnog okvira sačine i ekonomski i kulturološka podloga decentralizacije, kao i komparativni deo, gde bi se sagledala pozicija predloženog koncepta u odnosu na iskustva evropskih zemalja koje su već izvršile decentralizaciju. Uporedo sa doradom koncepta kojom su uvažene ove sugestije Centar za regionalizam je održao seriju tribina širom Srbije na kojima su članovi ekspertskog tima imali priliku da predstave koncept i čuju mišljenje prisutne publike. Cilj održavanja ovih tribina je bio da se prema građanima deluje i edukativno jer su mediji tokom prošle decenije svaki zahtev za decentralizacijom izjednačavali sa sparatzmom, a postoji i tradicionalna svest preostala iz monarhističkih vremena koja jaku državu izjednačava sa jakom centralnom vlašću. U tom smislu u okviru projekta sačinjena je i posebna TV emisija o decentralizaciji, namenjena približavanju ovog pojma običnim građanima.

Finalni produkt rada ekspertskog tima Centra za regionalizam je ova celovita studija koja se stavlja na uvid javnosti u nadi da će se tako pokrenuti šira rasprava o ovom izuzetno važnom pitanju i podstićati na traganje za jednim uspešnijim modelom koji bi se suprotstavio do sada dominantnom modelu centralističke države. Ovde treba napomenuti da zalaganja za decentralizaciju državne vlasti nikako ne podrazumevaju negaciju države i njeno rastakanje, već upravo obrnuto, njeno jačanje i stvaranje prepostavki za skladan razvoj zajednice.

Kako bi na ustavno pravnom planu trebalo da izgleda decentralistički uređena država, koje su kulturološke i ekonomski osnove decentralizacije i

gde se predloženi koncept nalazi u odnosu na iskustva evropskih zemalja koje su već obavile decentralizaciju govore prilozi objavljeni u ovoj knjizi. Autori ovih priloga su: Desimir Tošić, Stanko Pihler, Slobodan Vučetić, Snežana Djordjević, Zoran Ivošević, Marijana Pajvančić, Momčilo Grubač, Alpar Lošonc, Tihomir Šuvakov i Nadia Skenderović Ćuk. Tekstovi izražavaju potpuno slobodno lično mišljenje svojih autora, pa se u njima mogu uočiti izvesne razlike u vidjenjima pojedinih pisaca o nekim pitanjima decentralizacije.

S obzirom da je u istraživanju naglašeno pitanje autonomije Vojvodine u procesu decentralizacije Srbije, u ovim tekstovima su izložena dva moguća modela decentralizacije s obzirom na autonomiju Vojvodine. Jedan je dat u prilogu dr Stanka Pihlera, a drugi u prilogu dr Dejanu Janče.

Desimir Tošić

OPŠTI PROBLEMI CENTRALISTIČKI UREĐENE DRŽAVE I POTREBA DECENTRALIZACIJE SRBIJE – SA KONKRETNIM PREDLOZIMA

Lako je pretpostaviti da se ideja o lokalnoj samoupravi, odnosno o upravi manjih teritorijalnih jedinica, nevezanih etničkim ili državnim razlozima, pojavljuje uporedo s modernom suverenom državom. Istorisko merilo ne bi se pomirilo sa ovakvom tezom, jer takve uprave nad manjim, samo gradskim, teritorijama javljaju se daleko pre moderne države; može se reći da takve lokalne uprave prethode i državi, i suverenosti države, i naciji. Ako nas ništa lakše u tome pogledu ne može ubediti, slučaj antičkih grčkih gradova pokazuje da je takvih uprava, nad manjim teritorijama, bez obzira na etniku i suverenost moderne države, bilo. Može se, međutim, postaviti pitanje da li je takva lokalna uprava mogla da preživi, da li nije bila primorana da ujedinjuje lokalne uprave u jednu državnu upravu, da bi se, uostalom, branila od drugih, već obrazovanih država? Naravno, bilo bi pogrešno poistovetiti ove lokalne uprave nad manjim teritorijama sa modernom decentralizacijom, odnosno sa današnjom bilo "lokalnom upravom", bilo "lokalnom samoupravom". (Treba dakle razlikovati samoupravu od lokalne uprave, o čemu će biti docnije reči.)

Ali, i docnije, kada je država urasla u istorijski razvoj bar evropskog društva, lokalna samouprava nije napuštala taj razvoj. U srednjovekovnoj istoriji nalazimo izuzetno važna središta koja su osnivala svoju istorijsku putanju u okviru gradskih samouprava. I dodajmo, te samouprave razvijenih srednjovekovnih gradova pokazivale su izuzetan razvoj u privredi, u standardu, u kulturi, u trpežljosti raznolikog stanovništva, raznolikog po religijskom i etničkom sastavu. To su takozvani srednjovekovni "slobodni gradovi" kao što su bili italijanski ili severnonemački gradovi (na primer Hansa Liga). Nama je najpoznatija Venecija, pošto nam je bila i geografski i istorijski najbliža. Ali, ne treba zaboraviti ni gradove kao što su bili Lübeck, Hamburg i Köln, a koji su okupljali nekih osamdeset gradova već u XIV veku. Ovi trgovачki, izuzetno razvijeni i uspeli gradovi ne samo što su samoupravni već su u isti mah najrazvijeniji delovi evropske teritorije. To je bila pomenuta Hanza (naziva se i "Tevto ska hanza").

Dodajmo na kraju u ovom uvodu jednu, po nama, značajnu opasku. Samoupravni gradovi ne raspolažu značajnim sredstvima nasilja, nemaju mnogi ni svoje posebne vojske. Možda je tu Venecija, u izvesnoj meri, različita. U svakom slučaju, sredstva nasilja su svedena na minimalnu mjeru, čak i ako gradovi raspolažu izvesnim teritorijama. Iako su bogati, srednjivekovni gradovi ne zanose se organizovanjem značajne narodne

odbrane. Uostalom, iako raspolažu bogatstvom, nemaju ideju vodilju u vezi sa vojnim snagama, iako bi bilo moguće, a delimično je pravilo da srednjovekovne države imaju u svome posedovanju plaćeničke vojske. "Nacionalna vojska", proizšla iz nacionalnog kolektiva, istorijski nastaje u Evropi tek s Francuskom revolucijom kad se nacija, istina ne kao etnička supstanca, i sloboda, odnosno demokratija, udružuju.

* * *

Druge pitanje, koje bismo želeli da odmah u početku otvorimo, računajući i na prosvetiteljski karakter naše rasprave, je pitanje centralizma i decentralizacije. S pravne tačke gledišta, obe su institucije legitimne. Ako se zauzimamo za decentralizaciju, to ne znači da se centralizam može jednostavno odbaciti u ime demokratije. Uostalom, Francuska revolucija je oborila 1789, u neku ruku, decentralistički feudalni sistem koji se bio degenerisao u vlast dvorske strukture. Osnovna nit, jedno od načela Francuske revolucije, biva centralizam koji je ostao u vladajućoj ideologiji francuskog društva, takoreći do danas. Ta centralistička ideologija imala je izuzetnog uticaja i u našoj, srpskoj, odnosno u ustavopravnoj izgradnji Srbije posle 1918., i pored snažnog samoupravnog pokreta revolucionarne Narodne radikalne stranke iz 1881. godine. Koliko je ta centralistička linija snažna i duboka kod Francuza (nasuprot britanskom sistemu) svedoči referendum, koji je svojim autoritetom podstakao Šarl de Gol, 1969. godine – na kome je francuski narod odbacio, glasanjem, ideju o decentralizaciji, odnosno o stvaranju regionalnih autonomija Francuske.

Pri posle Francuske revolucije izjašnjavaju se za centralizam i Nikolo Makijaveli, teoretičar jake i uspešne države, i Karl Marks, ideolog naučnog socijalizma. Jedan u ime moći države, koja treba da odbaci svaku pomisao na deljenje suverenosti, odnosno deljenje vlasti između centara vlasti i lokalnih samouprava, a drugi (Marks) u ime jedinstvene radničke klase koja će zavladati našim društvom. Iako je francuski centralizam, kao istorijska ideja, još uvek prisutan u Francuskoj i u drugim društvima, Makijaveljevo i Marksovo shvatanje odbačeno je od istorijskog razvoja. Država, suverena država, počela je da slabí, da biva ograničena od novih oblika supranacionalnosti, kao i od snažnih samoupravnih ustanova, bilo da su javnopravne, bilo da su samo društvene ustanove (sindikati i slično). Evropska unija još nije zajednica evropskih regiona, ali postoji jasna tendencija da regioni postanu objekti evropskog razvoja. Kao što je poznato, Evropska ekonomска zajednica (sada Evropska unija), ima poseban pristup problemu regiona; ona se ekonomsko-finansijski stara o regionima u svim evropskim državnim jedinicama, ali na izvestan način zaobilazi "suverene" države. Samoupravljanje u javnopravnom smislu je postalo jedan od osnovnih trendova u evropskom savremenom

razvoju, u toj meri da čak i one zemlje, koje izbegnu, ako mogu, da se ne integriraju u Evropsku uniju, biće pod stalnim pritiskom toga trenda samouprave i autonomije.

* * *

Kako je kod nas Srba samouprava zauzela svoj položaj i svoj uticaj u poslednja dva moderna veka, otkako se Srbija razvija kao moderna država?

Može se reći da su kod Srba postojala do sada dva talasa samoupravljanja. Jedan je dolazio iz programa Narodne radikalne stranke iz 1881. Ova stranka, koja je pod najtežim političkim uslovima, okupljala pri kraju XIX veka preko tri četvrтиne glasačkog stanovništva Srbije, oglasila se načelima koja su bila u ona vremena izuzetno napredna za jednu balkansku državu: ustavna monarhija (ustav koji neće propisivati vladar nego skupština), potom parlamentarizam (da vlada odgovara parlamentu) i samouprava (opštinska samouprava). Srbija je u to vreme jednostavna zemlja: svi seljaci, svi pravoslavni, i svi Srbici. Tadašnji radikali nisu se nikada odricali načela samouprave, čak i onda, kada su oni posle 1918. godine, počeli da menjavaju svojim ugledom. Iz prostog razloga: umesto da u središtu pažnje bude opštinska uprava, u Prvoj Jugoslaviji je bio glavni ustavopravni problem da li jedinstvena ili složena država, federacija? Ideja o državopravnom položaju Hrvatske zasenila je ideologiju srpske samouprave. Sa državnim udarom od 1929., samouprava je takoreći potpuno isčeza iz ustavopravne izgradnje. Dodajmo ovde, iako nije u neposrednoj vezi s našom raspravom, jednu opštu tendenciju u našem javnom mnjenju pred kojom se, u teškim problemima, javljaju izuzetno ignoranti, iako trivijalni obrisi. Tako, protiv decentralizacije Prve Jugoslavije iz 1918. vrlo često se ideja decentralizacije (misli se u stvari na autonomiju i federaciju) povezivala sa idejom o "raspadu srpskog carstva" iz XIV veka, sa raspadom Dušanove carevine. Dušanovo carstvo je bilo feudalno društvo, koje se nije osnivalo na nacionalnom načelu, bez obzira što su pojedinci, progressivni duhovi, osećali faktor nacionalnog, počev još od Rastka Nemanjića. Međutim, Dušanov zakonik iz 1349. bio je izuzetno uviđavan kada je priznavao Albance i Vlahe "za nacionalne manjine", u svojim paragrafima 75. i 80. Iako Albanci i Vlasi po tom Zakoniku nisu bili "ravnopravni" sa Srbinima (kazne su bile teže za Albance i Vlahe), postojanje ovog instituta nacionalnih manjina je značajan iz više razloga.

Međutim, Dušanovo carstvo se nije raspalo zbog autonomije i samouprave, ili federacije – jer toga nije bilo – već zbog toga što je vladarsvedržitelj bio nedovoljno jak da drži u svojoj ruci sve svoje pod-svedržitelje po tako različitim oblastima toga mladog i kratkotrajnog carstva. U osnovi, nema nikakvih uslova za analogiju između feudalne srednjovekovne države i

moderne države sa modernom opštinskom ili oblasnom samoupravom, odnosno autonomijom regiona.

Drugi veliki "decentralistički" talas kod nas Srba, kao i kod svih Jugoslovena, pojavio se sa 1945. godinom, sa novom komunističkom vlašću, posle Drugog svetskog rata. Institucija samouprave nalazi se već u Ustavu od 1946. godine, iako je taj Ustav bio skoro prepis sovjetskog ustava Staljina iz 1936. godine. Međutim, posle sukoba sa Sovjetskim Savezom, iznenada je buknula 1950. godine "super-ideja" o samoupravljanju; ustanovljeni su radnički saveti. Ta ideja o samoupravljanju u privrednim jedinicama proširila se vremenom na opšte društveno samoupravljanje koje je konačno potvrđeno i formalno-pravno, Ustavom 1974. godine. U isto vreme, samoupravna opština razvija se bogatije posle 1950. godine i pretvara se u takozvane komune – komunalni sistem Druge Jugoslavije. Usporedo razvija se i federalni sistem u toj mjeri da je došlo do razgradnje federalativnog sistema poslednjim Ustavom te Jugoslavije iz 1974. godine. Od tога trenutka degeneriše se sistem, od lokalne komune preko "republičkih autonomija" Kosova i Vojvodine i republika s njihovim teritorijalnim odbranama, pa sve do savezne države. Ali, uporedo se razbija i relativizuje samoupravljanje i u ustavopravnom okviru komuna, kao i u radničkom i društvenom samoupravljanju. Dražava se rastakala i ratocića pre nego što se raspala 1991. i 1992. godine. Jedan od najbitnijih činilaca toga poraza jeste taj što se opšte samoupravljanje, i u administraciji i u privredi, razvijalo u okviru jednopartijskog sistema. Samoupravljanje i jednopartijsnost je contradictio in adiecto, protivurečnost u osnovi samog pojma samoupravljanja. Onaj ko se samoupravlja na ma kojoj razini, nema potrebe za "rukovodiocem", odnosno sukobljava se sa idejom nekog društvenog faktora koji ga "rukovodi" (Savez komunista Jugoslavije).

Naš sistem samoupravljanja posle 1950. godine, takav kakav je bio, nezavisno od decentralizacije ustavopravnog sistema u administriranju, jedan je od glavnih uzroka atomiziranju našeg društva, jedan od uzroka razbijanja društva u cinične i samouverene jedinice koje su relativizovale sve moderne pojmove, kao što su stranke, parlamentarizam, "zapadni sistem" i dovele sebe u položaj da raspolažu samo jednim instinktom, etničkim. To nije nacionalizam, jer je lišen svakog poimanja istorijskog i prisutnog kolektiva, to je nacionalističko divljanje koje je zavladalo kako u kulturi tako i u politici.

Celokupni samoupravni sistem Druge Jugoslavije bio je zasnovan u stvari ne na ideji samouprave, već na ideji dekoncentracije vlasti (lokalna uprava): predavanje izvesnih nadležnosti nižim organima koji su u stopu kontrolisani od jedne političke stranke i njene političke policije koja je vremenom postajala rukovodeći činilac u privredi, u spoljnoj politici, kulturi i u sportu. Ali i ta mreža, koja je decenijama izgledala kao savršena, oslabila je u devedesetim godinama kao rukovodeća snaga. Verovatno danas, pred našim

očima, ostaci te političke policije služe ponajpre kao servis za dezinformisanje stanovništva.

Valja ovde pomenuti jedno mišljenje koje bi bilo značajno za našu temu. Prividno, naše komune pre 1990. godine izgledale su tako moćno da mnogi dobromerni ljudi žale za njima jer su imale mnogo nadležnosti. To su bile, po mnogima, "države u državi". Ali, nama se čini da je to bio samo privid. Sve je bilo pod "rukovodstvom" Saveza komunista Jugoslavije, a on se, kao što znamo, postepeno federalizovao posle Ustava iz 1963, tako da je rukovođenje bilo daleko značajnije kada je dolazilo iz središta republika i autonomija, već od prvih amandmana 1968., nego iz središta federacije. Kao što smo rekli, taj je sistem bio daleko više sistem dekoncentracije vlasti, nego decentralizacije. Ne menja stvarnost ni činjenica što se samoupravna komuna bavila čak i poslovima narodne odbrane, odnosno teritorijalne odbrane. Taj sistem se završio time što su i komune davale oružje za međusobna etnička razračunavanja u Hrvatskoj, Bosni i na Kosovu.

U nostalgiji, koja se često javlja u izvesnim, ne – značajnim, političkim krugovima opozicije, prželjkuje se stanje samoupravljanja pre 1990. godine. Valja tu dodati, na kraju, da su naše želje za samoupravom u opštini, i u regionu, i u pokrajini, kao i u republici, potpuno legitimate, ali to ne treba povezivati sa sistemom od pre 1990. godine. S jedne strane, zato što se taj sistem postavio tako da nije funkcionsao kako treba, i nije mogao da funkcioniše, a s druge strane – pridoneo je raspadu i sistema i savezne države. Mi naši samouprave u opštini, pokrajini i republici treba da izgrađujemo na modernim osnovama evropskih modela, odnosno na modernoj samoupravi koja je garantovana Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi od 15. oktobra 1985. godine.

Neophodno je ovde dodati da sve tendencije za samoupravama, samoupravljanjem, autonomijama, federacijom u komunističkoj Jugoslaviji, dolaze iz jedne pravne teorije komunista o "jedinstvu vlasti". Naše ideje, i uopšte usvojeno gledište, jeste da nema samouprava, samoupravljanja, autonomiju, federacije bez usvajanja prirodnog principa podele vlasti na zakonodavnu, sudsку i izvršnu. Ako nema te podele vlasti, ne može biti ni podele vlasti između centralne i lokalnih vlasti. "Jedinstvo vlasti" je pravna besmislica, vezana za jednopartijski politički sistem koji je bio građen u Jugoslaviji skoro pola veka.

* * *

Kada je reč o modernim oblicima samouprave u Evropi, bavimo se pravnim temeljima samouprave. Ti temelji podrazumevaju "razbijanje vlasti", izvlačenje apsolutne vlasti ne samo iz ruku monarha pre Francuske revolucije

1789. i posle Napoleonovih reformi u smislu centralizma 1799, 1800. i 1805 – nego i iz ruku države kao suverene centralne vlasti. To "razbijanje vlasti", odnosno oduzimanje nadležnosti iz ruku suverene države, vrši se na razne načine. Viša vlast, državna i suverena, prenosi jedan niz nadležnosti na lokalne vlasti. Međutim, i decentralizacija može biti i čisto birokratska ustanova: država poverava nadležnosti nižim organima, ali nju postavlja birokratija, a ne biraju građani. Uopšte uvez, decentralizacija je više administrativni pojam, a samouprava više politička kategorija. U prvom slučaju, država ne želi da se zamara lokalnim problemima, a u drugom slučaju građani žele da upravljaju sami, bez države, svojim lokalnim zajednicama.

U vezi s karakterom samouprave, valja odmah sagledati dve različite tendencije u evropskoj samoupravi. U Engleskoj je samouprava stavljen pod suverenitet parlementa, ona postaje de facto ustavopravna institucija. U Francuskoj, zbog snažnih centralističkih snaga, samouprava daleko više liči na decentralizaciju u administrativnom smislu: država poverava izvesne nadležnosti lokalnim vlastima. U Engleskoj se samouprava naziva "lokalnom vlašću" (local government), dok se u Francuskoj opštinska, okružna i regionalna samouprava nazivaju "opštinskim i regionalnim autonomijama" (l'autonomie des collectivités locales). Ono što je tu bitno – bez obzira što francuska samouprava liči često i na dekoncentraciju vlasti – (viša vlast predaje neke dužnosti nižim administrativnim vlastima) – to je da decentralizacija ne mora da bude ustavopravna kategorija, da nije ustavom posebno zagarantovana, tako da ona može da nestane odlukom vlasti ili da joj se smanje nadležnosti odlukom istih državnih vlasti.

Pošmatrano formalnopravno, samouprava, bez obzira na poreklo i karakter nije suverena vlast u državi. Slobodan Jovanović piše da je državna vlast suverena a samouprava je izvedena. Međutim, engleski sistem se suprotstavlja u praksi ovom Jovanovićevom gledištu; engleski model treba da bude posmatran kao vrhunski model samouprave u Evropi. Ali, kao što pokazuje engleski slučaj, samouprava je najviše zagarantovana ako je zagarantovana na eksplicitan način u ustavu. Za razliku od federacije, koja prihvata načelo da federalne jedinice imaju veći broj nadležnosti nego središna vlada (iako je ova sačuvala po broju manje, ali po značaju veće nadležnosti, kao što su spoljna politika, narodna odbrana, opštii pravci privrede i finansije) i one inaju pravo i dužnost propisivanja svoga ustava potpuno samostalno, uvažavajući opšta načela zajednice, odnosno federacije. Samouprava nema prava donošenja zakona, ali ima prava da donosi pravne akte kao što su uredbe i drugi propisi. Kad je reč o autonomijama, tu su gledišta podeljena. Ima pristalica stava da autonomije imaju prava na izdavanje zakona, a ima i protivnika ovakve autonomije. U svakom slučaju, autonomije imaju prava na statute za sistem svoje vladavine, ali takvih institucija može biti i u opštini.

Opštinska i, na primer, regionalna samouprava mora u svakom slučaju da vodi računa o zakonima države. Federalne jedinice imaju prva na potpuno posebne zakone u svakoj oblasti, pod uslovom da se ne kose sa osnovnim ustavnim načelima zajednice, odnosno federacije. Federaciju stvaraju delovi jedne populacije; za propisivanje ustava federacije mora da postoji izvestan konsenzus, a ne prostra većina parlamenta. Svaka federalna jedinica učestvuje u izgradnji saveznog ustava na taj način što ne dozvoljava da joj se taj ustav na ma koji način nameće. Sporazum demokratske opozicije Hrvata i Srba iz 1937. podrazumevao je novi ustav koji mora da odobri većina Slovenaca, većina Hrvata i većina Srba. Dakle, federacija nije delo bilo jednorodnog naroda, bilo neke jedinstvene teritorije. To je udruživanje delova, a ne jedinstvena država, iako je država sa jednom voljom, ali se stvara na složen način. To je ugovor delova, a zajednica se ne može razbiti bez predviđene procedure. Uopšte uvez, moderna federacija ne podrazumeva pravo samoopredeljenja do otcepljenja, ukoliko to nije izričito upisano u ustavu i ako nije predviđena procedura za to otcepljenje. Samouprava ne učestvuje u izgradnji države, a federativne jedinice obavezno učestvuje u izgrađivanju državne zajednice.

* * *

Postavlja se jedno teorijsko pitanje: da li je samouprava sredstvo borbe protiv države, protiv centralizma, ili autohtono, izvorno sredstvo vladanja koje se bavi sobom. Slobodan Jovanović, posmatra samoupravu kao izvedenu ustanovu, i na jednom mestu naglašava da opštinska samouprava dejstvuje kao snaga koja pomaže ostvarenju državnih interesa. Ono što se nama čini bitnim je potreba da se uspostavi stvaralački odnos između države i samouprave. Čak i kada je vlast izvedena od strane države, samouprava mora biti jasno zagarantovana u ustavu, pa samim tim, te dve vlasti, državna i samoupravna, treba da se međusobno kontrolišu, da na neki način utiču jedna na drugu, a sve u neposrednom interesu građana. Pored toga što je garantovana ustavom, samouprava mora da bude izgrađena na osnovu posebnog zakona koji će u svim paragrafima izgraditi organizam samouprave. Nezavisno od toga, neophodno je da tim zakonom bude jemčeno da će samouprava, u okviru svojih nadležnosti, sama izgrađivati sistem svoje vlasti.

Međutim, sve garancije ustava i sva konkretna ovlašćenja zakona, nisu sami po sebi dovoljni. Neophodno je ugraditi jedno od osnovnih načела, a to je pitanje finansiranja samouprave. Bez samostalnih i izvornih prihoda, samouprava je samo "mrtvo slovo" na papiru, bez sposobnosti da vrši svoje funkcije. Bitno u problemu finansija samoupravnih ustanova i organa nije samo u finansijskim sredstvima kao takvim nego, prvo, da li samouprave imaju svoje autohtone izvore finansija, izvore koji nisu zavisni od vlade, i drugo, da li su

dotacije centralnih vlasti dovoljne i neuslovljene. Po evropskom sistemu, regulama Evropske unije, sledeći prihodi su autohtoni u samoupravnim opštinskim i sličnim jedinicama:

1. porez iz radnih odnosa,
2. porez na privrednu delatnost ili porez na lične dohotke,
3. porez na imovinu,
4. porez na promet roba i usluga, i
5. ostali mogući porezi i prihodi.

Vrlo su zanimljivi razni slučajevi u vezi s finansiranjem samouprava u evropskim zemljama. Većina evropskih zemalja podmiruje u samoupravi između 40 i 57 procenata svojih rashoda u toku 1987. godine. Najviša samostalnost samoupravnih organa u tom pogledu je u Švedskoj gde 73,3% rashoda samoupravne jedinice podmiruju same, dok je u Holandiji sasvim ekstreman, suprotni slučaj: one ubiraju same 6,7%, dok ih država dotira sa 93,3% sredstava.

Ako država nema prava da kontroliše upotrebu autohtonih sredstava samouprave, postavlja se pitanje da li ona može bar da kontroliše ona sredstva koja sama dotira? Mislimo da je logično i moralno da država kontroliše upotrebu sredstava koja sama dostavlja samoupravama.

Treba ovde iskreno reći da decentralizacija troši daleko više finansijskih sredstava nego centralistički sistem, ali o tome ćemo na kraju ove rasprave dati nekoliko napomena. U svakom slučaju, ako želimo decentralizaciju, moramo računati na značajnija finansijska žrtvovanja i administracije i građana. I za to ima razloga, što će se videti u našim zaključcima.

* * *

Garantovana ustavom, utvrđena posebnim zakonom, samouprava mora da ima i posebnu pravnu zaštitu ukoliko je centralna vlast napadne u njenim pravima ili želi da izgri samoupravnu vlast. Te su pojave, u prirodi stvari, nezavisne od ideologije i sistema kao takvog. Ako samouprava zgreši u pogledu zakona, u drugoj vrsti regulative, ili u vršenju poslova postupa neefikasno i šteti interesima građana, da li država ima pravo da interveniše? Ima, ali takođe zakon mora da predvidi zaštitu opštinske i drugih samouprava od mešanja ili nametanja državne vlasti samoupravama. Gde se nalazi zaštitu opštinskih i sličnih samouprava? Neminovalo je da opštine, i druge samouprave, kao i država, mogu da se žale ustanom ili upravnom sudu, već prema odredbama odgovarajućeg zakona. Kao što država nema prava da nametne svoju volju opštinskoj samoupravi, ni ova samouprava nema prava

ucenjivanja države. Neko treći, recimo nezavisni sudski organ, mora da presudi i presuda se mora izvršiti. Sasvim je jasno da takvi slučajevi idu posredno i pred javno mnjenje, da i ono presudi na sledećim izborima, da li će dati pravo državnim ili samoupravnim predstavnicima.

Evropska Povelja utvrđuje 1985. godine pravnu zaštitu i to navodi kao četverostruku mogućnost:

1. ustavno – sudska zaštita,
2. pravna zaštita u izvornim poslovima lokalne samouprave,
3. zaštita po zakonu o upravnim sporovima, i
4. pravna zaštita po zakonu o državnoj upravi.

Evropska unija sa svojim shvatanjima o zajednici i suverenim državama jasno pokušava da ograniči suverenost države i nameće joj nadnacionalnu vlast. Nadležnost Evropske komisije nije nadnacionalna vlast jer je i sama sastavljena od predstavnika suverenih vlada, ali ona ima i pravo da odlučuje o problemima koji su nekada u svojoj nadležnosti čuvale samo države. Sistem Evropske unije je novi originalni sistem. Tako i u pogledu samoupravnih prava, ona ne propisuje statute ni zakone samoupravama, ali utvrđuje načela koja se moraju poštovati. Ta načela su usmerena i protiv otpora suverenih vlada – pošto su tu Povelju one potpisale. Suverene države imaju pravo da ne učestvuju u izvesnim poslovima Unije (Britanija ne učestvuje u monetarnoj uniji), ali nemaju pravo veta.

Evropska Povelja izričito propisuje "ustavnu i zakonsku osnovu lokalne samoupravce" (čl.2.), da će "lokalne vlasti, u granicama zakona, imati diskreciono pravo da sprovode svoje inicijative u vezi sa stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnosti neke druge vlasti". Evropski zakonodavac, međutim, ide dalje i zahteva da "lokalne vlasti budu konsultovane, u najvećoj mogućoj meri, pravovremeno i na odgovarajući način, u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču" (čl.6.). Sasvim prirodno, Evropska unija brine i za veze između opštinskih samouprava raznih zemalja, pošto je očigledno da je i ta veza činilac integracije evropskih naroda i država. Zato, propisuje Povelja, najpre da "lokalne vlasti imaju pravo da u vršenju svojih dužnosti međusobno sarađuju i da se, u skladu sa zakonom, udružuju s drugim lokalnim vlastima". Takođe, "svaka zemlja mora priznati pravo lokalnim vlastima da pristupaju udruženju (savezu) lokalne vlasti" i, na kraju, "lokalne vlasti imaju pravo da, pod uslovima koji mogu biti propisani zakonom, sarađuju sa odgovarajućim vlastima drugih zemalja".

* * *

Kada je reč o finansiranju samouprave, valja ponoviti da je to sistem koji zahteva veće finansijske izdatke nego centralizam koji je "jevitinji". Pitanje se postavlja, dakle, kao praktično: kako će jedna privreda koja je u stalnom opadanju posle 1990. godine, kako zbog međunarodnih uslova, tako i zbog naše nesposobnosti da ozbiljnije zakoračimo u prelazno stanje i svoju privredu oslobodimo "društvenog", odnosno državnog i mafijaškog sektora – moći da isplaćuje izdatke jedne samouprave? Ne treba zaboraviti da kostur samouprave postoji u Srbiji i danas, iako efektivno ne predstavlja jednu pravu efektivnu vlast koja deluje potpuno nezavisno u nadležnostima kojima raspolaže. Međutim, uvođenje istinskih ustanova samouprave prepostavlja opšte promene u državi, koje će dati nove uslove za brži razvoj parivrede, posebno privatnog sektora, oslobođenog državne kontrole i partijskog mafijaštva. Mogućnosti za ubiranje većih prihoda za javnopravne ustanove, kako državu, tako i lokalnu vlast, biće nesumnjivo veće nego danas.

* * *

Pitanje decentralizacije uopšte, problem opštinskih i regionalnih samouprava, autonomija pokarajina i federacije, otvara jedno filozofsko pitanje s kojim su se civilizovane zemlje poodavno srele i rešavaju ga na odgovarajući način u razvijenim društвима koja stalno napreduju u svakom pravcu. Pitanje je prosti: da li mi želimo otvoreno društvo s vidljivim javnim mnjenjem, u kome sami sobom vladamo, ili želimo zatvoreno, tajnovito društvo u čijem, prividno višepartijskom, sistemu vlada stvarna jednopartijsnost ne samo u politici, već i u privredi? Mi ne smemo, odgovarajući na to pitanje, da zaboravimo da se u svakom opredeljenju za opštinsku i regionalnu samoupravu, autonomiju ili federaciju, moramo obratiti prvo bitnom i najznačajnijem faktoru, a to znači pitati stanovništvo svoje zemlje. Tom prilikom, ne treba zaboraviti da ne samo kod nas nego i u razvijenijim i civilizovanim zemljama vrlo često društvena elita ide ispred političkih masa, i obrnuto – političke mase idu ispred elite! Slučaj Francuske iz 1969., koji smo ranije pomenuli, jasno o tome govorи.

Pre nego što dođe do izjašnjavanja glasača o raznim predlozima sa samoupravu, moramo sasvim objektivno da razmotrimo potrebe za jednu samoupravu ma koje vrste. Postoje objektivni uslovi, dakle posebnost jedne teritorije, u privrednom i istorijskom, kulturnom i etničkom smislu. S druge strane, neophodno je zadovoljiti i subjektivne faktore, da li je reč o jednoj posebnoj zajednici u okviru jedne teritorije, ili je reč o celoj teritoriji.

Posle navedenih problema, valja ukazati, u vezi s filozofijom politike, na dublji značaj samoupravljanja. Decentralizacija amortizuje,

konfrontaciju u društvu. Budуći da građani najneposrednije učestvuju u vršenju vlasti, smanjuju se sukobi između države i građanina. Čak i kada usvajamo objektivne potrebe jednog tla i subjektivne želje jednog stanovništva, moramo voditi računa da glasačima treba predvideti sve teškoće u razvoju ma kog sistema, a posebno demokratije. Demokratija je plod želja i rasuđivanja jedne razvijene civilizacije, ali kao tehnika, ona je skupoceni sistem koji ne mogu da koriste nerazvijeni narodi bez društvene svesti. Međutim, svakodnevni život i takvimi društвима nameće niz problema, koje demokratija pokušava i najčešće uspeva da razreši na racionalan način.

Raspisravljajući o istorijskom razvoju samouprave, postavili smo pitanje da li je lokalna, gradska vlast, došla pre državne? Da li je građanin suvereniji i od lokalne i od državne vlasti? Mišljenje, da je jedino građanin suveren, dosta je nategnuto. On je u izvesnom smislu suveren kada svojom voljom odlučuje koji će ustavopravni ili ekonomski poredak da usvoji, ali se građanin ne može suprotstaviti, čak i ako ga uzmemu kao suverenog, "suverenosti" samouprave i suverenosti države. Suverenost građanina je sasvim drugog karaktera od suverenosti države i vlasti samouprave. Ideja o suverenosti građanina kao "proizvođača" je sasvim utopistička teza koja nije opasna dok se ne ugradi u društveni sistem. U prvom trenutku, ta suverenost građanina u titoističko-kardeljevskom sistemu nije bila opasna, jer je iza cele strukture stajala Partija sa svojom političkom policijom. Ali, iako bezopasna kao teza, kao državna ustanova ta ideja o suverenom građaninu – proizvođaču nagrizla je sistem, pošto sistema nema bez zajednice, bez društva, bez vlasti. Misao građanina može i treba da se pobuni protiv štetnih odluka vlasti, ali taj građanin – proizvođač ne može da zameni ni opštinsku, ni regionalnu, ni državnu vlast.

Pitanje decentralizacije ulazi i u sferu jedne druge pojave i jednog drugog pokreta novijeg datuma, a ta sfera je sfera ljudskih prava. Nije tačno da se ljudska prava nalaze i razvijaju tek sada, posle pada Berlinskog zida. Ljudska prava kao ideja i pokret zavladali su još za vreme prvih dana rada Ujedinjenih nacija – iako su ona bila zajamčena još 1776. u Američkoj i u Francuskoj revoluciji 1789. godine. U toku Drugog svetskog rata, već 1942, objavljena je Deklaracija Saveznika u kojoj se govori o "očuvanju ljudskih prava i pravdi". Posle završenog rata, već tada, Međunarodna liga za ljudska prava ističe da pitanje ljudskih prava ne sme biti samo u nadležnosti država već i u nadležnosti međunarodnih ustanova. Australijski ministar spoljnih poslova Herbert Evatt istakao se u tom vremenu kao zaštitnik ljudskih prava malih nacija koje su pale pod vlast Sovjeta. Evatt se pobunio protiv ideje da samo velike sile odlučuju o svetskom miru. Povelja Ujedinjenih nacija bila je već objavljena 24. juna 1945, a posle godinu dana i Deklaracija Ujedinjenih nacija, ali u navođenju ljudskih prava koja treba poštovati pomenute su rasne, religijske, jezične različitosti, ali razlike u političkom opredeljenju nisu

pomenute. Očigledno je da prisustvo Sovjetskog Saveza i njegovih satelita, među kojima je bila i Jugoslavija iz 1945, nije dozvoljavalo da se Ujedinjenje nacije zauzmu za poštovanje ljudskih prava u celini. Tek je OEBS u godinama od 1973. do 1975. uveo kategoriju ljudskih prava u smislu političkog opredeljenja. Ali tek sa raspadom Sovjetskog Saveza 1989, mogućnosti zaštite ljudskih prava pojatile su se u svoj svojoj veličini. Uporedo, Evropska unija, počev od 1951. i 1957. godine, uvodila za svoje načelo jednu od osnovnih kategorija – generalno poštovanje ljudskih prava.

Ekonomski unija, u celoj svojoj politici od skoro pola veka, uporedo s poštovanjem ljudskih prava pokazuje jasnu tendenciju da ograniči suverenost država. Ne samo u problemima ljudskih prava, nego i u slučaju finansijskog pomaganja regiona u okviru pojedinih država, Evropska unija zaobilazi državu. Može se cinično reći da niko tako-dobro ne organizuje postepeno odumiranje države kao zajednicu evropskih naroda. Uviđajući problem našeg vremena u međunarodnim odnosima, u međuzavisnosti, u izuzetnom porastu industrijalizacije i tehnologije, i ekološkim problemima, Evropska unija teži jednoj integraciji evropskog kontinenta, s obzirom da su evropski narodi ipak začetnici uspele svetske civilizacije ne samo u tehnici i kulturi, nego i u izgradnju društvenih ustanova.

U korpus ljudskih prava dolazi i ideja o samoupravi, iako je sama ideja istorijski prethodila mnogim drugim ustanovama, pa čak i državi. Rasterećenje države i približavanje javne službe građaninu – osnovi su samoupravce u načelu, kao što su u isti mah i deo opštег pokreta u odbranu ljudskih prava. Samouprava mnogo jednostavnije omogućava građaninu, onom "suverenom građaninu", da se suprotstavi vlastima. Konfrontirati se s državom mnogo je teži i skuplj proces nego suprotstaviti se lokalnoj vlasti. Na taj način, samouprava postaje škola demokratije za gradane. Kako je na jednom mestu zapisao profesor Branislav Marković, "društvo je onoliko demokratsko koliko je demokratska lokalna samouprava".

Međutim, ovde se objektivno treba zaustaviti na jednom problemu koji je tako vidnu ulogu igrao u prethodnom, komunističkom režimu. Taj režim je pokazao da lokalna vlast, istina partijska, može da bude daleko obespravljujuća nego središnje vlasti. U svim operacijama komunističkog režima, od političke represije, preko prinudnog otkupa poljoprivrednih proizvoda i kolektivizacije 1949, pa do gonjenja takozvanih kominformista – lokalni partijski i lokalni organi "dekonzentracije vlasti" bili su daleko "opasniji", nego savezna ili republička vlast. Kad o tom problemu pišemo, mi se, u vezi s filozofijom samouprave, nalazimo pred problemom društvene svesti. Građanin može, umesto da vlada u samoupravi, da bude pogoden od lokalnih vlasti dvojako: najpre, da vidi lokalnu vlast kao produženu ruku središnje ili više vlasti, a potom, da je vidi kao delatnost bahačog, primitivnog "malog čoveka" "iz

naroda"... Iako su ovde manifestacije bile vidne u prethodnom komunističkom režimu, one su se zadržale svuda gde je stara vlast ostala u nekakvom kontinuitetu. U stvarnosti, jedan istinski pluralizam, kao sistem i kao politika, uklanjaće pojave represije lokalnih vlasti. Dakle, istinske lokalne samouprave ne može biti bez rasta društvene svesti kako pojedinaca, kao građana, tako i čitavih nevladinih organizacija i ustanova, kao što su sindikati, političke stranke, zadruge, kulturna udruženja i slično.

* * *

Da li u savremenoj Srbiji ima samoupravljanja?

Odgovor, formalno - pravni, mora biti: ima je i najmanjoj meri po njenim nadležnostima, a suštinski je skoro nema, jer vlasta, preko svoje stranke, upravlja kao središnja, republička vlast. Jasno je da je u Srbiji (ne i u Crnoj Gori) uglavnom izvedena dekoncentracija vlasti: središnja vlast predaje one nadležnosti i poslove koje želi da preda samoupravama u tom trenutku. U tom pogledu sasvim je jasno tvrdjenje jednog od ustavopravnih konstruktora naše vlasti, profesora Vladana Kutlešića: "Ustavi Jugoslavije i Srbije u pogledu teritorijalne vlasti izričito predviđaju, kao pravilo, centralizaciju državne vlasti..." (podvučeno od strane V.K.). Dakle, novi ustavi nisu predviđeli decentralizaciju kao institut i pravilo u teritorijalnoj organizaciji vlasti". Profesor Kutlešić ide dalje i dodaje da, iako nije izričito istaknuto u legislativi, vlast je dekoncentrisana na celoj teritoriji Srbije. Kako, međutim, ocenjuje profesor Stevan Lilić: "u Crnoj Gori ima više samouprave, a manje centralizacije, dok je u Srbiji obrnuto!"

Ova i ovakva samoupravna zgrada Srbije iz 1991, ove 1999. godine zamjenjena je novim Zakonom o lokalnoj samoupravi. Razlike su velike između dva zakona, i to na štetu samouprave, odnosno na štetu građana. Profesor Lilić zamera (mislim da nije u pravu) što nije bilo ni stručne ni javne rasprave o novom zakonu. Nije reč samo o ovom zakonu, sve je u našoj zemlji misteriozno i neobjašnjeno, počev od političkih ubistava, preko političko-finansijske mafije, pa do pogadanja i konfroncije sa međunarodnim činiocima. Za sadašnju vlast lokalna samouprava je poslednja ustanova o kojoj bi oni raspravljali. Naši parlamenti nisu raspravljali ni o Dejtonskom sporazu iz 1995, ni o međunarodnom "dogovoru" o Kosovu iz 1999. godine.

Zanimljivo je da je novi Zakon obeležen jednom kardeljevštinom. Umesto starog zakona koji je imao 75, ovaj novi, od ove 1999, ima 227 članova. Drugo, taj zakon uvedi – potpuno suprotno Ustavu Srbije iz 1991. – tzv. nacionalna veća u etnički mešovitim krajevima. Nadajući se da će se sadašnja vlast vratiti na Kosovo, novi Zakon u stvari implicitno daje mogućnost Vojvodini da se organizuje na osnovama nacionalnih veća koje

uvažavaju etničke raznolikosti. Biće to dvodome opštinske samouprave tamo gde se pojavi značajnija etnička raznolikost. Iako ta odluka u Zakonu izgleda prividno progresivna; ona će, s druge strane, stvarati samo nove konfrontacije. Kako kaže profesor Lilić: "zadatak zakona i drugih propisa jeste da rešava društvene konflikte, a ne da ih zapetljava".

Dve druge glavne, i odlučujuće mere u novom Zakonu o samoupravi, su uvođenje jednokružnog većinskog (član 146), i izbacivanje dvokružnog većinskog sistema, kada se biraju društveni predstavnici, odnosno odbornici za samoupravne organe. Reč je o želji da se jednoj opozicionej stranci oduzme lokalna vlast u Beogradu, i dalje – procena je režima da opozicija neće nastupiti samostalno, a da će kao najveća pojedinačna grupacija, režim dobiti i one gradove koje je izgubio 1996/7. godine, pošto je priznao – jedina vlast na planeti – da je kraj na izborima (kao da nije kraj i na prethodnim izborima, počev sa 1990. godinom). Dakle, ustanovljen je čudovišni sistem: pluralistički, ali s kradom glasova...

Kada je reč o nekim posebnim problemima u nadležnosti samoupravne vlasti, zanimljivo je da je sada, recimo, u promenama imena ulica potrebno ne samo da opštinska vlast odluci, a da nadležno ministarstvo potvrdi promenu imena ulica, već se daje i jedna izuzetna stimulacija koja liči na "nepodobnost", u ovom slučaju, istorijska "nepodobnost". Naime, u članu 174, treći stav, piše da "Delovi naseljenih mesta ne mogu nositi nazine ili imena ulica kojima se vreda moral građana, rodoljublje i slobodarske tradicije naroda i države". O toj podobnosti odlučivače nadležno ministarstvo, a ne većina odbornika u jednom gradu ili opštini. U stvari, režim želi, vidnije nego ikada ranije, da potvrdi kontinuitet s pređašnjom vlasti NOB-a i Saveza komunista Jugoslavije.

* * *

Kritičari Zakona o lokalnoj samoupravi 1999. često priznaju – nasuprot vladinoj propagandi koja umre samo da "slavi" svoje i kleveta tuže – da u ovom novom Zakonu ima i nekih pozitivnih propisa. Tako Miša Durković ukazuje na članove 214 i 215 kao propise koji dozvoljavaju samoupravnim organima da pokrenu postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti akata kojim se povređuju prava lokalne samouprave. Drugi propis, koji ide u korist samouprave, je i onaj koji propisuje da lokalna priručna uprava može da traje svega godinu – ranijim zakonom nije bilo ograničenja. Ali, u isti mah ukazuje se na niz antidemokratskih tendencija u novom Zakonu o lokalnoj samoupravi. Na primer, utvrđujući da je svaki kandidat izabran ako je dobio većinu glasova, Zakon dozvoljava da takav kandidat bude izabran i sa manje od 50 odsto glasova. Potom, Zakon uvodi propis iz republičkih i saveznih institucija, da svaki predstavnik, odnosno odbornik, čim ga isključi stranka iz svoje sredine,

da taj odbornik gubi svoj položaj (član 152, stav 9). Teškoća nije samo u tom i takvom propisu; teškoća je, kao što je pokazala republička i savezna praksa, što se narodni predstavnici isključuju vrlo jednostavno i iz neprincipijelih razloga. Dalje, Zakon predviđa u članu 49. obim prihoda samouprave, ali dodaje da ako obim prihoda u opštini pređe izvesnu granicu – ostatak prihoda od poreza na promet proizvoda i usluga pripada Republici. Dodajmo na kraju nešto što je bitno u ovom Zakonu – ukida se poseban položaj velikih gradova kao što su Novi Sad, Kragujevac i Niš.

Iako samouprave mogu da pokrenu postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti republičkih zakona, na drugoj strani u slučaju zavodenja primudne uprave lokalna vlast ima prava da se žali samo opštinskom sudu, a posle njegove odluke nema žalbe. Značajan je još propis kojim se predviđa raspuštanje samoupravne skupštine u slučaju da lokalna vlast "obavlja (poslove) na način kojim se ugrožavaju ustavna i zakonska prava građana" (član 213). Može da se zamisli u kojoj će meri naša režimsko-partijska vlast koristiti ovakve propise!

Ako se uzme u obzir da Ustav SRJ od 1992. (čl.6st.4) i pre toga Ustav Srbije od 1990. (čl.7st.1), jamče ustanovu samouprave u načelu, onda se postavlja pitanje zašto je postupak sa promenom ovog Zakona o teritorijalnoj podeli i lokalnoj samoupravi iz 1991. išao tako dugo, potpuno izvan javnosti ne samo svih građana, nego i izvan javnosti vladajućih stranaka? Prva verzija predloga Zakona o lokalnoj samoupravi podnet je Skupštini 1997, pa je potom povučen. I takva je procedura ponovljena još jednom. Ko se iza leđa građana igra sa njihovim pravima?

* * *

Pre nego što damo konkretnе predloge za našu buduću decentralizaciju, valja da ukažemo na teškoće u našoj društvenoj sredini kada je reč o samoupravi. Ona ne znači samo "odumiranje države" – nekada "u službi socijalizma" – a sada u cilju udruživanja naroda i država, u cilju evropske integracije – već ima glavni cilj da građanin najneposrednije odlučuje u vlasti. Da li on, građanin ili podanik, to želi u svojoj većini? I drugo pitanje: da li će on biti sposobniji i demokratičniji nego dosadašnje bilo lokalne bilo državne vlasti?

Treba da vodimo računa, potpuno nezavisno od naših uverenja i optimizma, da je naš stanovnik još uvek više podanik nego građanin, da se on u toku prethodnog režima izuzetno olenjio, jer mu je prethodni sistem omogućavao ili obećavao i moguće i nemoguće, ali je bilo nekih vrlo značajnih privilegija, tako da je podanik dobio te privilegije za uzvrat za političku podobnost. Nije ta država, prethodni režim, osiguravao samo penziju i

medicinsko staranje, što je rezultat svih civilizovanih evropskih država, već je taj režim osiguravao i stan, i posao (u toku bujne, masovne i brze industrializacije), i stipendiju za decu, kredit za vikendicu i kredit za odmor, čak i doprinos "za zimnicu" i "topli obrok". Kako tog podanika snabdeti željom i uverenjem o slobodama u privredi i politici? Da li mislimo na Fromov "Strah od slobode"?

Drugo bitno pitanje je kulturološki problem: da li će naša lokalna vlast, ne samo opštinska nego i pokrajinska i republička biti demokratičnija, otvorenija vlast, spremna na debatu i za odlučivanje u konsenzusu? To je jedno od naših glavnih nacionalnih pitanja, jer smo se mi u godinama i decenijama ratovanja i represivnih režima toliko "naučili" na nasilje i na relativizaciju prava i ideja, da će biti izuzetnih teškoća do konačnog izgradnjanja civilizacijskih postulata, kao što su samouprava, ljudska prava, narodna inicijativa i slično. Dakle, s jedne strane, treba nam porast društvene demokratske svesti, a s druge strane – potreblja nam je infrastruktura lokalnih vlasti koje će zaista dejstvovati kao nova škola demokratije. A to je višestruka samouprava.

* * *

Teško je reći da postoji zemlja u svetu, čiji zvanični politički predstavnici stalno ponavljaju fraze da su u njihovom režimu zastupljeni "evropski standardi", "pravna država", "demokratija kakva ne postoji u našem regionu" – a da u isti mah već čitavu deceniju republički ustavi ne odgovaraju saveznom Ustavu, a zakoni Republike Srbije nisu u saglasnosti sa Ustavom Srbije. Čitava knjiga bi se mogla sastaviti u vezi sa ovim pravnim haosom koji vrlo uspešno omogućava gaženje svih mogućih prava i, u isti mah, stvara sistem koji zavisi daleko više od egzekutora vlasti, i njihovih diskrecionih prava, nego od ustava i zakona. (Izostavljamo ovde poseban pravni i istorijski problem odnosa Crne Gore i Srbije.)

Tako, i kad je reč o našoj takozvanoj decentralizaciji, valja odmah reći da Srbija, posebno Savezna Republika Jugoslavija, zahtevaju potpuno novu pravnu izgradnju, a to znači najpre uklanjanje postojećih Ustava Jugoslavije i Ustava Srbije, a u drugoj fazi obnarodovanje novih zakona koji neće biti prepisi, u najvećem delu, starih zakona, već sasvim novi tekstovi samouprava sa novim "duhom zakona". To praktično znači da već savezni Ustav, umesto centralizacije o kojoj svedoči profesor Kutlešić, mora da naglasi da je Savezna Republika, pored toga što je "republika gradana", i savezna zajednica u kojoj su razne vrste samouprava garantovane saveznim (kao i republičkim) ustavima. To je početak.

Pored garancija decentralizma u ustavima, treba ići dalje na probleme

razrešavanja sukoba između samoupravnih vlasti i države. Treba prekinuti sa upotreboom termina "država" za federalne jedinice, republike, ukoliko želimo da saveznu državu obeležimo i stvaramo kao složenu državu. Da li pak, samouprava ima prava da se žali protiv Republike, i da li Republika može da se žali na samoupravu, ukidajući joj prava suspenzije izvršenja? U svim drugim slučajevima odluke mogu dolaziti samo od strane sudske vlasti.

Velikim gradovima očevidno treba vratiti neku vrstu posebne samouprave, uvodeći na svim nivoima proporcionalni sistem izbora, jer samim tim što samoupravna vlast nije u toj meri političko-partijska vlast kao republička, ona treba da bude izabrana na proporcionalan način. Koalicije u opštinskoj samoupravi daleko su zdravije i rešavaju konkretna lokalna pitanja koja često, da ne kažemo u većini slučajeva, u civilizovanim zemljama, nisu stranačkog karaktera.

Nezavisno od ovih predloga, mi bismo otvorili i jedno mučno pitanje u našoj sredini: pitanje dalje federalizacije Jugoslavije. Ja sam lično, i u svoje ime, usred Novog Sada predložio u jednoj javnoj debati, u kojoj je učestvovao i pokojni Miodrag Jovičić iz SANU sa svojom tezom o regionalizmu – da Vojvodina dobije status republike. Ne bih video problema ni u proglašenju Beograda za novu federalnu jedinicu. Glavni motiv za ovu federaciju jeste želja da se sačuva Savezna Republika Jugoslavija, jer je skoro isključeno da jedna federacija može da opstane samo sa dve članice. Naša federacija može da bude asimetrična, tako da Crna Gora sa svojom državnom tradicijom, dobije posebno mesto u toj federalnoj strukturi. Ali mislim da i otpor Crne Gore na nekadašnju ideju da Kosovo bude federalna jedinica nema mnogo političkog smisla. Jedna asimetrična federacija može da prihvati i Kosovo kao federalnu jedinicu, ukoliko Kosovo uopšte bude u zajednici Jugoslavije.

Mislim da nikako ne treba da respravljamo probleme samo sa gledišta trenutne beznadžene političke situacije. Treba jednom da naše društvo razmišlja i o budućnosti. Više nema "rukovodeće snage" u društvu, postoji samo režim koji neće završiti onako kako završavaju mnoge vlade u civilizovanim sistemima: da odu s vlasti i da se potom vrate na vlast. Te civilizacijske pojave vidimo čak i u susednim i drugim istočno-evropskim državama gde se, u toku prelaznog stanja, u toku tranzicije, stalno sменjuju vlade s leva na desno i s desna na levo. I to bez ikakve tragedije, bez pokolja.

Doćiće vreme kada će naše društvo uvideti svu zlokobnost politike koja je vođena u ovoj zemlji preko pola veka na načelu "Mi smo ovu vlast dobili na krvi, na krvi ćemo je i braniti". Ili kako je rečeno od strane jedne rukovodeće ličnosti pre nekoliko meseci: "Borićemo se dopuštenim i nedopuštenim sredstvima". Demokratija, kao ideja i kao pokret, treba da se suprotstavi po svaku cenu ovim mračnim i zloslužnim željama i namerama. Dosta je bilo nepodobnih, dosta je bilo lutanja, dosta je bilo političkih logora. Dosta je bilo prolivanja krvi.

Bibliografija:

Pravna enciklopedija, 1985.

Miša Đurković, *Cilj – potpuna centralizacija, 1999.*

Lokalna samouprava, časopis za teoriju i praksu lokalne samouprave, 1/97

Slobodan Jovanović, *O državi, 1922.*

Dr Stevan Lilić, *Upravno pravo, 1998.*

Dr Stevan Lilić, *Sredstvo za političku manipulaciju, Danas 2.XI 1999.*

Zakon o lokalnoj samoupravi, 1999.

Zakon o lokalnoj samoupravi i teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije 1991

Dr. Stanko Pihler**AUTONOMIJA VOJVODINE KAO
KONSTITUCIONALNI PROBLEM**

- Autonomija Vojvodine u regionalizovanoj Evropi i demokratskoj Srbiji –

1. Problem

Iako je raspad Jugoslavije i obnavljanje nacionalističko-centralističkog koncepta Srbije započeo nelegitimnim ukidanjem autonomnosti Vojvodine, zanimljivo je, a svakako nije slučajno, da je, nakon svega, pitanje autonomije Vojvodine ostalo potisnut problem i od međunarodne zajednice i od relevantnih političkih, a to znači i "konstitucionalnih" činilaca na prostoru bivše i sadašnje Jugoslavije. Još u toku procesa raspadanja SFRJ vojvodjanska autonomost, odnosno njeno surovo ukidanje nije osobito uzbuđivalo političke predstavnike ostalih konstitucionalnih delova Jugoslavije, a ni kasnije. Sada, kada je, nakon svih porazavajućih rezultata velikosrbijanske politike, Kosovo de facto odvojeno od Srbije i uspostavljen međunarodni protektorat, ne samo sa neizvesnim rokom trajanja već i sa realnom pretpostavkom da će u vreme sve više odvajati od Srbije, i kada je status Crne Gore sve izvesniji u formi, bilo potpunog osamostaljenja ili /verovatnije/ članice neke buduće konfederacije, pitanje Vojvodine je ostalo otvoreno, odnosno ono još uvek nije na adekvatan način otvoreno. Kao da svim relevantnim subjektima politike koja se vodi na ovim prostorima odgovara takva situacija: i režimu koji je autonomiju ukinuo, instrumentalizovao i eksploatiše, i "opozicionim" partijama, i međunarodnoj zajednici/ da ne "komplikuje" probleme kojih inače ima na pretek/, pa u izvesnom smislu čak i nekim političkim snagama koje navodno brinu i zalažu se za vojvodjansku autonomiju, budući da i one u poslednje vreme, ili sve očiglednije prihvataju raznovrsne kompromise, ili se zalažu za rešenja koja su očigledno neproaktivna. Naime, višedecenijsko političko iskustvo je pokazalo, da o pitanju Autonomije Vojvodine nikakvih kompromisa iz bilo kojih razloga ne bi smelo biti. Svaki kompromis, svako relativizovanje pitanja vojvodjanske autonomnosti, svako odlaganje ili uslovljavanje otvaranja tog pitanja, svako stavljanje nekog drugog problema vojvodjanske politike ispred autonomističkog pitanja – pokazalo se i pokazće se pogrešnim. Jer, autonomističko pitanje je demokratsko, civilno i civilizacijsko pitanje, pitanje ljudskih prava, modernizacije organizovanja javne vlasti – traženje adekvatnog rešenja za ulazak u savremene evropske i globalne političke i civilizacijske procese. To je pitanje narastajućeg i budućeg regionalizma. Ono je, drugim rečima, primarno i legitimno i legalno konstitucionalno pitanje.

Nevolje sa Vojvodinom i njenom autonomijom nastala je iz jednog osnovnog razloga: svi politički koncepti, koji na širem regionalnom prostoru imaju "propusnicu", zasnovani su na nacionalnom konceptu organizovanja političke zajednice, a ne na gradjansko-liberalnom. Autonomija Vojvodine, pak, može se zasnovati samo na ovom potonjem. Njena enigma, zbog svog bića, je u tome što se ona opire nacionalnom konceptu i to upravo zbog toga što se i to – nacionalno, etničko, "manjinsko" i "većinsko" pitanje može rešavati samo kao gradjansko i liberalno pitanje. Zato je i za Autonomiju Vojvodine koncept o tzv. nacionalnim regijama – načelno neprihvatljiv. Ona nije moguća pod tom pretpostavkom – ona je i tada "suvršna". Taj koncept jednakro ruši Autonomiju koliko i politika režima koji je autonomiju Vojvodini ukinuo, proliferajući tezu i ideju nacionalne sabornosti i "brige" o nacionalnom biću, koje navodno jedino centralizovanom nacionalnom državom može biti očuvano i sačuvano. To su dva nespojiva koncepta – liberalno–gradjanski i nacionalno–kolektivistički. Međusobno se isključuju. To ne znači da se u liberalno–gradjanskom pristupu potiskuje značenje kolektiviteta, naprotiv. Nudi se samo jedno primerenije rešenje, koje i sam kolektivitet afirmaše na jedan legitimniji i civilizovaniji način.

Ovde, u Vojvodini, iskustvo drugih ne pomaže mnogo. Ono se ne može kopirati. Ponekad je instistiranje na tom iskustvu samo floskula ili sredstvo zavaravanja u političkim igrama oko Vojvodine. Autonomija Vojvodine će se ili obnoviti i unaprediti primarno na sopstvenom iskustvu i sopstvenim specifičnostima – ili je neće biti. Ako je, pak, neće biti, tada će biti nečeg što se uopšte neće moći artikulisati kao demokratski kontekst i proces, a to znači da se tada ne može očekivati adekvatan ulazak u evropske pa i šire integracije. Zato i Srbija bez rešavanja vojvodanskog problema, ukoliko očekuje da Vojvodina bude deo njene političke zajednice, ne može računati na takve integracije.

Vojvodina, sa svoje strane, mora jednako da vodi računa i o integraciji na nivou Evrope /pre svega unutar šire evropske regije u kojoj je/ i o integraciji sa drugacijom Srbijom, ali i o integraciji same Srbije u mrežu evropskih regija. Prema tome, pitanje Autonomije Vojvodine je koliko "srpsko" toliko i evropsko pitanje, koliko unutrašnje toliko i međunarodno. U takvoj političkoj vizuri može se razmišljati i o onom što se ovde zbilo, zbiva i zbijat će se – u Vojvodini, Srbiji, Evropi u poslednjem desetleću, odnosno ubuduće. Izkustvo ovađašnje sve više pokazuje da, ne samo Srbija već ni Evropa ne razumeju Vojvodinu i zato ne shvataju dovoljno njen potencijalno, uže i šire, političko značenje. Čak i pod pretpostavkom da se ne obezbedi ili eventualno spreči, artikulisanje potrebne kritične političke mase u samoj Vojvodini za obnavljanje i unapredjenje njene autonomije, mudra politika, kako srpska tako i evropska, trebalo bi da insistira na autonomiji Vojvodine.

Za razliku od Vojvodine, Kosovo i njegov problem se "uklopio" u maticu aktuelnog političkog razmišljanja i ponašanja, sa poznatim rezultatom, a Vojvodina nikako. Očigledno, u pitanju je ogromna razlika, neka vrsta asimetričnosti. Ako se to ne razume i ako se ne shvate greške koje su činjene u odnosu na obe pokrajine /koje dakako nisu u svemu identične/ – nije isključen još jedan protektorat. Srbija se neće moći demokratizovati ako se ne decentralizuje i na način uspostavljanja pune autonomnosti Vojvodine, ali i obrnuto. Procesi demokratizacije i takve decentralizacije su komplementarni. Bez toga neće biti moguće uspostaviti ni konstitucionalni model primeren vremenu i prostoru na kojem je, a time ni komunikaciju sa svetom, posebno sa susedima. Taj odnos sa susedima za Srbiju, posebno povodom i zarad Vojvodine, je izuzetno bitan. Tu je autonomija ne samo korisna već i nužna. A Srbija je uvek imala problema sa susedima, bilo da je funkcionsala kao samostalna država ili kao republika u složenoj državi. To loše iskustvo bi moglo biti pouka za budućnost, pogotovo nakon svih katastrofa koje je izazvala i koje pretrpela na kraju veka. Vojvodina kao autonomija joj u tim novim procesima može pomoći.

Nas ovde, u Vojvodini, primarno treba da interesuje Vojvodina kao autonomna regija – u širem evropskom smislu, i kao političko-teritorijalna autonomija – u užem konstitucionalnom /"unutrašnjem"/ značenju. Kako je rečeno, vojvodjanski koncept autonomije morao bi biti ne samo evropski, već u izvesnom smislu i nadilaziti razna evropska iskustva, zbog vojvodjanskih specifičnosti. Baš te specifičnosti moraju imati primaran konstitucionalni značaj. Zato i jeste pitanje autonomije Vojvodine konstitucionalno, a ne "prostii" lokalni problem. Druge moguće regije takov koncept ne moraju prihvati, ako im ne odgovara. Po svemu sudeći, regionalizacija Srbije, tj. njena decentralizacija, mora biti asimetrična. Moguće regije u njoj ne moraju biti istog tipa niti je verovatno logično da budu identične. Insistiranje na istom tipu regija pokazalo se i kao providan manevar protiv autonomije i u pravilu je bilo sredstvo centralističkog poimanja organizacije vlasti.

Iz prednjih razloga, konstituisanje Vojvodine kao autonomije može lako postati međunarodno pitanje. Ukoliko ono kao takvo ne bude adekvatno rešeno "unutra", rešavaće se "spolja". Pokazalo se, međutim, da su se sva konstitucionalna pitanja i u bivšoj i u sadašnjoj Jugoslaviji – internacionalizovala. Vojvodjansko pitanje se još nije dovoljno internacionalizovalo da bi bilo "rešeno", ili to bar još nije vidljivo. Drugim rečima, kao da još uvek postoji šansa da se ono, kao kompleksno pitanje, reši "unutra". Da li će se ona iskoristiti – pokazaće vreme. Ne zaboravimo skora iskustva. Naime, odavno je bilo upozorenja da se ranija jugoslovenska konstitucionalna pitanja reše unutar same jugoslovenske političke zajednice, a budući da to nije učinjeno tim putem – ona su se po logici stvari

internacionalizovala. Isti problem se postavio i u trećoj Jugoslaviji – pa se takođe iz manje više istih razloga internacionalizovao, sa još uvek nejasnim rezultatom. Otvorio se on i u samoj Srbiji i opet internacionalizovao, u ovom trenutku i za sada amputacijom Kosova. Ostala je Vojvodina. Sa njom je počela dekonstrukcija bivše Jugoslavije – njenim problemom će se verovatno završiti dekonstrukcija svake Srbije. Generator internacionalizacije svih ovih konstitucionalnih pitanja bio je aktuelni i još uvek delatni vanvremen i bezperspektivni politički koncept, koji se obično vezuje samo za vladajući režim u Srbiji iako je on mnogo dublje i šire u njoj ukorenjen. Taj koncept bi se definitivno mogao urušiti baš na problemu Vojvodine.

Prema tome, sa stanovišta Srbije, konstitucionalno pitanje Vojvodine javlja se kao potreba i zahtev za teritorijalnom i političkom autonomijom i odgovarajućim pravnim sistemom koji će, s jedne strane, garantovati izvorna autonomna prava i, s druge strane, korektnu komunikaciju sa Srbijom kao republikom-državom na koju su /autonomno/ preneta odgovarajuća ovlašćenja /nadležnosti/ od strane njenog konstitucionalnog subjekta. Vojvodina je legitimni i autohton subjekt te političke zajednice. On je kao takav u zajednicu ušao i takva njegova autonomost mora biti poštovana i garantovana. U pitanju je verljiv autonomni subjektivitet, a istovremeno je politički racionalno da se kao takav sačuva i opstane. On samo kao takav može stabilizovati Srbiju iznutra i obezbedjivati joj komunikabilnost spolja. I to je, uostalom, komplementarno.

Sa stanovišta Europe, a posebno sa stanovišta šire evropske regije u kojoj je Vojvodina, ona kao autonomija može i treba da ima izuzetno značenje kao faktor sigurnosti i saradnje. U tom smislu autonomost Vojvodine može se dvostruko izražavati: u odnosu na Srbiju /tj. u okviru Srbije kao dela Evrope/ i u odnosu na samu Evropu odnosno njene regije. To je put osavremenjivanja, evro-regionalizacije same Srbije. Štaviše, takav model regionalizacije mora biti prisutan i unutar same Vojvodine. Ona sama mora biti prožeta idejom raznovrsnih oblika decentralizacije i autonomnosti svojih "unutrašnjih" posebnosti. U protivnom lišila bi se sopstvenoj /autonomističkog/ bića. Razume se da je za sve to potreban jedan vrlo fleksibilan konstitucionalni model /akt ili više njih/ na nivou Srbije, eventualno Jugoslavije, same Vojvodine, ali i na nivou Evrope. Ne samo Srbija, već i Evropa mora garantovati vojvodjanske specifičnosti. Na tome se zasniva i uverenje da će zemlje-regije-susedi imati interesa i razloga da ovakav koncept autonomne Vojvodine podrže. Taj konstitucionalni model bi morao izražavati sve specifičnosti Vojvodine i šire regije /uključujući dakako i Srbiju u celini/, putem kojih se i izražava političko-pravni sadržaj njenog subjektiviteta. Zbog toga i nacionalno pitanje, koje je bez sumnje veoma značajno, ne može biti jedini osnov ovog modela autonomnosti. Štaviše i ovo pitanje, kao jedno od

ključnih, može se i civilizovano rešavati tek u takvoj autonomiji.

Zbog svega, svako promišljanje konstituisanja Vojvodine i republike-države ukoj joj je, mora voditi računa o celini problema užih i širih prostora, personalnih, kulturnih i ekonomskih specifičnosti. To ujedno prepostavlja kritiku važećeg konstitucionalnog stanja i mogućnosti njegovog menjanja. Tim putem će se doći do zaključka, da rešenje treba tražiti ne u tome što Vojvodina konstitucionalno trenutno jestе, već u tome što nije. Naime, činjenica je da je Vojvodina najveći stepen autonomnosti ostvarila Ustavom iz 1974. g. i da je njen "dekonstituisanje" vaninstitucionalnim i neustavnim putem, tj. nelegitimnim i nelegalnim, bio način da se Vojvodina kao autonomni subjekt degradira sa svim političkim, ekonomskim, kulturnim i dr. posledicama koje su očigledne. Takav put razmišljanja o Vojvodini kao autonomiji nikako ne znači poziv na puku revitalizaciju Ustava iz 1974.g., već na utvrđivanje nepobitnog konstitucionalnog kontinuiteta Autonomije, odnosno uspostavljanja tog kontinuiteta u novom vremenu i sa novim potrebama. U kojoj mjeri bi rešenja iz Ustava od 1974.g. u tom smislu bila upotrebljiva – drugo je pitanje, ali ih nikako ne treba ignorisati. Naprotiv.

2. Stanje

Propitivanje legitimnosti i legalnosti Ustavom RS iz 1990.g. uspostavljenog poretku vlasti u Srbiji nema samo aktuelno već i dalekosežno značenje za budućnost Vojvodine i ljudi koji žive i koji će živeti u njoj. Ma koliko ne samo aktuelna vlast već i mnogi koji bi rado da je zamene, u osnovi sa istom političkom i pravno-konstutucionalnom matricom /i/ o Vojvodini, nastojali da "dokažu" i potvrde kako su ustavna rešenja "gotova stvar" i da ostaje samo da se u narednom periodu odvignemo i od naziva Vojvodine /"severne pokrajine"/, a ne smao njenog svojstva autonomne pokrajine, vreme će pokazati da će se pitanje Ustava iz 1990.g. i svega što se povodom njega dešavalo, vraćati sve do momenta ponovnog uspostavljanja Autonomije. Taj ustav je doista "istorijski" sa negativnim predznacima i u legitimacijskom i u legalističkom značenju. Stoga je čitavo ustrojstvo koje je on uspostavio, kao i politička vlast koja se na njega poziva, nedostojno gradjanske lojalnosti. To ustrojstvo nema nikakve veze sa bilo kakvom autonomnošću, a posebno sa pokrajinskom.

U destruiranju vojvodjanske autonomnosti, koje dakako još traje, posebno su zanimljivi procesi kvazilegitimacije i predlegitimacije. Oni su se preplitali i prepliću. Smisao im je u uspostavljanju "novih merila vrednosti", vraćanju kolektivističkoj paradigmi, koja se jedno vreme pokazala vrlo upotrebljivom, kao i poništavanju "istorijskog sećanja" /institucija damnatio memoriae/ vezanog za vojvodjanski prostor i na tim osnovama uspostavljanje stanja straha i nesigurnosti na kojima se zasniva svaka totalitarna vlast. Autoritarni populizam, na čijim valovima je ukinuta Autonomija, je iznedrio jedan

nelegitiman i nelegalan ustav i, ubrzo potom, oktroisani statut, potpuno podredjen Ustavu i određen takvim ustavom. Zatire se svaka tradicija Vojvodine. Uspostavljen je sistem odnosa bez minimalne legitimnosti za vojvodjanske prilike, koji ništa svaku autonomost. U takvoj situaciji svaka institucija koja je autonomna mora biti postupno razorena, a svaki autonomni pojedinac koji bi se založio za takve institucije pacifikovan dovodenjem u stanje lične ugroženosti /direktnim ili indirektnim putem/. Ničeg originernog u političkom ili pravnom smislu ovde ne sme biti! "Novi" vidovi manipulacije legitimacijskim osnovom u poslednje vreme se iskazuju perfidnim zahtevom za referendumom o Autonomiji, danas ili sutra, nakon "demokratizacije" Srbije, sve zavisno od koga potiče ova ideja – da li od onih koji su danas na vlasti ili onih koji računaju da će sutra biti na vlasti. Takav zahtev samo je prividno uverljiv, uverljiv onima koji ne znaju prirodu referenduma i njegove manipulacijske potencijale. Hoće se, već toliko puta iskušan, metod dualnog mišljenja, ne samo naivne već i promišljeno instrumentalizovane predstave o svetu dobra i zla, koji bi se ovde transponovao kroz "pravni" institut zloupotrebljavan ne samo od aktuelne vlasti već i od onih koji bi na vlast bez drugačije logike od logike prethodne vlasti u odnosu na Vojvodinu. To je predstava o svetu dobra i zla, NAS i NJIH, prijatelja i neprijatelja, domoljuba i izdajnika, onih koji su za "jedinstvo" i onih za "secesiju" itd., u kojem konceptu je sve što je autonomno – separatističko. To je način perfidnog delegitimiranja autonomnosti.

Već u vreme donošenja Ustava iz 1990.g. bilo je potpuno jasno šta se hoće ovim, inače "tvrdim" /teško promenljivim/ ustavom. Sa stanovišta svoje legitimnosti i legalnosti on je bio problematičan već načinom svog donošenja, a svojom još važećom sadržinom – takav i ostao. Primjenjeni postupak njegovog donošenja od početka je bio opterećen netolerancijom i nedemokratičnošću. Problematična legalnost procedure njegovog donošenja bitno je uticala i na sadržinu i kredibilitet njegovih odredaba. Ovde se pre svega misli na: monistički politički pristup u izradi predloga za njegovo donošenje i izradu nacrta. Kratke rokove u pojedinim fazama njegovog donošenja, a posebno neprimeren rok za javnu raspravu, pravno i politički sumnjiva instrumentalizaciju ustanove izjašnjavanja građana u postupku donošenja novog ustava, a posebno u utvrđivanju njegove sadržine /koja nije smela biti kasnije upitna/, prejudiciranje nekih rešenja, sužavanje prostora i mogućnosti stručnog osmišljavanja i oblikovanja Ustava, ignorisanja javne rasprave u inače neprimerenom roku od oko mesec dana, neprincipijelan odnos prema nametnutom stavu o sadržini Ustava s obzirom na tumačenje pravnog značenja izjašnjavanja o Predlogu za donošenje Ustava, stvaranje atmosfere straha i pritiska u toku čitave procedure i dr. Kroz čitav Nacrt je /kao i kasnije prihvaćenu sadržinu ustavnog teksta/ došao do izražaja stav o organizovanju

javne vlasti po principu centralizacije i centralizovane vlasti, pa se tako u Ustavu ne primećuju ne samo autonomost već ni lokalna samouprava. Na osnovu podrobne analize važećeg Ustava uverljivo se može zaključiti, da na njemu pravno nije moguće konstituisati pokrajinu kao autonomiju. Pokrajini su oduzeta sva izvorna prava, ona je anulirana već u pravnom smislu reči. Uverljivost ove tvrdnje proizlazi iz poglavљa VI Ustava. Iako Ustav polazi od ideje o teritorijalnoj autonomiji /čl. 8/, od nje se ništa ne može realizovati jer: pokrajina donosi programe u okviru planova koje ne određuje; "uredjuje" pojedina pitanja utvrđena zakonom koji je akt jače pravne snage od statuta; zakone ne može donositi, a koje je ranije donela ubrzo su svi ukinuti; poverava joj se izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata u oblastima koje sama ne uređuje; obezbedjuje izvršenje sopstvenih pravnih akata koji ništa originerno ne uređuju; obrazuje organe, organizacije i službe za koje unapred ne zna ni čime će se tačno baviti pošto to ne zavisi od nje; sopstvenih izvora prihoda nema; teritorijalne autonomije nema – pošto se teritorija uredjuje zakonom, pa tako pokrajina može ostati bez teritorije ili dela teritorije mimo ikakve njene saglasnosti ili mišljenja čak; ekonomski samostalnosti nema jer odredbe Ustava koje se odnose na ekonomski sistem nagovestile su sistem dirigovane privrede na nivou Republike u ime socijalnog mira, socijalne pravde, blagostanja, a što to znači govori istorijsko iskustvo. Itd. Koji su to, uz ovakvu neautonomost, još neki "drugi poslovi" koje bi autonomija mogla utvrditi svojim statutom /pored njihovog utvrđivanja Ustavom i zakonom/ - krajnje je nejasno, ali i očigledno da od tih poslova ne može da se očekuje neka pojačana autonomost. Konačno, i sam najviši pokrajinski pravni akt, Statut, je neautonoman kako u pogledu sadržine tako i u pogledu načina njegovog donošenja. Izvesno je, međutim, da se pokrajini mogu uspostaviti mnoge obaveze, pa se ne zna da li ona postoji zbog obaveza ili zbog prava, da mora imati svoje organe, da joj se prethodno oduzeta sredstva mogu preneti u meri prenenih poslova bez mogućnosti da neposredno i bitnije utiče na kalkulaciju njihove visine, da su joj prihodi odredjeni neautonomno, tj. zakonom /"utvrđeni zakonom"/, kao i da sa područnim opštinskim organima komunicira na nivou "saradnje" i dogovaranja, a ne hijerarhije, koja je inače potpuno i bespovrorno uspostavljena u odnosu na republičku vlast. Dakle, na osnovu Ustava, pokrajina, budući lišena svake autonomosti, ne određuje ni svoju teritoriju, ni svoje poslove, ni svoje prihode, ni svoj odnos prema opštini, tj. ona može bez svoje volje i bez izjašnjavanja, ostati i bez teritorije ili dela teritorije, i bez prihoda pa čak i bez posla! Tako, ustavno konstituisanje pokrajine važećim Ustavom RS više podseća na neku vrstu darovnice /tzv. oktroisanih pravnih akata/, pri čemu je to darovanje nekih ovlašćenja krajnje neizvesno, povremeno i privremeno.

Zanimljivo je da po Ustavu opština, ma koliko i sama nedovoljno

samostalna, ima širu "autonomnost" od pokrajine. Ona ponešto i "uredjuje i obezbeduje" /obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti, korišćenje gradskog gradjevinskog zemljišta i poslovног prostora/, "stara se" /o zadovoljavajućem potreba građana u nizu oblasti, o izgradnji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja/, a pokrajina niti šta izvorno /neposredno/ "uredjuje", niti šta "obezbeduje" niti se o čemu, po Ustavu, "stara". Šta ona onda preko svojih organa uopšte može i mora, nego da izvršava naloge republike u meri, na način i u vremenu koje odredi Republika i sredstvima koja joj Republika za te poslove "prenosi", odnosno prihodima koji su, od strane Republike, "utvrđeni zakonom", čak bez prava /koja opština inače ima/ da sredstvima može prikupljati "na osnovu neposrednog izjašnjavanja građana, u skladu sa zakonom". Tako se pokrajina, umesto da je autonomija, pretvorila u čistu transmisiju /ako je faktički uopšte i to, jer postoje efikasniji putevi/ strogo centralizovane vlasti!

Na osnovu ovako uredjenog statusa "autonomne" pokrajine, postavlja se pitanje šta ona uopšte može i treba da uredjuje svojim statutom, kao osnovnim i najvišim pokrajinskim pravnim aktom? Statut bi po svojoj pravnoj prirodi i po nekoj pravnoj tradiciji morao biti doista autonomni pravni akt, a budući da pokrajinski, s obzirom na važeći Ustav, to očigledno nije, postavlja se i pitanje njegovog naziva, a ne samo ovakvog smisla. On je sredstvo imitacije autonomnosti i imitacije prava, nažalost ne jedino.

Ono što po Ustavu pokrajina uopšte može da uredjuje i radi čega postoji, uredjuje se na osnovu Ustava zakonom, a ne statutom, tako da je i autonomost čak u pogledu statutarne razrade Ustava isključena ili maksimalno skučena. Čemu onda statut, jer sve što bi moglo biti razrada pokrajinske nadležnosti određeno je Ustavom i razradjeno zakonom /obim poslova i način njihovog vršenja/. Statut Autonomne Pokrajine je zato jedino ostalo da prenese sadržinu Ustava, bez ikakvog bitnijeg pravnog značenja. Tako je sadržina Statuta u stvari prepis odredaba Ustava. Dalje i više se Statutom i nije moglo u okviru takvog Ustava. Ono malo "samostalnih" odredaba", ili je nebitno, ili čak može biti sumnivo u pogledu njihove usaglašenosti sa /takvim/ Ustavom i to upravo u materiji u kojoj bi te odredbe mogle donekle biti bitne. Zbog svega toga gotovo je, još u vreme donošenja, cinično zvučala preamble Statuta APV – ona puno nagoveštava od onoga što Statut ne može da pruži. Zbog svega toga, prva prava pretpostavka za uspostavljanje Autonomije je – donošenje novog ustava.

3. Izlaz

Iako je bilo očigledno na šta je pokrajina Vojvodina svedena Ustavom RS iz 1990.g. uz sveopštu i neukusnu euforiju koju je priredio režim, za "svoj" narod i u centru svoje moći, tj. da se njime legalizovalo jedno nelegitimno stanje i njena autonomija poništila, javnih reagovanja na takva ustavna rešenja

u smislu odbrane Autonomije bila su krajnje iznimna i dugo su prepostavljala čin gradjanske hrabrosti: Naprotiv, javno se isticalo kako je Ustav ne samo valjan već i izvanredan, da on izražava upravo ono što Srbija treba da bude i kakav status Vojvodine u njoj treba da bude. Dok su se, istovremeno, drugi kritikovali zbog "separativizma" nije se ni primećivalo da je to bio privi separatistički ustav u tada još postojećoj SFRJ, tj. uz još važeći savezni ustav iz 1974.g. Tada, dakle, nije bila prisutna nikakva kritika Ustava, već naprotiv – njegovu apoteozu! Ta apoteозa nije bila usmerena samo na njegova rešenja koja se tiču pokrajine već na sve njegove odredbe! Zanimljivo je da su u takvom isticanju vrlina Ustava učestvovali mnogi, a među njima i oni koji će nešto kasnije, kada su "shvatili" šta je takav Ustav doneo Srbiji, početi sve otvoreniye da ga kritikuju, ne doduše primarno povodom Vojvodine, ali delimično i zbog njegovog načina uredjivanja statusa Pokrajine. U tom kontekstu su i ideje o /mogućem/ statusu Vojvodine pro futuro.

Tokom vremena, u aktuelnim zbivanjima, moguće je registrovati različite stavove povodom konstitucionalnog statusa Vojvodine. Najuprošćenije, one se svode na sledeće opcije:

- radikalni autonomistički zahtev koji insistira na autonomiji kao konstitucionalnoj kategoriji bez obzira na moguću varijantu uredjenja države Srbije i države u kojoj je, ili u kojoj bi mogla biti, Srbija;
- ublaženi autonomistički stavovi sa redukovanjem autonomnih prava do nivoa koji ugrožava samu autonomnost;
- "regionalistički" stavovi kao "zameni" za autonomiju /pa i republiku – Crnu Goru/, koji svode autonomost na prosto lokalno pitanje, tj. nekonstitucionalan problem, a privid su decentralizacije i sredstvo faktičkog otiskivanja ideje o stvarnoj autonomiji;
- otvoreni antiautonomistički stav, koji zagovara centralizovanu i unitarizovanu državnu zajednicu i to dosledno, bez ikakvog licemerja koje se u pravilu sreće kod pretodne dve opcije.

U poslednje vreme je na javnoj sceni i projekat tzv. trostepene autonomije, koji je delimično ublažen javnim kritikama, zbog svog zagovaranja lokalnih autonomija po nacionalnom kriterijumu.

Upravo ovih dana predstavljen je i koncept Vojvodina-republika, koji se zasniva na zahtevu za federalizovanom Srbijom koja bi u svom sastavu mogla imati nekoliko republika, a jedno od njih bi bila i Vojvodina. Ovaj koncept kao da ne primećuje jednu bitnu činjenicu: razlike između identifikovanih "republika". On sam po sebi može indirektno biti štetan za autonomiju Vojvodine zato što insistira na istom modelu /"republika"/ federalnih jedinica, a problem je u tome što decentralizacija Srbije, iz niza razloga, nalaže potrebu asimetričnih modela ili oblika decentralizovanih jedinica.

Prva i četvrta od napred pomenutih opcija su jasne. Oko njih nema bitnijih

dilema u razumevanju pravih sadržaja političkih iskaza /zahteva/. Dileme izazivaju druga i treća opcija /obe u svojim različitim varijantama/, koje postaju sve profitabilnije u tekućim političkim raspravama o Vojvodini. One su prisutne i u političkim programima nekih partija, odnosno drugih asocijacija, kao i projekcijama nekih teoretičara. Važno je upozoriti da su one zanimljive baš u ovom vremenu, jer predstavljaju prostor mogućih manipulacija Vojvodinom i Vojvodjanima, posebno u predizbornim kampanjama. Međutim, one mogu imati ne samo trajnije već i trajno političko značenje za Vojvodinu, jer na svoj način mogu da odigraju odlučnu ulogu u političkom zavaravanju u procesima definitivnog razgradnjivanja vojvodanske autonomističke alternative. Zato su takvi stavovi na svoj način politički najaktuuelniji. To su tobož kompromisna rešenja i tobož demokratska, koja su, po mom суду, jednakopasna za autonomiju Vojvodine kao i otvorena centralistička unitaristička opcija. Na svoj način čak i opasnija, jer mogu biti vrlo zavodljiva. Do istog cilja, kao i u četvrtvoj varijanti, dolazi se na lukaviji način. Ove se opcije bave prividom autonomije, demokratizacije i decentralizacije i vešt su način manipulisanja javnim mnjenjem. Zbog toga se njima posebno treba baviti na javnoj političkoj sceni. One "regije" tumače kao okruge /faktički/ i time ih nude kao transnisijske centralne i centralizovane vlasti. To nije shvatanje regije u savremenom evropskom značenju. Njima je osnovni motiv da se tobožnjom regionalizacijom autonomnost Vojvodine razbije, isključi, učini suvišnom. Problem je, međutim, u tome, kako je već ranije nagovešteno, što Vojvodina kao takva ima smisla kao autonomiju, a da pokrajina bez autonomnosti nema nikakvog smisla sem za ciničnu političku manipulaciju.

Za tumačenje pojma i smisla autonomosti kao konstitucionalnog pojma, posebno značenje ima pojam posebnog, specifičnog, lokalnog, decentralizovanog. U društvu otvorenom i demokratskom sve javne poslove treba primarno obavljati na lokalnom planu – tako "lokalno" postaje konstitucionalno pitanje, to je pitanje konstitucionalnog principa. Život ljudski je lokalni, a njegovo bogatstvo u posebnom i u prožimanju posebnosti. Tako ideja "lokalnog" dobija svoj specifičan izraz i značenje kroz savremeni koncept regionalizma, kao konstitucionalni i organizacioni oblik putem kojeg će se pomenući princip najpotpunije izraziti. U širem značenju i pitanje autonomije se može smestiti u taj kontekst. Posebno mora biti autonomno, već po prirodi stvari. Tim putem se posebno univerzalizuje, ali i univerzalno potvrđuje i tim putem izražava.

Pred nama je jedna nova stvarnost – stvarnost razvijene ljudske komunikacije, koja neminovno dovodi do sve naglašenijeg multikulturalnog i interkulturalnog prožimanja. Za takvu stvarnost moramo imati adekvatne socijalne institucije, a na opštem planu – adekvatan konstitucionalni model. Zato multikulturalnost ulazi u srž ustavnog pitanja, pogotovo na prostorima

kakva je Vojvodina. Taj model u ovom momentu vidim u razudjenom i elastičnom regionalizmu kao specifičnim oblicima autonomnih regija /različitih "nivoa" i sadržaja/, koje moraju imati svoj civilni i civilizovani identitet. Regije će se ne samo dodirivati, već i preklapati, "mešati", u vidu nekih koncentričnih krugova. Mreže regija /raznih tipova/ činice život ljudski ne samo podnošljivim već i bogatijim. Njima se, u konstitucionalnom i "državotvornom" smislu, prevazilazi kruti devetnaestovkovni koncept suvereniteta, koji je postao kočnica napretku, i omogućava široki prostor raznovrsnih identifikacija: ličnih, grupnih pa i globalnih. Granice gube svoj klasičan smisao, postaju otvorene i "meke". Živeći u bilo kojoj regiji čovek će biti u komunikaciji sa čitavom mrežom regija i identiteta. Svi su izgledi da će tek tada i tek tako i moći živeti kao čovek!

U takvom, već delimično prisutnom svetu, vidim i Srbiju i Vojvodinu u njoj. U novom vremenu Vojvodinu mogu shvatiti tek kao regiju, unutar sebe takodje regionalizovanu i decentralizovanu, ali i vojvodansku regiju tek kao autonomiju! Kako je već naglašeno, Vojvodina, budući da ima svoj uverljiv evropski identitet /geografski, istorijski, kulturni, ekonomski/ je pogodna za regionalizaciju u preddnjem značenju i to kako "spolja" tako i "iznutra", budući da je i unutar sebe raznovrsna. Naglašeno je i to, da Srbija time može samo dobiti, jer joj Vojvodina kao autonomna evropska regija može biti most ka svetu. Ona joj tek kao takva može biti put uspostavljanja komunikacije, pre svega sa susedima i ujedno način njenog "omekšavanja" iznutra. Ova dva procesa su očigledno međusobno povezana i uslovljena. To se čini toliko racionalnim i vidljivim, da jednostavno ne može mimoći bilo kakav razuman koncept novog ustava Srbije. To je neka vrsta "federalizovanog regionalizma" ili "regionalizovanog federalizma". On amortizuje kruti koncept nacionalne države i naciji daje ono značenje koje u modernom svetu i treba da joj pripadne, tj. da bude prevashodno kulturni, a ne državotvorni činilac, jer se ona u ovom drugom značenju pokazala, naročito na ovim prostorima, kao izuzetno rizičan činilac.

Polažeći od takvog stanja i od nagoveštenih perspektiva u organizaciji političkih, kulturnih i ekonomskih zajednica na širem regionalnom i evropskom prostoru, Autonomija Vojvodine bi zahtevala sledeće konstitucionalne pretpostavke:

- garantovanje statusa autonomne evropske regije u republici Srbiji;
- definisane originarne /izvorne/ nadležnosti zasnovane na principu pretpostavljenih nadležnosti u korist /na strani/ Autonomije;
- sopstveni autonomni ustavni akt;
- zakonodavna ovlašćenja zasnovana na sopstvenom ustavnom aktu;
- zajedničke nadležnosti na nivou Republike odredjene metodom enumeracije;

- dvodomno, eventualno trodomo predstavničko telo na nivou Pokrajine;
- samoupravne regije /recimo tri/ unutar Autonomije, verovatno kao zajednicu opština;
- razvijenu lokalnu, opštinsku pre svega, samoupravu sa svojim izvorima prihoda;
- razdjelen sistem garantovanih i zaštićenih osnovnih individualnih i kolektivnih prava i sloboda saglasno medjunarodnim pravnim aktima;
- ekonomsku autonomiju sa sopstvenim izvorima prihoda /autonomni poreski sistem i sl./;
- preduzetničku privredu otvorenu prema svetu;
- autonomno pravosudje i upravu /uključujući i policiju/ u granicama svojih nadležnosti;
- originerna prava u autonomnom uređivanju odnosa (osim onih koji se uređuju na nivou Republike u oblasti ekonomskih odnosa, prostornog plana, prosvete, kulture, univerziteta, nauke, socijalne službe, vodoprivrede, zdravstva i sl.

Krug isključivih nadležnosti na nivou Republike bio bi precizno određen republičkim ustavom, uz otvaranje mogućnosti zajedničkog uređivanja odnosa na nivou Republike zasnovanih na saglasnosti Autonomije. S obzirom na nadležnosti Republike /njihov obim, strukturu i karakter/ bio bi uredjen i parlamentarni sistem u Srbiji, kao i sistem regionalnog povezivanja unutar Republike. Za sve to je, međutim, potreban odgovarajući politički konsenzus i razume se, precizna i razdjelena stručna elaboracija tako zamišljenog konstitucionalnog sistema kao celine i pojedinih njegovih segmenta. Međutim, mimo ovih ili ispod ovih načelnih određenih uslova, čini mi se da ne postoji elementarna pretpostavka za konstituisanje Autonomije.

Slobodan Vučetić

NAČELO PODELE VLASTI I USTAVNO-PRAVNE GARANCIJE ZA NJEGOVO SPROVOĐENJE

UVOD

Načelo podele vlasti u ustavno-pravnoj teoriji i praksi savremenih pravnih država, predstavlja ključni princip i temelj organizacije državne vlasti i odnosa između tri grane vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske). Da bi se izbegle odnosno bitno smanjile mogućnosti zloupotrebe vlasti, nužno je da državna vlast bude tako podjeljena da sve tri grane vlasti budu samostalne u vršenju svojih ustavnih funkcija, ali i da se uzajamno ograničavaju i kontrolišu. Ukupna državna vlast time ne gubi organizacione i funkcionalne celine, već se radi o deobi nadležnosti i funkcija jedinstvene državne vlasti, o podeli rada, primjenjenoj na državne organe. Tako se sprečava koncentracija vlasti u jednoj ličnosti ili organu i njeno arbiterno vršenje i postiže uzajamna kontrola i ravnoteža u sistemu podele vlasti.

U pogledu organizacionih i funkcionalnih veza i odnosa tri grane državne vlasti, u savremenim pravnim državama centralno pitanje je odnos zakonodavne i izvršne vlasti. Ove dve vlasti su političkog karaktera imedu njima, u okviru parlamentarnog sistema vlasti, postoji neposredna funkcionalna veza, relativno visok stepen međuzavisnosti, uzajamne kontrole i ravnoteže. Tu ravnotežu u savremenoj praksi opasno narušava sve snažnija uloga izvršne vlasti koja, kao emanacija parlamentarne većine, dominira nad parlamentarnom vlašću, često je svodeći na svoj izvršni, glasački mehanizam. Za razliku od odnosa ove dve grane vlasti, sudska vlast je u svom radu autonomna u odnosu na druge dve, u osnovi političke vlasti, i vezana je samo ustavom i zakonom. Posebno je značajna uloga ustavnih sudova kao čuvara ustavnosti i zakonitosti, a time i ustavnog načela podele vlasti.

I

NAČELO PODELE VLASTI U USTAVU SRJ I USTAVU REPUBLIKE SRBIJE

Za razliku od Ustava SFRJ, u kome je osnovno načelo organizacije državne vlasti bilo načelo jedinstva vlasti, Ustav SRJ (1992.) i Ustav Srbije (1990.) sadrže načelo podele vlasti. Ustav SRJ (čl. 12) sadrži sledeću odredbu o podelei vlasti: »Vlast u Saveznoj Republici Jugoslaviji organuiranzvana je na načelu podele na zakonodavnu, izvršnu u sudska vlast«. U pogledu odnosa i načina vršenja zakonodavne i izvršne vlasti, u normativnom delu Ustava,

načelo podele vlasti sprovedeno je u okviru parlamentarno-predsedničkog sistema. Značajne razlike između ova dva sistema organizacije državne vlasti dovele su do znatnih razlika u modelu i realizaciji podele vlasti, pre svega između izvršne i zakonodavne, ali i između nosilaca izvršne vlasti (šefa države i vlade).

1. Savezna skupština i Narodna skupština Republike Srbije u sistemu podele vlasti

Savezna skupština je nosilac zakonodavne vlasti u punom kapacitetu. Ustavom SRJ nije predviđena mogućnost (kao ni ustavima republika) delegiranja zakonodavne funkcije Saveznoj vladi. Savezna skupština autonoma vrši i ustavotvornu vlast, izuzev u slučajevima predviđenim Ustavom – na osnovu saglasnosti republičkih skupština. Ona vrši i druge, u parlamentarnim sistemima uobičajene funkcije: odlučuje o ratu i miru, ratnom stanju, stanju neposredne ratne opasnosti i vanrednom stanju, o promeni granica SRJ, o udruživanju sa drugim državama i o pristupanju međunarodnim organizacijama. Takođe, vrši izborne funkcije: bira predsednika Savezne vlade, nosiće pravosudnih funkcija i guvernera Narodne banke Jugoslavije (na predlog predsednika SRJ). Ona, takođe, obavlja kontrolu nad radom Savezne vlade.

Narodna skupština Republike Srbije, takođe, raspolaže nadležnostima koje su uobičajene u parlamentarnom sistemu. Neke od tih funkcija (odlučivanje o ratu i miru i o neposrednoj ratnoj opasnosti, ratifikovanje međunarodnih ugovora) posle donošenja saveznog Ustava i odgovarajućih zakona, preuzela je Savezna skupština. Ustavom Srbije, takođe, nije predviđena mogućnost delegiranja njenih zakonodavnih funkcija republičkoj vladi.

Narodna skupština, za razliku od savezne skupštine bira Vladu u celii, nad čijim radom obavlja političku kontrolu. Ustavotvorna funkcija narodne skupštine ograničena je time što se akt o promeni Ustava (koji se usvaja dvotrećinskom većinom ukupnog broja poslanika) stavlja na republički referendum.

2. Predsednik SRJ i predsednik Republike Srbije u sistemu podele vlasti

Izvršna vlast na nivou SRJ, kao u Srbiji, je bicepsalna – čine je predsednik Republike i Vlada. Bitne razlike između rešenja u ustavu Srpske i u ustavu Srbije u pogledu raspodele nadležnosti predsednika Republike i Vlade, načina njihovog izbora, prestanka funkcije i odgovornosti, potiču iz razlike u sistemu vlasti na nivou federacije i u Srbiji (parlamentarno odnosno parlamentarno-predsednički sistem).

Predsednika SRJ bira (na četiri godine, bez prava istog lica na ponovni izbor) Savezna skupština i može ga rešiti kada utvrdi da je povredio Ustav Srpske. Ova odredba pokazala je krupne slabosti u praksi. Predsednik Srbije, međutim, bira se na neposrednim izborima, što izraz mešovitog, parlamentarnog, predsedničkog sistema vlasti. Mandat mu iznosi pet godina, a isto lice ne može biti više od dva puta birano na ovu funkciju. Zato su uslovi i postupak njegovog poziva, mada vezani za kršenje Ustava, vrlo složeni. Naime, o predlogu za opoziv, koji može da utvrdi najmanje dve trećine od ukupnog broja narodnih poslanika, odlučuje se neposrednim izjašnjavanjem birača, a predsednik je opozvan ako za opoziv glasa većina od ukupnog broja birača. Ova apsolutna većina znatno nadmašuje većinu kojom se predsednik bira i veoma otežava ostvarivanje njegove političke odgovornosti. U slučaju da predsednik ne bude opozvan, Narodna skupština se raspušta, ovo je veoma snažan instrument zaštite predsednika Republike i objektivno predstavlja pretnju i rigoroznu sankciju za parlament u slučaju da predsednik ne bude opozvan.

Funkcije predsednika SRJ uglavnom su reprezentativnog karaktera, što je u skladu sa parlamentarnim sistemom vlasti. Izuzetak je funkcija predsednika Vrhovnog saveta odbrane, odnosno funkcija komandovanja Vojskom Jugoslavije, koju vrši na osnovu odluka Vrhovnog saveta odbrane. Za razliku od predsednika SRJ, predsednik Republike Srbije, u skladu sa parlamentarno-predsedničkim sistemom vlasti, raspolaže sa širokim fondom funkcija izvršene vlasti. To su, pre svega, nadležnosti u oblasti spoljne politike. Zatim, u slučaju kada Narodna skupština ne može da se sastane, predsednik Srbije proglašava ratno stanje i neposrednu ratnu opasnost i donosi akte iz nadležnosti Narodne skupštine dok takvo stanje traje. Osim prava da ograniči pojedine ustavne slobode i prava građana, predsednik Srbije ima ovlašćenje i da izmeni organizaciju, sastav i ovlašćenja Vlade i ministarstva, sudova i javnih tužilaštava, uz obavezu da svoje akte podnese narodnoj skupštini na potvrdu čim bude u mogućnosti da se sastane. Predsednik Srbije ima ovlašćenje da, na predlog Vlade, proglaši vanredno stanje kad su na delu teritorije Republike ugroženi bezbednost, slobode i prava građana ili rad državnih organa. Za to vreme, on može da donosi akte i preduzima mere koje te okolnosti iziskuju. Zakonom o merama za slučaj vanrednog stanja, predviđena su šira ovlašćenja predsednika Republike od Ustavom dozvoljenih.

Donošenjem Ustava SRJ i odgovarajućih saveznih zakona (o odbrani) sve ove »jake« funkcije predsednika Srbije prešle su u nadležnost organa federacije, iako republički ustav još uvek nije usklađen sa saveznim ustavom. Tako, predsednik Srbije danas efektivno raspolaže manjim fondom funkcija nego šef države u mešovitom sistemu vlasti.

Za razliku od predsednika SRJ, predsednik Srbije ima pravo odložnog zakonodavnog veta i može tražiti od Vlade da izloži stavove o pojedinim pitanjima iz njene nadležnosti.

Takođe, predsednik Srbije, na obrazložen predlog Vlade, Može raspustiti Narodnu skupštinu. Praksa u Srbiji pokazala je da su ustavne funkcije predsednika predimenzionirane i da predstavljaju smetnju funkcionisanju narodnog predstavništva i Vlade.

3. Savezna vlada i Vlada Republike Srbije u sistemu podele vlasti

Prema Ustavu SRJ, Savezna vlada je kreator i nosilac izvršne vlasti u federaciji. Ona utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku, predlaže i izvršava savezne zakone, obrazuje i ukida ministarstva, usmerava i kontroliše njihov rad i akte, naređuje opštu mobilizaciju i vrši pripreme za odbranu. Kada savezna skupština nije u mogućnosti da se sastane, Savezna vlada proglašava ratno stanje, stanje neposredne ratne opasnosti i vanredno stanje. Za to vreme donosi akte o pitanjima iz nadležnosti Savezne skupštine, uz obavezu da ih podnese na potvrdu čim Savezna skupština bude u mogućnosti da se sastane.

Vlada republike Srbije ima znatno manja ovlašćenja. To je posledica razlike u sistemu organizaciji drževne vlasti odnosno u raspodeli nadležnosti između vlade i šefa države, kao i organa izvršne vlasti. Zato, osim klasičnih nadležnosti vlade (vodi politiku, predlaže i izvršava zakone, usmerava i kontroliše rad ministarstva), Vlada Srbije nema ovlašćenje da za vreme ratnog stanja donosi akte o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine, samostalno obrazuje i ukida ministarstva. Takođe, Vlada Srbije ne može raspustiti Narodnu skupštinu, već to, na njen obrazložen predlog može učiniti predsednik Republike.

U pogledu raspodele nadležnosti i uređivanja odnosa zakonodavne i izvršne vlasti, poseban značaj ima generalno ovlašćenje vlade (i savezne i republike) da donosi uredbe za izvršavanje zakona.

Praksa je ukazala na raširenu pojavu usurpacije zakonodavne funkcije putem donošenja uredbi, pre svegga Vlade Srbije. Uredbama se često izlazi iz zakonskog okvira i izvorno uređuju pojedina pitanja, a nisu retki slučajevi da se uredbom direktno menjaju pojedina zakonska rešenja. Time se grubo krši ustav odnosno ustavno načelo podele vlasti i uspostavljanja tzv. uredvodavna vlast. Sa stanovišta parlamentarnog sistema u federaciji, bitan je ustavni odnos Savezne skupštine i Savezne vlade. Ustavom SRJ uspostavljen je, u okviru racionalizovanog parlamentarizma, kancelarijski princip, prema kome Saveznu vladu očišćava njen predsednik. Naime, izborom i razrešenjem predsednika Savezne vlade od strane savezne skupštine, izabrana je, odnosno razrešena Savezna vlada. Predsednik Savezne vlade određuje njen stav i menja ga (

svakako, u konsultaciji sa koalicionim partnerima), s tim što je dužan da o tome obavesti Saveznu skupštinu. savezni ministri ne odgovaraju za svoj rad pred saveznim parlamentom, već pred predsednikom Savezne vlade, koji je za svoj rad i za rad vlade odgovoran Saveznoj skupštini.

Za razliku od rešenja u saveznom Ustavu, Ustav Srbije predviđa da predsednika i celu Vladi bira i razrešava Narodna skupština, odnosno da Vlada u celini i ministri pojedinačno za svoj rad odgovaraju pred Skupštinom. narodna skupština može, na predlog najmenje dvadeset poslanika izglasati nepoverenje Vladi ili pojedinom njenom članu. Vlada, takođe, može postaviti pitanje svog poverenja Nardodnoj skupštini, a predsednik Vlade može predložiti Narodnoj skupštini razrešenje pojedinih članova Vlade, kao što Vlada i svaki njen član mogu podneti ostavku Narodnoj skupštini. Odgovornost Savezne vlade može da pokrene, u vidu predloga za glasanje o nepoverenju, najmenje dvadeset saveznih poslanika jednog od veća Savezne skupštine. Nepoverenje je izglasano kad za njega glasa većina od ukupnog broja poslanika u oba skupštinska veća.

U federalnom parlamentarnom sistemu, savezna vlada u odnosu na Saveznu skupštinu ima dva ovlašćenja. Prvo je pravo da raspusti Saveznu skupštinu kad ova nije u mogućnosti da duže vreme obavila svoje nadležnosti (bez određenog roka). pošto prethodno sasluša mišljenje predsednika oba skupštinska veća i šefova poslaničkih grupa. Ovo veoma snažno ovlašćenje Savezne vlade ograničeno je na više načina. Pre svega, Savezna skupština ne može biti raspушtena ako je pokrenut postupak glasanja o nepoverenju Saveznoj vladi, u prvih i poslednjih meseci skupštinskog mandata, za vreme ratnog stanja, neposredne ratne opasnosti i vanradnog stanja.

Za razliku od Ustava SRJ, Ustav Srbije predviđa da se Narodna skupština ne može raspustiti samo za vreme ratnog stanja i neposredne ratne opasnosti. Time je ustavni položaj parlamenta u Srbiji znatno oslabljen u korist izvršene vlasti.

Savezna vlada može i sama postaviti pitanje svog poverenja u Saveznoj skupštini. To sredstvo je objektivno, pretnja parlamentarnom krizom ukoliko se vladi izglosa nepoverenje, ali je u skladu sa parlamentarnim sistemom vlasti. Isto pravo ima i Vlada Srbije u odnosu na Narodnu skupštinu.

Parlamentarna kontrola rada vlade , osim putem izglasavanja nepoverenja predsedniku (u federaciji) odnosno vladu u celini i ministrima (u Srbiji), ostvaruje se i kroz poslanička pitanja i interpelaciju. Za razliku od poslovnika veća Savezne skupštine, poslovnikom Narodne skupštine nije uvedena interpelacija kao snažno sredstvo kontrole rada vlade. Praksa je ukazala i na neadekvatno uređivanje i neefikasno korišćenje poslaničkih pitanja. Kad je reč o spojivosti poslaničke i ministarske funkcije, Ustav SRJ je izričito zabranjuje, dok je Ustav Srbije dozvoljava. Ustav SRJ, takođe,

predviđa da član Savezne vlade ne može obavljati drugu javnu funkciju niti profesionalnu delatnost, što ne predviđa Ustav Srbije. Međutim, takva zabrana predviđena je republičkim Zakonom o državnoj upravi, mada se u praksi ne poštuje.

4. Sudska vlast u sistemu podele vlasti

Ustav SRJ i Ustav Srbije, u okviru načela podele vlasti, proklamuju samostalnost i nezavisnost sudske vlasti i njenu vezanost samo ustavom i zakonom. Zaštita ustavnosti i zakonitosti pripada ustavnim sudovima. Takođe se garantuje sudska zaštita ustavnih sloboda i prava, a Ustavom SRJ i ustavno sudska zaštita sloboda i prava putem ustavne žalbe.

Zakonodavna vlast zakonom propisuje nadležnost, organizaciju i način rada sudova, a ustavom i zakonom uređuje se izbor i prestanak mandata sudija. Sudska vlast, kao nepolička, stručna i profesionalna državna vlast, uživa punu nezavisnost u obavljanju svojih funkcija u odnosu na druge dve garne vlasti.

Skupštine (savezna i republička) biraju sudije (i tužioce), s tim što im je mandat u Srbiji stalan, a na nivou federacije iznosi devet godina za sudije i četiri godine za tužioca. Ustavom Srđ predviđeno je da predsednik saveznog ustavnog suda i Saveznog suda biraju sudije »između sebe«, dok je Ustavom Srbije predviđeno da predsednika svih sudova bira Narodna skupština. princip stalnosti sudske funkcije u Srbiji i »nepokretnosti« sudije, bitna je mada nedovoljna, predpostavka sudske nezavisnosti.

Predlog za izbor sudija (i tužioca) na nivou federacije daje predsednik SRJ, po pribavljenom mišljenju predsednika republike članica. U Srbiji, predsednik Republike predlaže kandidate samo za sudije i predsednika Ustavnog suda, dok predlog za izbor sudija i predsednika redovnih sudova (i tužilaca) daje skupštinski odbor za pravosuđe.

Sudije (i tužilac) na nivou federacije, kao i sudije Ustavnog suda Srbije, uživaju imunitet kao poslanici i ministri, dok sudije redovnih sudova (i tužioci) u Srbiji uživaju »krnji« imunitet. On se sastoji u tome što ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato prelikom sudenja, a u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju sudske odnosno tužilačke funkcije, ne mogu biti privorenii gbez odobrenja Narodne skupštine. Sudija (i tužilac) može biti razrešen od strane skupštine odnosno može mu prestati funkcija samo u slučajevima utvrđenim Ustavom. Odluci skupštine o prestanku funkcije odnosno razrešenju sudske funkcije, po Ustavu, mora prethoditi utvrđeni stav najvišeg suda da su ispunjeni uslovi za donošenje takve odluke, što je u skladu sa principom podele vlasti i nezavisnosti sudova. Praksa

je, međutim, pokazala da ni ova, vrlo precizna ustavna odredba nije dovoljna zaštita od neustavnog razrešenja sudija.

Dosadašnja praksa je ukazala na krupne nedostatke ustavnog rešenja prema kome sudije predlažu i biraju politički državni organi (šef države i parlament) zbog primene kriterijuma političke, odnosno partiskske »podobnosti«, kako prilikom izbora tako i prilikom razrešenja.

Ustavni sudovi vrše kontrolu ustavnosti i zakonitosti svih propisa i opštih akata koje donose zakonodavna i izvršno-upravna vlast. Ovo veoma snažno ovlašćenje, čija je svrha očuvanje ustavnosti i zakonitosti, uključuje pravo na ukidanje neustavne zakonske odredbe odnosno zakona, uredbe vlade ili propisa organa državne uprave. U tom smislu, ustavni sudovi su i čuvari ustavnog principa podele vlasti, tj. snažna brana neustavnom i nezakonitom ponašanju zakonodavne i izvršne vlasti. odluke ustavnih sudova su opšteobavezne i izvršne, a u slučaju potrebe njihovo izvršavanje obezbeđuje vlada. Naužalost, ustavna uloga i praksa ustavnih sudova u velikom su raskoraku.

O zakonitosti konačnih upravnih akata odlučuju redovni sudovi (okružni i Vrhovni sud Srbije odnosno Savezni sud) u upravnom sporu, što je važno ustavno srdstvo kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih organa. Sudovi rešavaju izborne sporove, tj. odlučuju o povredi prava u toku izbora saveznih i republičkih organa. U federaciji to je nadležnost Saveznog ustavnog suda, a u Srbiji-redovnih sudova, a Ustavnog suda Srbije samo ako neki izborni spor nije u nadležnosti redovnih sudova ili drugih državnih organa.

Sa svoje strane, zakonodavna, a naročito izvršna vlast, ostvaruju snažan uticaj na rad sudova, počev od izbora sudija, njihovog razrešenja, materijalnog položaja itd. Takođe, šef države, putem pomilovanja, a skupštine putem amnestije, vrše naknadni uticaj na pravosnažnesudske odluke, praktično ih menjajući ili stavljući van snage.

Ustavno je veoma sporan uticaj ministarstva pravde, kao organa državne uprave, na organizaciju i rad sudova. Taj uticaj je prenaglašen, pre svega, kad je reč o organizaciji sudstva, izboru i razrešenju sudija, materijalnom položaju sudova i sudija. Takođe je nespojivo sa principom podele vlasti da ministarstvo pravde, kao upravni organ, donosi sudske poslovnik. Time se ozbiljno dovode u pitanje ustavne garancije sudske samostalnosti i nezavisnosti.

II
PREDLOZI PROMENA U USTAVNOM SISTEMU SRBIJE U SFERI
PODELE VLASTI

1. Dosadašnje iskustvo u funkcionisanju državne vlasti u Srbiji ukazalo je na potrebu da se sadašnji parlamentarno-predsedničkisistem zameni parlamentarnim sistemom vlasti. To podrazumeva uvođenje funkcije predsednika Republike koji raspolaže reprezentativnim ovlašćenjima i koga bira razrešava Narodna skupština. Time bi se Narodnoj skupštini povečali autoritet i demokratska legitimnost, a vlada bi praktično preuzeila celu izvršnu vlast.
2. Predsednika Republike Srbije birala bi i razrešavala Narodna skupština većinom od ukupnog broja poslanika. Predsednik Republike imao bi reprezentativne funkcije, tipične za parlamentarni sistem vlasti. Postupak za razrešenje predsednika pokretala bi Skupština na predlog većine od ukupnog broja poslanika, a istom većinom bi ga mogla razrešiti, s tim što bi prethodno Ustavni sud trebalo da utvrdi da je povredio Ustav. Predsednik Republike Srbije ne bi imao sadašnje pravo na odložni zakonodavni veto
3. Narodna skupština Republike Srbije ne bi mogla, kao sada, biti raspушtena odlukom predsednika Republike Srbije na obrazložen predlog Vlade , s obzirom na buduća reprezentativna ovlašćenja šefa države, već bi tu odluku donosila Vlada. Međutim, umesto sadašnjih potpuno neodređenih ustavnih formulacija, Ustavom bi morali biti precizno propisani uslovi koji moraju biti iapunjeni da bi Narodna skupština mogla biti raspушtena. Pri tome bi Ustavom Srbije trebalo predvideti da Skupština na može biti raspушtena u sledećim slučajevima: ako je pokrenut postupak glasanju o nepoverenju Vladii; u prvih i poslednjih šest meseci mandatač za vreme ratnog stanja, neposredne ratne opasnosti ili vanradnog stanja. Kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, Vlada bi za vreme ratnog stanja, neposredne ratne opasnosti i vanradnog stanja, donosila aktu o pitanjima iz nadležnosti Skupštine, uz obavezu da ih podnese na potvrdu Skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane. Ustavom bi, takođe, trebalo predvideti da narodni poslanicima prestaje mandat ako se u roku od tri meseca od konstituisanja Narodne skupštine ne izabere Vlada ili ne doneše budžet.
4. Kad je u pitanju odnos Skupštine i Vlade u vezi sa izborom Vlade i sa njenom odgovornošću pred Skupštinom, trebalo bi zadržati postojeće rešenje iz Ustava Srbije. To znači da Skupština bira i razrešava celu Vladu, da pred Skupštinom odgovaraju, ne samo Vlada već i ministri

5. Sistem i postupak odgovornosti Vlade pred Skupštinom takođe zahteva odgovarajuće ustavne promene, kao i drugačija zakonska i poslovnička rešenja. U republički Ustav trebalo bi uneti nova i potpunija rešenja u vezi sa političkom kontrolom Skupštine nad radom Vlade. Pre svega, poslaničkom pitanju, koje je poslanički institut i u praksi je marginalizovano, trebalo bi dati ustavni status. Isto treba učiniti sa interpelacijom koja u ustavnom i pravnom sistemu Srbije nije predviđena. Pri tome , interpelaciji treba dati ustavni status i karakter kakav ima u razvijenim parlamentarnim sistemima. Naime, ako posle skupštinskog pretresa povodom interpelacije, većina od ukupnog broja poslanika izrazi nezadovoljstvo odgovorom Vlade, ima se smatrati da je Vladi izglasano nepoverenje (alternativa: da je time automatski pokrenut postupak glasanja o nepoverenju Vladii). Takođe, Ustavom treba predvideti i mogućnost vođenja tzv. parlamentarnih istraga obrazovanjem anketnih odbora. Ustavnim promenama posebnu pažnju treba posvetiti ustanovljavanju efikasne parlamentarne kontrole nad radom službe državne bezbednosti i policije u celini.
6. S obzirom na veoma izraženu praksu da Vlada Srbije, donoseći uredbe za izvršavanje zakona, izlazi iz svoje ustavne nadležnosti i uzpira zakonodavnu funkciju Skupštine, treba preispitati i precizirati postojeće ustavno rešenje u vezi sa uredbodavnofunkcijom Vlade. Moguće rešenje je ukinjanje generalnog ovlašćenja Vlade da donosi uredbe za sprovođenje zakona i utvrđivanje prava i obaveze Skupštine da prilikom donošenja svakog zakona predviđi) ili ne predviđi) ovlašćenje Vlade da uredbom može propisati način sprovođenja zakona. To se odnosi i na ovlašćenja ministarstava da svojim propisima bliže razrađuju načina primene zakona i valdinih uredbi što je jedan od čestitih načina nedopuštene dopune, pa i revizije zakonskih rešenja.
7. Ustavom Srbije trebalo bi izričito predvideti da član Vlade ne može obavljati drugu javnu funkciju (izuzev poslaničke), niti drugu profesionalnu delatnost. To se, pre svega, odnosi na funkcije ditrektora preduzeća. Razlog je u veoma izraženoj pojavi simbioze vlasti i novca, odnosno protivustavnog uspostavljanja monopolskog položaja "ministarских preduzeća".
8. Ustavni položaj sudovatrebalo bi u većoj meri uskalditi sa načelom

- podele vlasti i načelom samostalnosti i nezavisnosti sudova i sudija. To, pre svega, zahteva promene u načinu izbora sudija, jer sadašnji sistem omogućava dominaciju izvršne vlasti i partijskih vrhova, odnosno primenu kriterijuma političko partijske podobnosti umesto stručnosti i dostoјnosti. Zato bi sudije na osnovu mišljenja sudskih kolegijuma, trebalo da bira i razrešava Visoki sudski savet, koji bi bio ustanovljen Ustavom. U njegovom sastavu većinu bi činile sudije najvišeg suda u republici, a ostali deo predstavnici Skupštine i istaknuti pravni stručnjaci izvan sudova. Alternativa: Visoki sudski savet bi, na osnovu mišljenjasudskih kolegijuma, utvrđivao predloge za izbor i razrešenje sudija a Narodna skupština bi, na osnovu njih, birala odnosno razrešavalasudije. Sudsku nezavisnost trebalo bi ojačati i time što bi bio garantovan stabilan i zadovoljavajući materijalni položaj sudova i sudija. Ovo tim pre što sudije, po prirodi svoga poziva, ne mogu da se bave drugom, dodatnom profesionalnom delatnošću. Zato bi Ustavom trebalo predvideti da sudski budžet bude autonomni deo državnog budžeta, o čijem bi korišćenju odlučivao Visoki sudski savet. Isti principi važili bi i za Ustavni sud. Ustavom i zakonom trebalo bi isključiti odnosno bitno smanjiti sadašnji uticaj ministarstva pravde, kao organa pravosudne uprave, na organizaciju, kadrovsu politiku i materijalni položaj sudova i sudija. Ovo ministarstvo trebalo bi samo da pruža stručnu, organizacionu i materijalni pomoć sudstvu, da vodi evidencije o radu sudova, vrši funkciju upravnog nadzora i sl.
9. S obzirom na izuzetno važna ovlašćenja Ustavnog suda u kontroli ustavnosti i zakonitosti i očuvanju principa podele vlasti, Ustavom i zakonom trebalo bi kankretnije propisati njegove obaveze, pre svega u pogledu rokova odnosno hitnog postupanja kad je reč o oceni ustavnosti zakona i oceni ustavnosti i zakonitosti vladinih uredbi. Ustavom bi trebalo predvideti konkretnе i visoke riterijume za izbor sudija Ustavnog suda (dokazana stručnost, iskustvo i visok ugled) i omogućiti da njihov sastav uđu i profesori pravnih fakulteta. U sistemu ustavno-sudske zaštite sloboda i prava građana trebalo bi uesti ustavnu žalbu kakvu pozaje, na primer, ustavni sistem Nemačke.
10. U ustavni sistem trebalo bi uesti instituciju ombudsmana (pravobranilac građana) kao nezavisnu parlamentarnu instituciju zaštite ustavnih sloboda i prava građana, pre svega od nezakonitog postupanja i nepravilnog rada organa uprave, posebno policije, zatvorskih organa, vojnih vlasti, kao i javnih službi. Ombudsman bi o uočenim nezakonitostima i nepravilnostima javno upozoravao upravne organe i javne službe, upućivao im preporuke, obaveštavao o tome parlament i javnost i imao ovlašćenje da pokreće odgovarajuće postupke pred sudom

Doc. dr. Snežana Đorđević

REFORMA I MODERNIZACIJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVKE

A) Pravac i ambijent reformi lokalne vlasti i samouprave

Lokalna vlast predstavlja oblik i način odlučivanja gradjana na određenoj, manjoj teritoriji o važnim pitanjima i problemima njihovog života i razvoja te zajednice. Razvoj demokratije u Srbiji kao i u drugim zemljama ima važno uporište i izvor potencijala u lokalnoj zajednici, samoupravi i vlasti. Ovaj fenomen u sebi sadrži više značenja: to je pre svega sloboda što u izvornom smislu znači postojanje prostora za realizaciju suvereniteta gradjana i za izbor i kreiranje organa lokalne vlasti. Zatim to je autonomija, kao neposredno ustavom i zakonom zagarantovano pravo lokalnih vlasti da se bave tim pitanjima bez mešanja drugih organa i nivoa vlasti u njihovo polje nadležnosti (princip dovoljne, zakonski precizno utvrđene a ustavom zaštićene nadležnosti lokalne vlasti). Lokalna vlast u modernim zemljama takođe znači i lokalnu javnu upravu (administraciju) sa specifičnim temama, problemima i načinom rada države na lokalnom nivou. Lokalna vlast je uz to, veoma značajan vid ostvarivanja demokratije - lokalna demokratija i ona postaje sve kreativniji i inicijativniji nosilac globalnih demokratskih procesa.

Lokalna vlast nije izdvojen socijalni fenomen i to pogotovu nije danas. Tesno je povezana sa sistemom u kom se nalazi, njime je uslovljena i van njega se ne može ni shvatiti. Duboko je prožeta duhom i filozofijom društva, načelima, principima kao i načinom funkcionisanja ekonomomskih i političkih institucija. Novi duh, načela i principi predstojećih reformi u Srbiji prožeće i novi sistem lokalne samouprave.

Lokalna samouprava je deo ustavno - zakonsko - normativnog sistema a u tom smislu je deo tradicije i rešenja (institucija i aranžmana) kojima se reguliše i štiti. Važan je deo političkog sistema. Osnovne karakteristike političkog sistema, nove osobine savremene države, vrsta političkih institucija i njihovi aranžmani, postojanje decentralizacije kao i tip odnosa između različitih nivoa vlasti značajno utiču na prirodu lokalne vlasti i njenih institucija. Ekonomski sistem, njegova načela, principi i procesi su izuzetno važan ambijent rada lokalnih vlasti imajući u vidu činjenicu da se u poslednje vreme jačaju i produbljuju brojne ekonomske funkcije lokalne zajednice. U tom ekonomskom okruženju su najbitniji procesi privatizacije i denacionalizacije (Britanije, SAD, Francuska, Nemačka itd.) kao i jačanje organizacionih i funkcionalnih principa tržišnog ambijenta u javnom sektoru i

na lokalnom nivou.

Naglasila bih da je reforma ekonomskog sistema, veoma važan deo i osnova reforme celine političkog sistema, države pa i sistema lokalne vlasti. Uvodjenje tržista, njegovih zakonitosti i principa stvara potpuno drugačiji ambijent funkcionisanja celine političkog sistema i zahteva reformu i modernizaciju države. Reforma države bi stoga podrazumevala modernizaciju, korišćenje tehnologije radi uspešnog vršenja koordinacije kao i razvijanje saradnje i partnerstva pored odredjene mere konkurenkcije u odnosima sa drugim nivoima vlasti. Neophodno je radikalno smanjivanje državne ekonomске intervencije i prepustanje mnogih važnih regulatornih uticaja tržištu. Ove promene podrazumevaju poništavanje monopolija koje je, na žalost, država kod nas imala i ranije a posebno ju je ojačala u poslednjih deset godina. One znače prelaz sa centralno - planske i političke redistribucije na tržišnu redistribuciju i po mogućству decentralizacijom i na lokalizovanu redistribuciju. Posebno naglašavam da je tržišni ambijent za nas novi ambijent i na njega tek treba da se naviknemo. U procesu političkog i pravnog oblikovanja konkretnih institucija i aranžmana preporučljivo je uzeti za polazište reformi samo osnovne i zaista neophodne institucije, dok će s jedne strane tržište kao i na drugoj procesi integracije, vremenom iskazati potrebe građana, raznih zajedница i društva :: celini.

Decentralizacija je veoma značajan mehanizam i princip u sferi političkog sistema i u organizacije države. Podrazumeva prihvatanje principa da su građani izvor suverenitet i vlasti, i u tom smislu konačno davanje autonomije teritorijalnim ali i funkcionalnim jedinicama vlasti; ona otvara prostor delovanju tržišnih zakonitosti i principa i u političkoj sferi i osnov je modernizacije države. Prožima celinu sistema organizacije države i vlasti i ima brojne i raznovrsne efekte bez kojih moderna država i demokratija ne može da postoji. Decentralizovan sistem uvodi participaciju velikog broja subjekata u procese političkog odlučivanja čime se u većoj meri koriste potencijali i izvori kreativnosti. Između raznih nivoa vlasti se uspostavlja novi tip odnosa saradnje, uvodi se strategijsko upravljanje i rukovodljenje misijama i kao i fleksibilan sistem poreza i finansija koji daje veću autonomiju ali i odgovornost lokalnim zajednicama i subjektima u raspolažanju novcem.

Zakon o lokalnoj samoupravi spada u sistemske i veoma važne zakone jer se njime "konkretnizuje" demokratija. Preduslov dobre lokalne samouprave je decentralizacija i regionalizacija kao i ambijent, načela i principi uvedeni ekonomskim i političkim reformama. Napomenula bih da su dosadašnji zakoni bili dosta arhaični i imali su osobine preteranog normiranja. U dosadašnjim srpskim zakonima zakonodavac sve pokušava sam da reguliše, a eventualno ako nešto kasnije zapne, problem rešava tako što Vladi i Ministarstvima daje diskreciono pravo da se umešaju i regulišu te odnose. Uključivanje Srbije u

svet i Evropu podrazumeva sasvim drugačiji pristup ovim fenomenima i prilagodjavanje standardima sveta. Danas se, čak i u zemljama sa tradicionalno razvijenim kodifikovanim pravom (Nemačka, Francuska) koriste neki instituti i prednosti običajnog prava (precedentnog) jer su fleksibilniji i prilagodljiviji. Savremeni život je veoma dinamičan, promenljiv i složen da bi ga norma mogla do kraja uspešno urediti. Zato je bolje ustavom i zakonom utvrditi osnovne principe i intencije a društvenim subjektima (teritorijalnim zajednicama - lokalne zajednice ili regioni na primer, ili funkcionalnim zajednicama - Univerzitet) dati dovoljno slobode da ureduju svoje organe vlasti, odnose, finansije, delatnosti itd. na najbolji mogući način u skladu sa propisanim principima i načelima. Tako moderna država koristi kreativnost, znanje i sposobnost raznih društvenih subjekata i tako najbolje doprinosti svom razvoju i porastu opštег dobra.

Napomene o ograničenjima predloga za teritorijalno uredjenje
i kreiranje modela i institucija vlasti

Srbija je relativno mala država te bi joj verovatno najviše odgovarao tip unutrašnjeg uredjenja kao regionalne države. Struktura, broj i granice regiona međutim zahtevaju tržišni ambijent i ne mogu se unapred čvrsto utvrditi. Isto pravilo koristiće fleksibilnih modela i rešenja koji se mogu prilagodjavati potrebama nastalim u praksi važi i kod utvrđivanja: - stepena organizacije vlasti (trostepeni, četvorostepeni), - prirode i osobina svakog od nivoa (opština, okrug, region, centralna država) i tipa njihovih odnosa, - modela organizacije kako centralne i pogotovo lokalne vlasti jer je na lokalnom nivou prisutno više raznolikosti. U ovim procesima postaje naglašeno važno pitanje efikasnosti i utvrđivanja cene koštanja vlasti i to nadalje treba da postane a priori političko pitanje. Zato je svakako najbolje preporučiti za početak orientisanje na neophodne i nesporne institucije i najskromnije i najekonomičnije aranžmane koji bi se zatim prilagodjavali i dogradjivali. Uporedne analize zemalja istočne i srednje Evrope koji su prolazili kroz slične procese ukazuje da je ovaj pristup najmudriji.

B) Savremena država i lokalna samoprava

Lokalna vlast je, u zemljama demokratskog i razvijenog sveta, dugi niz godina prolazila kroz procese laganih, evolutivnih promena. U periodu između 1970-2000. ovaj sporazum zamjenjen je dinamičnim progresom. U većini zemalja ova oblast naglo dobija na značaju i postaje daleko sadržajnija i važnija oblast političkog, ekonomskog i socijalnog života. Lokalna vlast i

samouprava prolazi kroz promene koje se odvijaju u prirodi savremene države uopšte, u odnosima centralna - lokalna vlast te odnosima sa novim integracijama (Evropska zajednica) tj. regionima kao značajnim funkcionalnim celinama. Lokalna vlast u ovim procesima preuzima važne funkcije (ekonomski su najizraženije) kao i neke nove nadležnosti kao što je međunarodnu saradnju (Nemački Lander po amandmanima na Ustav 1993. godine). Dva osnovna kvaliteta koje lokalna vlast treba da postigne su da je efikasna ali i demokratska. Suština promena u modernoj državi, vlasti i javnom sektoru uopšte pa i u lokalnoj vlasti je u njenoj modernizaciji, profesionalizaciji, ekspertnosti i efikasnom obavljanju poslova. Postojanje ovih procesa posebno iznenadjuju u tradicionalno birokratskim zemljama kao što je Francuska u kojoj su modernizacija administracije i menadžerijalno upravljanje postali nezamenljiv činilac života i razvoja. Lokalne zajednice danas razvijaju sposobnost upravljanja (jačanje menadžerijalnih potencijala). Mera uspešnosti njihovog rada je stepen i kvalitet zadovoljavanja potreba građana. Novi način upravljanja lokalnim poslovima podrazumeva izgradjivanje većeg senzibiliteta lokalnih vlasti za potrebe građana, kao i veće uključivanje i participaciju građana u projektima i delatnostima lokalne zajednice.

Reforme lokalne vlasti koje su poslednje tri decenije na delu, većina njenih kreatora, učesnika i analitičara smatra reformama nastalim učenjem iz iskustva. Ove reforme su posledica prilagodjavanja krupnim ekonomskim i političkim promenama krajem XX veka. One su, posredno govoreći, afirmacija postulata liberalnih metodologa (Popper i drugi) da je najoptimalniji način kreiranja i spovodjenja socijalnih reformi u laganom kretanju korak po korak, uz kontrolu i analizu uradijenog, merenjem efekata i učenjem na greškama i uspesima. Ovo je vreme pokušaja da se reforme profesionalizuju. Postoje, grubo govoreći, dva vida reformi lokalnih vlasti i javnog sektora uopšte i to: anglosaksonski i kontinentalni. Osnova razlike je u različitom shvatanju i organizaciji države te je anglosaksonski model daleko fleksibilniji i prilagodljiviji (SAD, Britanija, Australija, Novi Zeland). U njemu postoji dualni odnos na relaciji država - civilno društvo i u tom odnosu civilno društvo ima prioritet. Država funkcioniše uz postojanje brojnih i značajnih ograničenje i kontrolnih akata. Kontinentalni model podrazumeva pre svega postojanje javnog zakonski legalističkog režima u kom građani deluju ograničeni jakim legalnim okvirom i on se odnosi na evropske zemlje u kojima se reforme odvijaju dosta usporeno, više se tiču funkcionalnih no institucionalih promena. Naša zemlja svakako pripada kontinentalnoj grupi zemalja ali je to ne ograničava u korišćenju rezultata i rešenja i druge grupe zemalja, utoliko pre što većina evropskih zemalja uglavnom u reformama koristi rešenja, institucije i metode anglosaksonskog sveta. Polazišne tačke i ciljevi ovih reformi su u svim zemljama uglavnom iste: povećati efikasnost, ekonomičnosti i racionalnost.

C) Osnovne karakteristike modela lokalne samouprave

U dosadašnjim zakonima o lokalnoj samupravi nudjen je bez kolebanja monotipski model organizacije lokalne vlasti. To znači da postoji jedna jedinica lokalne samouprave - opština tj. grad, sa istom formom organizacije vlasti bez obzira na specifičnosti sredine, sa istim organima (organi vlasti su: skupština, izvršni odbor, organi upravljanja), istim aranžmanom njihovih odnosa itd. Lokalne vlasti nisu imale autonomiju da se opredele za neki drugi model. Takva rešenja su arhaična, kruta i nefunkcionalna pored toga što je nedemokratska. Integracija u savremenim svet i Evropu traži moderan koncept lokalne samouprave koji je politipski i funkcionalan a sve više i preduzetnicki. Za to je neophodan veći stepen autonomije lokalne vlasti. Svaki institut organizacije lokalne vlasti i samouprave je tek jedan od oblika za koje se lokalna vlast opredeljuje da bi bila što efikasnija, demokratičnija i uspešnija u rešavanju lokalnih problema. Ukoliko se ne postižu željeni efekti (glavni kriterijum je zadovoljavanje potreba građana što boljim kvalitetom što jestinjivih usluga) lokalne vlasti menjaju i prilagodjavaju date institute i aranžmane.

1. Status, broj i velicina jedinica lokalnih vlasti

Status lokalnih zajednica načelno treba da je autonoman što podrazumeva dovoljan prostor za autonomiju. To podrazumeva precizno utvrđenu nadležnost, slobodu kreiranja modela vlasti tako i finansijsku autonomiju. Treba otvariti dovoljan prostor za svu raznovrsnost lokalnih zajednica: scoske, gradske i velike gradove, teritorijalne i funkcionalne zajednice itd. Veliki gradovi po pravilu dobijaju specijalan status koji je odgovara najvišem nivou organizacije lokalne vlasti. Prema tome grad može dobiti status oblasti, departmana i region. Ima primera u nekim zemljama da gradovi imaju status savezne države (Berlin, Hamburg i Bremen u Nemačkoj). Kod nas ima osnova da se Beogradu da status regionala i o jednom broju velikih gradova kao što su Novi Sad, Niš, Kragujevac itd. specijalni status gradova-metropolitenskih oblasti. Veličina i broj su karakteristike koje su međusobno povezane tj. veličina u konačnom ishodu opredeljuje i njihov broj. Opšta je tendencija u svetu da je u periodu od 1950. - 2000. u velikom broju zemalja došlo do naglašenog smanjivanja broja lokalnih jedinica i do njihovog uvećavanja (najčešće putem integrisanja). Veličina ovih zajednica u velikoj meri zavisi od tradicije ali još presudnije od uloge, zadataka i poslova koju lokalni organi vlasti vrše. S jedne strane veličina je pokazatelj stepena posrednosti u predstavljanju populacije građana lokalne zajednice u organima lokalne vlasti (jedan od činilaca demokratičnosti) a sa druge osposobljenosti i

dovoljne veličine za efikasnim i uspešnim obavljanjem poslova i pružanjem usluga građanima (princip ekonomičnosti, i efikasnosti). Jedan broj autora predlaže i smanjivanje veličine opština u Srbiji radi veće neposrednosti odlučivanja. Pri tom se ne bi smeo zaboraviti princip ekonomičnosti i cene koštanja vlasti jer bi veće usitnjavanje objektivno značilo i poskupljenje celog sistema i gomilanje birokratije a sa druge strane smanjivanje uspešnosti i efikasnosti tako malih zajednica u rešavanju kompleksnih problema. Ovakva rešenje su utoliko problematičnija što se radi veće efikasnosti tako malih zajednica predlaže njihovo povezivanje pod subregion (ili okrug) te bi on, a ne opština, imao finansijsku autonomiju. S obzirom da bi u subregionu posredno birani organi vlasti ne vidim da bi gradjani sa takvom organizacijom dobili na posrednosti odlučivanja upravo zato što bi opština bila zanemarljivo mala i slaba zajednica.

Srbija danas ima relativno velike zajednice koje bi uglavnom mogle biti dobra osnova novih reformi. Traženje najadekvatnije veličine je proces balansiranja u tržištnim uslovima i praksi između neophodnog demokratskog karaktera ove zajednice i dovoljne veličine da bi bila nosilac poslova ekonomskog razvoja, inicijativa i davanja adekvatnih usluga građanima.

2. Nadležnost, funkcije, poslovi i modeli organizacije vlasti

Pitanje nadležnosti, funkcija i poslova lokalne samouprave kao i modela organizacije vlasti su suštinska za ovu materiju. Nadležnost treba da je precizno utvrđena, dovoljna, zagarantovana i zaštićena ustavom i zakonima i strogo razgraničena od poslova i nadležnosti centralne vlasti. Osnovno polje nadležnosti je kompleks komunalnih pitanja: dovod električne energije, gasa, vode, kanalizacija, čišćenje i odvod smeća, održavanje saobraćaja i infrastrukture, pijace, trgovina i zanatstvo, izgradnja, održavanje stambenog fonda, osnovno obrazovanje, biblioteke, bolnice (zdravstvo), socijalna pomoć i poslovi, održavanje parkova i zelenih površina, uređenje grada, održavanje ili obezbeđivanje prostora za sport i rekreaciju, turizam, registracije rođenja, venčanja i umrlih lica, održavanje groblja i podsticanje ekonomskog razvoja u celini. Ova poslednja aktivnost je novina u nadležnosti i poslovima savremenih lokalnih vlasti i čine je brojne delatnosti usmerene na privlačenje kapitala, podsticanje ekonomskog razvoja i uticaj na ekonomske procese u zajednici ali i van nje. Naše opštine su i nesvesno u poslednjih 3 godine bile prinudjene da u ograničenim uslovima i "neprijateljskom" ambijentu obavljaju ovu delatnost te smatrama da će u ambijentu države koja im ide na ruku, ima istu filozofiju i princip delovanja i ponaša se kao partnerska vlast, ova delatnost doživeti svojevrsnu renesansu i biti važan mehanizam rešavanja mnogih socijalnih problema. Ovo je još jedan od argumenata za postojanjem relativno velikih opština.

Funkcije i poslovi

U cilju što uspešnijeg rešavanja ovih kompleksnih pitanja (pogotovo u urbanim sredinama), opštine se nužno sve više povezuju i zajednički rešavaju te probleme. Ovi poslovi u velikoj meri zahtevaju drugi način organizovanja (traže veću profesionalizaciju u radu i preduzetničku lokalnu vlast), nameću nužnost postojanja različitih privatno javnih oblika rada i pružanja usluga (agencije) ili postojanje različitih institucija (funkcionalne zajednice ili udruženja). Za ostvarivanje celine uspešnog sistema lokalne vlasti sa ovim raznovrsnim formama i mehanizmima potreban je novi ekonomski, tržišni ambijent, uporan rad i zalaganje velikog broja subjekata kao i protok vremena. Modeli organizacije lokalne vlasti Lokalne zajednice se često, ne samo putem pojedinačnih institucija, nego i modelima prilagođavaju novim zahtevima. U SAD je preduzetnički model upravljanja gradovima i opštinama postao nezamenljiv. Veće - menadžer model je prihvaćen u Kanadi, Australiji i na Novom Zelandu. Veće - gradonačelnik model je takođe preuzeo preduzetnički način funkcionisanja, koji podrazumeva strateško upravljanje, uvođenje profesionalnog upravljanja (glavni administrativni funkcioner vrši poslove menadžera) kao i čitave lepeze delatnosti: upravljanje misijama razvoja, merenje efekata i kvaliteta rada sa stvaranjem što preciznijih standarda za svaku delatnost, nagradjivanje prema učinku i sistem nagradjivanje uspeha, inicijativnosti i novih ideja. Evropski sistemi lokalne vlasti ne preuzimaju u celini američki model ali u velikoj meri preuzimaju način funkcionisanja i upravljanja a ponegde inkorporiraju instituciju gradskog menadžera (Skandinavija). Ove mere su dale izuzetno dobre rezultate.

Odgovarajuća reforma upravljanja i u Srbiji bi bila neophodna. [to se modela organizacije lokalne vlasti tiče Srbija ima tri opcije: Tradicionalno i time što smo evropska zemlja može joj odgovarati dosadašnji model - jako veće - gradonačelnik. U prilog ovom modelu ide tradicija koja po meni nije preterano bitna. - model jak gradonačelnik - veće. U prilog ovom modelu ide činjenica da je on efikasniji jer se naglasak stavlja na gradonačelnika koji dobija veća prava ali i odgovornosti (jedan broj nemackih i skandinavskih opština i gradova preuzima iz pomenutih razloga ovaj model) - I na kraju model gradski menadžer koji bi po mom mišljenju bio, naravno tek sa stvaranjem neophodnih uslova, sasvim prihvatljiv. U prilog ovom modelu ide njegova velika funkcionalnost, efikasnost i uspeh. On na najpotpuniji način uvedi profesionalizaciju i obezbedjuje ekonomičnost i efikasnost u radu lokalnih vlasti. Prihvatanje ovog modela smatram dugoročno najboljim rešenjem jer se njime povećava šansa za uspešno, efikasno i relativno jestivo rešavanje i veoma kompleksnih i složenih problema (posebno u velikim gradovima). Mnogi evropski gradovi i opštine su inkorporirale ovaj institut i njegov način rada u svoj sistem lokalne vlasti, što se takođe, i kao parcijalna

mera, pokazalo prilično efikasnim. I ovde bih naglasila da je traganje za optimalnim modelom dobro shvatiti kao kontinuiran proces. Ova aktivnost je stvar prakse, potreba pa time i izbora lokalnih zajednica. Davanje gotovih rešenja iz kabineta koja bi okovala lokalne zajednice u formu bez obzira na funkcionalnost i različite potrebe svake od njih, treba zauvek da bude prošlost. Rešenja teoretičara mogu samo biti polazište za kreiranje i oblikovanje onog modela koji najviše odgovara svakoj od opština. Veliki broj zemalja koristi kao veoma važan metod "eksperimentalnu opština". U jednoj opštini se isprobava neki od instituta lokalne vlasti. Ako se pokaže uspešnim i ostale lokalne vlasti se mogu opredeliti da njime usavrše svoj rad. Ako ne, "štetu" trpi samo ta opština.

3. Nivoi organizacije lokalne vlasti i njihove specifičnosti

Specifičnost savremennih promena u sferi lokalnih vlasti je u tome da je u većini zemalja prisutan proces izvesne političke decentralizacije koja znači rast lokalne autonomije. Svi nivoi lokalne vlasti dobijaju značajnije funkcije pa to utiče i na pojave mnogih novih modela ili novih principa funkcionisanja lokalnih vlasti (politipnost). Ponekad dolazi do smanjivanja jedinica lokalne vlasti a negde do njihovog uvećavanja i integrisanja. U oba slučaja motiv je isti: veća efikasnost i bolji kvalitet rada lokalnih zajednica. Obično postoje dva ali se javljaju i tri nivoa lokalne vlasti. U zavisnosti od toga razlikujemo dvostepeni ili trostopeni sistem lokalne vlasti.

a) Osnovni nivo: osnovna lokalna zajednica je osnova sistema i organizacije lokalne samouprave. Ona je prostor u kome gradjani u prvoj instanci rešavaju svoje probleme, biraju organe vlasti i odlučuju o najvažnijim pitanjima života. Vitalnost i snaga ove zajednice u velikoj meri je etalon snage i vitalnosti demokratije date države. Ova osnovna zajednica ima različita imena, različite je veličine ali uglavnom ima osnovne funkcije iste: municipality - SAD i Kanada, borough - Velika Britanija, commune - Francuska, comune - Italija, gemeente - Holandija, municipios - [panija, Kommune ili Gemeinde - Nemačka, kommuner - [vedska, ken - Japan. Ove zajednice su pre svega određene teritorijom. Postoji veliki broj funkcionalnih lokalnih zajednica nastalih da bi se zadovoljile neke potrebe i obavili određeni poslovi bitni za gradjane koje opštine same ne mogu obaviti. Tako postoje distrikti u SAD (školski, uslužni i specijalni), u Japunu do (distrikti), zatim crkvene parohije (SAD, Velika Britanija, [vedska, Nemačka, Holandija, Austrija itd), veća suseda ([vedska, Damska) itd. Danas se sa jačanjem tržišnih uslova, javljaju raznovrsne i brojne privatne i privatno - javne agencije koje obavljaju deo poslova za opštini i lokalnu zajednicu ali one predstavljaju isključivo funkcionalne organizacije.

b) Viši nivo organizovanja lokalnih vlasti je najčešće okrug ali i gradovi tj. metropole koji zbog specifičnih i veoma kompleksnih problema savremenih urbanih areala postaju sve značajniji oblici višeg lokalnog organizovanja. Sve države danas imaju gradske vlasti kao važan deo političkog sistema i važan oblik lokalnog organizovanja. Okrug i grad postoje kao dva paralelna oblika organizovanja vlasti. Ponekad dolazi i do raznih oblika spajanja okruga i gradova. U Britaniji tako postoji metropolitenski distrikt (metropolitan districts). U SAD postoje slučajevi da se okrug integriše u grad (San Francisko je okrug i grad) ili da deo gradskih funkcija obavlja okrug (tzv. urban - county plan): Indianapolis (Ind.), Nešvil (Tex), Džeksonvil (Fl.) itd.

Okrug se različito naziva u različitim zemljama. U SAD, Kanadi i Velikoj Britaniji county, u Nemačkoj to je Kreis, u [vedskoj lan, na Islandu landswoodi (region sa realnom funkcijom okruga), u Francuskoj departmant, u [paniji provincias, u Italiji provintia, u Japanu gun itd. Bez obzira na različite nazive ili određene specifičnosti u svakoj od zemalja, osnovna funkcija okruga je da obavlja deo zajedničkih poslova za sve lokalne zajednice na njegovoj teritoriji. Okruzi bi mogli naći mesto u teritorijalnoj organizaciji Srbije baš kao što bi i jedan broj gradova, kako sam već rekla, morao dobiti odgovarajući status grada i sa njime viši stepen autonomije.

c) Region, je oblik teritorijalne organizacije koji usled novih ekonomskih i političkih potreba savremenog sveta doživljava svojevrsnu renesansu. On obuhvata teritorije koje su ekonomsko - geografski srodne i prirodnog upućene jedne na druge, nekada i mimo državnih granica (u Evropi) mada je većina regiona i dalje unutar nacionalnih država. Regioni se različito nazivaju u raznim zemljama: on je region u Italiji, [paniji i u Francuskoj, canton u [vajcarskoj, Lander u Nemačkoj i State u SAD (ipak poslednja tri oblika možemo samo uslovno smatrati regionima jer su u pitanju federalne države). Postojanje regiona znači postojanje trostepene organizacije lokalne vlasti. Region je najviši oblik lokalne zajednice koji najčešće ima i državne funkcije i veoma uspešno realizuje raznovrsne ekonomski, politički i socijalne programe. Tako u zemljama u kojima je region tradicionalno postojao kao što su Francuska i Italija dolazi do njegovog obnavljanja, a u zemljama u kojima nije postojao države same kreiraju regione sa različitim nazivima i funkcijama koje se mogu svesti na što uspešnije realizovanje kompleksnih ekonomskih, političkih i socijalnih programa (u Britaniji: London Port Authorities, u SAD: Port of New York Authority, San Francisco Bay Transit Authority, The Tennessee Valley Authority itd.).

Značaj i moć regiona zavisi od činjenice da li je nacionalna država nastala ujedinjenjem nezavisnih država - slučaj SAD, [vajcarske i Nemačke ili je region nastao kasnije radi obavljanja određenih poslova. U prvom slučaju

regioni u velikoj meri imaju funkcije države i reč je o federacijama ili čak i konfederacijama a regioni su objektivno federalne države. U drugom slučaju se radi o regionalnim ili unitarnim državama u zavisnosti na realnu snagu, autonomiju i moć regiona. Srbija bi, eventualno mogla biti deo ove druge grupe zemalja. Danas se uglavnom govorи o Italiji i [paniji kao o regionalim državama, ali bi jačanjem regiona u Francuskoj i Britaniji, što uopšte nije nemoguće, i ove zemlje dobile isti status. U zemljama u kojima su regioni osnov za nastanak pokreta za nacionalnu nezavisnost (Severna Irska, [kotska i Vels u Britaniji, Bretanja u Francuskoj, Kvebek u Kanadi, Katalonija u [paniji i regioni u Italiji) dolazi do snažnih konfliktova s nacionalnom državom koja potencira centralizaciju iz straha od secesije. I dok na jednoj strani ove države potiskuju samostalnost regiona, [vajcarska je morala radi uključivanja u Evropsku uniju da smanji moć i nezavisnost kantona i da umesto visokog oslanjanja na neposrednu participaciju građana uvede namesto njih neke institucije predstavničke demokratije. Regioni u Srbiji bi mogli biti veoma važan oblik organizovanja koji bi u velikoj meri preuzeли deo ekonomskih i integrativnih procesa. U Srbiji su postojale Vojvodina i Kosovo i Metohija kao dve pokrajine sa objektivnim statusom regiona ali na žalost ne u modernom smislu reči. Jedno vreme, od 1974. godine su imale i elemente federalne jedinice. Da li bi celina Vojvodine bila jedan region ili bi je činila tri regiona: Srem, Banat i Bačka? Nameće se takodje i pitanje da li bi isti status trebalo da dobiju i drugi delovi Srbije (na primer [umadija sa centrom u Kragujevcu, zapadna Srbija, Raška Srbija s centrom u Užicu, južna Srbija - Niš, Istočna Srbija itd). Da li region mora biti obavezna jedinica lokalne vlasti koja bi pokrila teritoriju cele Srbije ? Funkcionalni princip bi to možda moga dovesti pod zank pitanja ali u prilog obaveznosti bi išla potreba za istom pozicijom građana Srbije. Opet bih naglasila značaj ekonomskih procesa u utvrđivanju ove regionalne strukture kao i svest da teritorijalna organizacija koja nema duboko funkcionalnu opravdanost može biti samo nova zabluda preterane institucionalizacije i stvaranja novog birokratskog balasta sa kojim moderne države svuda u svetu uporno vode borbu. Manjkavost i ograničenost ovakvih analiza je u tome što nijedan autor u ovim predviđanjima ne vidi nijedan region u Srbiji "razliven" i po teritorijama okolnih zemalja a smisao regiona danas je u velikoj meri praćenje ekonomskih tokova i zakonitosti koje ne poznaju nacionalne granice (na primer špansko - francuski, francusko - italijanski - švajcarski, francusko - nemački regioni itd.). Proses uvođenja regiona, utvrđivanje njihovih granica, specifičnosti i konkretnih funkcija bio bi svakako orijentisan kako specifičnošću delova Srbije tako i objektivnim, ekonomskim i tržištno razvojnim potrebama i procesima integracije, za koje je potrebno vreme da bi u potpunosti došle do izražaja. Iskustva Evrope kao i iskustva zemalja koje su uveliko ušle u procese evropske integracije mogu, u ovim procesima regionalnog strukturiranja, biti veoma značajne.

d) Centralna država dobija u ovim procesima veoma važnu funkciju nadgledanja zakonitosti rada kao i funkciju partnera lokalnoj vlasti. U nekim zemljama to je funkcija koju je centralna vlast uvek i imala ali u nekim drugim (kao što je Francuska) ova pozicija predstavlja značajno smanjivanje nadležnosti i promena načina funkcionisanja. Kod nas bi kreiranje ovakve moderne države i ovakvog njenog načina funksionaisanja i rada bila jedan od najznačajnijih rezultata demokratizacije.

D) Odnos lokalne sa drugim nivoima vlasti

Tip odnosa između raznih nivoa vlasti i dalje je najbolji indikator postojanje unitarne, regionalne ili federalne države. Specifičnost savremenog trenutka je u tome da iako su procesi decentralizacije i jačanje lokalne autonomije prisutni, oni su snažno ograničavani centralnom vlašću. Savremena tehnologija, moćna i sveobuhvatna komunikacija i rast nacionalne i integriruće svetske ekonomije u velikoj meri ipak daju presudnu ulogu centralnoj vlasti. Ipak, opredeljujući tip odnosa između ovih nivoa vlasti je partnerski. Pored konkurenčije koja je neizbežan deo političkog ambijenta, saradnja i kooperacija su imperativi uspešnog upravljanja i funkcionisanja moderne države i vlasti. Tako je na primer Francuska, radi prihvatanja standarda evropske zajednice, morala da napravi velike i radikalne izmene kako u sferi organizacije i funkcionisanja države tako i u organizaciji lokalne vlasti koja dobija, do nedavno, nezamislivo veliku autonomiju. 1982 godine u Francuskoj je donet zakon kojim je regionima data autonomija u cilju veće nezavisnosti lokalne vlasti od centralne države. U Britaniji [kotska i Vels traže veću autonomiju. Građani ove dve oblasti su na referendumu odbili predlog Britanskog parlamenta o ograničenoj autonomiji tako da još uvek ne postoji konsenzus o prihvaljivom stepenu njihove autonomije. Katalonija u [paniji ili neki od italijanskih regiona traže status veće autonomije tj. federalnih jedinica što bi [paniju, Italiju pa i Britaniju uvelo iz reda unitarnih u red federalnih zemalja. Odnosi nivoa vlasti u Srbiji davali bi primat lokalnoj zajednici kao osnovi i temelju sistema vlasti. Ostali oblici i nivoi vlasti bi pre svega bili funkcionalni (postojala bi fleksibilnost u pogledu obaveznosti stvaranja ovih zajednica). Organi vlasti okruga i regiona bi se birali neposredno na lokalnim izborima. Izmedju nivoa vlasti postoji naglašeno partnerski, saradnički odnos. Zastupam mišljenje da ne treba poštovati tražiti "simetrična" rešenja. Smatram da je bolje stvoriti različite mogućnosti i opcije funkcionalnog organizovanja (okruzi ali i funkcionalne zajednice) za koje bi se građani opredeljavali prema realnom potrebama. Na taj način se mogu fleksibilnije obezbedjivati efikasnost i adekvatno pružanje usluga.

E) Tip lokalnih izbora

Način izbora predstavničkog organa je jedan od načina kvalitetnijeg predstavljanja grada i lokalne sredine (česti su mešoviti modeli izbora) kao i razvijanje brojnih i raznovrsnih metoda preciznog kreiranja misija razvoja i poslova, bolje merljivosti efekata i preciznije kontrole procesa upravljanja.

I ovde se anglosaksonski sistem jako razlikuje od evropskog - kontinentalnog. Američki sistem vlasti daje važno mesto izvšnim organima te je veoma često predstavništvo svedeno na rudimentarnu formu. Veća američkih lokalnih zajednica pa i velikih gradova su za evropska shvatana i standarde prilično mala (Huston sa 2 miliona stanovnika ima veće koga čini 8 članova). Nasuprot tome u Evropi su veća daleko brojnija a proces izbora ima veliki značaj, što u principu očekujem da će i nadalje biti osobina i lokalnih zajednica u Srbiji. Uglavnom postoje dva različita sistema izbora: proporcionalni i većinski ali se kao treći javlja i "mešoviti" tip izbora. Tako su na primer, u SAD lokalni izbori sve češće mešovito znači da se jedan broj članova veća bira na opštim izborima a preostali po oblastima grada (wards). Najvažnije determinante za opredeljivanje za jedan ili drugi tip izbora su kompleksnost lokalne zajednice, socijalna homogenost ili heterogenost a tek na kraju po značaju treba da dodju partijski interesi i razlozi. Pri izborima je bitno imati u vidu nekoliko principa:

- pri utvrđivanju broja, veličine i strukture izbornih jedinica dobro je i načelno demokratsko rešenje kojim se utvrđuje da odstupanje u broju birača različitih izbornih jedinica ne može biti veliko (relativna ujednačenost izbornih uslova za sve gradjane).

- zatim da se putem izbora obezbedi što je moguće adekvatnije predstavljanje populacije date opštine (grada) po socijalnim, polnim, kulturnim, obrazovnim, etničkim i drugim osobinama. To je razlog zbog koga većina zemalja ide na mešovite sisteme lokalnih izbora (svojevrsnu kombinaciju većinskog i proporcionalnog sistema)

- bilo bi dobro da uloga političkih partija ne bude preterano jaka (u SAD se u 60% lokalnih zajednica izbori ne sprovode od strane partija). Međutim u Evropi je to redje slučaj. Ako partije učestvuju u izborima bitno je da se pri završetku izbora odbornici opštinske skupštine počnu raditi kao tim koji se u svom radu rukovoditi pre svega javnim dobrom i opštlim interesima građana te opštine - grada. Rešenja koja su kod nas postojala i kojima se partijama daje mogućnost da smenjuju svoje odbornike drugima održava poslušnički mentalitet i štetan je po celinu sistema. S druge strane održavanje stranačkih razmirača u radu skupštine može samo da šteti kvalitetu rada ovog i drugih tela što je suprotno smislu postojanja ovih institucija. Lokalne vlasti u skandinavskim zemljama posvećuju upravo ovim aktivnostima veliku pažnju.

Ovo je deo aktivnosti za koje je od presudnog značaja stepen razvoja (i stalno razvijanje) političke kulture, tolerancije, saradnje i timskog rada. Zanimljivo je rešenje panaširanje u gradovima i lokalnim zajednicama Baden Virtenberga i jednog broja drugih nemačkih dražava. To je kompleksan izborni sistem putem koga građani svojih, na primer, 48 glasova kombinuju i razdeljuju kandidatima na listi u vrednostima od 1-3 (ukupan broj glasova zavisi od broja odbornika koji ulazi u veće). Glasacki listić se popunjava kod kuće i ostavljen je dug period vremena da se osmisli rešenje. Ovo je tek jedan od mnogih pokušaja da se poboljša kvalitet samog čina izbora, da lokalni organi vlasti što adekvatnije predstave lokalnu zajednicu i posledično da se obezbedi što je moguće veća identifikacija birača sa izabranima u cilju obezbeđivanja što veće odgovornosti i što boljih efekata rada uopšte.

E) Lokalne finansije

Finansijska autonomija je dobar pokazatelj stepena ostvarene lokalne samouprave. Samo sistem lokalnih finansija koji obezbeđuje dovoljne, sigurne i stalne prihode lokalnim vlastima omogućava njeno normalno funkcionisanje. Dosadašnji sistem lokalne samouprave u Srbiji je pokazao čitav dijapazon mogućnosti pritisaka centralne vlasti na lokalnu vlast i ometanje njenog rada putem finansijskih instrumenata. Primena tih instrumenata i postojanje takvih odnosa ugrožava same temelje i smisao lokalne samouprave. Novi način upravljanja se u velikoj meri tiče i načina upravljanja novcem. Sistemi lokalnih finansija su veoma kolebljivi i oni se razlikuju od zemlje do zemlje. Sistemi lokalnih finansija su dosta kolebljivi i promenljivi. Ipak, grubo govoreći, postoje tri modela finansiranja lokalnih vlasti: u prvom država ubira porez za svoje aktivnosti a lokalne vlasti ubiraju svoj deo poreza koji je fikan i siguran i sa njim nesmetano raspolažu. To je slučaj sa Velikom Britanijom, SAD, Kanadom, Australijom, Novim Zelandom, skandinavskim zemljama i Japanom. Drugi model karakteriše da lokalne vlasti neposredno ubiraju samo neznatan deo poreza. Država ubira najveći deo poreza i deo prenosi lokalnom vlastima za realizovanje njihovih aktivnosti. Obično zakon reguliše minimalnu visinu davanja. Otuda ovaj model daje delimičnu finansijsku autonomiju i delimičnu sigurnost lokalnim vlastima i postoji u Francuskoj, Belgiji, Danskoj i Holandiji. Treći model finansiranja lokalnih vlasti podrazumeva sistem u kom centralna država (ili njen deo) ubira sve poreze i onda po svom nahodjenju deo daje lokalnim vlastima tj. lokalnim zajednicama. U ovom sistemu lokalna samouprava ima najmanju finansijsku autonomiju i sigurnost. Varijacije ovog modela su prisutne u Nemačkoj, Austriji, Španiji i Portugaliji. Treba napomenuti da nigde ne postoje čiste forme i modeli finansiranja. Sistem lokalnih poreza i finansija je po pravilu jako kolebljiv i promenljiv ali je opšta

tendencija ista. Naime, jačanje autonomije lokalnih vlasti znači širenje njenih mogućnosti ekonomskog jačanja, veće ekonomske samostalnosti, novih načina prikupljanja sredstava kroz razna privatno javna partnerstva i finansijske aranžmane kao i uvodjenje brojnih fleksibilnih finansijskih instrumenata da bi se novcem raspolagalo na bolji, efikasniji i mudriji način. U vreme recesije centralne vlasti daju manje za troškove lokalnih vlasti ali se zato otvara mogućnost da lokalne vlasti same nadomestite ta sredstva uvodjenjem nekih novih poreza. U italijanskim gradovima su uvedeni porezi na samozapošljavanje, na opštinsku svojinu, na usluge i čitav niz drugih poreza u paketu reforme gradskih poreza. U Francuskoj su uvedeni operativni fondovi radi efikasnijeg upravljanja novcem a u SAD je reforma upravljanja i počela zahtevima lokalnih vlasti za daleko fleksibilnijim finansijskim i budžetskim rešenjima, što je prešlo u reformu čitavog budžetskog i finansijskog sistema. U američkom sistemu lokalnih vlasti između ostalog lokalne vlasti konkurišu raznim projektima za novac te se preraspodela i unutar sistema vrši putem konkurenциje najboljim projektima. Sećenje budžeta usled recesije dovodi do većeg prisustva blok davanja (novac se namenski odvaja za neke opštne probleme države u celini ali se raspoređuje lokalnim zajednicama - kriminal, podsticanje ekonomskog razvoja itd.) i deoničkih primanja kao važnih instrumenata kojima se smanjuje moć federacije, vrši se restrukturiranje pa i demokratizacija ovih davanja. Centralna vlast projekte lokalne vlasti doživjava i kao deo aktivnosti koje su bitne i za njih na globalnijim nivoima (još jedna potvrda partnerskih odnosa). Iz tog sistema ističem: katedorička davanja kao davanja za strogo odredjene ciljeve mogu biti davanja za projekte, davanja po formuli i kombinovano davanja po projekt - formuli. Ovo su samo neke od konkretnih institucija kojima se i kroz finansijski i budžetski sistem podržavaju ekonomski odnosi i preduzetnički način upravljanja. Zanimljiva je institucija poreskog referendumu kojim se gradjani opredeljuju koliko novca će za koje svrhe dati kroz porez, dobijajući tačan uvid u strukturu poreza i rashoda; ovo je još uvek važan mehanizam lokalnih ali i drugih vlasti u SAD i zemljama Skandinavije. Savremeni modeli i sistemi lokalne samouprave su, kako sam rekla, preduzetnički. To znači da se u svetu lokalna vlast (baš kao i drugi nivoi vlasti) ponašaju sve više kao ekonomski subjekti koji i sami stvaraju profit i zaradjuju novac a ne samo troše. Ispostavilo se da lokalne zajednice imaju mehanizme i načine da podstiču ekonomski razvoj svoje sredine i to koristeći se širokim arsenalom sredstava i instrumenata. Veoma često ranije tradicionalne poslove lokalne zajednice bivaju putem konkursa dodeljene privatnim agencijama (čišćenje, snabdevanje električnom energijom, gasom itd.). Dosadašnji zakoni o lokalnoj samoupravi u Srbiji su lokalnu vlast i zajednice finansijski držali u zavisnoj poziciji. Jedna od novina u poslednjem zakonu je bilo rešenje da opštine mogu za obavljanje svojih poslova angažovati

privatna i fizička lica kao i osnivati javne službe. To je dobro i zanimljivo rešenje jer ide ka većoj funkcionalnoj fleksibilnosti ali je parcijalan i za njegove prave efekte neophodan je odgovarajući ekonomski ambijent koji se može obezbediti samo odgovarajućom ekonomskom reformom. Polje finansija, budžeta i preraspodele je svakako važan prostor modernizacije države i lokalne vlasti tako da i u našim normativnim aktima mora biti adekvatno uredjen i tako biti uporiste uspešnom funkcionisanju celine sistema.

F) Lokalna vlast i ekonomski razvoj

Preduzetnička priroda lokalne zajednice je nastala usled ekonomske krize i recesije, usled pada koncepta države blagostanja, kao i usled nužnosti uvodjenja drugačijeg načina upravljanja. Privatizacija u javnom sektoru podrazumeva kako promenu tipa svojine (privatizacija bolnica, škola ali i nastanak brojnih agencija koje obavljaju delatnosti koje su bile monopolizovane od strane javnog sektora) tako i orientaciju različitih javnih preduzeća na daleko fleksibilniju organizaciju i način rada i nagradjivanja po uzoru na privatni sektor. Linija razgraničenje privatnog i javnog sektora je znatno pomerenja u odnosu na poziciju od pre dvadesetak godina i to je verovatno najuočljivije u lokalnoj zajednici. Dolazi do promene funkcija i načina rada lokalnih vlasti, koja se naziva preduzetnička i znatno više i drugačije nego ikada do sada, utiče na ekonomske procese i razvoj lokalne zajednice. Lokalna vlast nije više samo receptor promena iz šireg pravnog, političkog i ekonomskog okruženja, već ona postaje i sama nosilac tih promena, njihov podstrekac i kreator. Tip organizacije lokalne vlasti se menja - njene institucije su fleksibilnije, koristi znanje profesionalaca i postaje otvorena za promene: podstiče lokalnu inicijativu, bolje koristi lokalne izvore, potencijale kao i talente svojih građana. Lokalna vlast ima za cilj pre svega privlačenje kapitala na svoju teritoriju kao i njegovo dalje uvećavanje. Postoji čitavo bogatstvo oblika i načina rada lokalnih vlasti u ovoj oblasti u različitim zemljama a privatno - javna ili privatna partnerstva su sve prisutniji način novog angažovanja lokalne zajednice u ekonomskom razvoju.

Ovo je novo polje rada koje istraživači tek počinju da prate ali i te prve studije ukazuju na veliku raznovrsnost ove institucije, na različitu snagu, kapital, aktere, polja delatnosti i ciljeve koje se ostvaruju kroz ove projekte. Najčešće polje delatnosti je najuočnjije rečeno u prilagodjavanju ljudskih resursa u lokalnim zajednicama novim ekonomskim potrebama i promenama, a konkretnije u informisanju biznisa o novim tendencijama (promena klime, imidža i stavova biznisa), zatim obnova lokalne infrastrukture, pomoći u otvaranju novih preduzeća, pružanje nove vrste usluga, kreiranje inovacija, novih tehnologija i veština, transfer tehnologije i njegova primena itd.

Inicijatori nastanka privatno javnih projekata su najčešće lokalne zajednice a najčešći saradnici su im privatne firme (u SAD i Velikoj Britaniji su one glavni oslonac i promoter ovih projekata), dobrovoljne delatnosti i drugi nivoi lokalne vlasti. Centralna vlast, Evropska unija, obrazovne i druge institucije se javljaju znatno redje. Prosečno je u realizacije ovih projekata uključeno između šest i sedam aktera a raspon se kreće i do dvadeset tri. Najznačajniji akteri uz lokalnu vlast su privatne firme, dobrovoljni sektor, drugi nivoi lokalne vlasti, zatim centralna vlast, komore (u Nemačkoj su komore prisutne u 90% svih pokrenutih projekata, ali već u Britaniji i SAD je to redji slučaj), zatim agencije za trening, razvojne kompanije (veoma značajne u Nemačkoj), banke, obrazovne, zdravstvene institucije (prisutne više u Velikoj Britaniji i SAD) i drugi subjekti u zavisnosti od vrste projekta. U Nemačkoj postoje inovacioni centri: njih 66 u 59 gradova koji u saradnji sa sindikatima sprovode veoma značajne delatnosti prilagodjavanja novim uslovima rada, razvoju novih tehnologija (pre svega tzv. okolinske - čiste - tehnologije: Hamburg), novih vještina (Detmold) kao i traženja novih tržišta. Ovi projekti su razvijeni u južnim državama Nemačke (Baden Virtenberg, Bavarska i Severnorajska Vestfalija) a na severu se javlja interregionalna saradnja za obnovu severne Nemačke (tzv. Unternehmenkuratorium Nord" sa sedištem u gradu Kaselu). Snaga ovih projekata može biti veoma raznovrsna. Izražena u kapitalu ona se kreće od 20 000 DM do 6 miliona DM. Ipak su u materijalnom pogledu najveći donatori centralna vlasti i Evropska zajednica (za evropske države). Status ovih partnerstava može biti veoma raznovrstan: najčešće su to korporacije, zatim ugovorna udruženja, redje fondacije itd. Razvojne kompanije su posebno u Nemačkoj postale značajni činioци realizacije ovih projekata pre svega zahvaljujući svojoj nezavisnosti (privatne su), neopterećenosti pravilima i birokratijom koje imaju javne institucije kao i fleksibilnošću pri odlučivanju. U SAD, Velikoj Britaniji, skandinavskim zemljama, Austriji, [vajcarskoj, Francuskoj ovi projekti se sve više odvijaju uz stručno vodjenje menadžera i agencija koji primenjuju veoma važna znanja iz oblasti menadžerstva, preduzetništva, finansija i logike razvojnih ekonomskih i političkih procesa u svetu. Otuda svet lokalnih vlasti ostaje nezaobilazno polje politikološke analize u traganjima za pulsom razvoja civilnog društva i demokratije uopšte.

U Evropskim državama se dakle, u većoj meri preuzimaju principi a redje institucije preduzetničkog upravljanja. Ipak ima izuzetaka: tako, na primer, u južnim državama Nemačke koje su u velikoj meri preuzele preduzetnički način i principe upravljanja (Bavarska i Baden Virtemberg) gradonačelnik se bira neposredno od strane građana (jak gradonačelnik) i on je u isto vreme i šef izvršne vlasti kao i predsednik veća, po uzoru na američke modele. 1991. godine u Hesen je uvedena institucija direktora grada. Severnorajska Vestfalija je 1992. godine htela da uvede model gradske i

opštinske vlasti po uzoru na Bavarsku ali je strah političara da mogu izgubiti pozicije odložio ovu reformu do 1999. Skandinavske zemlje imaju veoma zanimljiva rešenja. [vedska kao i Danska, Norveška i Finska imaju specifičan sistem lokalne vlasti u kom lokalna vlast ima jak ustavni status, relativno visok stepen političke autonomije i finansijske nezavisnosti. Lokalna vlast ima formu "veće - savet" ali su procesi i odnos javno privatno veoma specifični i zanimljivi. Talas decentralizacije je u [vedskoj krenuo još šezdesetih godina, da bi se sedamdesetih većina odluka u opštinama donosila što neposrednije: formiranje veća suseda (država blagostanja je dala mnoge funkcije lokalnoj vlasti) i kasnih osamdesetih razne funkcije opštine se privatizuju (privatne agencije) ili se prenese na interesne organizacije (pobeda partija desne koalicije 1991. ima za posledicu naglašeno tržišnu orijentaciju, konkurenčiju u pružanju javnih usluga i jačanje privatnog sektora). Formiranje institucije veća korisnika usluga koja treba da predstavlja ravnotežu privatnog i opštег interesa, izuzetno je zanimljiv pokušaja da se reše složene relacije i uspešno obave poslovi lokalnih zajednica danas. Orebro je eksperimentalna opština u [vedskoj koja se aktivno uključivala u ove procese i uspešno razvijala pomenute institucije. Upravljanje školama, zdravstvenim uslugama, regulisanje osiguranja, kao i odnosa između opština i sindikata još uvek spadaju u oblasti koje uglavnom nisu tržišno regulisane. Ostale delatnosti uveliko podležu procesima tržišnih zakonitosti. Odnos centralno - lokalno se još balansira a linija razgraničenja političko - nepolitičko je još uvek mutna i nejasna. Ovi procesi i iskustva su veoma inspirativni za ugledanje i obogaćivanje sfere lokalne samouprave u Srbiji. U ovoj ranoj fazi bitno je normativnim sistemom ostaviti dovoljno prostora realnom životu i njegovim potrebama. Javne usluge ponekad radi ekonomičnosti traže jedinstveno obavljanje na većoj teritoriji da bi se isplatile. Otuda dolazi do nastanka partnerstva i funkcionalnih integracija lokalnih zajednica čak i u sredinama sa njihovim tradicionalno veoma naglašenim identitetom i samostalnošću - Francuska, [vajcarska, Austrija. U SAD, Velikoj Britaniji i Skandinaviji brojne privatne agencije se uključuju putem konkursa u poslove pružanja usluga (čišćenje, dovod električne energije, vode, gase, očuvanje životne sredine) a mnoge delatnosti kao što su zdravstvo, obrazovanje itd. (Britanija, Skandinavija) prelaze na nove načine preduzetničkog upravljanja, finansiranja i rada. U Francuskoj, Austriji i [vajcarskoj na primer, ove poslove obavljaju zajedno privatne i javne tj. državne agencije.

G) Kontola i merenje pružanja usluga

Sastavni deo strateškog i preduzetničkog upravljanja u lokalnoj zajednici je proces kontrole svih faza u procesu pružanja usluga. To podrazumeva preciziranje kriterijuma i standarda kojima se meri kako kvalitet

usluga i stanje u raznim oblastima: školstvo, zdravlje, čišćenje, održavanje zdrave životne sredine, bezbednosti na putevima-saobraćaj, tako i postignuti rezultati. Konkurs je važan instrument da se obezbedi set objektivno najkvalitetnijih i najefektnijih usluga ali su i mehanizmi merenja i stalnog praćenja svih faza rada veoma bitne. Mehanizmi fleksibilnog nagradjivanja zaposlenih prema učinku predstavlja veoma značajan motivacioni mehanizam koji utiče da ovaj sistem uspešno funkcioniše. Ustavi i odgovarajući zakoni treba da naprave dovoljan i podsticajan razvojni ambijent, koji bi uključio Srbiju u integracione procese u Evropi.

Zaključci i preporuke

U ovom završnom delu bih naglasila neke osnovne zaključke i preporuke vezane za ustavno uredjenje i reformu sistema lokalne samouprave. Preduslov reforme lokalne samouprave je radikalna reforma:

A) ekonomskog sistema koja podrazumeva :

- privatizaciju
- konačno prelazak na tržišnu ekonomiju i privredu
- radikalno treba smanjiti državno - ekonomski intervencije i prepustanje mnogih važnih regulatornih uticaja tržištu

B) političkog sistema i države što znači:

- garantivanje zaštite ljudskih prava i sloboda
- utemeljenje pravne države
- decentralizacija, dekoncentracija i regionalizacija
- modernizacija države - ideološki neutralna, racionalna, objektivna i efikasna država
- profesionalizacija

O vrsti normi i načinu normiranja

Ustavom i zakonima bi trebalo utvrditi osnovna načela, principe i intencije a društvenim subjektima ostaviti dovoljno slobode da ureduju svoje organe vlasti, odnose, finansije, delatnosti itd. na najbolji mogući način u skladu sa propisanim principima i načelima. Dosadašnji zakoni bili dosta arhaični i imali su osobine preteranog normiranja koje su na žalost gušile kreativnost i inovativnost u stvarnosti. Savremeni život je veoma dinamičan, promenljiv i složen da bi ga norma mogla do kraja uspešno urediti. Moderna država je u cilju uspešnog upravljanja i obavljanja raznovrsnih poslova i funkcija, prinudjena da koristi kreativnost, znanje i sposobnost raznih društvenih subjekata (pa i lokalne samouprave) i tako najbolje doprinosti svom razvoju i porastu opštег dobra.

Integracija u savremeni svet i Evropu traži moderan koncept lokalne samouprave koja je politiski i funkcionalan a sve više i preduzetnicki. Normativnim sistemom treba obezbediti moderan sistem lokalne samouprave i vlasti kao osnov i temelj demokratiji u društvu i jačanja temelja gradjanske države a to bi značilo:

1. obezbediti dovoljnu autonomiju lokalnoj samoupravi, precizirati i zaštititi izvore nadležnosti lokalne samouprave koja je suverena u obavljanju poslova iz te nadležnosti.

2. Stvoriti prostor za razvoj politiskog sistema što se odnosi kako na a) tip i vrstu jedinica lokalne vlasti, b) na postojanje specifične pluralne i raznovrsne mreže nivoa organizacije vlasti (opština, okrug, grad, region) i c) partnerskog tipa odnosa između nivoa, tako i d) postojanje fleksibilnog modela organizacije lokalne vlasti.

a) Pored opština kao osnovnih teritorijalnih zajednica omogućiti postojanje i raznih oblika funkcionalnih jedinica; Ustavom i zakonima treba otvariti dovoljan prostor za postojanje raznovrsnih lokalnih zajednica: seoske, gradske i velike gradove, teritorijalne i funkcionalne zajednice itd. Opšta kakvu trenutno poznajemo u pogledu veličine može biti dobra osnova sistema lokalne samouprave. Traženje najadekvatnije veličine je proces balansiranja u tržišnim uslovima i praksi između neophodnog demokratskog karaktera ove zajednice i dovoljne veličine da bi bila nosilac poslova ekonomskog razvoja, inicijativa i davanja adekvatnih usluga građanima.

b) Ustavom precizirati mogućnost ali ne i obavezu formiranja okruga, gradova i regiona uz naglašavanje pored političkih razloga izuzetan pa i presudan značaj ekonomskih i funkcionalnih razloga i principa pri i tokom opredeljivanja za svaki od ovih nivoa vlasti. Ponovo bih naglasila značaj ekonomskih procesa u utvrđivanju regionalne strukture Srbije kao i celokupne teritorijalne organizacije (postojanje okruga, gradova raznog statusa, itd) kao i svest da teritorijalna organizacija koja nema duboko funkcionalnu opravdanost lako znači preteranu institucionalizaciju i birokratizaciju. Za očekivati je da ta struktura bude funkcionalna ali i asimetrična (to je slučaj u većini razvijenih zemalja).

c) Načelno utvrditi da su odnosi između različitih nivoa vlasti pre svega partnerski a ne hijerarhijski, da se centralna vlast ne sme uplatiti u polje nadležnosti lokalne vlasti i da lokalna vlasti samo podleže, baš kao i centralna vlast, kontroli ustavnosti i zakonitosti akata, aktivnosti i rada njenih organa, funkcionera i službenika.

d) Ustavom i zakonima obezbediti organizacionu i institucionalnu fleksibilnost modela organizacije lokalne vlasti; bilo bi

dovoljno za početak dati mogućnost lokalnim vlastima da biraju između modela: jako veće - gradonačelnik, jak gradonačelnik - veće i veće - gradski menadžer i ostaviti im načelnu mogućnost kreiranja i uključivanja nekih novih aranžmana ili institucija. Ova normativna rešenja treba da su u duhu nužnosti demokratizacije lokalne vlasti ali i profesionalizacije, obezbeđivanja ekonomičnosti, uspešnosti i efikasnosti u radu lokalnih organa. I ovde napominjem da se treba čuvati preteranog normiranja i preterane institucionalizacije (balast birokratizacije). U procesu političkog i pravnog oblikovanja konkretnih institucija i aranžmana bitno je to shvatiti kao trajan proces. Za početak je preporučljivo uzeti samo osnovne i zaista neophodne institucije i razviti osetljivost za zakone tržišta, za zahteve koje nameću procesi integracije i svakako kao najvažnije u tom kontekstu posmatrane potrebe građana, raznih zajednica i društva u celini. Principi efikasnosti i utvrđivanja cene koštanja vlasti su nezaobilazni i veoma važni.

3. Obezbediti dovoljnu finansijsku autonomiju (garantovati dovoljne, sigurne i stalne izvore prihoda). Lokalne vlasti i zajednice više ne smiju finansijski i na druge načine biti držane u zavisnoj poziciji. Polje finansija, budžeta i preraspodele je svakako važan prostor modernizacije države i lokalne vlasti tako da i u našim normativnim aktima mora biti adekvatno uredjen i tako biti uporiste uspešnom funkcionisanju celine sistema. - Celina poreskog sistema treba da odraži partnerski odnos centralne i lokalnih vlasti svih nivoa, u distribuciji dobara i novca (model decentralizovane tržišne redistribucije). - Normativnim sistemom treba otvoriti dovoljan prostor za aktivnosti lokalne vlasti u privlačenju kapitala na svoju teritoriju i njegovo dalje uvećavanje. Obezbediti neophodnu podršku praksi privatno - javnih ili privatnih partnerstava kao sve prisutnjeg a u mnogim zemljama nezamenljivog načina angažovanja lokalne zajednice u ekonomskom razvoju.

4. Utvrditi demokratske osnove lokalnih izbora:

- pri utvrđivanju broja, veličine i strukture izbornih jedinica zalažati se za relativnu ujednačenost izbornih uslova za sve građane
- naglasiti princip obezbeđivanja što je moguće adekvatnije predstavljanje populacije date opštine (grada) po socijalnim, polnim, kulturnim, obrazovnim i drugim osobinama
- precizirati i ograničiti ulogu političkih partija na izborni proces. Naglasiti kao osnovni cilj izbora stvaranje skupštine koja radi u opštem interesu i za javno dobro svih građana. Preporučiti oblike slobodnog mandata za opštinske odbornike.

5. Model upravljanja

Normativnim uvodenjem i zaštitom sistema strategijskog i preduzetničkog upravljanja u celom sistemu pa i lokalnim zajednicama obezbeduju se prednosti moderne, efikasne i uspešne države i vlasti. Uredjenjem ove materije lokalnoj zajednici treba ostaviti dovoljno prostora da iskaže svu složenost svojih funkcija i poslova. Lokalna vlast više nije samo pasivan receptor razvojnih i ekonomskih tendencija i procesa već je važan nosilac tih promena, njihov podstrelkač i kreator. Otuda se menje i tip njene organizacije - institucije su fleksibilnije, koriste se znanja profesionalaca, podstiče se lokalna inicijativa, podstiče participacija građana a time se bolje koriste lokalni izvori, potencijali i talenti građana. Ovim modelom i načinom upravljanja se povećava šansa za uspešno, efikasno i relativno jeftino rešavanje i veoma kompleksnih i složenih problema savremenih lokalnih zjednica (posebno u velikim gradovima).

- Podsticati korišćenje konkursa ako nezamenljivog instrumenta u obezbeđivanju seta objektivno najkvalitetnijih i najjeftinijih usluga
- Otvoriti prostor za uvođenje mehanizama merenja i stalnog praćenja svih faza u kreiranju, obezbeđivanju i pružanju usluga (izrada kriterijuma i standarda)
- Podstići uključivanje mehanizama fleksibilnog nagradjivanja zaposlenih prema učinku (značajan motivacioni mehanizam).

SUDOVI U DECENTRALIZOVANOJ I REGIONALIZOVANOJ SRBIJI

Današnja Srbija je centralizovana država. U njoj, doduše, postoje autonomne pokrajne (Vojvodina i Kosovo i Metohija) i jedinice lokalne samouprave (opštine i gradovi), ali više kao ukrasne aplikacije Ustava, nego kao životna realnost. To naročito važi za pokrajne od kojih je jedna (Kosovo i Metohija) odavno razvlašćena a odnedavno i izopštена iz ustavnopravnog bića Srbije. Zbog toga se sve češće i sve više govori o potrebi decentralizacije i regionalizacije Srbije. Toj potrebi služi i ovaj prilog. On, zapravo, nudi jedan razuman model sudstva nove Srbije.

Ali, kako sudstvo ne može biti organizovano nezavisno od teritorijalne strukture države, prethodno valja postaviti razumno hipotetičku osnovu, na kojoj bi se regionalizovano sudstvo moglo "primiti". Tu osnovu čini - regionalizovana ćirilica. Srbija to još nije, ali će neminovno postati da bi, kao država, opstala. Decentralizovanu i regionalizovanu Srbiju su već njavili ozbiljni naučni radovi¹. Sledeći i kombinujući ideje iznete u tim radovima, usudio bih se da zamislim regionalizovanu Srbiju sastavljenu od opština - kao osnovnih područnih jedinica, okruga - kao subregionalnih zajednica opština i oblasti - kao regionalnih zajednica okruga. Naravno, morala bi se uvažiti i "stećena prava" teritorijalnih autonomija, koje bi i same bile regionalizovane opštinama, okruzima i oblastima. Takva Srbija bi, dakle, imala četvorostepenu regionalnu strukturu u okviru Republike, kao države, odnosno pokrajne, kao teritorijalne autonomije. Pokrajne bi imale široku autonomiju, ali bi neodvojivo bile integrisane u državnu strukturu Srbije.

Novoj državnoj strukturi zemlje, ne bi odgovarala organizacija sudova kakvu danas imamo. Zato bi se ona morala prilagoditi decentralizovanoj i regionalizovanoj Srbiji. To bi, dabome, bila i prilika da se sudstvo osloboди nekih svojih organizacijskih bolesti, pre svega nefiksnosti. Sudovi nisu organizovani na način koji omogućuje uspešno vršenje sudske vlasti. To se naročito odnosi na prvostepene sudove (pogotovo u gradjanskoj materiji), kod kojih se na uzimanje predmeta u rad čeka više meseci a na okončanje postupka, više godina.

Stanje nije zadovoljavajuće ni u drugostepenim sudovima. I Vrhovni sud je opsednut velikim brojem predmeta, naročito u upravnoj materiji. Ovako

¹ Akademik prof. dr Miodrag Jovičić: Regionalna država, Vajat, 1996 godina i prof. dr Dragoljub Popović: Decentralizacija i regionalizacija Srbije, Ustavna i pravna pitanja Jugoslovenske države, Beogradski centar za ljudska prava, 1999 godina.

stanje nalaže da se organizacija sudova, i nezavisno od regionalizacije, postavi tako: da prvostepeni sudovi profunkcionisu, da specijalizovani sudovi preuzmu "svoj deo" iz opštег arsenala predmeta, da apelacioni sudovi preuzmu celokupnu drugostepenu nadležnost i da Vrhovni sud postane kasacioni sud. Kako decentralizacija i regionalizacija Srbije aktualizuje ponovno osnivanje pokrajinskih vrhovnih sudova, i oni bi morali biti u "grupnom portretu" njenog budućeg sudstva.

Prvostepeni sudovi

Prvostepeni sudovi su "usko grlo" sudske vlasti. Kad bi postali prohodni, sudstvo bi se lakše oslobođilo tradicionale neazurnosti. Apsorpciona moć ovih sudova bila bi znatno uvećana ako bi ukupna inicijalna opšta sudska nadležnost bila podelejena između opštinskih i okružnih sudova, koji su se ovde već odomačili.

Opštinski sudovi, koji su do sada bili "čisti" prvostepeni sudovi, rasteretili bi se složenijih predmeta u gradjanskoj i krivičnoj materiji, ali bi zadržali celokupnu vanparničnu, zemljišnoknjižnu i beležničku materiju. Tako bi postali prvostepeni sudovi osnovnog, početnog ranga.

Okružni sudovi bi izgubili svoju drugostepenu nadležnost i postali isključivo prvostepeni sudovi, ali sa znatno šrom nadležnošću od one koju su do sada imali prvom stepenu. Pošto bi sudili u složenijim gradjanskim i krivičnim predmetima, oni bi bili prvostepeni sudovi višeg ranga. Zato bi i sudija okružnog suda imao viši rang od sudije opštinskog suda.

Na nivou i u rangu okružnih sudova, bili bi i organizovani okružni privredni sudovi i okružni radni sudovi, kao prvostepeni sudovi specijalizovane nadležnosti.

Opštinski sudovi bi bili sudovi za područja opština. Okružni sudovi bi bili sudovi za područja okruga. U opština drugih sudova ne bi bilo, dok bi u okruzima, pored okružnih sudova opšte nadležnosti, postojali okružni privredni sudovi i okružni radni sudovi, kao specijalizovani sudovi.

Stvarna nadležnost prvostepenih sudova, izražena normativno, mogla bi izgledati ovako:

Nadležnost opštinskog suda

Opštinski sud u prvom stepenu: 1) sudi za krivična dela za koja je kao glavna kazna predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do deset godina, ako za neka od njih nije predviđena nadležnost drugog suda; 2) sprovodi istragu za krivična dela iz svoje nadležnosti; 3) odlučuje o žalbama protiv rešenja istražnog sudije i o prigovorima na optužnicu; 4) odlučuje o brisanju osude, prestanku mera bezbednosti i prestanku pravnih posledica osude u domenu svoje nadležnosti;

prestanku mera bezbednosti i prestanku pravnih posledica osude u domenu svoje nadležnosti.

Opštinski sud u prvom stepenu: 1) sudi u stvarnopravnim, obligacionim, naslednim, porodičnim, stambenim i drugim gradjanskopopravnim sporovima, ako njihovo rešavanje nije povereno drugom sudu; 2) sudi u sporovima radi smetanja državine, bez obzira na svojstvo stranaka; 3) rešava vanparnične predmete; 4) određuje i sprovodi izvršenje i obezbedjenje u domenu svoje nadležnosti; 5) obavlja beležničke poslove; 6) pruža pravnu pomoć; 7) pruža međunarodnu pravnu pomoć; 8) vrši druge poslove predviđene zakonom.

Opštinski sud pruža sudsку zaštitu i u drugim predmetima za čije rešavanje nije predviđena nadležnost drugog suda.

Nadležnost okružnog suda

Okružni sud u prvom stepenu: 1) sudi za krivična dela za koje je predviđena kazna zatvora preko deset godina ili teža kazna; 2) sudi za krivična dela učinjena putem sredstava javnog informisanja; 3) sudi za krivična dela: odavanja državne tajne, pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uredjenja, izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje, razdora ili netrpeljivosti, povreda teritorijalnog suvereniteta, udruživanje radi neprijateljske delatnosti, organizovanje grupe i podsticanje na izvršenje genocida i ratnih zločina, povreda ugleda Savezne Republike Jugoslavije, povreda ugleda Republike Srbije ili druge republike u SR Jugoslaviji, povreda ugleda strane države, povreda ugleda međunarodne organizacije, povreda ravnopravnosti u vršenju privredne delatnosti, stvaranje monopolističkog položaja, izdavanje i neovlašćeno pribavljanje poslovne tajne, odavanje službene tajne, primanje mita, davanje mita, kršenje zakona od strane sudske, ugrožavanje bezbednosti leta vazduhoplova, neovlašćena proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga, omogućavanje uživanja opojnih droga, ubistvo na mah, silovanje, protivprirodni blud; 4) vodi krivični postupak prema maloletnicima za sva krivična dela; 5) sprovodi istragu za krivična dela iz svoje nadležnosti; 6) odlučuje o žalbama protiv rešenja istražnog suda; 7) odlučuje o brisanju osude, prestanku mera bezbednosti i prestanku pravnih posledica osude u domenu svoje nadležnosti; 8) vrši druge poslove određene zakonom.

Opštinski sud u prvom stepenu: 1) sudi u gradjansko pravним stvarima ako vrednost predmeta spora omogućuje podnošenje revizije, u stambenim sporovima, u sporovima o očinstvu i materinstvu, u sporovima o autorskim i drugim srodnim pravima, u sporovima o pronalascima, modelima, uzorcima, žigovima i geografskim oznakama porekla ako za njihovo rešavanje nije nadležan drugi sud, u sporovima o zaštiti prava ličnosti uključujući i naknadu

štete, u sporovima o ispravci informacije, odgovoru na informaciju i informaciji o ishodu krivičnog postupka; 2) odlučuje o sprečavanju rasturanja štampe i širenja drugih informacija, kao i o sprečavanju rasturanja ostalih štampanih stvari; 3) odlučuje o priznavanju i izvršenju stranih sudskeih i arbitražnih odluka ako nije nadležan drugi sud; 4) vrši druge poslove odredjene zakonom.

Nadležnost okružnog privrednog suda

Okružni privredni sud u prvom stepenu sudi: 1) u sporovima privrednih pravnih lica i preduzetnika (privredni subjekti) o pravima iz međusobnih privrednih odnosa ili povodom njih, kao i o autorskim i drugim srodnim pravima, pronalascima, modelima, uzorcima, žigovima i geografskim oznakama porekla; 2) u sporovima koji se odnose na brodove i plovidbu na moru i unutrašnjim vodama ili na odnose uredjene plovidbenim pravom, osim sporova o prevozu putnika; 3) u sporovima koji se odnose na vazduhoplove ili na odnose uredjene vazduhoplovnim pravom, osim sporova o prevozu putnika; 4) o sporovima o statusnim promenama preduzeća i drugih privrednih subjekata; 5) u sporovima povodom stečaja, prinudnog poravnanja i likvidacije; 6) u sporovima povodom stranih ulaganja ako nije predviđena nadležnost arbitraže; 7) u sporovima povodom upisa u sudske registar privrednih subjekata; 8) u sporovima iz drugih privrednopravnih odnosa.

Okružni privredni sud u prvom stepenu odlučuje o predmetima privrednih prestupa.

Okružni privredni sud u domenu svoje nadležnosti: 1) vodi sudske registar preduzeća i drugih privrednih subjekata za koje je to zakonom određeno; 2) sprovodi postupak stečaja, prinudnog poravnanja i likvidacije; 3) određuje i sprovodi izvršenje i obezbeđenje; 4) odlučuje o priznavanju i izvršenju stranih sudskeih i arbitražnih odluka; 5) vrši druge poslove odredjene zakonom.

Nadležnost okružnog radnog suda

Okružni radni sud u prvom stepenu sudi: 1) u sporovima povodom zasnivanja, postojanja i prestanka radnog odnosa; 2) u sporovima povodom prava i obaveza iz radnog odnosa; 3) u sporovima povodom disciplinske odgovornosti; 4) u sporovima povodom odgovornosti za štetu koju radnik prouzrokuje ili pretpli na radu ili u vezi sa radom; 5) u sporovima povodom zadovoljavanja stambenih potreba po osnovu rada; 6) u sporovima povodom zaključenja, primene ili promene kolektivnih ugovora koji nisu mogli biti rešeni pred arbitražom; 7) u sporovima iz međusobnih odnosa učesnika

kolektivnih ugovora koji nisu mogli biti rešene pred arbitražom; 8) u sporovima povodom štrajka; 9) u sporovima povodom obavezognog socijalnog osiguranja ako nije obezbeđena sudska zaštita u upravnom sporu; 10) u sporovima povodom maticne evidencije; 11) u sporovima povodom imenovanja, razrešenja ili postojanja organa u pravnim licima.

Okružni radni sud u domenu svoje nadležnosti: 1) određuje i sprovodi izvršenje i obezbeđenje; 2) odlučuje o priznavanju i izvršavanju stranih sudskeih i arbitražnih odluka; 3) vrši druge poslove odredjene zakonom.

Apelacioni sudovi

U drugom stepenu sudili bi apelacioni sudovi. Oni bi odlučivali o žalbama protiv odluka svih prvostepenih sudova i ne bi imali nikakvu vlastitu prvostepenu nadležnost. S obzirom na karakter prvostepenih sudova, postojali bi apelacioni sudovi opštne nadležnosti i apelacioni sudovi specijalizovane nadležnosti.

Apelacioni sudovi opštne nadležnosti odlučivali bi o žalbama protiv odluka opštinskih i okružnih sudova.

Apelacioni sudovi specijalizovane nadležnosti bili bi apelacioni privredni sudovi i apelacioni radni sudovi. Apelacioni privredni sudovi bi odlučivali o žalbama protiv odluka okružnih privrednih sudova, dok bi apelacioni radni sudovi odlučivali o žalbama protiv odluka okružnih radnih sudova.

Odluke apelacionih sudova bile bi pravnosnažne, pa bi se moglo pobijati vanrednim pravnim sredstvima.

Apelacioni sudovi bi bili sudovi za područja oblasti.

Stvarna nadležnost apelacionih sudova, izražena normativno, mogla bi izgledati ovako:

Nadležnost apelacionog suda

Apelacioni sud: 1) odlučuje o žalbama protiv odluka opštinskih i okružnih sudova; 2) rešava sukobe nadležnosti između prvostepenih sudova opštne nadležnosti; 3) vrši druge poslove odredjene zakonom.

Nadležnost apelacionog privrednog suda

Apelacioni privredni sud: 1) odlučuje o žalbama protiv odluka okružnih privrednih sudova; 2) rešava sukobe nadležnosti između okružnih privrednih sudova; 3) vrši druge poslove odredjene zakonom.

Nadležnost apelacionog radnog suda

Apelacioni radni sud: 1) odlučuje o žalbama protiv odluka okružnih radnih sudova; 2) rešava sukobe nadležnosti izmedju okružnih radnih sudova; 3) vrši druge poslove odredjene zakonom.

Upaljni sudovi

Upalne sporove, koje sada rešavaju Vrhovni sud Srbije i okružni sudovi, preuzeli bi upalni sudovi, kao sudovi specijalizovane nadležnosti. Trebalo bi osnovati: upalni sud za teritoriju Republike i upalni sud za teritoriju svake pokrajine.

Upalni sud Republike odlučivao bi o zakonitosti upalnih akata donesenih na osnovu republičkih propisa, kao i lokalnih propisa za čije izvršenje nisu nadležni organi u pokrajini.

Upalni sud pokrajne odlučivao bi o zakonitosti upalnih akata donesenih na osnovu pokrajinskih propisa, kao i lokalnih propisa za čije izvršenje su nadležni organi u pokrajini.

Upalni sudovi bi donosili pravnosnažne presude, koje bi se mogle pobijati samo vanrednim pravnim sredstvima.

Stvarna nadležnost ovih sudova, izražena normativno, mogla bi izgledati ovako:

Nadležnost upalnog suda Republike

Upalni sud Republike: 1) sudi o zakonitosti upalnih akata donesenih na osnovu republičkih propisa, kao i lokalnih propisa za čije izvršenje nisu nadležni organi u pokrajini; 2) odlučuje o sukobu nadležnosti upalnih organa i organizacija, za čije rešavanje nije nadležan upalni sud pokrajne; 3) vrši druge poslove odredjene zakonom.

Nadležnost upalnog suda pokrajne

Upalni sud pokrajne: 1) sudi o zakonitosti upalnih akata donesenih na osnovu pokrajinskih propisa, kao i lokalnih propisa za čije su izvršenje nadležni organi u pokrajini; 2) odlučuje o sukobu nadležnosti upalnih organa i organizacija na teritoriji pokrajne; 3) vrši druge poslove odredjene zakonom.

Vrhovni sudovi

U sadašnjoj centralizovanoj Srbiji postoji jedan Vrhovni sud. Novoj decentralizovanoj Srbiji, to ne bi odgovaralo. Preobražaj "ukrasne" autonomije u stvarnu i iskrenu autonomiju, ne može uspeti bez "decentralizacije" najvišeg suda u Republici. On bi morao dobiti "partnera" u vrhovnim sudovima pokrajna. Zašto - vrhovni sud pokrajne? Autonomija (autos - sam, nomos - zakon) podrazumeva pokrajnu, kao "zakonodavni subjekt"². Stoga, autentične autonomije nema bez pokrajinskih zakona, koje donosi pokrajnska zakonodavna vlast, oličena u pokrajinskom parlamentu. Tamo gde postoji pokrajinska zakonodavna vlast, moralo bi, zbog načela podele vlasti, da postoji i pokrajinska izvršna vlast, koju oličava pokrajinska vlada i pokrajinska sudska vlast, koju reprezentuje pokrajinski vrhovni sud. Politička vlast zemlje saglasila se, u Rambujeu, sa osnivanjem Vrhovnog suda Kosova i Metohije. Nezamislivo je da ga u toj pokrajini bude a da ga nema u Vojvodini, koja je svoju autonomiju "unela" u Srbiju, za razliku od Kosova i Metohije, koji su autonomiju dobili u Srbiji. Regionalizovana Srbija bi, otuda, imala: Vrhovni sud Republike - kao najviši sud u zemlji, Vrhovni sud Vojvodine - kao najviši sud Pokrajne Vojvodine i Vrhovni sud Kosova i Metohije - kao najviši sud Pokrajne Kosova i Metohije.

Nadležnost Vrhovnog suda Republike prostirala bi se na čitavoj njenoj teritoriji. To znači i na teritoriji pokrajna, ali u meri koju određuju Ustavom utvrđena prava i dužnosti Republike.

Nadležnost Vrhovnog suda pokrajne, prostirala bi se na teritoriji pokrajne, u okvirima njenih Ustavom utvrđenih prava i dužnosti.

Svi prvostepeni i apelacioni sudovi u zemlji primenjivali bi republičke propise. Prvostepeni i apelacioni sudovi u pokrajnama primenjivali bi, pored republičkih propisa, i pokrajinske propise. Lokalne propise primenjivali bi mesno nadležni prvostepeni sudovi i njima odgovarajući apelacioni sudovi. O vanrednim pravnim sredstvima protiv pravnosnažnih sudskeh odluka donesenih na osnovu republičkih propisa i lokalnih propisa izvan pokrajina, odlučivao bi Vrhovni sud Republike. O vanrednim pravnim sredstvima protiv pravnosnažnih sudskeh odluka donesenih na osnovu pokrajinskih propisa i lokalnih propisa u pokrajini, odlučivao bi vrhovni sud pokrajne.

Vrhovni sudovi, bi, po svom karakteru, bili kasacioni sudovi. Osim što bi odlučivali o vanrednim pravnim sredstvima, oni bi utvrđivali i načelne pravne stavove radi obezbeđivanja jedinstvene primene propisa u okviru njihove nadležnosti. Načelni pravni stavovi Vrhovnog suda Republike bili bi

² Prof. dr. Ratko Marković: Ustavno pravo i političke institucije, "Službeni glasnik", 1995 godina, strana 533.

obavezni za sve sudove u zemlji, dok bi načelni pravni stavovi Vrhovnog suda pokrajne bili obavezni za sve sudove u pokrajini.

Naravno, vrhovni sudovi bi obavljali i druge poslove predvidjene zakonom.

Stvarna nadležnost vrhovnih sudova, izražena normativno, mogla bi izgledati ovako:

Nadležnost Vrhovnog suda Republike

Vrhovni sud Republike: 1) odlučuje o vanrednim pravnim sredstvima protiv sudskeih odluka donesenih na osnovu republičkih propisa i lokalnih propisa izvan pokrajina; 2) utvrđuje načelne pravne stavove radi jedinstvene primene propisa u Republici; 3) daje mišljenja o nacrtima republičkih propisa; 4) razmatra primenu republičkih propisa; 5) analizira i ocenjuje rad sudova u Republici; 6) rešava sukobe nadležnosti između sudova u Republici, kad za to nije nadležan vrhovni sud pokrajine; 7) vrši druge poslove odredjene zakonom.

Nadležnost vrhovnog suda pokrajne

Vrhovni sud pokrajne: 1) odlučuje o vanrednim pravnim sredstvima protiv sudskeih odluka donesenih na osnovu pokrajinskih propisa i lokalnih propisa u pokrajini; 2) utvrđuje načelne pravne stavove radi jedinstvene primene propisa u pokrajini; 3) daje mišljenja o nacrtima pokrajinskih propisa; 4) razmatra primenu pokrajinskih propisa; 5) analizira i ocenjuje rad sudova u pokrajini; 6) rešava sukobe nadležnosti između sudova u pokrajini; 7) vrši druge poslove odredjene zakonom.

Izbor sudija

Sudovi su, po definiciji, samostalni i nezavisni državni organi. Stoga je sudska funkcija eminentna državna funkcija. To mora ostati i u regionalnoj državi. Zato regionalno sudstvo mora biti integrисано i u strukturu takve države. To mora doći do izražaja i pri izboru sudija.

Sistemu podele vlasti najviše odgovara da sudije bira posebno vanparlamentarno i vanvladino telo, sastavljeno od sudija, koje imenuje najviši sud, i pravnih stručnjaka, koje imenuje parlament, u kome sudije imaju većinu. To telo se može zvati visoki sudska savet, a postojalo bi u Republici i u obe pokrajine.

Visoki sudska savet Republike birao bi sam sudije svih sudova, osim sudova u pokrajinama.

Visoki sudska savet Republike i visoki sudska savet pokrajne birali bi

zajedno sudije svih sudova u pokrajni, osim vrhovnog suda pokrajne.

Visoki sudska savet pokrajne birao bi sam sudije vrhovnog suda pokrajne.

Isti pravilo bi važilo i kod razrešenja sudija.

Nadležnost visokog sudskega saveta u izboru sudija, izražena normativno, mogla bi izgledati ovako:

Nadležnost visokog sudskega saveta

Visoki sudska savet Republike bira sudije svih sudova, osim sudova u pokrajinama.

Visoki sudska savet Republike i visoki sudska savet pokrajne biraju sudije svih sudova u pokrajni, osim vrhovnog suda pokrajne.

Visoki sudska savet pokrajne bira sudije vrhovnog suda pokrajne.

PARLAMENTARIZAM

- Problemi reprezentacije i unutarparlamentarni život -

UVODNE NAPOMENE

U ovom prilogu biće osvetljena dva aspekta parlamentarizma: parlamentarizam kao institucionalno - organizacioni izraz principa reprezentacije i unutarparlamentarni život. Predmet pažnje je parlament kao središnja institucija parlamentarizma »kao manje ili više institucionalizovani skup predstavnika društva ili pojedinih društvenih slojeva na kome se vode otvorene rasprave o političkim pitanjima i odlučuje odnosno utiče na donošenje ključnih odluka u javnim poslovima» (V. Vasović, 1993/974). Metodološki, oba pitanja biće analizirana kroz normativno – institucionalnu prizmu i u praktičnoj ravni.

Funkcionalna podela vlasti koja postavlja normativno – institucionalni okvir unutar koga se realizuje načelo parlamentarizma i deluje parlamentarna vlada, kao i sadržaj zakonodavne nadležnosti skupština u sklopu prostorne podele vlasti biće izostavljeni, budući da ova pitanja čine sadržaj posebnih priloga u okviru projekta.

1. OPŠTA OCENA PARLAMENTARIZMA U SRBIJI

Ustavno – pravna i prateća zakonodavna normativna osnova parlamentarizma u Srbiji, kao i sada već decenijsko iskustvo u radu višestranačkih skupština, bili su u protekloj deceniji predmet pažnje naučne i stručne javnosti. O tome svedoči literatura ispisana u ovoj temi (izvodi dati u prilogu). Samo za ilustraciju izdvajamo nekoliko studija i tematskih rasprava: »Savremeni parlamentarizam«, u organizaciji Udruženja za političke nauke Srbije (Arhiv za pravne i društvene nauke br. 1 i br. 3-4/1992); »Novo ustavno uredenje Republike Srbije«, u organizaciji Arhiva za pravne i društvene nauke (Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2 – 3/1991); »Otvorena pitanja u radu Savezne skupštine i skupština Srbije i Crne Gore«, u organizaciji Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo» (Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, Beograd, 1995); studija grupe autora « Challenges of Parliamentarism – The Case of Serbia in the Early Nineties», Beograd, 1995; »Skupštinski poslovnici«, u organizaciji Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo (Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, Beograd,

1998); »Vlada – položaj u sistemu, ostvarivanje u praksi funkcija vlade; šta valja menjati«, u organizaciji Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, (Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, Beograd, 1998); studiju grupe autora »Građanin u pravnom sistemu SR Jugoslavije«, Beograd, 1999 i dr.

Pravno sistemска осnova na kojoj počiva parlamentarizam u Srbiji kao i iskustvo parlamentarnog života u protekloj deceniji, za autore koji se bave ovom problematikom bili su povod za nekoliko opštih, po svemu obeshrabrujućih zaključaka o prirodi i svojstvima parlamentarizma u Srbiji. Navodimo neke:

- »U Srbiji je na delu marginalizacija parlamenta i faktičko negiranje osnovnih postulata parlamentarizma¹.

- »Rad srpskog parlamenta je u velikoj meri simuliranje ustavno – demokratskog vršenja vlasti. Osnovne političke odluke donosi jedna ličnost, predsednik Republike a parlament je tu da im pribavi naknadno ustavno važenje i da za to pronade odgovarajuću ustavnu formu².

- »Naše skupštine takoreći vegetiraju. One se teško i dugo konstituišu, sve ređe zasedaju, a i kada to čine slika njihovog rada i odlučivanja je tako sumorna da se s razlogom može postaviti pitanje smisla njihovog sastajanja i svrshodnosti trošenja nemalih materijalnih sredstava za neplodotvorne i neprijatne sednice koje su postale osnovno obeležje rada ovih institucija³.

- »Skupština objektivno funkcioniše kao jednopartijska skupština, a kao reakcija na to su različiti vidovi opstrukcije rada parlamenta⁴.

- »Parlamentarizam u Srbiji 90-ih godina XX veka predstavlja faktičko negiranje osnovnih postulata parlamentarizma i ustavne demokratije⁵.

- »U nedostatu elementarnih pretpostavki za demokratsku konstituciju društva, u Srbiji je na delu kvaziparlamentarizam i simulovan parlamentarizam⁶.

¹ Grupa autora „Ustavne pretpostavke za demokratsku Srbiju“. Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997, str. 9.

² Grupa autora Zbornik „Medunarodni sukobi i rat na prostorima bivše Jugoslavije“, Institut za evropske studije, Beograd, 1993, str. 20-21.

³ Dr Zlatija Đukić Veljić: Zbornik „Otvorena pitanja u radu Savezne skupštine i skupština Srbije i Crne Gore“, Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, Beograd, 1995 str. 72 – 73.

⁴ Slobodan Vučetić: Zbornik „Otvorena pitanja u radu Savezne skupštine I skupština Srbije I Crne Gore“, Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, Beograd 1995, str. 50.

⁵ Zaključak u referatima (dr M. Jovičića, dr N. Pašića, dr L. Basta Posavec i dr J. Trkulje) na naučnom skupu u savremenom parlamentarizmu, Arhiv za pravne i društvene nauke br. I i br. 2-3/1992.

⁶ Dr J. Trkulja: „Simulovani parlamentarizam u Srbiji“⁷, Zbornik „Otvorena pitanja u radu Savezne Skupštine I skupština Srbije I Crne Gore“, Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja 80

- »Narodna skupština Srbije je ustavnopravno lišena ključne uloge koju parlament ima u ustavno – demokratskim sistemima⁸.

Najkraće, svojstva savremenog parlamentarizma u SR Jugoslaviji slikovito ilustruju atributi koje koriste autori označavajući bliže njegove odlike (vizvitopereni parlamentarizam – dr M Šuković, »kvaziparlamentarizam« – dr J. Trkulja; »simulovani parlamentarizam« – dr J. Trkulja, S. Vučetić).

U stručnoj i naučnoj javnosti zabeleženo je u proteklih deset godina više pojedinačnih ili kolektivnih pokušaja projektovanja poželjnog koncepta parlamentarizma⁹.

Pored toga, u debati koja je kritički propitivala savremeni parlamentarizam u Srbiji i Jugoslaviji izneti su i brojni argumentovani predlozi za promene u ustavnom sistemu čija je svrha uspostavljanje globalnih uslova kao i normativno – institucionalnih pretpostavki parlamentarizma.

Među globalnim pretpostavkama uspostavljanja parlamentarizma posebno se navodi (dr J. Trkulja, dr V. Stanović) nezaobilaznih:

- Postojanje autonomnog građanskog društva, kao i tržišno posredovane i pravno regulisane zajednice privatnih vlasnika – preduzetnika i građana.
- Postojanje određenog stepena saglasnosti (konsenzusa) među relevantnim političkim subjektima u zemlji, odnosno sposobnost da se do njega dode.
- Određeni stepen homogenosti društva i, s tim u vezi, postojanje stabilne parlamentarne većine.
- Ustavno-sistemske i normativno – institucionalne pretpostavke.
- Odgovarajući partijski sistem¹⁰.
- Demokratski tip političke kulture.
- Ravnoteža vrhovnih vlasti u državi.
- Prostornu podelu vlasti i decentralizaciju kao pretpostavku zaštite slobode pojedinca¹¹.

za ustavno pravo“, Beograd, 1995, str. 71.

⁷ Ibidem, str. 68.

⁸ O tome iscrpiće: B. Vukobrat ; dr M. Jovičić “Ustav regionalne države ujedinjenih srpskih zemalja – organizacija vlasti”, Vajat, Beograd, 1996; dr M. Pajvančić: „Skica za demokratski ustav Srbije“ u Zborniku „Srbija između prošlosti i budućnosti“, Institut društvenih nauka, Forum za etničke odnose, Beograd, 1995, str. 189 – 221; Grupa autora „Ustavne pretpostavke za demokratsku Srbiju“, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997.

⁹ Dr J. Trkulja: „Osvajanje demokratije – ogled o postkomunizmu“, Draganić, Beograd, 1993, str. 192 – 195.

¹⁰ Određujući bliže značenje reči odgovarajući autor (dr J. Trkulja) iznosi svoju saglasnost sa jednim drugim autrom (dr V. Vasović) I uslovima koje ovaj navodi a koji se odnose na: “kompetitivni višepartijski sistem, socijalnu utemeljenost partija, tolerantne i koncilijarne partie sa odgovarajućim koalicionim potencijalom, spremnost partija da poštuju volju birača i demokratičnost partija”. Op. cit. str. 68.

¹¹ Šire: dr V. Stanović: „Podela vlasti“ u Zborniku „Građanin u pravnom sistemu

2. KRITIKA PARLAMENTARIZMA U SRBIJI

Uvid u literaturu o parlamentarizmu u Srbiji od donošenja Ustava septembra 1990. godine omogućava da se identifikuju najznačajniji normativno-sistemski i funkcionalni problemi savremenog parlamentarizma. Sledi kratak prikaz pitanja koja su predmet kritika, a koja se odnose na osnovna pitanja tematizovana u ovom prilogu (parlamentarizam i reprezentacija i unutarparlamentarni život).

1. Opšta pitanja reprezentacije

Među globalnim problemima predstavljanja o kojima kritički piše veći broj autora nekoliko ih se izdvaja svojim značajem.

- Kakve su odlike društva (zajednice) koje treba da bude reprezentovano u Narodnoj skupštini?
- Ko treba da bude predstavljen u Narodnoj skupštini (građani, teritorijalne zajednice, nacionalne manjine i etničke grupe, političke stranke...)?
- Na kojim principima počiva predstavljanje (načelo većinc oslonjeno na opštu jednakost biračkog prava, ili princip proporcionalnosti i predstavništvo srazmerno udelu u osvojenim glasovima uz poštovanje opšte jednakosti biračkog prava ili kombinacija većinskog i proporcionalnog pravila)?
- Koje su konkretnе forme predstavljanja (deskriptivna, simbolična, delatna, interesna)?
- Kakve su konsekvence tipa reprezentacije na oblik demokratije (većinska, konsensualna)?

2. Reprezentacija i procedure

U vezi sa principom reprezentacije u svoj ozbiljnosti postavilo se pitanje procedura (postupaka) putem kojih se legitimira reprezentacija i rad predstavničkog tela. »Institucionalizacija političkog predstavljanja uspostavlja regularnu i trajnu osnovu na relaciji društvo – javna vlast i obratno«¹³. Ova se interakcija odvija kroz različite procedure. Otuda potiče značaj procedura za parlamentarizam. Kritika savremenog parlamentarizma u Srbiji u ovom domenu upućuje se naročito: procedurama izbora predstavništva (izbori i izborni sistem), parlamentarnim procedurama (parlamentarno pravo) i procedurama interakcije između društva i njegovog predstavništva (nadzor, kontrola i odgovornost).

¹² Jugoslavije“, Helsinski odbor za ljudska prava u Srbiji“, Beograd, 1999 str. 297 – 317.

¹³ Dr M. Matić: „Politicko predstavljanje – razmatranja u oblasti političke teorije“, Radnička štampa, Beograd, 1974. str. 44.

a. Procedure izbora predstavništva

Poseban značaj izbornih procedura¹⁴ za uspostavljanje parlamentarizma potiče otuda što su izbori »ključna tačka susretanja demokratske participacije i reprezentacije«¹⁵ i »opšteprihvaćena osnova i tipski oblik konstituisanja i zasnivanja funkcije političkog predstavništva«¹⁶.

Pored opštih kritika koje se upućuju opštjoj reprezentaciji građana, a odnose se na odsustvo konsenzusa o opštим pretpostavkama za slobodne, demokratske i fer izbore (politički pluralizam, sloboda štampe, jednaki opšti uslovi izbora za sve učesnike izborne utakmice i sl.)¹⁷, predmet kritike su i izrazite manjkavosti normativno-institucionalne osnove izbora (veliki broj pravnih praznina osobito u izbornom procesnom pravu; protivurečna pravna pravila; česta upotreba instituta shodne primene nekog drugog propisa koja zahteva interpretaciju i otvara prostor za nejednako postupanje u istim slučajevima; veliki broj pravnih propisa koji uređuju ovu materiju što otežava njihovu primenu; promene izbornih propisa uoči održavanja izbora što izborne uslove čini nepoznanim za učesnike u izborima, sve do samog održavanja izbora; kršenje pravila zakonodavnog postupka prilikom izmene izbornih propisa; stvaranje pravnih pravila post festum i sl.)¹⁸

b. Parlamentarne procedure

Unutarparlamentarni život počiva na brojnim i raznovrsnim parlamentarnim procedurama koje osiguravaju prostor iskazivanja različitih interesa u predstavništvu (konflikt), omogućavaju komunikaciju među njima (interakcija) i uspostavljaju put do donošenja odluke (konsenzus). Parlamentarno pravo je nerazvijeno, ukazuje se u kritikama parlamentarnih procedura¹⁹, a nasleđe prakse jednostranačkih skupština raspoznaljivo je u aktuelnim skupštinskim poslovnicima. Po strukturi i sadržaju poslovniči su »najvećim delom samo novelirani, odnosno manje ili više izmenjeni raniji poslovniči«²⁰. Neki autori (N. Stefanović, S. Zarić) mišljeni su da je

¹³ „Representation is a matter of existential fact. Elections, when seen in this context, appear to be a method of finding persons who possess this representative quality.“ (K. Fridrih: „Constitutional government and democracy“, str. 279).

¹⁴ Dr M. Matić: Op. cit. str. 111.

¹⁵ Dr M. Matić: Op. cit. str. 107.

¹⁶ Videti noviju literaturu o izborima kod M. Pajvančić: „Izorno pravo“, Graphica Academica, Novi Sad, 1999, str. 222 – 225.

¹⁷ Videti šire: dr M. Pajvančić: „Pravni sistem i izorno pravo građana“ u Zborniku „Gradanin u pravnom sistemu Jugoslavije“, Helsinski odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 1999 str. 157 – 159.

¹⁸ Šire: Zbornik, „Skupštinski poslovniči“, Mala biblioteka, Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, Beograd, 1998.

¹⁹ N. Stefanović: „Poslovnik Savezne skupštine – značaj, ocena važećih poslovnika i predlozi

parlamentarno pravo jednostranačkih skupština (posebno priprema zakona i zakonodavne procedure) u prednosti nad savremenim parlamentarnim pravom²⁰.

c. Procedure interakcije između društva i njegovog predstavljaštva

Osobito su nerazvijene, ne samo praktično već i normativno – institucionalno, za parlamentarizam i parlamentarni život, važne procedure interakcije između društva (političke zajednice) i njegovog predstavljaštva. To je posebno vidljivo u domenu opštег nadzora i demokratske kontrole javnosti. Reprezentacija podrazumeva uspostavljanje specifičnih odnosa između zajednice i njenih reprezentanata. Otuda je reprezentacija nužno povezana sa odgovornošću (»Responsibility always implies communication between human beings« K. Fridrich)²¹. Procedure interakcije redukuju se na jednostranu akciju predstavljaštva prema građanima. Komunikaciju kao interakcije nema.

3. Parlamentarizam – podela vlasti i ograničenje zakonodavca

Parlamentarizam nije samo podela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku i njihova uzajamna kontrola. Parlamentarizam nije ni samo političko predstavljaštvo koje reprezentaciju svodi na supremaciju predstavljaštva kao suverena. Predstavljaštvo je i sam izraz podele vlasti (Dž. Lok). To, između ostalog, podrazumeva da je i zakonodavac ograničen. To je svojevrsno samoograničenje zakonodavca. Parlament je područje kreativnog dela politike²². »Delatnost političkih predstavnika nije reproduktivna već kreativna: iz nje u najvećem broju slučajeva nastaju opšta pravila ponašanja – normativni poredak²³. Upravo zato i sam zakonodavac mora biti ograničen (princip samoograničenja zakonodavca). Načelo samoograničenja zakonodavca ima svoj organizacioni oblik (bikameralizam i plurikameralizam), procesno – funkcionalni (parlamentarne procedure) i materijalno pravni aspekt (ovlašćenje za donošenje zakona čiji osnov, izvor i granica je u ustavu).

za poboljšanje”, Zbornik “Skupštinski poslovnici”, Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, Beograd, 1998, str.10.

²⁰ Zbornik “Skupštinski poslovnici”, Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, Beograd 1998, str. 8 – 23 i 60 – 63.

²¹ “Representation is the process by and through which the political power and influence which the entire citizenry or a part of them might have upon governmental action is, with their express or implied approval, exercised on their behalf by a small number among them, with binding effect upon the whole community thus represented” (K. Fridrich : “Constitutional government and democracy”, str. 278.

²² Videti: K. Manhajm: “Ideologija i utopija”, Nolit, Beograd, 1968, str. 99 – 100.

²³ M. Matić: Op. cit. str. 26.

a. Jednodomna ili dvodomna (višedomna) skupština?

U radovima najvećeg broja autora upućuje se kritika isključivoj reprezentaciji građana u Narodnoj skupštini koja se iskazuje u jednodomnoj strukturi Narodne skupštine. U kritici jednodomne strukture Narodne skupštine dominiraju dva prigovora.

- Jednodomna skupština ne omogućava reprezentaciju interesa građana sa različitim regionalnim područja.
- U jednodomnoj skupštini nije moguće uspostaviti princip samoograničenja legislative kao bitan princip parlamentarizma²⁴.

b. Radna tela skupština

Kritika koju autori upućuju radnim telima skupštine koncentriše se na nekoliko grupa organizacionih, procesnih i materijalno – pravnih pitanja:

- Broj radnih tela je, smatraju autori, previelik i »vodi poreklo iz nasleđenog koncepta o čvrstoj šembi radnih tela čijim se delokrugom «pokriva» nadležnost skupštine, odnosno veća u celini²⁵.
- U organizaciji skupštine formiranje radnih tela koja bi bila nadležna za sprovodenje parlamentarne istrage, ukoliko za to postoji potreba, nije moguće budući da poslovcima nije predviđeno njihovo formiranje. Naprotiv, poslovnikom se izričito isključuje mogućnost formiranja takvih radnih tela²⁶. U prvom redu to su odbori kojima bi bilo moguće poveriti parlamentarnu istragu²⁷.
- Nadležnost i uloga pojedinih radnih tela, (npr. anketni odbor), nije jasno postavljena u postojećim poslovcima.
- Administrativnom odboru Poslovnikom je stavljen u nadležnost da odlučuje o poslaničkim imunitetima (npr. kada skupština nije u

²⁴ O tome da li prednost dati jednodomnom ili bikameralnom predstavljaštvu u ustavno – pravnoj teoriji se već dugo vodi rasprava u kojoj se ističu argumenti i za jedno i za drugo rešenje. Sumirajući ovu raspravu M. Milovanović još krajem XIX veka s pravom zakљučuje da „treba ispitivati za svaku zemlju i za svaku vremena ponašob, koji je od dva sistema bolji, uzimajući pri tom u ocenu karakter i sastav dotičnog društva, kao i ponašob prilike u kojima se ustav ili ustavna reforma u njemu javlja“ (str. 270). Ovaj pisac ukazuje na nesumnjive dobre strane podele narodnog predstavljaštva u dva doma “ono je par excellance jemstvo protiv prenagljenosti, jemstvo koje se ne može potpuno nadoknadi merama što bi se utvrdile u poslovniku skupštinskom ma koliki broj glasanja i ma kolike razmake između pojedinih glasanja ona zavodile“ (str. 285 – 286). M. Milovanović “Državno pravo i druge ustavno – pravne studije, Službeni glasnik, Beograd, 1997.

²⁵ Mr N. Stefanović: Op. cit. str. 11

²⁶ Član 73 stav 3 Poslovnika Narodne skupštine Srbije izričito uređuje da “Anketni odbor ne može vršiti istražne i druge sudske radnje“.

²⁷ Šire obrazloženje dr Marka Pavlović: “Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije”, u Zborniku “Skupštinski poslovnici”, Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, Beograd, 1998, str. 35 – 36.

- redovnom zasedanju), iako je odlučivanje o imunitetskim pravima poslanika ustavom utvrđeno pravo Narodne skupštine²⁸. Praktično se primenjuju odredbe Poslovnika koje su protivne Ustavu²⁹.
- Rad radnih tela je formalizovan, a njihova uloga u zakonodavnem postupku nije jasno profilisana. Posledice ovakvog stanja su dvojake. Sednice odbora često se odlažu zbog odsustva poslanika koji, budući da uloga odbora u zakonodavnem postupku nema veći značaj, ne prisustvuju sednicama odbora. Pored toga, težište rasprave o zakonskim predlozima prenosi se na plenarno zasedanje, što rad skupštine često čini neplodotvornim.
 - Primetno je odsustvo stručnih mišljenja u parlamentarnom radu³⁰, posebno kada se radi o pripremi zakonskih projekata. Predstavnici struke ne mogu biti članovi odbora, jer u sastav odbora ulaze samo poslanici. Ali, predstavnici struke se i ne pozivaju na sednice odbora kako bi se saslušalo njihovo mišljenje i argumenti koje iznose u prilog ili protiv nekog zakonskog rešenja. Oni ne sudeluju u radu radnih tela čak ni bez prava odlučivanja.

d. Poslanici

U vezi sa statusom poslanika, njihovim pravima i obavezama u parlamentarnom životu, odnosu prema biračima koji su ih izabrali odnosno političkim strankama na čijim su bili kandidovati kritičke primedbe se odnose na više pitanja. Među njima su posebno:

- Način izbora poslanika sa kandidatskih lista, osobito odlučujuća uloga koju rukovodstva političkih stranaka imaju na raspodelu poslaničkih mandata koje je osvojila lista određena politička stranka³¹. Podsetimo, prema postojećim rešenjima u izbornom zakonodavstvu samo prva trećina poslaničkih mandata dodeljuje se kandidatima po redosledu po kome su kandidati navedeni na kandidatskoj listi, dok preostale 2/3 mandata političke stranke i njihova rukovodstva dodeljuju nezavisno od mesta koje je kandidat zauzimao na listi.
- Uz ovakav način izbora tesno je povezan i prestanak mandata

²⁸ Član 77 Ustava Republike Srbije.

²⁹ S. Vučetić: "Politička upotreba skupštinskih poslovnika", Zbornik "Skupštinski poslovnici", Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, Beograd, 1998, str. 55 – 56.

³⁰ Lj. Zarić : "Neophodan je politički konsenzus", Zbornik "Skupštinski poslovnici", Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, Beograd, 1998, str. 61 – 62.

³¹ Dr M. Šuković: "Sistemski izvitopera suština parlamentarizma", Zbornik "Otvorena pitanja u radu Savezne skupštine i skupština Srbije i Crne Gore", Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, Beograd, 1995, str. 58 – 65; N. Stefanović: Op. cit. str. 101 – 109.

narodnih poslanika. Kritika se posebno upućuje prevelikoj zavisnosti poslanika od rukovodstava političkih stranaka od kojih u najvećoj meri zavisi da li će poslanik zadržati mandat ili ne, i posebno odsustvu bilo kakvih instrumenata u parlamentarnom životu koji bi zaštitili poslanika, barem u slučaju kada je osnovni razlog razrešenja vezan uz institut materijalnog imuniteta (slobodno iznošenje političkog stava ili mišljenja koje je poslanik izneo u skupštinskoj debati, unutarpartijska neslaganja)³². »Promenjeni karakter izbora doveo je do strukturalnih promena u samom parlamentu i konačno do njegove funkcionalne zavisnosti od parlamentarnih grupa, odnosno političkih partija. Legitimacioni nalaz sada se pokazuje na sledeći način: birači – partija – poslanici – poslanička grupa – parlament. U ovom lancu presudan uticaj ima politička partija, dok su uloge ostalih karika u njemu bitno redukovane. Pritom je za status poslanika ključno pitanje sadržaj i granice partijske i frakcijske prinude. Ako vezanost poslanika za partiju ide sve do gubitka mandata, onda ustavom proklamovano načelo slobodnog mandata gubi svaki smisao«³³.

- Verifikacija mandata poslanika i način kako je poslovcima uređen završni čin izbora koji se odvija u skupštini. Procesna pravila koja uređuju verifikaciju mandata su izrazito manjkava (npr. sastav verifikacionog odbora, rok za podnošenje izveštaja skupštini, dokumentacija koja je relevantna za verifikaciju mandata). Tako značajno pitanje kao što je momenat od koga poslanik stiče prava i dužnosti nije precizno uređen (proglašenje konačnih rezultata izbora ili okončanje postupka verifikacije mandata uređuje status narodnih poslanika, a koje akcenat stavljaju gotovo isključivo na prava skupštini)³⁴.
- Odredbe poslovnika o statusu poslanika a koje težište stavljaju na prava poslanika u skupštini, a njihove poslaničke obaveze (prisustvovanje plenarnim zasedanjima, učešće u radu radnih tela skupštine i naročito aktivno sudelovanje u zakonodavnem postupku) samo dotiču. Neaktivnost poslanika, naročito u radu radnih tela, prema ovim mišljenjima podstiču i veoma šture odredbe poslovnika o dužnostima poslanika.
- Sadašnja praksa i normativna rešenja koja dopuštaju mogućnost da

³² O tome šire u radovima D. Tošića, S. Vučetića, N. Stefanovića u citiranim zbornicima sa okruglog stola o radu skupština i u skupštinskim poslovcima.

³³ Dr D. Stojanović Op. cit. str. 88.

³⁴ Dr M. Pajvančić: "Verifikacija mandata", Zbornik "Skupštinski poslovnici", Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo", Beograd, 1998, str. 66 – 69.

poslanik istovremeno sa poslaničkom funkcijom obavlja i druge izbornu ili javnu funkciju u drugim organima i organizacijama; ustanovama i preduzećima, koja su često uzrok zapostavljanja poslaničkih dužnosti.

e. Poslaničke grupe (poslanički klubovi, parlamentarne grupe)

Višepartijski sistem je uneo novine u unutrašnji život skupštine. Jedna od njih je i obrazovanje poslaničkih grupa (poslaničkih klubova) u skupštinskim. Istraživači i hroničari skupštinskog života³⁵ slažu se u oceni da status poslaničkih grupa nije definisan i da postoje brojna otvorena pitanja vezana za poslaničke grupe, njihovu prirodu, status, prava i dužnosti u skupštini i dr.

- Poslovnik skupštine ustanavljava poslaničke klubove kao organizaciono telo poslanika koji pripadaju jednoj ili grupi političkih stranaka. Tako shvaćena poslanička grupa je oblik organizacionog delovanja političke stranke (poslanika koji pripadaju određenoj političkoj stranci) u skupštini. Ovakvo stanovište o prirodi poslaničkih grupa iznosi dr D. Stojanović. Ovaj pisac polazi od postavke da »reprezentativna funkcija parlamentarne grupe za političku partiju mora biti polazna tačka za određivanje njene pravne prirode« i navodi nekoliko bitnih odrednica koje određuju prirodu poslaničkih grupa i njihov status u parlamentu: »parlamentarna grupa je politička reprezentacija partije u parlamentu« kao i da »pri utvrđivanju njene pravne prirode treba poći od toga da je ona udruženje članova parlamenta koje kao takvo najčešće automatski proizlazi iz samih izbora«, a kao najvažniju konsekvencu koja otuda sledi navodi da se »članstvo u parlamentarnoj grupi neraskidivo vezuje za članstvo u partiji«³⁶. Budući da je »u svojoj ukupnosti partija delatna samo u parlamentarnom području«, ona preko poslanika izabranih na njenoj listi i okupljenih u parlamentarnoj grupi »zadobija sopstveni ustavno – pravni položaj između partije kojoj se uslovno ne može priznati parcijalni kvalitet ustavnog organa i parlamenta kao

³⁵ O tome posebno : dr P. Nikolić: "Od raspada do beznada i nade", F. Višnić, Beograd, 1997, str. 133 – 195 ; dr D. Stojanović: "Parlamentarne grupe i akcione mogućnosti poslanika u jugoslovenskom parlamentarnom pravu", Zbornik "Skupštinski poslovniči", Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, Beograd, 1998, str. 85 – 90 ; D. Šoć : "Poslovnik Skupštine Republike Crne Gore", ibidem, str. 23 – 32.

³⁶ Dr D. Stojanović: Op. cit. str. 85.

državnog organa³⁷. Zaključujući razmatranje o prirodi poslaničkih grupa, ovaj autor zaključuje da se ona »može označiti kao pravni subjekt ustavnog prava sui generis, ona nije ni državni organ ni organ partie«³⁸.

- Poslaničke grupe nisu dovoljno vezane za skupštinu i njenu unutrašnju organizaciju i funkcionisanje (npr. odnos između poslaničkih grupa i radnih tela skupštine, odnos između poslaničkih grupa i predsednika i potpredsednika skupštine, učešće poslaničkih grupa u sastavljanju predloga dnevnog reda i sl.), što govori da one još uvek nisu pronašle adekvatno mesto u skupštinskom životu. Postavljajući ih kao oblik organizacionog delovanja političkih stranaka u parlamentu, poslovnik je ušao u pitanje organizovanja i delovanja političkih stranaka, što po mišljenju nekih autora (npr. dr P. Nikolić) nije stvar poslovnika već političkih stranaka da odluče o oblicima i metodama svoga delovanja.

f. Predsednik i potpredsednici skupštine

Više autora (npr. dr R. Ratković, dr P. Nikolić, dr D. Popović, N. Stefanović, S. Zarić i dr.) u kritikama upućenim parlamentarnom životu u Srbiji ukazuje na prenaglašenu ulogu predsednika skupštine (»samovlašće predsednika«³⁹) koja je, prema nekim autorima (N. Stefanović) nasleđena iz ranije skupštinske prakse. Među kritikama dominiraju one koje se odnose na:

- Način izbora predsednika i potpredsednika skupštine i postupak izbora u kome se normativno jasno ne ustanavlja tajnost glasanja kao bitan princip regularnosti izbora, već ostaje mogućnost takve interpretacije norme koja dopušta javno glasanje (praksa izbora je to i potvrdila).
- Inkompakabilnost funkcije predsednika i potpredsednika skupštine posebno sa upravljačkim funkcijama u privredi i članstvom u rukovodstvu političkih stranaka.
- Prenaglašenu ulogu predsednika u parlamentarnom životu u kome je u rukama predsednika odlučivanje o izuzetno značajnim pitanjima parlamentarnog života kao što su npr. sazivanje sednica, sastavljanje predloga dnevnog reda, vođenje debate, zaključivanje, prekidanje sednica i naročito osetljivo pitanje tumačenja poslovnika skupštine budući da je predsednik gotovo isključivi tumač

³⁷ Ibidem str. 85.

³⁸ Ibidem str. 85.

³⁹ Dr R. Ratković: "Poslovnička problematika i bazični principi parlamentarne demokratije", Zbornik "Skupštinski poslovniči", Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, Beograd, 1998 str. 64.

- poslovnika posebno u slučajevima kada se potreba za tumačenjem poslovnika javi u toku parlamentarne debate u kojoj se poslanici pozivaju na povredu poslovnika.
- Nedovoljno jasno definisana ulogu koju imaju potpredsednici skupštine čija aktivnost se manje ili više svodi na »pasivno porotničko kopredsedavanje i televizijsko slikanje⁴⁰«.

g. Rad skupštine – opšta i načelna pitanja

Desetogodišnje iskustvo rada višestračke skupštine daje povoda za ozbiljno kritičko preispitivanje parlamentarne prakse u Srbiji. Kritike koje se odnose na opšta pitanja rada skupštine tiču se podjednako na manjkavosti normativno institucionalnog okvira (ustav, poslovnički) unutar koga se odvija parlamentarni život kao i na praksi skupštinskog rada koja nije uvek zasnovana na projektovanoj normativno institucionalnoj podlozi. Najznačajnija pitanja koja su predmet argumentovanih kritika odnose se na:

- Tiraniju parlamentarne većine i odsustvo bilo kakvih institucionalnih ili procesnih garancija zaštite prava skupštinske manjine što, uprkos uvođenju višepartijskog sistema, dovodi do toga da skupština još uvek objektivno deluje kao jednostranačka⁴¹, a pravi unutarparlamentarni život još nije započeo razvoj. Da bi parlament postao središte donošenja odluka koje su nastale kroz parlamentarnu debatu neophodna je elementarna institucionalna garancija prava skupštinske manjine da u parlamentarnoj debati ravnopravno sudeluje.
- Sazivanje sednica i način na koji je poslovnikom uređeno ovo pitanje i naročito: ko saziva sednice; nepreciznost poslovničkih odredaba o rokovima za sazivanje sednica; odsustvo sankcija u slučaju nesazivanja sednice; odsustvo mogućnosti da bilo ko drugi (npr. jedan od potpredsednika ili potpredsednici) sazove sednicu ukoliko predsednik skupštine to ne učini. Ekstenzivnim tumačenjem poslovnika⁴² koje strogo razgraničava zasedanje (prolećno i jesenje) od sednica skupštine otvorena je mogućnost da kao krajnja konsekvenca takve interpretacije skupština u toku zasedanja ne

⁴⁰ S. Zarić: Op. cit. str. 61.

⁴¹ S. Vučetić: Op. cit. str. 50 – 51.

⁴² Interpretacija člana 79 Poslovnika ("prvo redovno zasedanje počinje prvog radnog dana u martu, a drugo redovno zasedanje prvog radnog dana u oktobru") koja odstupa od jasne poslovničke norme a prema kojoj ova norma "ne znači kako skupština mora na dan početka zasedanja držati i sednicu" može u krajnjem ishodu rezultirati pitanjem "Da li je predsednik Narodne skupštine ovlašćen da u toku redovnog zasedanja uopšte ne zakazuje skupštinsku sednicu?", odnosno "može li postojati zasedanje bez ijedne sednice?" i najzad "kako to Narodna skupština može zasedati, ako ne drži svoje sednice?" (dr D. Popović: Op. cit. str. 40.

90

održi ni jednu sednicu.

- Utvrđivanje dnevnog reda na način kako je to sadašnjim normativnim aktima utvrđeno i u skupštinskom životu praktikovano predmet je ozbiljne kritike. Posebno se ukazuju na široka ovlašćenja i veliku samostalnost predsednika skupštine pri sastavljanju predloga dnevnog reda i odsustvo bilo kakvog oblika konsultovanja sa poslaničkim grupama (ili predsednicima poslaničkih grupa), prilikom sastavljanja predloga dnevnog reda. Kritikuje se preglasavanje kao osnovni način odlučivanja o dnevnom redu zasedanja prilikom koga predloži parlamentarne manjine nemaju izgleda da budu uvršteni u dnevni red kao i odsustvo bilo kakvih garancija u poslovniku (prvenstveno procesne) da će i predloži skupštinske manjine biti uvršteni u dnevni red skupštine⁴³. Analizirajući normativne izvore i skupštinsku praksu i upoređujući je sa iskušnjima koje pruža komparativno pravo, jedan od istraživača (dr D. Popović) zaključuje da »dnevnim redom skupštinske sednice kod nas prilično grubo gospodari skupštinska većina, potpomognuta predsednikom Narodne skupštine«⁴⁴.
- Javnost rada skupštine je predmet posebne pažnje i ujedno veoma oštре kritike analitičara koji iznose brojne primere kršenja načela javnosti rada skupštine i njenih radnih teia.
- Organizacija i tok plenarnog zasedanja skupštine pate od niza slabosti. Rad skupštine je nefiksiran. U poslovniku nedostaju merila koja bi organizaciju rasprave učinila racionalnijom (npr. razdvajanje osnovnih – bitnih pitanja od onih koja su sporedna, logičan redosled govornika prvenstveno s obzirom na sadržaj pitanja o kojem žele da govore, broj govornika iz pojedinih poslaničkih grupa, postupanje sa predlozima koje iznosi parlamentarna manjina, organizacija replika i sl.). Kritičari skupštinskog života ukazuju da institutu poslaničkih pitanja u organizaciji plenarnog zasedanja nije poklonjena odgovarajuća pažnja (npr. rezervisanje vremena za postavljanje poslaničkih pitanja). U situaciji kada u parlamentarnom životu nema instituta

⁴³ S. Vučetić izvor problema koji se javljaju u vezi sa utvrđivanjem dnevnog reda vidi pre svega nedostacima u odredbama poslovnika koji ne predviđa bilo kakvu konsultaciju ili usaglašavanje u skupštini (predsednik, potpredsednici, šefovi poslovničkih grupa i sl.) pri utvrđivanju dnevnog reda, pa se otuda ovo pitanje "posle dugotrajnih rasprava rešava preglasovanjem". Op. cit. str. 57.

⁴⁴ Dr D. Popović: "Pogled na trenutno stanje parlamentarizma u Srbiji", Zbornik "Skupštinski poslovnički", Mala biblioteka Jugoslovenskog udruženja za ustavno pravo, Beograd, 1998, str. 39.

interpelacije, a poslanička pitanja kao oblik uvida skupštine u rād vlade, su marginalizovana, skupština ostaje bez dva značajna instrumenta kontrole vlade. U prvom slučaju (interpelacija) zato što instituta nema, u drugom (poslanička pitanja) zato što je faktički potisnut iz parlamentarne prakse.

- Najzad, postavlja se i pitanje kadrovske osposobljenosti stručnih službi skupštine.

h. Poslovnik skupštine

U vezi sa poslovnikom skupštine kao najznačajnijim pravnim aktom koji, uz Ustav, uređuje unutrašnju organizaciju i rad skupštine registruje se više otvorenih pitanja.

- Stanovišta o pravnoj prirodi poslovnika su različita, od onih koji ovaj akt svrstavaju u grupu podzakonskih akata, preko onih koji ga smatraju aktom više pravne snage od zakona, pa sve do onih koji stoje na stanovištu da je to specifičan pravni akt, svojevrsna rezolucija skupštine. Ovo pitanje nije samo teorijske prirode već ima i značajne praktične konsekvene (npr. nadležnost ustavnog suda da odlučuje o oceni ustavnosti odredbi poslovnika).
- Poslovnici, doneti po ugledu na poslovne jednostranačkih delegatskih skupština nisu uredili brojna pitanja rada parlamenta, osobito ona relevantna za višestrački parlament koja se odnose na procesnu zaštitu prava parlamentarne manjine.
- Posebna grupa problema vezuje se uz tumačenje poslovnika. Odredbe poslovnika o ovom pitanju su nepotpune. Skupštinska praksa pokazuje da je odlučivanje o ovom izuzetno osetljivom pitanju u rukama predsednika skupštine koji ne mora imati pravničko obrazovanje. Skupština kao donosilac poslovnika često autentično »tumači« poslovnik glasanjem⁴⁵, uz »sitičarsko nadmudrivanje o značenju pojedinih odredbi poslovnika, hvatanju za reč, korišćenje nekih nejasnoća i nedorečenosti i rešavanje dilema nadglasavanjem bez rasprave i argumentacije, ili grubim samovoljnim intervencijama predsednika«⁴⁶. Ozbiljnost ovog pitanja pojavljuje se u punom svetu, ako se tome doda da se problem tumačenja poslovnika u skupštinskom radu najčešće pojavljuje u toku parlamentarne debate u kojoj se svaki od učesnika

⁴⁵ Dr R. Ratković: "Dok je televizija prenosila rad skupština moglo se videti kako su rasprave o povredi poslovnika pokazivala...kako je većina zloupotrebljivala svoju brojnost da bez diskusije, glasanjem "tumači" poslovničke odredbe i kako su predsednici u tim telima delovali kao neograničeni vladari skupštinske scene". Op. cit. str. 63.

⁴⁶ Ibidem, str. 63.

poziva na poslovnika ili ukazuje na povredu poslovnika.

i. Zakonodavni postupak

Kritika aktuelnog zakonodavnog postupka koncentriše se na nekoliko ključnih pitanja među kojima posebno na:

- Jednofazni (jednostenjeni zakonodavni postupak⁴⁷), koji uz čestu primenu hitnog postupka pri usvajanju zakonskih projekata dovodi do formalizacije uloge skupštine u donošenju zakona degradirajući ulogu zakonodavnog tela na prosto izglasavanje zakona predloženih od strane vlade. Ovako doneti zakoni često iziskuju naknadne izmene i dopune jer nisu temeljno i brižljivo pripremljeni, razmotreni u parlamentarnoj debati i tek nakon argumentovane parlamentarne rasprave i usvojeni.
- Odsustvo stručnih analiza u postupku pripremanja zakona, posebno u fazi rasprave o predlogu zakona u radnim telima skupštine u čiji rad nisu uključeni stručnjaci⁴⁸.
- Nejednak status subjekata koji raspolažu pravom predlaganja zakona kada su u pitanju stvarne mogućnosti podnošenja predloga zakona (npr. vlada raspolaže stručnim službama za pripremu zakonskog predloga dok poslanicima takva mogućnost ne стоји na raspolaganju).
- Ograničene mogućnosti za realizaciju prava građana da utiču na vršenje zakonodavne delatnosti, što je u suprotnosti sa aktima međunarodnog prava koji garantuju pravo građana da sudeluju u javnim poslovima⁴⁹. U posebno teškoj poziciji su građani koji formalno mogu biti predlažači zakona (pod uslovom da predlog podrži 15 000 birača), a koji se pri sastavljanju predloga zakona moraju sami organizovati i kojima ne stoje na raspolaganju nikakva organizovana stručna pomoć. Iako formalno raspolažu pravom podnošenja predloga zakona, građani nemaju pravo da se u zakonodavni postupak uključe kao predlažači amandmana na zakonski projekt u slučaju kada je podnosič predloga zakona neki drugi ustavom ovlašćeni subjekt. Tako je pravo predlaganja zakona od strane građana redukovano samo na predlaganje projekta zakona dok je iz sadržaja toga prava izuzeto pravo na podnošenje predloga

⁴⁷ Dr P. Nikolić: Op. cit. str. 12 – 13; dr Z. Đukić – Veljović: Op. cit. str. 74; mr N. Stefanović : Op. cit. str. 13; Lj. Zarić: Op. cit. str. 62.

⁴⁸ Mr N. Strefanović: Op. cit. str. 13 i Lj. Zarić: Op. cit. str. 72.

⁴⁹ Dr M. Šuković ukazuje na odsustvo mogućnosti da se prava građana garantovana Paktom o građanskim i političkim pravima (član 25) da sudeluju u vršenju javnih poslova neposredno (stav a) člana 25) realizuju u parlamentarnom postupku. Op. cit. 60 – 61.

amanđmana na projekte zakona koje su podneli drugi ovlašćeni predlačači.

- Tretman predloga zakona koji podnosi skupštinska manjina u zakonodavnom postupku. Predlozi zakona koji podnosi parlamentarna manjina često se ne stavljuju na dnevni red skupštinskog zasedanja, a ne postoje proceduralne mogućnosti niti druga pravna sredstva predviđena u poslovniku (npr. sankcije za slučaj da predsednik skupštine ne stavi na dnevni red zasedanja zakonski projekt) koja će predlogu poteklom od parlamentarne manjine osigurati proceduralno isti tretman kao i predlogu koji potekne od vlade ili parlamentarne većine.
- Odsustvo instituta premapotpisa

Iskustva parlamentarnog života u protekloj deceniji, kao i normativni izvori na koje je oslonjena parlamentarna praksa pružaju obilje iskustvene građe podsticajne za iznošenje predloga za unapređenje parlamentarnog života u Srbiji.

4. Predlozi za unapređenje parlamentarizma i parlamentarnog života

Kritiku savremenog parlamentarnog života u Srbiji prati i iznošenje predloga za promene čiji je cilj unapređivanje parlamentarizma u Srbiji. Predlozi koji se bliže odnose na unutarparlamentarni život obuhvataju više područja parlamentarnog života, a posebno unutrašnju organizaciju parlamenta kao i materijalno i procesno parlamentarno pravo. Najzad, izneti predlozi zahtevaju odgovarajuće izmene u normativno – institucionalnoj osnovi parlamentarnog života.

a. Dvodomna umesto jednodomne skupštine

Umesto jednodomne uspostaviti dvodomnu skupštinu. Skupština bi imala dom građana i dom regionalnih i pokrajinskih zajednica. U složenoj i interesno heterogenoj (multietničnost, mulikonfesionalnost, različit stupanj ekonomskog razvoja, različiti uslovi privredivanja i dr.) društvenoj zajednici opšte predstavništvo ne može u punoj meri odraziti svu složenost socijalne osnove. Otuda je poređ opštег predstavništva potrebno i predstavljanje teritorijalnih zajednica. Predstavljanje teritorijalnih zajednica zahteva »priznavanje svakom članu političkog poretka uže zajednice da bude građanin dvije zajednice, koje deluju na dva nivoa – regionalnom i nacionalnom»⁵⁰. Bikameralnost osim toga predstavlja i svojevrstan vid podele vlasti unutar

parlamenta budući da se zakonodavna vlast deli između domova. Proces odlučivanja u dvodomnom parlamentu, pored parlamentarnih procedura i ustavnosudske kontrole zakonitosti, predstavlja specifičan vid samoograničavanja zakonodavca. Najzad, bikameralizam unosi elemente konsenzualne demokratije u parlamentarni život, jer u parlamentarni život unosi institute i procedure uspostavljanja konsenzusa kao uslova donošenja odluke.

Dom građana je izraz opšte reprezentacije, a poslanici se biraju osloncem na princip jednakosti biračkog prava (načelo jedan čovek – jedan glas) i proporcionalno predstavništvo (o raspodeli mandata odlučuje procentualni ideo u osvojenim glasovima).

Drugi dom skupštine bio bi predstavništvo teritorijalnih zajednica (Senat ili Veće pokrajina i regiona). Poslanike ovoga doma trebalo bi da biraju poslanici u regionalnim i pokrajinskim skupštinama. Pri tom, princip predstavljanja ostaje proporcionalni (poslanici se biraju srazmerno zastupljenosti političkih stranaka u regionalnim i pokrajinskim skupštinama). Potrebno je opredeliti se i za jedan od princip predstavljanja pokrajina i regiona (ravnopravnost – jednak broj poslanika iz svake pokrajine i jednak broj poslanika iz svakog regiona ili srazmernost – različit broj poslanika iz svakoga od regiona zavisno od veličine regiona, broja stanovnika, ekonomske snage regiona i dr.).

Bikameralnost kao princip potrebno je ustanoviti i na nivou pokrajinskih, regionalnih skupštin dok bi opštinskim skupštinama trebalo ostaviti mogućnost da svojim statutima ustanove dvodomne skupštine, ukoliko za to postoji potreba u konkretnoj sredini.

b. Status poslanika u skupštini

Potrebno je poslovnikom urediti:

- postupak verifikacije mandata narodnih poslanika i posebno utvrditi momenat od koga poslanik stiče prava i dužnosti poslanika;
- obavezu poslanika da sudjeluju u radu skupštine, posebno u radu radnih tela skupštine; obavezu da od skupštine (ne od predsednika) zatraže saglasnost da odsustvuju sa sednicu skupštine ili radnih tela; sankcije za slučaj da poslanici krše obavezu prisustovanja plenarnom zasedanju skupštine ili sednicama radnih tela;
- inkompakabilnost poslaničke funkcije sa drugim izbornim ili javnim funkcijama koje treba u poslovniku taksativno navesti;
- odlučivanje o imunitetskim pravima poslanika treba ustanoviti kao isključivo pravo skupštine (ne i skupštinskih radnih tela) nezavisno od toga da li je skupština u redovnom zasedanju ili ne (u takvim slučajevima skupština bi trebalo sazvati u vanredno zasedanje);

⁵⁰ K. Fridrih: "Konstitucionalizam, samoograničenje i kontrola vlasti", Podgorica, 1996. str. 84.

- ustanoviti garancije materijalnog imuniteta poslanika kako bi se, saglasno načeli slobodnog mandata i pravu poslanika da slobodno iznosi svoje mišljenje u parlamentarnoj debati, poslanik zaštitio od gubitka mandata iz razloga unutarstranačkog neslaganja oko pojedinih pitanja.

c. Poslaničke grupe

Poslaničke grupe i njihov status i učešće u parlamentarnom životu zahtevaju širu elaboraciju i preciznije uređivanje u poslovniku. To se posebno odnosi na:

- preciziranje prirode poslaničkih grupa (oblik unutrašnje organizacije i delovanja skupštine ili organizacioni oblik delovanja političke stranke u skupštini) i u zavisnosti od toga uređivanje njihovog statusa u skupštini;
- utvrđivanje prava i obaveza poslaničkih grupa u parlamentarnom životu, posebno prava u vezi sa podnošenjem predloga zakona, amandmana na predloge zakona, učešće u pripremi predloga zakona i dr.;
- utvrđivanje prava i obaveza predsedavajućih parlamentarnih grupa naročito u vezi sa: učešćem u raspravi (plenarnoj i u radnim telima) o projektima zakona, učešćem u utvrđivanju predloga dnevnog reda parlamentarnog zasedanja, učešćem u planiranju rada skupštine za svako pojedino zasedanje, ovlašćenjima u vezi sa zahtevom za vanredno zasedanje skupštine, pravima u postupku razrešavanja sporova između domova skupštine koji nastanu u postupku donošenja zakona, tumačenju poslovnika i dr.;
- ustanovljavanje posebnog međustranačkog odbora u čiji sastav bi ulazili predsedavajući poslaničkih grupa, a čija bi nadležnost bila skoncentrisana na razrešavanje sukoba domova u zakonodavnom postupku kao i sukoba domova u drugim pitanjima parlamentarnog rada, eventualno učešće u postupku tumačenja poslovnika u slučaju spora o značenju njegovih normi, sastavljanje predloga u vezi sa planiranjem rada skupštine (posebno planiranje zakonodavne aktivnosti skupštine) i sl.

d. Radna tela

U cilju izmene dosadašnje prakse rada radnih tela skupštine, u ovaj segment unutrašnje organizacije skupštine poželjno je uneti više novina:

- smanjiti ukupan broj radnih tela formirati kao stalna radna tela samo za najneophodnije oblasti (npr. zakonodavni odbor, administrativni odbor, odbor za budžet i sl.);

- omogućiti obrazovanje privremenih radnih tela koja bi se obrazovala sa ciljem pripreme zakonskih predloga (posebno onih koji potiču od poslanika, eventualno i građana) i temeljnog stručnog razmatranja zakonskih predloga i kao fleksibilnije i racionalnije forme rada skupštine budući da bi se mogli obrazovati prema potrebama i planu zakonodavnog rada skupštine;
- uključiti stručnjake i eksperte u rad radnih tela skupštine na pripremi predloga zakona i u raspravu o predlozima zakona, bez prava odlučivanja;
- omogućiti formiranje radnih tela koja bi, pod određenim uslovima i po određenom postupku, bila ovlašćena da sprovode parlamentarnu istragu;
- poslovničkim odredbama podstići ulogu radnih tela u pripremi zakonskih projekata;
- omogućiti i radnim telima da ostvaruju kontrolu i nadzor nad pojedinim. Posebno važnim područjima vladine politike (međunarodni odnosi, unutrašnja bezbednost, odbrana, budžet i sl.);
- obezdati princip javnosti rada ne samo kada je u pitanju plenarno zasedanje skupštine već i zasedanja radnih tela skupštine.

e. Predsednik skupštine i potpredsednici skupštine

Položaj i ovlašćenja predsednika i potpredsednika skupštine potrebno je izmeniti naročito:

- smanjivanjem sada veoma širokih ovlašćenja predsednika skupštine svodeći ova ovlašćenja u granice i okvire ovlašćenja predsedavajućeg;
- precizirati ovlašćenja potpredsednika skupštine i utvrditi njihovu aktivniju ulogu u skupštinskom životu;
- ustanoviti nedvosmisleno princip tajnog glasanja o izboru predsednika i potpredsednika skupštine i omogućiti konkurenčiju kandidata (više kandidata) pri izboru na ova mesta u skupštini;
- ako pri izboru ni jedan od predloženih kandidata ne osvoji potrebnu većinu glasova, prilikom ponavljanja postupka izbora isključiti mogućnost isticanja kandidature onih kandidata koji pri prvom glasanju nisu izabrani i utvrditi obavezu nominovanja novih kandidata.

f. Predlozi usmereni na unapredivanje rada skupštine

Rad skupštine potrebno je unaprediti u više pravaca. Otuda i mnoštvo predloga čiji je smisao da rad skupštine približe kriterijumima parlamentarne prakse:

- temeljno revidirati parlamentarne procedure i uneti u njih pravila koja podstiču razvoj parlamentarizma i parlamentarne demokratije (npr. pravila diskusije, postupci usaglašavanja, zaštita prava parlamentarne manjine i sl.);
- razdvojiti i posebno urediti bitne parlamentarne procedure kao što su npr. postupak verifikacije mandata narodnih poslanika, postupak odlučivanja o imunitetskim pravima narodnih poslanika, različite zakonodavne postupke s obzirom na tip zakona (finansijski zakoni, budžet, organski zakoni, ustavni zakoni, opšti zakoni, osnovni zakoni, isključivi republički zakoni i sl.), postupak odlučivanja o usvajanju plana rada skupštine i utvrđivanju dnevnog reda zasedanja i dr.;
- uvesti praksu planiranja rada skupštine, posebno planiranja zakonodavne aktivnosti skupštine;
- demokratizovati postupak utvrđivanja predloga dnevnog reda u obzembedi učešće potpredsednika skupštine, predsednika parlamentarnih grupa (eventualno i predsednika stalnih radnih tela) u utvrđivanju predloga dnevnog reda;
- utvrditi jasnu obavezu (i sankciju za njeno kršenje) sazivanja sedница skupštine u periodima kada je skupština u redovnom zasedanju;
- rezervisati posebno vreme (nekoliko puta u toku zasedanja) i odrediti dužinu vremena (npr. najmanje 1 sat) za postavljanje poslaničkih pitanja;
- optimalizovati dužinu govora poslanika i vreme govora utvrditi poslovnikom uz mogućnost da se od opštег pravila o dužini govora odstupi na predlog međustranačkog odbora koga čine predsedavajući poslaničkih grupa;
- predsednicima poslaničkih grupa koji govore u ime poslaničke grupe i iznose stavove ili obrazlažu predloge poslaničke grupe obezbediti prioritet u raspravi i duže vreme za izgaljanje;
- ustanoviti precizna procesna pravila i kriterijume za organizovanje toka rasprave (posebno kada skupština radi na plenarnoj sednici) kako bi rasprava bila plodotvornija i racionalnija (npr. razdvajanje sporednih od glavnih predloga i pitanja i davanje prednosti u raspravi glavnim na račun sporednih predloga; razdvajanje prioritetnih predloga od onih koji dopuštaju odlaganje - stope na čekanju; redosled izlaganja i eventualno odstupanje od redosleda prijavljivanja za učešće u raspravi; prekidanje govornika, replike i sl.);
- ustanoviti pravila po kojima se odlučuje o povredi poslovnika u

toku skupštinske debate, posebno u slučaju kada se učesnici u debati pozivaju na povredu poslovnika i kada postoji spor o tome koje odredbe poslovnika treba primeniti odnosno da li je poslovnik pravilno primjenjen.

g. Zakonodavni postupak

Zakonodavna aktivnost kao najznačajnija nadležnost skupštine zaslužuje posebnu brigu. Ovoj delatnosti skupštine potrebno je posvetiti osobitu pažnju, budući da je to kreativna politička delatnost čiji ishod su nova pravna pravila koja najneposrednije deluju na društvo i njegove subjekte. Zato su predlozi za promenu dosadašnje skupštinske prakse ostvarivanja zakonodavne delatnosti su od suštinske važnosti ne samo za unutarparlamentarni život, već pre svega za građane. Predlozi se posebno odnose na:

- uvođenje višestepenog zakonodavnog postupka, koji omogućava kvalitetnije i odgovornije ostvarivanje zakonodavne nadležnosti skupštine, umesto sadašnjeg jednofaznog postupka;
- ustanovljavanje različitih (strožijih i blažih) zakonodavnih postupaka zavisno od tipa zakona i sadržaja pitanja koja se uređuju zakonom (organski, ustavni, finansijski i sl.), i zavisno od vertikalne podele zakonodavne vlasti, kao i od potrebe usklađivanja zakonodavne politike (isključivi, opšti, osnovni zakoni);
- urediti parlamentarne procedure koje omogućuju učešće građana pri donošenju zakona ne samo u fazi predlaganja zakona već i u toku zakonodavnog postupka (npr. pravo predlaganja amandmana, zakonodavni referendum pri donošenju ustavnih zakona i sl.);
- urediti parlamentarne procedure koje omogućavaju učešće pokrajina i regiona u ostvarivanju zakonodavne delatnosti republičke skupštine (npr. prava u vezi sa predlaganjem zakona, prava vezana za učešće drugim fazama zakonodavnog postupka i sl.);
- izjednačiti status ovlašćenih predlagачa zakona u zakonodavnom postupku, posebno u fazi pripreme zakonskog predloga;
- utvrditi posebna prava skupštinske manjine u zakonodavnom postupku, naročito pri postupanju sa predlozima zakona koji potiču od skupštinske manjine;
- utvrditi rok u kome se predlog zakona koji je podnet skupštini mora staviti na dnevni red skupštine;
- osigurati značajniju ulogu radnih tela u zakonodavnom postupku i omogućiti formiranje ad hoc radnih tela za razmatranje važnijih i složenijih zakonskih projekata;
- urediti postupak rešavanja sukoba domova u slučaju kada je predlog



zakona izglasan u različitim tekstovima u jednom odnosno drugom domu kao i posledice u slučaju da postupak usaglašavanja ne dovede do otklanjanja sporu između domova skupštine;

- taksativno navesti zakone koji se ne mogu donositi po hitnom postupku;
- uesti institut prenapotpisa.

h. Poslovnik

Pored predloga koji su već izneti u vezi sa izmenama koje je potrebno izvršiti u poslovniku skupštine potrebno je posebno urediti tumačenje poslovnika. Ovaj važan posao trebalo bi poveriti ili posebnom stalnom radnom telu skupštine čija nadležnost bi bila isključivo vezana za tumačenje poslovnika, ili stalnom međustranačkom odboru u čiji bi sastav ulazili predsedavajući poslaničkih grupa, predsednik i potpredsednici skupštine.

Imajući u vidu sadržinu iznetih predloga trebalo bi organizovati stručni rad na izradi novih poslovnika za svaki od domova skupštine, koristeći pri tom kritička opažanja na savremenu parlamentarnu praksu u Srbiji kao i komparativna iskustva.

Prof. dr Momčilo Grubač

ZAKONODAVNA I SUDSKA FUNKCIJA U DECENTRALISTIČKI UREĐENOJ DRŽAVI

UVOD

Decentralizacija vlasti prepostavlja njenu podelu između središnjih (centralnih) i organa državne vlasti stvorenih za uže državno područje (republike članice savezne države, autonomne pokrajine, oblasti, regije, grada, opštine)¹, radi njenog *samostalnog* vršenja. Kao što se državna vlast deli na izvršnu, zakonodavnu i sudsку (horizontalna podela vlasti), tako se svaka od tih vlasti može dalje deliti između organa iste vrste a različitog ranga, centralnih i lokalnih (vertikalna podela vlasti).

Nasuprot decentralizaciji o kojoj je ovde reč, stoji princip centralizacije, prema kome sva vlast određene vrste pripada samo centralnim organima, tako da je oni sami i u potpunosti vrše na teritoriji čitave države. Od decentralizacije, treba razlikovati *dekoncentraciju* vlasti, koja predstavlja samo jedno tehničko sredstvo centralizacije. Tim putem centralni organi unitarne države, ne odičići se vlasti ni delimično, oslobođaju se samo tereta njenog neposrednog vršenja, tj. vrše je preko svojih posebnih "agenta" koji se postavljaju iz centra i nemaju nikakvu samostalnost, pa je zbog toga ne vrše kao "svoju" vlast².

Od donošenja Ustava Republike Srbije iz 1990. god.³ i ukidanja sistema samoupravljanja, Srbija je postala izrazito centralistički uređena država. Uprkos činjenici da je SRJ složena država, sastavljena od dve republike (države), sa Ustavom koji sadrži izrazite konfederalne elemente, u političkoj praksi je preovladalo shvanjanje o unitarnoj i centralistički organizovanoj državi. Sve do "pobune" crnogorskog rukovodstva iz 1998. godine taj je model, uprkos drugaćijim ustavnim odredbama, vrlo uspešno funkcionišao u praksi. Zahtevi za regionalizacijom i decentralizacijom državne vlasti, mada su stizali iz "autonomnih" pokrajina, nisu bili politički relevantni. Prema Ustavu Republike Srbije, opština je pripala lokalna samouprava, ali obim i sadržina te samouprave ostali su potpuno neizvesni, jer nisu određeni ustavom, već posebnim zakonom (čl. 113. st. 2). Tako je centralna vlast stekla pravo da lako menja njen obim i da je sužava kada smatra da je to potrebno. Istina, prema

¹ Jasnoće radi, te druge državne organe, koji nisu centralni, nazivaćemo u ovom radu lokalnim organima državne vlasti. Njih treba razlikovati od opštinskih organa lokalne samouprave, ali i opština može imati organe za vršenje decentralizovane državne vlasti (kao što su ih kod nas imale opštine prema Ustavu SFRJ).

² To su kod nas organi okruga. Za njih je rečeno je, da je to isti čekić, samo sa kraćom drškom.

³ "Sl. glasnik RS", br. 1. od 28. sept. 1990. god.

Ustavu, centralni organi mogu zakonom poveriti vršenje pojedinih poslova iz svoje nadležnosti određenoj opštini i preneti joj sredstva za te poslove (čl. 113. st. 3). Ta mogućnost bi mogla da dovede do izvesne decentralizacije, ali je praksa krenula obrnutim putem: mogućnost koju predviđa Ustav se po pravilu ne koristi, već se obim opštinske samouprave stalno sužava. Slično je postupljeno i sa autonomijom pokrajina koje su ostale bez ikakve stvarne sadržine i svedene na puku formalnost. Prema Ustavu, Republika može i autonomnoj pokrajini zakonom poveriti vršenje pojedinih poslova iz svoje nadležnosti i preneti joj sredstva za vršenje tih poslova (čl. 109. st. 2. US), ali to se u desetogodišnjoj praksi još nikad nije dogodilo. Monopol organa centralne vlasti obezbedili su definitivno zakoni koji su doneti posle Ustava. Oni na lokalne organe vlasti (organi pokrajinskih autonomija), koji formalno postoje, kao i na organe lokalne samouprave, uopšte ne računaju. Tako npr. prema zakonima o osnovnoj i srednjoj školi direktore tih ustanova postavlja vlada, a članove školskih odbora imenuje Ministar prosvete. Prema Zakonu o sudovima, čak i sudije porotnike sudova opšte nadležnosti bira republička Narodna skupština. U centralnim organima vlasti odlučuje se o svemu, pa i o pitanjima o kojima se tamo ne može dobro odlučivati, zbog toga što odluke o nekim pitanjima prepostavljaju poznavanje lokalnih prilika i naravi ljudi u lokalnoj sredini.

Ako se izuzmu odnosi između republika članica savezne države, ne bi se moglo tvrditi da je princip centralizacije vlasti nelegitiman, odnosno da je suprotan princip decentralizacije od njega legitimniji. Postoje legitimne i demokratske državne organizacije sa izrazitom centralizacijom vlasti, i obrnuto: svaka decentralizacija ne legitimira vlast i ne čini je demokratskom. Ipak, može se govoriti o prednostima i nedostacima jednog i drugog sistema organizacije vlasti, naročito kad se ima u vidu konkretna društveno-politička zajednica. Kad je reč o SRJ odnosno Srbiji, nema nikakve sumnje da je koncept centralizacije, s obzirom na motive zbog kojih je prihvaci i katastrofalne rezultate koje je proizveo, jedan od najznačajnijih uzročnika društvene i državne krize koja već duže vremena traje i postaje sve teža i dublja. Može se pretpostaviti da bi suprotan model decentralizacije mogao da dovede do smanjenja društvenih napetosti, da otvori mogućnost konstituisanja legitimne vlasti i da povrati državnu stabilnost.

Zašto je SRJ odnosno Srbija organizovana, delimično pravno, a više faktički, kao unitarna odnosno strogo centralistička država, i koji su razlozi diktirali da se odbaci svaki nagoveštaj decentralizacije vlasti? Mislimo da je do toga došlo iz tri osnovna razloga. To su: a) nerešeno pitanje nacionalnih manjina koje je proizvelo oštре konflikte između etničkih zajednica, naročito na Kosovu i Metohiji, b) nerešeni odnosi između dve republike (Srbije i Crne Gore), za koje se nikada nije znalo da li stupaju u federaciju ili savez država i

c) nepokolebiva namera partije na vlasti da, u skladu sa navikama formiranim u bivšem jednopartijskom sistemu, očuva za sebe državnu vlast, bez obzira na volju građana koja bude izražena na višestrašnim izborima, koje je (višestrašne izbore) pod uticajem svetskih procesa, početkom devedesetih godina morala da prihvati. Svi ovi razlozi se u suštini svode na isto: nepoverenje vlasti u svoje građane, međusobno nepoverenje republika koje se udružuju u zajedničku državu i nepoverenje vlasti u političke promene do kojih je van njene volje faktički došlo i koje je bila prinudena da svojim ustavima i pravno prizna. Režim na vlasti je verovao (naivno) da je centralizacija vlasti sredstvo odbrane od svih tih "opasnosti". To se verovanje pokazalo kao relativno tačno: zahvaljujući rigidnoj centralizaciji vlast je produžila, i to značajno, rok svoga trajanja, ali je time nanela neprocenjivu štetu državnom i društvenom interesu. Režim na vlasti, zauzet ratovima i općinjen brigom za održavanje vlasti, nije na vreme shvatio da mora pronaći stvarna i trajna rešenja za položaj nacionalnih manjina (naročito albanske) u multinacionalnoj državi, za odnose između republika članica savezne države i da je dužan da na najbezbojniji način, preduzimanjem neophodnih i neizbežnih političkih i ekonomskih reformi društvo prevede u novi, pluralistički politički poređak. Da je režim bio spremjan da se odrekne monopolja vlasti, njenom podelom (ne samo vertikalnom, nego i horizontalnom⁴), tj. da je bio prihvaci model decentralizacije vlasti, možda bi ova pitanja bila rešena i tragedija države izbegнутa ili barem svedena na mnogo manju meru nego što je danas.

Zbog nepoverenja u manjine (nacionalne, republičke i političke) nastojalo se ugušiti samosvojnost Crne Gore i pokrajinskih autonomija i uvedena je lokalna samouprava simboličnog značaja. Ali, to tako nije moglo da traje dugo. Javila su se nezadovoljstva, prvo u obe autonomne pokrajine. U jednoj od njih došlo je čak i do oružane pobune protiv vlasti i do formiranja snažnog pokreta za odvajanje od države. Zatim je došlo i do "pobune" i u Crnoj Gori, koja je, kao druga članica savezne države, odlučila da više ne priznaje samovolju centralne vlasti.

O kratkim dometima centralistički uređenih država, ubedljivo govore i primeri većine afričkih država posle sticanja nezavisnosti, koje taj model državne organizacije nisu mogle dugo da zadrže. Još je Napoleon III govorio, da se sa daljine može vladati, ali samo izbliza dobro upravljati. Centralizacija naročito nije poželjna na početku "tranzicije", ona ne otvara prostor za demokratske procese i uvođenje demokratskih ustanova. Ona omogućuje eksploraciju "provincije", stvara dobru priliku za razne zloupotrebe državne birokratije, skupa je, neracionalna, spora i neažurna. I pored neprestanog

⁴ Ni horizontalna podela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsку, uprkos drugaćajnim ustavnim odredbama, u SRJ još nije sprovedena.

kadrovsко-personalnog širenja centra, centar ne može na vreme i dobro da savlada ogromnu količinu raznovrsnih državnih poslova koje treba obaviti na relativno velikom području državne teritorije. Za naša podneblja, centralistički uređena država je opasna, jer veoma lako prerasta u autoritarnu državu i vladavinu većine nad manjinom.

Teritorijalno-političke autonomije su kod nas ukinute u naivnom uбеđenju da će državni centralizam smiriti etničke napetosti. Suprotno tome, u Španiji su 1978. godine uvedene autonomije u nadi da će rešiti etničke sukobe. Možda će i kod nas preovladati shvatanje da je decentralizacija ključ za rešavanje nekih od osnovnih problema društvene zajednice. Decentralizacija bi mogla da bude ventil za stišavanje društvenih napetosti u multinacionalnoj i pluralističkoj državi, koje ne može da reši ni jedna centralna vlast, jer ih ili ne shvata ili ih ignoriše. Dovoljno je da centralna vlast shvati da je potrebno da takav ventil u državi mora da postoji. Taj ventil može biti za državu sredstvo za očuvanje državnog uređenja, njenog jedinstva i nedeljivosti. Logika decentralizma je u stanju da ubedi svaku manjinu, naročito nacionalnu, da svoje interese može da ostvari u državi u kojoj živi, umesto da to očekuje od prekrajanja granica i masovnih preseljavanja. U tome se sastoji veza između decentralizacije vlasti i ljudskih prava. Nema sumnje da se ljudska prava mnogo lakše i sigurnije mogu obezbediti i zaštititi u decentralizovanoj državi. Decentralizacija vlasti neophodna je i radi lakšeg uspostavljanja demokratske pravne države koja računa na građanina i njegovu participaciju u vršenju vlasti i koja mora biti otvorena za različitosti i spremna da ih toleriše, a da ne doveđe u pitanje jedinstvo države i opstanak zajednice.

Nasuprot tome, decentralizacija je kod nas odbačena kao model organizacije vlasti koji je suprotan "državnom, političkom i nacionalnom jedinstvu". Pokazalo se, međutim, da se ni centralizacijom vlasti na tom planu ne da ništa postići. Prvo treba napomenuti da u pluralističkom društvu i višepartijskom političkom sistemu nema mesta političkom jedinstvu i da njemu ne treba ni težiti, bez obzira na to što ga režim nameće i zahteva. Pored toga, najnovije iskustvo nam je jasno pokazalo da model centralne vlasti nije u stanju da garantuje ni nacionalno, ni državno jedinstvo. Upravo obrnuto, decentralizovano uređena država, koja bi bila u stanju da se usaglasi sa voljom svih društvenih grupa, ima izgleda da očuva i nacionalno i državno jedinstvo, u našim uslovima mnogo pre nego centralistička država.

Na kraju, treba napomenuti, da model centralne vlasti nije Srbiji prostо naturen mimo svake volje njenog naroda. Naš je prosečan čovek tradicionalno sklon unitarnoj državi i jakoj centralnoj vlasti za koje veruje da mu pružaju najveći stepen sigurnosti i izvesnosti, pa i po cenu da žrtvuje neke od svojih individualnih zahteva i očekivanja. Tu okolnost valja imati u vidu u političkoj borbi za decentralizaciju državne vlasti.

Rezultat decentralizacije je podela vlasti, zakonodavne, izvršne i sudske između centralnih državnih organa i barem još jedne vrste po prirodi isto takvih državnih organa koji vrše vlast na određenom delu državne teritorije (regiona). Nazivi za deo državne teritorije kojoj pripada deo državne vlasti, osim republika koje su članice savezne države, mogu biti različiti. U jugoslovenskoj tradiciji za te teritorije upotrebljavan je naziv pokrajina ili oblast, ali ih je moguće nazivati i drugim imenima. Bez obzira na naziv, zajednička je karakteristika tih državnih teritorija da uživaju određen stepen autonomije, tj da se jedan deo državne vlasti u njima vrši samostalno.

Najveću samostalnosti u decentralistički uređenoj državi imaju republike, članice složene države⁵, a najmanju organi lokalne samouprave. Između ta dva oblika, stoji političko-teritorijalna autonomija, kao poseban oblik decentralizacije državne vlasti. Ona se javlja u slučaju kad su osobenosti određenih državnih područja (istorijske, kulturne, demografske, privredne i dr.) takve da zahtevaju veći stepen političke samostalnosti nego što to ima lokalna samouprava, ali ipak nisu tolike da bi dovele do njihovog pretvaranja u federalne jedinice. U nastavku ovoga rada bavimo se ispitivanjem puteva decentralizacije zakonodavne i sudske funkcije u državi sastavljenoj od političko-teritorijalnih autonomnih jedinica.

1. Zakonodavna funkcija u decentralizovanoj državi

Svaka autonomija po prirodi stvari mora imati zakonodavnu funkciju. To proizlazi već iz same grčke reči autonomija: *autos* (sam), *nomos* (zakon). Dakle, osnovno svojstvo svakog autonomnog subjekta je svojstvo *samozakonodavca*. Nema političko-teritorijalne autonomije kao oblika decentralizacije bez autonomnog vršenja zakonodavne funkcije od organa autonomnih jedinica. Ako nema autonomnog vršenja zakonodavne vlasti, onda nema ni političke autonomije. Zakonodavna vlast autonomnih jedinica je kriterijum po kojem se one razlikuju od lokalne samouprave koja nema nikakvog udela u vršenju zakonodavne vlasti. Zakonodavna vlast autonomnih subjekata je ograničena i po obimu i po sadržini, ali mora postojati. Zato što Ustavom Srbije ta vlast autonomnim pokrajinama (Vojvodini i Kosmetu) nije priznata, one su izgubile svoje osnovno autonomno svojstvo. To što ih Ustav i dalje naziva autonomnim pokrajinama, nema nikakvog stvarnog značaja.

Postavlja se pitanje po kom osnovu autonomnog subjekta pripada pravo vršenja zakonodavne državne funkcije? Prema jednom shvatanju, to je izvorno (originerno) pravo autonomnog subjekta, a po drugom, ono se stiče tek po osnovu decentralizacije. Pobornici ovog drugog gledišta smatraju da je ono prvo opasno, jer dovodi u pitanje državu, budući da sadrži zahtev za sticanje državnosti. Pitanje je političke prirode, i prema našem mišljenju odgovor na

⁵ One se u federalnom ustavu obično definisu kao države.

njega ne može biti univerzalan, već zavisi od okolnosti konkretnog slučaja, naročito od istorijskih prilika u kojima je steceno svojstvo autonomogn subjekta.

Za podelu zakonodavne vlasti između centralnih organa i organa autonomije i za autonomno vršenje zakonodavne vlasti moraju da postoje određena pravila do kojih se dolazi dogovorom, a postignuti dogovor o tome garantuje ustavom. Najvažnija pitanja o kojima dogovor mora biti postignut su sledeća:

a) Autonomni subjekti vrše zakonodavnu vlast u strogo određenim okvirima svoje nadležnosti. Koji su to okviri, tj. koje zakone autonomni subjekti treba da donose pitanje je sporazuma između centralne vlasti i tih subjekata, koji se prethodno mora postići i ustavom potvrditi. U postupku postizanja toga sporazuma prirodno je što autonomni subjekti nastoje steći što više, a centralna vlast nastoji dati što manje zakonodavnih ovlašćenja. Upravo zbog toga javlja se potreba da se unapred utvrde opšti kriterijumi podele vlasti. Oni ne smiju biti ni preuski, ni preširoki. Autonomnom subjektu mora pripasti pravo da uređuje ona pitanja koja su specifična i koja kao takva treba posebno pravno urediti. Njemu ne pripada da uređuje one odnose koji su opšti i zajednički, a kojih u državi uvek ima više nego posebnih.

Sigurno je da jedan broj zakona nikako ne pripada autonomiji (npr. zakoni o vojsci, o organizaciji saveznih državnih organa - saveznoj vladi, saveznim sudovima, saveznom državnom tužiocu i sl.). To je *isključiva zakonodavna nadležnost* savezne države koja bezuslovno pripada samo njenim zakonodavnim organima. Ima, međutim, jedan broj propisa u isključivoj nadležnosti savezne države koje bi pod određenim uslovima (npr. ako savezni zakon u određenom roku ne bude donet) mogli donositi i autonomni subjekti. To je *uslovno potpuna zakonodavna nadležnost* savezne države. Tako npr. SRJ još nije donela procesne zakone iz svoje potpune nadležnosti, iako su rokovi za njihovo donošenje, predviđeni ustavnim Zakonom za sprovođenje Ustava, odavno istekli. U takvim okolnostima republike i autonomne pokrajine bi morale imati pravo da intervenišu donošenjem svojih zakona u tim oblastima. To pravo autonomnih subjekata mora biti predviđeno u saveznom Ustavu⁶.

Drugi deo nadležnosti za donošenje pravnih propisa treba da bude podeljen između centralnih i autonomnih zakonodavnih organa. To je *podeljena zakonodavna nadležnost*. Društvene odnose koji se uređuju zakonima što spadaju u podeljenu nadležnost uređuje i savezna država u načelu, uopšte ili u osnovima (opšti ili osnovni savezni zakoni) i autonomni subjekti u potpunosti i u skladu sa načelima opštih ili osnovnih saveznih

zakona. Ovde spada uređenje odnosa u oblasti kulture, informisanja, školstva, saobraćaja, privrede, ekonomije, ekologije i tome sl. Podeljena nadležnost mora biti određena taksativno metodom enumeracije, a ne generalnom klauzulom, u samom Ustavu, mada ima shvatanja da je to materija koju treba urediti zakonom, a ne Ustavom, kad su u pitanju teritorijalno-političke autonomije. U vezi sa podeljenom zakonodavnom nadležnošću postavlja se i pitanje procedura koje bi obezbidle uticaj ili učešće autonomnih subjekata u donošenju opštih ili osnovnih saveznih zakona. Garanciju da će dopunsko zakonodavstvo autonomnih jedinica biti u skladu sa osnovnim saveznim zakonodavstvom pružaju ustavni sudovi. Opasnost da će centralni zakonodavni organi lako i proizvoljno menjati zakone iz svoje nadležnosti najefikasnije se otklanja podelom zakona na obične, organske i ustavne. Ovi poslednji se donose i menjaju u posebnom postupku u kome se redovno zahteva kvalifikovana većina glasova.

Treći vid zakonodavne funkcije u decentralizovanoj državi predstavlja *originerna zakonodavna nadležnost autonomnih jedinica*. U određenim oblastima zakonodavni organi autonomija donose svoje potpune zakone, nevezani voljom centralnih zakonodavnih organa. U ovu grupu spadaju oni zakoni kojima se uređuju posebni odnosi svojstveni samo autonomnim subjektima, tj. odnosi koji nisu zajednički. Tako npr. Zakon o službenoj i javnoj upotrebni jeziku i pisma nacionalnih manjina nema nikakvog značaja za područja države na kojima ne žive pripadnici nacionalnih manjina i zbog toga potpuna nadležnost za njegovo donošenje treba da pripada zakonodavnim organima autonomnih pokrajina.

Na kraju je već spomenuta *delegirana zakonodavna nadležnost* autonomnih jedinica. Voljom centralnog organa donošenje pojedinih zakona iz njegove nadležnosti može biti prepusteno zakonodavnim organima autonomnih jedinica (čl. 109. st. 2. Ustava RS). Moguće je i obrnuto, da deo svoje zakonodavne nadležnosti autonomne jedinice prenesu na centralni zakonodavni organ (čl. 79. Ustava SRJ)⁷. Akt delegacije u oba slučaja može biti opozvan pre ili posle donošenja zakona.

b) U podeli zakonodavne funkcije važno je obezbediti saglasnost zakona koje u okviru svoje nadležnosti donose teritorijalno-političke autonomije sa zakonodavstvom savezne države. Pravni sistem u zajedničkoj državi može da funkcioniše samo ako elementi sistema čine neprotivrečnu celinu.

Za slučaj kolizije mora da važi pravilo da se primenjuju zakoni višeg ranga (republički odnosno savezni), a da se zakoni autonomne jedinice ukidaju,

⁶ Odredbu o tom ovlašćenju nema Ustav SRJ, ali je ona postojala u Ustavu SFRJ iz 1974. god. (čl. 268. st. 3).

⁷ Po ovom osnovu od stupanja na snagu Ustava SRJ donet je do sada samo savezni Zakon o advokaturi, a bila je data saglasnost republika da se donose i zajednički savezni Krivični zakon, ali je Crna Gora u međuvremenu tu saglasnost povukla.

od strane ustavnog suda. Moguće je da za te slučajeve bude predviđena i znatno radikalnija sankcija: raspuštanje organa autonomije. Ponegde postoje i posebni nadzorni organi centralne vlasti koji su izraz državne suverenosti, kao npr. guverner na Alandskim ostrvima u Finskoj ili vladin komesar u Italiji. Sve to pokazuje da u vršenju zakonodavne funkcije autonomije nemaju potpunu samostalnost, da država ima mehanizme nadzora i da se skladno funkcionisanje pravnog sistema može obezbediti. Dakle, podela državne zakonodavne funkcije ne može da ugrozi državu i jedinstvo njenog pravnog sistema.

c) Zakonodavstvo autonomnih jedinica ne sme da dovede do zatvaranja i izolacije delova državne teritorije. Zbog toga autonomne jedinice ne mogu svojim propisima utvrđivati granice, uvoditi carine ili ograničavati slobodu kretanja ljudi i roba. Zabранa zatvaranja i izolacije obezbeđuje se merama koje su izložene napred pod tač. b.

d) Na kraju, postavlja se i jedno od najkontroveznijih pitanja koje se javlja u problematici podele državne zakonodavne funkcije između centralnih i autonomnih organa: da li autonomnim jedinicama u složenoj državi pripada i ustavotvorna vlast. Nama nikakve sumnje da članice zajedničke države takvu vlast moraju imati, a da ona ne pripada lokalnoj samoupravi. Pitanje se postavlja samo za ostale oblike političko-teritorijalne autonomije. Nama izgleda da ti oblici autonomije (pokrajine, oblasti i regioni) ne treba da imaju ustavotvornu vlast. Dovoljno bi bilo da njihova autonomiju garantuje ustav države kojoj pripadaju, uz jemstva da se ovlašćenja autonomnih jedinica neće moći lako i proizvoljno menjati, a sama autonomija ukidati. Ovakvo rešenje je prihvaćeno u većini država uređenih na principu regionalnih autonomija. Umesto ustava, autonomne jedinice obično imaju svoj statut. Istina, zabeleženi su i izuzeci od ovog pravila: autonomne jedinice u nekim složenim državama su imale i ustavotvornu vlast, ali samo SSSR i SFR Jugoslavija prema Ustavu iz 1974. godine⁸. Treba primetiti da te države više ne postoje.

2. O PROBLEMIMA PODELE SUDSKE VLASTI U DECENTRALIZOVANO UREDENIM DRŽAVAMA

Priroda sudske vlasti je bitno različita od prirode zakonodavne vlasti. To proističe iz činjenice da je sudska vlast već po definiciji autonomna, jer osim što je samostalna mora biti i nezavisna. Nezavisnost sudske vlasti dovodi u pitanje mogućnost njene vertikalne podele, tako da jedan deo te vlasti pripada centralnim, a drugi autonomnim sudske organima. Ako bi ta (vertikalna) podeла vlasti u složenoj državi bila sprovedena, pitanje je da li bi u isto vreme mogla da bude obezbeđena nezavisnost sudova, koja je glavna odlika te vrste

državne vlasti, naročito ako bi ona bila izvršena pre horizontalne podele vlasti. Nama izgleda da bi neoprezna i preuranjena vertikalna podeła sudske vlasti mogla da razbije sudske nezavisnosti (ako ona postoji) odnosno prepostavke za njeno uvođenje (ako ne postoji) i da bi i zbog toga ta vlast u principu morala ostati jedinstvena i centralizovana. Iz ovoga izlazi načelni zaključak da je sudska vlast, za razliku od izvršne i zakonodavne, izvan kruga prava koja u složenoj državi pripadaju autonomnim jedinicama, izuzev republika članica savezne države kojima deo te vlasti pripada po drugom osnovu.

Ovdje se kao prvo i osnovno postavlja pitanje, u čemu bi se sastojala podeła sudske vlasti u složenoj i decentralistički uređenoj državi. Pitanje koji će organi, centralni ili autonomni, biti nadležni za donošenje zakona koje sudovi primenjuju, ovde ne spada, jer to se pitanje rešava u okviru podele državne zakonodavne funkcije. Prema tome, ostaje samo problem podele nadležnosti u oblasti organizacije sudova (i drugih pravosudnih organa) između centralnih organa i organa autonomije. U tu oblast spadaju pitanja osnivanja sudova, ustanovljavanje njihovih vrsta, imena i nadležnosti, izbora sudija tih sudova, njihovog razrešenja, obezbeđenja materijalnih uslova za rad pravosudnih organa i tome sl. Dakle, pitanje podele sudske funkcije se svodi na pitanje organizacije sudstva. Da li to pitanje treba urediti jedinstveno za celu državu ili jedan deo sudske organizacije prepustiti teritorijalnim autonomijama?

U komparativnom pravu sudstvo, po pravilu, nije u nadležnosti političko-teritorijalnih autonomnih jedinica, od Alandskih ostrva u Finskoj, Farskih ostrva i Grenlanda u Danskoj do Madere i Azorskih ostrva u Portugaliji. Punu sudske autonomiju je jedino imala Severna Irska, ali je ona suspendovana 1972. godine posle krvavih nemira u Londoderiju i Belfastu. Nje ima i u Španiji, ali Španija je čitava prekrivena autonomijama, tako da je ona jedna vrsta federacije autonomnih jedinica. U Italiji, koja je takođe "država autonomija", autonomne jedinice, oblasti i regioni nemaju sudske autonomiju. Istina, u najnovije vreme ideja o sudske autonomiji je sve prisutnija (u Bosni podle Dejtonskog sporazuma i na Kosovu posle rezolucije Saveta bezbednosti br. 1244), ali treba imati u vidu vanredne okolnosti u kojima je do nje došlo.

Sve do "oktobarske revolucije" iz 1988. godine Vojvodina je imala neku vrstu sudske autonomije, pored toga što je imala i pravo donošenja pojedinih zakona koji spadaju u oblast sudske prave (pokrajinski Krivični zakon). Već prema Ustavu iz 1946. god. Vojvodina je imala Vrhovni sud sa istim nadležnostima kao i Vrhovni sud Srbije. Stanje je izmenjeno Ustavom iz 1963. godine po kome su pokrajine izgubile svoje vrhovne sudove i dobile samo posebna odeljenja republičkog vrhovnog suda: Odeljenje Vrhovnog suda Srbije u Novom Sadu i Odeljenje Vrhovnog suda Srbije u Prištini. Vrhovni sudovi autonomnih pokrajina vraćeni su ustavnim amandmanima iz 1968. godine, a Ustav SFRJ od 1974. god. uveo je potpuni paralelizam organa

⁸ Pre toga, autonome pokrajine odnosno oblasti u Jugoslaviji su imale svoje Statute.

pravosudne vlasti i garantovao punu sudsку autonomiju pokrajinama u istom stepenu kao i republikama. Deo pravosudne vlasti pripao je i opštinama koje su u svojim skupština birale sudske organe (opštinske sudske i opštinska javna tužilaštva), a delimično su snosile i dužnost da obezbede materijalne uslove za njihov rad. Decentralizacija pravosudne funkcije tim Ustavom sprovedena je široko.

Pokazalo se da to rešenje nije bilo dobro, jer je dovelo u pitanje jedinstvo pravosudne organizacije i sudske nezavisnosti. Tendencija zatvaranja opština u svoje uske okvire, prisutna u jugoslovenskoj političkoj praksi tога vremena, pretila je da opštinske sudske organe pretvoru u organe potčinjene opštinskoj vlasti. Sud je postajao sve zavisniji od opštine, njenih organa i njihove politike, ne samo zbog direktnih uticaja u konkretnim sudenjima, već u prvom redu zbog ogromnih ovlašćenja koja su ti organi imali u oblasti organizacije pravosuda i zbog nastojanja samog suda da u tim uslovima uspostavi dobre odnose sa vlašću koja bira sudske organe, deli im plate i stanove, odlučuje o njihovom razrešenju, reizboru i napredovanju i sl. To pokazuje da je organizaciju sudske vlasti, naročito izbor sudske organe i dužnost obezbeđenja materijalnih uslova za rad sudske vlasti, opasno mehanički vezivati za teritorijalno-političku autonomiju koje se stvaraju u procesu decentralizacije ostalih grana državne vlasti, isto kao što je, prema našem mišljenju, ta pitanja opasno ostaviti u nadležnosti drugih grana državne vlasti (zakonodavne ili izvršne) i na centralnom nivou. Ostvarivanje principa sudske nezavisnosti zahteva samoorganizaciju sudske vlasti. U okviru same sudske vlasti ili uz njen odlučujući uticaj treba da budu rešena sva glavna pitanja organizacije te grane državne vlasti. Potrebno je, dakle, pre bilo kakve vertikalne podele sudske vlasti izvršiti njenu horizontalnu podelu, tj. odvajanje od drugih grana državne vlasti. Tek kad se obezbedi takva autonomija sudske vlasti, moguće je razničljati o izvesnoj decentralizaciji njegove organizacije, ali tako da decentralizovana pravosudna vlast ostane i dalje autonomna, tj. da ne postane "svojina" drugih vlasti u autonomnim jedinicama. Jedino tako se može očuvati jedinstvo i nezavisnost sudske vlasti.

U našim prilikama nema uslova za decentralizaciju sudske vlasti jer još nije izvršeno njenо odvajanje od drugih vrsta državnih vlasti na globalnom nivou. Sudije i sudske organe bira i razrešava zakonodavni organ, Narodna skupština, koja na predlog vlade odlučuje i o sredstvima potrebnim za rad sudske vlasti, bez ikakvog njihovog uticaja. Vlada ima značajna ovlašćenja u vršenju pravosudne uprave i sl. Rešenja ovih i drugih pitanja sudske organizacije koja su u duhu principa podele vlasti i koja potpunije garantuju sudsку nezavisnost, postoje i njih prvo treba prihvati. Tako npr. kad je reč o izboru i razrešenju sudske organe, rešenje je u formiraju jednog posebnog, nezavisnog i samostalnog državnog organa (pravosudni savet, veće ili sl.), poput francuskog Saveta magistrature, koji bi, pored ostalog, bio nadležan i za imenovanja i razrešenja

sudske organe i koji bi svojim sastavom (ni vladin, ni skupštinski, ni politički) najbolje garantovao autonomiju i nezavisnost sudske vlasti prilikom vršenja tih poslova⁹.

Tek posle formiranja zasebne sudske vlasti, moguće je započeti njenu izvesnu decentralizaciju. Taj proces je, međutim, vrlo ograničen, mnogo uži nego što je proces decentralizacije zakonodavne vlasti. Postavlja se pitanje, šta bi u organizaciji sudske vlasti moglo biti obuhvaćeno decentralizacijom? Prvo, po uzoru na državni pravosudni savet, mogli bi biti formirani pravosudni saveti i u autonomnim jedinicama, nadležni da imenuju sudske organe i javne tužioce za sudske vlasti na svojoj teritoriji, da odlučuju o njihovom unapređenju, vrše disciplinsku vlast, predlažu pravosudni budžet i tome sl. To ne bi bili organi autonomnih jedinica, već organi decentralizovane sudske vlasti u autonomnim jedinicama. Ti organi bi sastavljeni kao i centralni državni pravosudni savet i birani na isti način. Izbori sudske organe, prema našem mišljenju, mogli bi da obavljaju još više decentralizovani organi te vrste formirani u opštini ili za nekoliko opština.

Danas se kod nas i sudske organe biraju u Narodnoj skupštini, iako prirodi porote više odgovara da se bira u sredini koja pozna kandidate za tu funkciju. Prilikom donošenja Zakona o sudovima Srbije (1991. god.) bilo je prvo prihvaćeno da se sudske organe biraju u skupština opština, ali je Predsednik Republike, koristeći ovlašćenje predviđeno odredbom čl. 84. Ustava RS, zahtevao da Narodna skupština ponovo glasa o donetu zakonu, tvrdeći da navedena odredba (čl. 3) nije u skladu sa Ustavom. Skupština je naknadno odustala od svog ranijeg stava i odlučila da se i sudske organe biraju u Narodnoj skupštini. Intervencija predsednika Republike u ovom slučaju imala je političko obrazloženje: centralizacija izbora sudske organe i njihovo obavljanje u Narodnoj skupštini u kojoj je obezbedena dominacija jedne političke partije, otklanja svaki drugi uticaj koji bi se u opština mogao pojavit (npr. politički, u opština u kojima dodu na vlast druge političke stranke ili nacionalni, u opština sa većinom pripadnika nacionalnih manjina). Imalo se u vidu da su sudske organe u sastavu sudske vlasti uvek u većini u odnosu na sudske organe po pozivu, tako da bi preko njih, ako bi se birali u opština, pretežan politički uticaj na sudske organe mogao da ima lokalna samouprava, pored toga što bi i same sudske organe mogli biti birani iz reda politički ili nacionalno "nepodobnih" građana.

U diskusijama o sudske vlasti u sastavu sudske vlasti uvek u većini u odnosu na sudske organe po pozivu, tako da bi preko njih, ako bi se birali u opština, pretežan politički uticaj na sudske organe mogao da ima lokalna samouprava, pored toga što bi i same sudske organe mogli biti birani iz reda politički ili nacionalno "nepodobnih" građana.

⁹ O tome više u našem radu *Izbori i razrešenje sudske organe*. "Arhiv za pravne i društvene nauke", br. 1/94, str. 89-123. O ostalim garancijama sudske nezavisnosti, v. naš rad *Nezavisno sudstvo i pravna država*, u zborniku radova SANU "Ustavljanje moderne demokratske i pravne države u Srbiji", Beograd 1997, str. 369-377.

poseban vrhovni sud, pored vrhovnog suda države. Uzima se da je postojanje vrhovnog suda autonomne jedinice najsnazniji i najuočljiviji izraz njenog autonomnog statusa. Mi smatramo da to pitanje nema toliki značaj. Logika nalaže jedan vrhovni sud u državi. Pored toga, sa vrhovnim sudovima autonomija otvara se veliki broj teškoća u uređenju postupka po pravnim lekovima. Nama izgleda da bi bilo dovoljno prihvatići rešenje koje je imao Ustav iz 1963. god. tako da u političko-teritorijalnim autonomijama postoje odeljenja vrhovnog suda. I pored toga, mrežu sudova bilo bi nužno prilagoditi i posebnim zahtevima složene države. (O tome v. poseban prilog u ovom projektu dr Zorana Ivoševića.)

Prof. dr Dejan Janča

REGIONALIZAM, REGIONALNA DRŽAVA I PROBLEMI REGIONALNOG UREDJENJA SRBIJE

Regionalizam kao pojava dobija u poslednjih nekoliko decenija sve veću ulogu i naglašeniji značaj, kako na unutrašnjem državnom, tako i na međunarodnom planu. Unutar država on se javlja pre svega, iako ne isključivo, kao oblik političko-teritorijalne organizacije državne vlasti u cilju njene decentralizacije. Na međunarodnom planu on se pak ispoljava kroz institucionalno povezivanje i saradnju država koje su geografski i/ili politički bliske radi zajedničkog ostvarivanja odredjenih ciljeva i zadataka u raznim oblastima, kao što su politička, ekomska, vojna, kulturna itd.

Regionalizam na unutrašnjem planu država javlja se u raznim vidovima i oblicima i sa različitim funkcijama i zadacima, ali je pažnja u ovom radu usmerena pre svega na njegovu ulogu u organizaciji regionalne države. Naime regioni kao teritorijalno-političke jedinice opšte nadležnosti mogu biti sastavni deo razvijenog višestepenog sistema lokalne samouprave, kao oblik decentralizacije vlasti i u unitarnoj i u federalnoj državi, ali mogu biti i poseban oblik teritorijalne autonomije, koji se po svojim obeležjima nalazi negde između federalne jedinice i jedinica lokalne samouprave najvišeg stepena.

Postojanje različitih vrsta i oblika teritorijalne autonomije otežava njeno preciznije opšte pojmovno određenje, a zadiranje u tu tematiku izlazi iz okvira ovog rada, s tim što je razmatranju autonomije Vojvodine kao jednog od tradicionalnih oblika decentralizacije vlasti u Srbiji, posvećen poseban prilog u ovom projektu. Međutim, regioni o kojima je ovde reč - čija samostalnost u odnosu na centralnu vlast odražava maksimalno prihvatljiv stepen decentralizacije, koji doseže do same granice federalizacije zemlje - čine strukturne elemente posebnog državnog uredjenja poznatog pod nazivom regionalna država i razmatranje mogućnosti uredjenja Srbije u skladu sa takvim oblikom državnog uredjenja jeste u središtu pažnje ovog priloga. Regionalna država je u suštini medju-oblik između dva klasična oblika državnog uredjenja: unitarne države i federacije. Prema mišljenju njenih pristalica ona spaja izvesne dobre strane i unitarne i federalne države, a u isto vreme otklanja pojedine slabosti i jednog i drugog oblika državnog uredjenja. Regionalna država, po njima, optimalno vodi računa o posebnostima pojedinih delova državne teritorije i daje im pravo na sopstveno organizovanje, ali ne dopušta mogućnost ugrožavanja državnog jedinstva. Regionalnu državu poželjno je, stoga, uspostavljati tamo gde se javljuju značajniji razlozi istorijske, geografske, ekomske, etničke i druge prirode koji zahtevaju da se pojedinim područjima zemlje prizna poseban status, koji je iznad statusa jedinica lokalne

samouprave najvišeg stepena, ali ispod statusa federalnih jedinica.

Prva regionalna država obrazovana je najpre u Italiji 1948.godine, a sledeća tri decenije kasnije u Španiji, s tim što je ova druga, po mišljenju pojedinih stručnjaka, u nešto većoj meri poslužila kao polazna osnova u nastojanjima da se izgradi teorijski model regionalne države. U okviru ovog rezimea nije moguće pružiti čak ni površnji uvid u strukturu i obeležja italijanskog i španskog modela (kao ni u osobenosti nekih drugih zanimljivih tipova regionalizacije, kao napr. u Belgiji, Francuskoj, itd.), ali je, svakako, potrebno konstatovati činjenicu da regionalizam, osobito u Evropi, postaje sve šire prihvaćeni koncept za jačanje decentralizacije i demokratizacije državne vlasti, kao i za unapređivanje institucionalizovanih oblika međunarodne saradnje.

U SR Jugoslaviji se, nedjutim, suočavamo, naročito u poslednjoj deceniji, sa sasvim oprečnom tendencijom. Uprkos nominalno postojećoj decentralizaciji državne vlasti, odn. formalnog postojanja lokalne samouprave, autonomnih pokrajina i federalnih jedinica, u stvarnosti je na delu sve izrazitiji i ubrzani proces krajnje centralizacije. On je prisutan na nivou savezne države, ali još više uočljiv i drastičan u Republici Srbiji, dobijajući ponekad apsurdne razmere. Otuda su u krugu pretežnog broja opozicionih političkih stranaka i stručne javnosti sve učestanije rasprave i zalaganja u prilog istinske decentralizacije budućeg sistema državne vlasti u Srbiji i Jugoslaviji. U najnovije vreme pažnja se sve više usmerava samo prema Srbiji s obzirom na aktuelne zahteve Crne Gore da se preispitaju i redefinišu odnosi na nivou savezne države i između dveju federalnih jedinica, pri čemu postaje sve primetnije nastojanje Crne Gore da buduća zajednica sa Srbijom dobije karakter konfederacije- dakle, manje ili više čvrstog saveza dveju nezavisnih država. Osim toga i sadašnja situacija na Kosovu izaziva nedoumice jer iako je ova pokrajina još uvek formalno u sastavu republike Srbije, ona ne može da ostvaruje svoju vlast na teritoriji Kosova, a Rezolucijom Ujedinjenih nacija 1244 predviđa se uspostavljanje supstancialne autonomije na Kosovu što je izraz čije je značenje teško u ovom trenutku dokučiti. Razmatranja u ovom prilogu se iz navedenih razloga ograničavaju samo na republiku Srbiju, pri čemu je ostavljen po strani status Kosova, jer će sadržina i forma "supstancialne autonomije" biti utvrđeni tek naknadno prilikom pregovora "zainteresovanih strana".

Zahtevi za decentralizacijom vlasti u Srbiji koji se sve češće javljaju u političkoj i stručnoj javnosti obrazlažu se potrebotu suštinske demokratizacije države i društva koja bi obezbiedila što potpunije učešće građana u upravljanju javnim poslovima i prava užih političko-teritorijalnih jedinica da uživaju značajan stepen autonomije u odnosu na vlast centralne države. Razlike u stavovima među strankama i stručnjacima se, nedjutim, ispoljavaju kako u

pogledu oblika državnog uredjenja u okviru kojeg bi trebalo ostvariti decentralizaciju tako i u pogledu njene prirode, forme i obima. U navedenom smislu primetna su tri osnovna opredeljenja: postoje, s jedne strane, pristalice unitarne države sa manje ili više razvijenom lokalnom samoupravom, zatim, s druge strane, zagovornici regionalne države, koja bi trebalo po nekim da ima trostopenju, a po drugima četvorostepenu političko-teritorijalnu strukturu i najzad, na trećoj strani, pristaše federalizacije Srbije sa značajnom ulogom lokalne samouprave.

Ne upuštajući se u dataljnije izlaganje spomenutih osnovnih orientacija, od kojih su neke od njihovih zastupnika formulisane samo u vidu načelnih stavova bez razradjenih relevantnih pojedinosti, stanovište koje se u ovom radu zauzima i obrazlaže predstavlja prilog konceptu regionalne države sa razvijenom četvorostepenom političko-teritorijalnom strukturom.

Problemi koji se nameću i pitanja koja zahtevaju odgovor sa ovog stanovišta jesu: 1.Kakav status treba da imaju regioni u Srbiji kao regionalnoj državi ? 2. Po kojim kriterijumima i na koji način se formiraju regioni ? 3.Koje nadležnosti pripadaju regionima? 4.Kakva je organizacija vlasti u regionima? 5.Koje vrste pravnih akata donose organi vlasti u regionu i koje je njihovo mesto u hijerarhiji pravnih akata u pravnom sistemu države? 6. Kako regioni obezbedjuju svoja finansijska sredstva ? 7.Kakav je položaj lokalne samouprave u regionalnoj državi, i kakva je njena organizaciona struktura? 8.Koji su oblici i načini učešća regiona u vršenju centralne vlasti? 9.Kakvo je učešće regiona u promenama ustava centralne države? Odgovori na ova pitanja biće u daljem tekstu rezimea samo sumarno izloženi.

1.Imajući u vidu da je regionalna država neka vrsta srednjeg rešenja između klasičnog unitarnog i federalnog uredjenja i da regioni treba da uživaju poseban status u teritorijalnoj organizaciji vlasti države koji je iznad statusa jedinica lokalne samouprave najvišeg stepena, a ispod statusa federalne jedinice, smatramo da bi u Srbiji kao regionalnoj državi status regiona, trebalo da označava maksimalno prihvatljiv stepen decentralizacije-na samoj granici federalizacije. Drugim rečima status regiona bi trebalo da bude određen u pretežnoj meri obeležjima kojima se odlikuju federalne jedinice, ali bez suverenih prerogativa sa kojima ove raspolažu, naročito u tzv. labavim federacijama.

2. Prilikom podele Srbije na regione trebalo bi imati u vidu odredjene kriterije, koji bi- ne u njihovoj sveukupnosti- već zbog posebnog značaja što ih imaju pojedini među njima i sadejstva većeg broja njih na odredjenom prostoru predstavljali prirodnu i logičnu osnovu za formiranje regiona. Kriteriji koje bi valjalo uzeti u obzir su: a) razlozi istorijskog i tradicionalnog karaktera koji su prisutni na nekim delovima teritorije Srbije; b) specifičnosti u kulturi, običajima i mentalitetu stanovništva pojedinih područja; c) multietnički

sastav stanovništva koji je prisutan u značajnoj meri; d) međusobna povezanost područja koja sačinjavaju zaokruženu privrednu celinu sposobnu da funkcioniše na osnovu sopstvenih izvora privredjivanja i e) poželjni kriterij bi bio makar približno ujednačen broj stanovnika u svakom regionu odnosno izbegavanje drastičnih disproportacija u ovom pogledu.

Na osnovu navedenih kriterija bila bi po mišljenju piscia ovog rada priroda podela Srbije na 5 ili 6 regiona, koji bi obuhvatili područja Vojvodine, severozapadne, jugoistočne i centralne Srbije, kao i grad Beograd, a šesti region bi moglo biti područje Sandžaka.

Poštovanji i nazivi regiona bili bi utvrđeni ustavom Srbije, a njihove granice ustanovljene ustavnim zakonom, s tim što bi postojala mogućnost manjih promena granica ukoliko bi se stanovništvo pograničnih teritorija nekog regiona referendumom opredelilo za pripajanje susednom regionu, ali pod uslovom da se za pripajanje dobije pristanak tog susednog regiona i saglasnost parlamenta centralne države putem promene ustavnog zakona o granicama regiona.

3.Raspodela nadležnosti između regiona i centralne države spada, svakako, medju najznačajnija i najdelikatnija pitanja regionalnog uredjenja države. U unitarnoj državi se njenim ustavom, ali prvenstveno zakonima poverava jedinicama lokalne samouprave obavljanje onih nadležnosti koje centralna vlast želi da im prepusti. U federaciji raspodela nadležnosti mora da bude izvršena isključivo ustavom savezne države s tim što se u daleko najvećem broju federalnih država nabrajaju nadležnosti federacije dok sve ostale pripadaju federalnim jedinicama. Drugim rečima polazi se od pretpostavke nadležnosti u korist federalnih jedinica. I u regionalnoj državi nadležnosti regiona moraju biti utvrđene ustavom, ali medju stručnjacima ne postoji saglasnost o tome da li treba poći od pretpostavke nadležnosti u korist centralne države ili u korist regiona. Po mišljenju piscia ovog rada ovo drugo stanovište je prihvatljivije pod uslovom da se ustavom pored klasičnih isključivih nadležnosti centralne države u oblasti odbrane zemlje, spoljne politike, bezbednosti, monetarnog, deviznog i carinskog sistema, uredjivanja pravnog sistema i sl. nabroji relativno širok krug zajedničkih odnosno mešovitih nadležnosti sa različitim rešenjima učešća centralne i regionalnih vlasti u njihovom ostvarivanju.

4.Osnovna struktura vlasti u regionima obuhvatala bi regionalni parlament, regionalnu vladu, visoki sudske savete regiona i organe uprave. Regionalni parlament sastojao bi se od dva doma: veća građana i veća subregionalnih zajednica. Veće građana bi bilo predstavničko telo izabranо putem opštih neposrednih izbora na period od 4 godine, uz primenu proporcionalnog sistema. Veće subregionalnih zajednica sastojalo bi se od po 5 ili 6 predstavnika izabranih od svake skupštine subregiona koji su formirani u

regionu. Regionalni parlament bi donosio menjač regionalni ustav i druge propise s tim što bi ustavni akt i neke izričito predviđene odluke donosio i menjač dvotrećinskom, a ostale propise prostom većinom u oba doma.

U odnosima između regionalnog parlamenta i regionalne vlade bio bi u primeni skupštinski sistem, što znači da bi vladu birao i smenjivao parlament, kojem bi ona bila odgovorna za svoj rad, bez mogućnosti da se vlada suprotstavi parlamentu pretnjom da će izazvati njegovo raspuštanje pre isteka mandata.

U oblasti pravosudja sudovi u regionima bili bi deo jedinstvenog sudskog sistema centralne gržave s tim što bi na teritoriji regiona postojao apelacioni, a na nivou centralne države vrhovni sud. Prvostepeni sudovi postojali bi u opštinama i subregionima. Visoki sudske savete regiona bio bi po sastavu vanparlamentarno i nevladino telo.

On bi u saradnji sa visokim sudske savetom republike birao sudije svih sudova u regionu i svojim predlozima učestvovao u izboru sudija ustavnog i vrhovnog suda.

Regionalni parlament birao bi regionalnog ombudsmana koji bi delom samostalno, a delom u saradnji sa ombudsmanom centralne države obavljao u regionu funkciju zaštitnika zakonitosti i prava građana.

Svaki region bi uživao punu slobodu samostalnom organizovanju mreže organa uprave u skladu sa svojim potrebama i nadležnostima.

5. U domenu normativne nadležnosti regioni bi donosili svoj osnovni konstitutivni akt-regionalni ustav. Za njegovo donošenje ne bi bilo potrebno bilo kakva predhodna saglasnost ili naknadna potvrda od nekog organa centralne države. Njegove odredbe bi jedino mogle, nakon stupanja na snagu regionalnog ustava, da budu osporavane pred ustavnim sudom zbog nesaglasnosti sa ustavom centralne države. U domenu svoje isključive nadležnosti regioni bi donosili regionalne zakone koji bi morali biti u skladu sa regionalnim ustavom i ustavom centralne države. Kod zajedničke odnosno mešovite nadležnosti sa centralnom državom kao i kod ustupljene nadležnosti od strane centralne države regionalni zakoni bi morali biti u saglasnosti sa zakonskim odredbama centralne države, ali i nadredjeni njenim podzakonskim aktima.

6. Imajući u vidu brojne raznovrsne i značajne nadležnosti regiona očigledno da bi za njihovo ostvarivanje bila potrebna znatna finansijska sredstva. Stoga je neophodno da regioni raspolažu pravom ubiranja sopstvenih prihoda u vidu regionalnih poreza, čije vrste treba da budu precizno utvrđene u regionalnom ustavu. Osim toga regioni treba da učestvuju u značajnoj meri u prihodima od poreza centralne države ubranih na njihovom području. Jedan od izvora prihoda regiona trebalo bi da budu i takse koje oni imaju pravo da naplaćuju za obavljanje pojedinih aktivnosti na ovom području. Uz to u budžet

regionala bi išli i prihodi od regionalne imovine. Najzad regioni bi trebalo da imaju mogućnost da se u slučaju potrebe obrate centralnoj državi redi dodele zajmova i kredita.

7. Određivanje položaja lokalne samouprave u regionalnoj državi složen je problem i dopušta različita rešenja. Već je spomenuto da medju pristašama regionalne države jedni zagovaraju trostepenu a drugi četvorstupenu teritorijalno-političku strukturu države. Prvi imaju u vidu postojanje opština kao jedinicu lokalne samouprave regiona kao autonomnih konstitutivnih elemenata regionalne države i centralnu državu. Drugi uvođe između opština i regiona još jedan, viši stepen lokalne samouprave-subregion, koji, međutim, ima donekle osoben karakter zbog kojeg u izvesnoj meri izlazi iz okvira tradicionalno shvaćene lokalne samouprave, o čemu će još biti govora.

Subregion bi činile dobrovoljno udružene osnovne jedinice lokalne samouprave (u proseku od po desetak sadašnjih opština) s tim što bi mu, na osnovu principa subsidiarnosti bila preneta odgovornost za odlučivanje i izvršavanje poslova iz domena isključive nadležnosti lokalne samouprave kada to doprinosi boljem ostvarivanju zajedničkih interesa, većoj efikasnosti i ekonomičnosti. Uz to zbog različitog broja opština koje bi se udruživale u subregione oni bi mogli pružiti mogućnost pojedinim manjinama koje žive u Srbiji na kompaktnijem prostoru, da uspešnije neguju svoj kulturni identitet i bolje brinu o sveukupnom razvoju svoje zajednice.

Položaj i organizacija vlasti u subregionu bili bi regulisani zakonskim propisima o lokalnoj samoupravi čije bi donošenje spadalo u podeljenu nadležnost centralne države i regiona. Subregioni bi, slično kao i osnovne jedinice lokalne samouprave, imali jednodomno predstavničko telo-skupštinu subregiona, izvršni odbor i neophodne organe uprave. Njihova aktivnost bi se finansirala najvećim delom iz budžeta opština, a manjim delom iz budžeta regiona.

Značajno ovlašćenje skupštine subregiona bilo bi pravo na izbor 5 (ili 6) svojih predstavnika u veće subregionalnih zajednica regionalnog parlamenta i po jednog predstavnika u dom regiona parlamenta centralne države. Pravo subregiona da na ovaj način bude zastupljen i uzima učešće u vršenju vlasti u regionu i centralnoj državi predstavljalo bi osobnost po kojoj se lokalna samouprava u regionalnoj državi razlikuje čak i od razvijenih sistema lokalne samouprave u unitarnim i federalnim državama.

8. Među bitne elemente regionalne države spada i učešće regiona u vršenju centralne vlasti. Njihova uloga treba pri tome da se ispoljava pre svega, iako ne i isključivo, u obrazovanju i radu parlamenta centralne države, u postupku izbora i smenjivanja predsednika republike, u učešću u vladu i odnosu

centralnog parlamenta i vlade, u izboru sudija vrhovnog i ustavnog suda kao i u učešću u promenama ustava centralne države.

Vrhovno zakonodavno telo u Srbiji kao regionalnoj državi bilo bi sastavljeno od dva doma: veća gradjana i veća regiona. Poslanici u veću gradjana bili bi izabrani po proporcionalnom sistemu na opštim i neposrednim izborima za period od četiri godine, s tim što bi se izborne jedinice mogile poklapati sa teritorijama regiona. Veće regiona bi se sastojalo od po 4 predstavnika iz svakog regiona, koji bi bili izabrani, na zajedničkoj sednici oba doma, regionalnog parlamenta i po jednog predstavnika iz svakog subregiona, izabranog od subregionalne skupštine. Broj predstavnika iz različitih regiona ne bi stoga bio isti, ali bi razlike bile bez većeg značaja. Odluke bi se donosile u najvećem broju slučajeva prostom većinom glasova u oba doma, uz obavezno prisustvo polovine od ukupnog broja izabranih poslanika, a samo izuzetno glasovima apsolutne većine od ukupnog broja poslanika, u pojedinim slučajevima na odvojenim, a u drugim na zajedničkoj sednici oba doma. Dvotrećinska većina glasova od ukupnog broja izabranih poslanika u svakom od domova zahtevala bi se jedino kod menjanja ustava centralne države.

Predsednika republike birala bi na pet godina-bez mogućnosti obnove mandata-apсолutnom većinom glasova, na zajedničkoj sednici oba veća parlamenta. Njegove funkcije bi, uglavnom, bile ceremonijalne prirode. U svim slučajevima gde nije reč o ceremonijalnom predstavničkom delovanju, za korišćenje ustanovljenih ustavnih ovlašćenja zahtevao bi se premapotpis predsednika vlade.

Centralnu vladu bi biralo samo veće gradjana i ona bi za svoj rad odgovarala isključivo tonu veću što je rešenje koje prihvata većina zemalja sa parlamentarnim sistemom. Veće regiona ne bi dakle učestvovalo ni u obrazovanju ni u obaranju vlade, ali s druge strane, kada je reč o pravu vlade da izazove raspuštanje parlamenta (čime se uspostavlja ravnoteža između zakonodavne i izvršne vlasti), raspuštanje bi se odnosilo samo na veće gradjana.

U pogledu pravosudja, koje po svojoj prirodi treba da bude nezavisno u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast i čiji sistem treba da bude jedinstven za celu zemlju uloga regiona bi se svodila na nivou centralne države na saradnju visokog sudskeg saveta regiona sa visokim sudskevim savetom centralne države u postupku izbora sudija ustavnog i vrhovnog suda kroz predlaganje mogućih kandidata. Sastav visokog sudskeg saveta centralne države bio bi, isto kao i odgovarajućeg tela u regionu, vanparlamentarnog i nevladinog karaktera.

9. Već je spomenuto da je za menjanje ustava centralne države neophodna dvotrećinska većina glasova u oba doma njenog parlamenta. Međutim, to je samo deo odgovora na pitanje kako treba da bude učešće regiona u menjanju navedenog ustava. Neophodno je, naime, opredeliti se i u

pogledu ustanovljavanja prava regiona na predlaganje promene ustava centralne države. Pravo na predlaganje promene ustava trebalo bi svakako priznati regionima-ali je pitanje da li bi to pravo trebalo priznati svakom regionu pojedinačno ili bi ono moglo biti korišćeno jedino ako bi predlog poticao od najmanje dva ili tri regiona. Ovo drugo rešenje izgleda racionalnije s tim što bi broj podnosiča trebalo svesti na najmanje dva od pet ili tri od šest uspostavljenih regiona, čiji bi predlozi bili podneti u vidu odgovarajućih saglasnih odluka njihovih parlamenata.

U ovom rezimeu izloženi su, u veoma uprošćenom vidu, samo osnovni stavovi o izvesnom broju izuzetno važnih i složenih pitanja od značaja za sve one koji smatraju uspostavljanje regionalne države u Srbiji poželjnim ciljem.

Prof. dr Tihomir M. Šuvakov

EKONOMSKO-REGIONALNA PODLOGA DECENTRALIZACIJE

Fenomen decentralizacije iz ekonomskog ugla

Decentralizacija se može okarakterisati kao metod i mehanizam operacionalizacije ciljeva demokratizacije, kojima se omogućuje uključivanje građana u donošenje odluka koje određuju njihove pozicije po pitanju radnih i životnih potreba.

Modaliteti decentralizacije u savremenim civilizacijskim društvima (državama) se definišu političkim i ekonomskim sistemima.

Efikasnost modaliteta decentralizacije meri se stepenom ostvarivanja demokratskih ciljeva i postignutih rezultata u sferi ekonomije. Zbog toga je i neophodno da postoji kompatibilnost između modela decentralizacije u okviru političkog sistema i modela ekonomskog sistema države. Tako na primer, ako ekonomski sistem proklamuje tržišnu opciju funkcionisanja, koja pre svega podrazumeva utakmicu i konkurenциju između privrednih subjekata, onda je bitno da taj karakter ima i politički sistem tj. da konstituše političko tržište na kojem takođe postoji utakmica i konkurenca između političkih partija koje preko ponuda svojih programa dobijaju ili gube na izborima tj. dolaze ili odlaze sa vlasti.

Povezanost prethodna dva načela (demokratizacije u političkoj sferi i tržišne orijentacije u ekonomskoj sferi) toliko je jaka i nerazvdvojiva jer je prožeta zajedničkim imeniteljem – racionalnošću u ekonomiji i racionalnošću u politici.

U sagledavanju efikasnosti mehanizama decentralizacije u sferi ekonomije, dva pravca njihovog ispoljavanja posebno su važna; jedan je funkcionalni, koji podrazumeva slobodu kretanja rada i kapitala **u okviru grana i sektora, a drugi je na regionalnim pravcima**, od kojeg se očekuje efektuiranje kombinacije faktora proizvodnje u što više tačaka teritorije – prostora (baš kao što po Hajgensovoj teoriji talasa, svaka tačka mirne površine može biti izvor novih talasa) što bi trebalo, ukoliko daje za rezultat uvećanu novostvorenu vrednost, da je u interesu i dela i celine.

Operacionalizacija mehanizama decentralizacije i u ekonomskoj sferi je uslovljena **postojanjem određene institucionalne infrastrukture** (organi vlasti, privredne komore, udruženja, asocijacije i slično), koja funkcioniše po određenim pravilima. Otuda, decentralizovana institucionalna infrastruktura bi

trebalo da uspostavlja demokratsku komunikaciju sa privrednim subjektima. Nosioci privredne aktivnosti su, na primer, veoma zainteresovani za karakter pravila (zakona, uredbi, propisa i dr.) koji regulišu „poslovnu igru“. Jer, kako primećuje **teorija javnog izbora** (public choice theory) ili **teorija konstitucionalne ekonomije** i alternativna upotreba raznih pravila sistema (dakle, ne samo alternativna upotreba resursa što je u ekonomiji inače, već odavno prihvaćeno) daju različite rezultate, pa otuda i razumljiv interes za karakter tih pravila.

Razume se da su privredni subjekti zainteresovani i za brojne informacije koje im omogućuju da donose racionalnije odluke u vezi sa inovacijama i penetracijom na tržištu.

Birokratizacija na nivou institucija može da poništava efekte decentralizacije u odnosu na ciljeve demokratizacije i otuda je značajno da stručne službe i organi u institucijama svoje ponašanje i ulogu, kao i uspeh, mere ostvarenim rezultatima privrede.

Činoci i dometi regionalnih preferencija

Regionalne preferencije (naklonosti) pojedinaca, a onda i zajednice stanovnika su slojevita kategorija, tj. formiraju se pod uticajem nekoliko činilaca koje treba identifikovati. Drugo, realno je pretpostaviti da regionalne preferencije imaju svoje domete i da se ne mogu totalitarno poimati, jer bi u tom slučaju zadovoljavanje ukupnih potreba, interesa i želja ljudi bilo uskraćeno i osiromašeno. Otuda, ukupne preferencije mogu biti predstavljene koncentričnim krugovima koje čovek teži iz ovih ili onih motiva da dosegne. To onda upućuje i na neophodnost uspostavljanja usaglašenih mogućnosti kretanja tokova rada i kapitala od užih ka širim koncentricnim krugovima, i obrnuto.

a) Argumenti regionalnog identiteta

Teritorijalno i prostorno okruženje, prirodni i društveni ambijent, kod većine ljudi formiraju osećaj pripadnosti toj sredini što je bez sumnje argument o postojanju **regionalnog identiteta**. Brojna obeležja to manifestuju i potvrđuju, počev od jezičkog dijalekta i folklora pa do različitosti u načinu privređivanja (u obradivanju zemljišta, u ophođenju u trgovini, odnosno, poslovnosti uopšte) dakle, može se reći, u stilu života.

Nema sumnje da se regionalni identitet formira pod uticajem istorijskih, prirodnih, psiholoških, političkih ali, u značajnoj meri i ekonomskih razloga.

Jer, čovek je upućen da rešenja zadovoljenja svojih vitalnih potreba traži pre svega u neposrednoj okolini. Društveno-ekonomska dimenzija značajno participira u formiranju regionalnog identiteta; ona nastaje kao posledica pojedinačnih interesa stanovnika – građana koji se po mnogim pitanjima podudaraju i svode na zajednički imenitelj, koji ih indukuje i koheziono povezuje, apstrahujući pri tom najčešće druga obeležja po kojima se oni (građani) razlikuju (nacionalni identitet, verski identitet i dr.). Dakle, realno je da se uvaži da ekonomski interes, u pogledu zadovoljavanja raznovrsnih radnih i životnih potreba koje ljudi imaju, može ih regionalno približavati jedne drugima.

Ostvarljivost prethodnih interesa u velikoj meri je određena uslovima i mogućnostima same sredine regiona, dakle, **šta i koliko pružaju prirodni i društveni resursi**, zatim, **ko i kako njima gazduje** (upravlja). Zbog urzočno-posledičnih i interakcijskih veza, sopstveni interesi pojedinaca vezuju se za interese regiona sa kojima se ljudi identifikuju i otuda oni očekuju da budu subjekti tih procesa. Osim ekonomskih motiva tu su i ekološki i drugi razlozi regionalnog subjektiviteta ljudi.

b) Regionalni identitet i državni identitet

Afirmacija čoveka kao subjekta regionalnog identiteta u savremenim uslovima u velikoj meri je uslovljena rešenjima političkog i privrednog sistema države kojoj regionalna jedinica kao organski deo pripada. Pitanje koje sledi jeste: **gde je granica optimalnosti tj. prihvatljivosti** koja obezbeđuje harmoniju u relaciji dela i celine tj. regionalnog identiteta i državnog identiteta? Odgovori na pomenuta pitanja nisu jednostavni naročito ako se imaju u vidu moguće ekstremne situacije i pozicije sa negativnim posledicama na harmonizaciju odnosa dela i celine.

Pod ekstremnom pozicijom ovde se podrazumeva maksimizacija ingerenca i kompetencija jednog pola relacije region – država, a minimizacija drugog pola, tako da bivaju dakle, ugroženi ili regionalni ili državni identitet. Zbog toga je racionalno tragati za faktorima i metodama njihove harmonizacije.

Primeri prakse upravo potvrđuju da ekstremne pozicije ili regiona ili države narušavaju harmonizaciju odnosa sa implikacijama koje neretko prerastaju u duboka krizna stanja iz kojih subjektivne snage i regiona i države nisu uvek u stanju da nalaze rešenja. Tada na scenu stupaju međunarodni faktori koji su delegirani da štite opšte i zajedničke interese ljudi celog sveta. Jer, zna se da regionalni poremećaj u jednoj zemlji može da indukuje šire regionalne neravnopravnosti, dakle, tangira interesе ostalih. Pitanje koje tera na razmišljanje

jeste: da li su tada rešenja prihvatljivija od onih koja su možda samostalno mogli naći region i država? Nisu li ih, ipak, morali sami potražiti?

U osnovi državnog identiteta moramo takođe videti interes ljudi, a to je da u širim prostorima zadovoljavaju značajne radne i životne potrebe za koje su regionalni „okvir“ nedovoljan faktor bezbednosti i odbrane, veličine tržišta, tradicije, kontinuiteta, međunarodnih standarda državnosti i dr. Ovi, kao i drugi razlozi upućuju na izgradnju komplementarnih odnosa ta dva pola, jer valja akceptirati da za potpuno savremenu državnu infrastrukturu region nije optimalan. Ali, on jeste optimalan za značajan deo funkcija za koje su građani vitalno zainteresovani i zbog toga ih ne treba toga lišavati.

Za razvoj osećanja državnog identiteta bitno je, svakako, da se država od strane svih građana, bez obzira na različitu regionalnu pripadnost doživljava kao sopstvena država; ako im se zakida pravo na istinski regionalni identitet, ako su objekt a ne subjekt u ekonomskim i političkim procesima države, neće se ostvarivati harmonija u mnogim relacijama. Proizilazi da je i adekvatna regionalna kadrovska zastupljenost u državnim institucijama i organima bitan uslov ravnoteže.

c) Nacionalni, regionalni i državni identitet

Značajno je uključiti u razmatranje još jednu determinantu ravnoteže, a to je odnos između nacionalnog, regionalnog i državnog identiteta.

Regionalno i nacionalno se *ápriori* ne isključuju tj. mogu biti komplementarni i harmonizovani ukoliko se uvažava postojanje i jednih i drugih osećanja, ili kako to primećuje savremeni američki istraživač M. Beron koji istražuje fenomene u relaciji država – nacionalno, zalažući se za tretman nacionalnog atributa na nov način, koji podrazumeva supstituisanje uskogrudog nacionalnog ponosa sa jednom vrstom **zajedničkog nacionalnog ponosa**, odnosno građanskim ponosom.

Obeležja savremene stvarnosti jesu nacionalna heterogenost i regionalna i država čemu u značajnoj meri doprinose i ekonomski motivi i mehanizmi tržišnih privreda koje odlikuje po pravilu slobodno kretanje faktora proizvodnje (rada, kapitala, preduzetništva, znanja). Prema tome, ako se bira i opredeljuje **tržišna opcija organizacije privrede i društva** nužno je akceptirati fenomene **nacionalne heterogenosti** koja na toj osnovi neminovno nastaje i koja se inkorporira u regionalni identitet, te prema tome **harmonizovan regionalni identitet postaje podesan oblik harmonizacije i nacionalnog identiteta**.

Valja primetiti da **nacionalno homogen region ne mora automatski da obezbeđuje ravnotežu regionalnog identiteta i državnog identiteta**. To

je značajan nalaz, otuda proizilazi da rešenje harmonizacije valja tražiti u civilizacijskim tekovinama tj. demokratiji, kako u politici, tako i u ekonomiji. Centralističko-unitarističke koncepcije organizacije države, svesno ili nesvesno, neretko proizvode nacionalizam ili latentni regionalizam, tj. disharmoniju između regionalnog i državnog identiteta.

Sto se tice harmonije posmatranih relacija, treba ukazati da je celishodno da institucije i subjektivne snage regiona budu interesno povezane sa institucijama države, na primer, kroz poreske mehanizme, jer će tada doprinosisi njegovoj ažurnoj naplati ali i realnostima u pogledu visine poreskih zaduženja u funkciji razvoja, i to ne samo poreskih mehanizama, već i svih institucionalnih modaliteta preko kojih se zadovoljavaju vitalne potrebe ljudi, dakle, učeće u upravljanju raznim fondovima na regionalnim nivoima (za školstvo, za nauku, zdravstvo, za kulturu, itd.).

d) Religija i regionalni identitet

Fenomeni regionalnog identiteta su višeslojni; ne bi se smela gubiti iz vida i **emanacija religije na regionalno** u smislu ravnoteže ili neravnoteže. V. K. Ruf u svojim istraživanjima čiji je cilj bio sagledavanje promena na relaciji religija – društvo u SAD, došao je do veoma interesantnih zaključaka i poruka; on primećuje da je heterogenizacija društva, kao posledica doseljenika i drugih faktora, otvorila proces promena u ponašanju mnogih religijskih zajednica. Naime, kod mnogih se ispoljava svest o neminovnosti priznanja i spremnosti da se u novim uslovima koji nastaju ponašaju na nov način; stvaraju multietničke verske zajednice sa mogućnostima da u strukturi različitog porekla i uzajamnog poštovanja tradicija zajednički otkrivaju praznike, festivale, svece i sl. Pomenuti autor je došao takođe do zaključka da su u okviru američke katoličke crkve sadašnje multietničke parohije najaktivnije. Ukoliko ovakva zaloganja iz ugla vernika deluju isuviše radikalno **onda ono što je realno jeste multikulturalna tolerancija verskih različitosti**, što značajno doprinosi jačini regionalnog identiteta.

Nema sumnje da faktor ekonomskih interesa ljudi doprinosi formiraju takvih uverenja. Interesantno je s tim u vezi podsetiti na jedno zapažanje Voltera iskazano u njegovim „Pismima o Engleskoj“, pre više od 260 godina: „Dodata u londonsku berzu, mesto dostojnije uvažavanja nego mnogi dvorovi. Videćete na okupu predstavnike gotovo svih naroda na dobrobit čovečanstva. Tu Jevrejin, muhamedanac i hrišćanin trguju međusobno kao da su iste vere, ostavljajući naziv „nevernika“ za one koji bankrotiraju. Tu prezviterijanac ima

poverenja u anabaptistu, a anglikanac prihvata menicu kvekera. I svi su zadovoljni".

Operacionalizacija regionalnih preferencija

a) Neophodnost uspostavljanja sistema regionalnih jedinica u organizaciji savremene države

Ekonomski nauka, naročito u periodu posle drugog svetskog rata, u sagledavanju kriterijuma i uslova uspešnog funkcionisanja privreda u državi, afirmiše a onda i sugeriše neophodnost uspostavljanja takvog modela koji pored granskog (i sektorskog) balansiranja i regulisanja tokova rada i kapitala i resurskog upravljanja, obuhvata i dimenziju regionalnog balansiranja. Ali, ne samo da se to u nauci saopštava već počinje da se primenjuje u organizaciji funkcionalisanja države (dakle, u praksi).

Savremeni ekonomski i politički sistemi naročito evropskih država (a one treba da su nam uzor i u tom pogledu) identifikuju sisteme regionalnih jedinica; najčešće su u pitanju trostepeni a negde i četvorostepeni nivoi regionalnih jedinica. Naime, pored države koja se uslovno rečeno identificiše kao najšira regionalna jedinica, sledi region kao uža i lokalni nivo ka najuža, treća regionalna jedinica. Svim nivoima regionalnih jedinica delegira se određeni stepen vlasti tj. ingerencija.

U sistemu regionalnih jedinica, uloga regiona je posebno značajna u obezbeđivanju svih aspekata ravnoteže, jer je ona ta središnja kopča sa državom i sa lokalnom regionalnom jedinicom koja treba da obezbedi uspešna međusobna tranziciona strujanja, od užeg ka širem i od šireg ka užem nivou.

Regionalne jedinice se u pogledu veličine i po drugim karakteristikama razlikuju i međusobno a i komparativno posmatrano po državama. Uzakano je napred, da savremena stvarnost u organizaciji država prihvata stanovište o neophodnosti konstituisanja užih i širih regionalnih jedinica upravo imajući u vidu efekte primene načela demokratizacije i tržišne orientacije. Postojanje samo jednog tipa regionalnih jedinica, na primer, najšire (države) bez regionalnih jedinica (ili sa minimalnim ingerencijama najužih jedinica) što je najčešće želja centralističko-unitarističko uređenih država, daje slabije rezultate i u sferi ekonomije i u sferi politike.

Da li regionalna jedinica u sistemu regionalnih jedinica treba da ima definisane granice? Da, kao što je to prirodno u slučaju preduzeća (firme) kao subjekta granske podele rada, to je neophodno i u slučaju regionalne jedinice kao subjekta teritorijalne podele rada. Ali, to nisu državne granice (a vidimo da i one u savremenim uslovima dobijaju drugačiji značaj od onog u 19. veku) već

obeleženi ekonomski i administrativni okvir u kojima se očekuje efektuiranje tj. pokretanje poslovne aktivnosti i razvoja, odnosno, upravljanjem standardom stanovništva. To je potrebno i zbog upoređenja, bez kojih nema razvoja. Ekomska kompariranja ukazuju ko je šta i koliko postigao što i stimuliše na takmičenje u razvoju.

Po pitanju indikatora razvijenosti regionalnih jedinica mišljenja sam da je celishodno da se prilagođavamo i preuzimamo one koje se koriste u državama EU i međunarodnih institucija, MMF, IBRD (to su GNP per capita, stopa zaposlenosti, promet na malo po stanovniku, izvoz po stanovniku, uvoz po stanovniku i dr.).

b) Pokretanje i održavanje privredne aktivnosti regionalne jedinice

Realizacija regionalnih preferencija podrazumeva stvaranje boljih životnih i radnih uslova regionalne jedinice što je vezano za uspešnost rezultata u ekonomskoj sferi. Taj proces može da se ostvaruje spontano ali i da se podstiče i usmerava na temelju strategije razvoja, polazeći od potencijala resursa regionalne jedinice (stepen radno sposobnog stanovništva, prirodnih potencijali, nasleđeno privredno bogatstvo, infrastruktura, uredenost prostora, mreža naselja i dr.).

Prirodno okruženje regionalne jedinice se procenjuje sa stanovišta omogućavanja radnih potreba ljudi, kroz proces uvećanja novostvorenih vrednosti. Razume se, prirodno okruženje nudi alternativne mogućnosti upotrebe (kombinacije) radnog (proizvodnog i uslužnog) angažovanja ljudi.

Privredne aktivnosti i ekonomski procesi koji nastaju u regionalnim jedinicama u savremenim uslovima moraju da izdrže kriterijum tržišne valorizacije u ponudi proizvoda i usluga (roba). Jer, pre ili kasnije, proizvodni (poslovni) program svake regionalne jedinice kao potencijalna ponuda mora izdržavati tržišnu utakmicu, odnosno kvalitet i kvantitet tražnje. Otuda izbor proizvodnog programa svake regionalne jedinice mora biti pažljivo odabran. To ne znači da je ispunjenje tog kriterijuma nemoguće s obzirom da izvesnu prednost imaju oni koji su već na tržištu. Međutim, nije tako, jer komparativna prednost svakog proizvodnog programa se izvodi s obzirom na konkurentniji faktor proizvodnje (ili zemlju ili rad, ili kapital ili preduzetništvo) sa kojim regionalna jedinica raspolaže ili ga učini atraktivnim.

Veoma je poučno iskustvo u praksi pojedinih država (a i u prethodnoj Jugoslaviji) gde se kroz politiku regionalnog razvoja nije upravo dovoljno uvažavao uslov tržišnosti pri izboru proizvodnog programa. (Političke fabrike!)

Razlike među regionalnim jedinicama u ponudi proizvoda i usluga (roba) nastajuće pre svega kao posledica prilagođavanja očekivanoj platežno-sposobnoj tražnji. Na takvoj osnovi formiraju se adekvatni tokovi prijema i isporuka odnosno više ili manje razvijenosti tržišta date regionalne jedinice, koji se ne zaustavljaju u toj regionalnoj jedinici, već prave prodore i u šire koncentrične krugove i na taj način se formiraju i šira tržišta.

Iako povećanje poslovne aktivnosti stanovništva kao uslova razvoja regionalne jedinice mora da izdrži ne baš lak kriterijum tržišnosti, pa se s tim u vezi uvek postavlja pitanje **šta proizvoditi** i čime se baviti, postoje rešenja za uspostavljanje i pokretanje uvećane aktivnosti. Pre svega, treba znati da jedan deo radnog angažovanja može da se realizuje za potrebe lokalnog karaktera (potrebe snabdevanja u vezi sa ishranom, odevanjem, stanovanjem, servisiranjem uređaja, opreme i sl.). Zatim, poznавanje liste uvoznih roba može da da ideju određenog proizvodnog programa. Takođe, atraktivan proizvodni program može biti izvozno orijentisan, preko zajedničkih ulaganja (npr. sa stranim partnerima).

c) Primeri strategija regionalnih ekonomskih politika nekih evropskih država

U dosadašnjoj primeni strategija regionalnih ekonomskih politika pojedinih država prepoznaju se sledeće opcije:

- u Italiji, *ujednačavanje privredne strukture*,
- u Francuskoj *racionalnija organizacija prostora*,
- u Velikoj Britaniji, Francuskoj i Švedskoj *demetropolizacija*,
- u SR Nemačkoj i Skandinavskim državama *ujednačavanje uslova života na ukupnom prostoru*,
- u Španiji i Austriji, *ubrzanje tempa privrednog rasta*, itd.

U daljoj elaboraciji u okviru ove tačke analiziraju se primeri onih država koje su po nekim performansama slične našoj ili se upoznaju metode i instrumenti u implementiranoj regionalnoj ekonomskoj politici.

Proizlazi da koncipiranje strategije podrazumeva definisanje regionalne strukture države. Tako se u **Italiji**, pri konstituisanju nove države (ustavom iz 1947.) projektuje da je Republika Italija podeljena na regije, provincije i opštine. Od ukupno 19 definisanih regija, ustavnim zakonom je predviđeno da 5 regija imaju specijalni status, zbog niskog društveno-ekonomskog razvoja (Sicilija, Sardinija, Dolina Aoste, Trentin-Visoki Adidži i Fruil-Julijjska

Venetija). Regioni sa specijalnim statusom imaju zakonodavnu nadležnost u sledećim domenima:

- u privrednom sektoru (industrija, trgovina, krediti),
- u nastavi i obrazovanju, do nivoa višeg srednjeg obrazovanja,
- u organizaciji lokalnih vlasti i
- u finansijama (mogućnost propisivanja neposrednih poreza).

Odgovarajućim dekretima (januara 1972.) regionima su pripale i sledeće funkcije:

- pravo da određuju teritorijalne granice opština i da pokrivaju policijske poslove,
- zanatstvo,
- mineralne i termalne vode,
- turizam i hotelska industrija,
- sajmovi i tržnice,
- urbanizam, putevi, vodovodi i javni radovi od regionalnog interesa, itd.

Međutim, treba ukazati da Ustav Italije, na određeni način i ograničava autonomiju regija u delu kojim obezbeđuje atribute jedinstva italijanske države, na primer, uslovljava da region ne može ograničavati slobodu prometa lica i dobara, kao bitan uslov jedinstvenog tržišta, itd.

Francuska je takođe u periodu posle drugog svetskog rata ispoljila aktivan odnos prema regionalnim problemima. Tako se u **Ministarstvu za obnovu države**, formira **Direkcija za uređenje teritorije**, a lokalno se stvaraju **Regionalni komiteti za privrednu ekspanziju**. Formiraju se i **Društva mešovite ekonomije** sa zadatkom da favorizuju regije koji su u krizi; takođe se uspostavljaju i druga specijalizovana društva, sa zadatkom da podstiču industrijske, turističke i urbanističke aktivnosti.

Francuska je sprovedla i novu regionalnu organizaciju (jer nekadašnja administrativna podela koja je datirala od Revolucije i koja je za osnovu imala seosku i gradsku komunu, nije odgovarala novim uslovima). Novom administrativnom reformom (ja bih primetio i ekonomskom!) u Francuskoj se konstituiše 21 velika administrativna jedinica („regionalne akcije“ kako je nazvana!) koja je sastavljena iz **više departmana**. Intencija zasnovanog koncepta je da se decentralizacijom državne uprave i stvaranjem novih administrativnih regija i regionalnih centara, pomoći regionalnog prostornog

planiranja i društveno-ekonomskog razvoja (**prepoznaje se u suštini primena Teorije polova rasta poznatog francuskog ekonomiste Fransoa Perua**) želi harmoničniji regionalni razvoj i korigovanje negativnih efekata superkoncentracije pre svega Pariza, ali i drugih aglomeracija.

Jer, inter-regionalni poremećaji ravnoteže su pre svega izazvani uticajem Pariza, na koji dolazi 18% francuskog stanovništva a 2% teritorije Francuske, 27% zaposlenih, 25% industrijskog stanovništva, 38% viših stručnih kadrova, trećina francuskih studenata, itd.

U regionalnoj ekonomskoj politici Francuske, na osnovu srednjoročnih planova (počev od 1947. godine pa na dalje) primenjivan je sistem odgovarajućih podsticajnih mera kao što su:

- premije, odnosno subvencije,
- naknada za decentralizaciju,
- poreske olakšice,
- pomoć u korist radne snage,
- pomoć zanatskim preduzećima,
- posebna pomoć u korist sela,
- dugoročni, bankarski i državni zajmovi,
- ostale javne pomoći, itd.

U SR Nemačkoj, u posleratnom periodu, preduzimane su mере regionalne ekonomске politike, iako je regionalna situacija bitno drugačija nego u Italiji i Francuskoj. Misli se pre svega na relativno povoljnu mrežu gradova koji pokrivaju teritoriju; urbanizovana je preko 80% ali ima i određene probleme. U regionu Rura, (u pojasu od 100 km u pravcu istok-zapad, a 60 km od juga ka severu) koncentrisano je preko 8 miliona stanovnika?

Savezna vlast 1951. godine identificuje regione koji zahtevaju hitne mere, jer su zaostajali za opštim ekonomskim progresom (najčešće su se odlikovali agrarnim karakterom i većoj stalnoj bespolici).

U toku 1953. godine Savezna skupština je utvrdila **pogranične zone** (u blizini tzv. „gvozdene zavese“) koje su dobile sličan status kao i regioni na koje su primenjivane hitne mere.

Nakon postizanja pune zaposlenosti (1959.) u okviru programa regionalne pomoći usvaja se „**Program osnivanja centara u seoskim**

regionima sa nepovoljnom strukturom“ a dopunom Ustava iz 1969. godine definiše se „**zajednički sistem**“ savezne i pokrajinskih vlada u cilju poboljšanja regionalne ravnoteže. Ustav SR Nemačke opredeljuje da regionalna struktura treba da odgovara federalnom karakteru države i da regionalna politika ima zadatak da obezbeduje „**jednak nivo života**“. **Poreski prihodi, kao finansijski izvor, raspodeljuje se između savezne vlade, pokrajina i opština u srazmeri 47:47:6.** Uz to, s obzirom na razlike, u pogledu obima prihoda, osnovani su Fondovi: Program evropskog razvoja i Fond socijalnog obezbeđenja, čiji se prihodi alimentiraju iz saveznog i pokrajinskih budžeta.

Ujedinjenjem SR Nemačke i Nemacke Demokratske Republike (3. oktobra 1990.) problem regionalne ekonomске politike dobija novu dimenziju s obzirom na potrebu približavanja nivoa razvijenosti bivše Nemačke Demokratske Nemačke SR Nemačkoj. Treba primetiti, da se to intenzivno čini, da je taj cilj dugoročno oručen i da se sukcesivno pomera kroz godišnje regionalne ekonomске politike i na mikro i na makro planu.

Belgija je kraljevina (od 1830. godine) sastavljena od 9 pokrajina izvedenih sa demokratskom i komunalnom tradicijom, gde jezičke tradicije između Valonaca i Flamanaca dovode do političkih borbi, no one nisu takve da bi ugrozavale jedinstvo države.

Inać, faktor jezika značajno je uticao kod administrativne podele: naime, Belgija je podjeljena na 4 jezička regiona, region Francuski, region Holandski, region Nemački i region dvojezičnog karaktera u Briselu. Međutim, u pogledu društveno-ekonomskih regiona, ustav Belgije definije 3 regiona: valonski, flamanski i briselski. U praksi, regionalni organi imaju značajne nadležnosti u privrednom životu, uređivanju teritorije, u politici stanovanja, porodice i demografskog razvoja.

U novijim zalaganjima Vlade ukazuje se na neophodnost efikasnijeg vođenja regionalne politike, naročito po pitanju uravnoveženosti nivoa zaposlenosti, zatim na potrebu usmeravanja investicija u regionalne jedinice u kojima su zaposlenost i dohodak najniži, na kombinovanje privatne inicijative i javne vlasti, itd.

Novim Ustavom **Španije** iz 1978. godine, u teritorijalnoj organizaciji, pored opština i pokrajina definisane su i autonomne zajednice (16). Namera Ustava je da obezbedi jedinstvenu naciju uz uvažavanje identiteta „nacionalnosti“ tj. „regionala“, što razume se, otvara pitanje da li je Španija federalna ili regionalna država, premda se elementi i jednog i drugog prepliću.

Brz posleratni razvoj Španije, naročito posle 60-ih godina, manifestovao je regionalne neuravnoveženosti tj. pokrenuo je unutrašnju

migraciju ka industrijskim zonama i velikim urbanim aglomeracijama, a na drugoj strani, proedio seoske agrarne teritorije. Naiime, i na primeru Španije ispoljen je fenomen kretanja radnika prema radu, a ne rada prema radnicima. Otuda i zahtev da se odgovarajućom regionalnom politikom pokuša korekcija ovog fenomena tj. stvaranje radnih mesta u zaostalim zonama. U tom konceptu opredeljenje je palo na sistem „razvojnih polova“. Tako su i preduzimane mere, globalno posmatrano, išle u dva pravca (1) mere za podsticanje razvoja izabranih „razvojnih centara“ i (2) mere integracije regionalnih ciljeva u nacionalne. U literaturi preovladava uverenje da je primjenjeni metod regionalne politike u Španiji bliži francuskoj nego britanskoj i italijanskoj.

I u Švedskoj je posleratni društveno-ekonomski razvoj manifestovao regionalne disproportionalnosti kao rezultat privlačne snage njenih metropola, Štokholma, Geteborga i Malmea. To je bio razlog za preduzimanje odgovarajućih mera sa kojima se započinje 1964. godine. Međutim, program regionalnog razvoja odobrio je Parlament 1972. godine, a 1976. utvrdio je osnovne linije buduće politike. Koncept regionalnog razvoja u Švedskoj karakteriše regionalno planiranje, informisanje osnovno upravljanje i finansijska interventna sredstva vlade.

Regionalno planiranje pre svega se sprovodi na nivou svih srezova (kaunti) kojih ukupno ima 24. Pomenutim dokumentima se sagledava postojeća situacija i perspektiva razvoja gde se pored ostalog definišu i sredstva i njihov volumen usmeravanja prema pojedinim opština u okviru svakog sreza.

Programom regionalne akcije, regionalna struktura je identifikovana preko četiri tipa centara i to:

- velike metropole,
- glavni centri,
- regionalni centri i
- opštinski centri.

Zamišljeno je da glavni centri misiju regionalnih ciljeva ostvaruju kroz proces urbanizacije tj. razvoja gradova, koji bi predstavljali 'polove razvoja' na bazi privlačenja ekonomskih aktivnosti i pratećih službi i institucija.

S obzirom na to da je regionalna situacija na severu Švedske posebna (za njihove uslove, razume se) deluje i poseban Fond koji ima zadatak da obezbedi intenzivnije saniranje i dovođenje tog dela u proporcionalniji odnos sa ostalim.

U domenu podsticajnih mera regionalnog razvoja primenjuju se pozajmice, garancije, subvencije za stručno usavršavanje, premije za zapošljavanje, i dr.

Subvencije za investiciona ulaganja se priznaju u različitom stepenu s obzirom na različit nivo razvijenosti. U Švedskoj su nerazvijena područja rangirana u šest nivoa i svaki nivo ima različit stepen subvencije. (Subvencije za građevinske objekte se kreću od 25% do 70%, a subvencije za opremu od 10% do 60% zavisno od stepena razvijenosti područja.)

Pored subvencija (podrške preko bespovratnih sredstava) u Švedskoj su korišćeni i usmereni krediti (pod povlašćenim uslovima), zatim mere za izjednačavanje uslova privređivanja (čiji je cilj da se početni period novih preduzeća u nerazvijenim područjima što bezboljnije premosti) dislociranje državnih institucija, javnih službi i Univerziteta, itd.

I Norveškoj je takođe u posleratnom periodu prihvaćena potreba uspostavljanja adekvatnije regionalne ravnoteže, bez obzira na određene specifičnosti u prirodnom pogledu koji ovaj koncept značajno otežavaju. Naiime, polovina teritorije ove zemlje se nalazi iznad polarnog kruga i svojim uslovima na prvi pogled ne nudi primamljivo utočište. Međutim, opredeljenje ove države je da želi da ljudi u svim tačkama njihovog nacionalnog prostora imaju približno jednake uslove života.

Od 1967. godine, u identifikovanih 5 glavnih regiona, osnovane su specijalne komisije koje su zadužene za pripremu planova za uređenje teritorije.

Fond za regionalni razvoj, svojim mehanizmima pokriva oko 90% nacionalne teritorije i obuhvata oko 40% stanovništva. On deluje u sledeća tri pravca: odobrava kredite, daje garancije i subvencije. „Razvojne zone“ su utvrđene s obzirom na težinu određenih problema, kao što su problemi zapošljavanja, zaostalost u razvoju industrije, emigracija stanovništva, itd.

Oko 40% od ličnog dohotka svakog zaposlenog odlazi u državni budžet iz kojeg se obezbeđuju finansijska sredstva za uravnoteženiji regionalni razvoj Norveške. Država podržava proizvodnju i iznad polarnog kruga, iako je ta proizvodnja (mesa, jaja ili mleka) skupljia, ali država te proizvode otkupljuje po skupljim cenama, a u prodavniciama prodaje jeftinije. Na taj način se obezbeđuje da zarade seljaka proizvođača budu jednake zaposlenim u industriji, te oni ostaju da žive u severnim delovima države, što je i cilj ovih mera. Po uslovima standarda najsevernija pokrajina Finmark gotovo da ima sve

što i oni u Oslu (štampa iz Oslo stiže istog dana, telefon, struja, škola, bolnica i dr. dostupni su i na severu države).¹

X X
 X

Prezentovani primeri regionalnih ekonomskih politika svakako ukazuju na to da su ti mehanizmi danas prisutni u svim razvijenijima evropskim državama (a i u drugim) i da su definisani i uspostavljeni na temelju najviših pravnih akata (Ustav, ustavni zakoni i slično).

Proizilazi da su regionalne ekonomske politike neminovan odgovor na kategorične zahteve ljudi – stanovnika (građana na približno iste uslove života i rada) bez obzira na tačke prostora u kojima su se našli, iz ovih ili onih razloga; u protivnom, oni koji te uslove nemaju, pomeraju se prema tačkama prostora u kojima je bolje. No, te migracije onda otvaraju nove probleme koji proizilaze iz superkoncentracije i zbog toga regionalna ravnoteža predstavlja za svaku vladu (i za svaku političku partiju koja dobija vlast) zadatak na kojem moraju ozbiljno da rade. Naime, više ne može da se ignorise „argument pravičnosti“ koji je dobio pravo građanstva (kojim se izražava stav da je duboka nejednakost društveno neprihvatljiva i moralno nepravedna) kao i „argument ekonomske efikasnosti i racionalnosti“ čiji je smisao u uverenju da neravnometerna regionalna distribucija faktora proizvodnje i njihovih kombinacija (proizvodnja) sprečava tu ekonomiju (države) da izvuče efekte raspoloživih potencijala u tačkama teritorije države.

Takođe, u zaključnom komentaru može se primetiti i sličnost i razlike u pogledu instrumenata i mera regionalnih ekonomskih politika država, što je i razumljivo s obzirom na različitost uslova ali i s obzirom na izbor strategija i njihove ciljeve. Ostaje otuda da svaka država taj izbor napravi i da suksessivno realizuje. Ukažao bih još na jedan momenat koji je za savremene uslove bitan, a to je da izbor instrumenata i mera regionalne ekonomske politike mora biti komplementaran sa tržišnim kriterijumima. To je zahtev i važećih teorija, koje kompleksnije, uzročno-posledično razrađuju fenomen lokacija privrednih aktivnosti i ljudi, i njihove posledice. Jer, klasična teorija koja je verovala u mogućnost postizanja automatske regionalne ravnoteže očigledno nije potvrđena u praksi. Međutim, s obzirom da progresa (rasta i razvoja) nema bez tržišnih zakonitosti, onda simbioza tržišne i regulativne regionalne

implementacije mora biti tako izvedena da se potvrđuje kroz ekonomski rezultat. Naravno, to nije jednostavno ostvariti ali ta utakmica se moraigrati.

Prilog definisanju strategije regionalnog razvoja Vojvodine

Načela definisanja strategije

Vojvodinu u teritorijalnom i prostornom pogledu, ali i u mnogim drugim osobenostima koje su nastale kroz prirodno-geografske, istorijske, demografske, etničke, ekonomske i političke procese, čine uži delovi (uze regionalne jedinice) koji pored svojih mikro različitosti, nude i nameće jednu zajedničku makro-dimenziju predstavljanja i prepoznavanja, **konstitušući širu regionalnu jedinicu**, koja po brojnim atributima **opravdava naziv region**.

U strategiji definisanja regionalne strukture Srbije kao države (mišljenja sam da je za tu strukturu najprihvatljiviji trostopeni model regionalnih jedinica, tj. države kao najšire regionalne jedinice, regiona kao uže i subrejona (opštine) kao lokalne – najuže regionalne jedinice), **Vojvodinu je opravdano uvek uzimati kao jedinstven region**. Dakle, dekomponovanje tj. regionalno destruktuiranje (umesto) jedinstvenog regiona Vojvodine prema geografskim kriterijumima na Bačku, Banat i Srem, nije racionalno i nema opravdanja. Jer, tako izvedeni regioni sve manje mogu biti argumenti uspešnog predstavljanja makro-različitosti, s obzirom da su procesi društveno-ekonomskega razvoja, na ovim prostorima, pojačali upravo kohezije sprege između navedenih geografskih pojmoveva, pojačavajući na taj način upravo širu dimenziju, s obzirom na veće sličnosti nego različitosti u okviru regiona Vojvodine.

Demografski volumen Vojvodine (preko 2 miliona stanovnika) zatim veličina teritorije, mreža gradova i naseljenih mesta, infrastrukturna mreža raznih vrsta, prirodni resursi (kvalitetno zemljište, izvori nafti i gasa, termalne vode i dr. pogodnosti) i po evropskim kriterijumima se nameće kao optimalan (i racionalan) u pogledu radnih i životnih uslova ljudi.

Region Vojvodine je optimalan i u lancu regionalne strukture, u pogledu ostvarivanja uspešnih intra (unutrašnjih – užih regionalnih jedinica koje ga formiraju) i uspešnih inter (spoljnih – prema širim regionalnim jedinicama) veza, tj. i da prima i da emituje razvojne impuse.

Imajući u vidu da bi regionalna struktura trebalo da bude kompatibilna sa mehanizmima decentralizacije i da na taj zajednički doprinosi boljim rezultatima demokratizacije i tržišne orientacije, Vojvodina bi trebalo da se opredeli za policentrični razvoj. To podrazumeava da se stavlja u funkciju (ulogu) animiranja i podržavanja svih tačaka ovog prostora iz kojih mogu da

¹ Z. Šuvaković, Standard polarnog kruga, Politika 14. april 1984., str. 4.

teku tržišno uspešni proizvodni i poslovni programi, koji uvećavaju novostvorene vrednosti, omogućujući na taj način podizanje i kvaliteta života (standarda) stanovnika. Policentrični razvoj je najbolji odgovor, dakle, i za demokratske i za tržišne zahteve, ali i najpovoljniji model sa stanovišta odbrane od centralizacije i od birokratizacije.

Strategijom razvoja regiona Vojvodine može se uspešno upravljati ukoliko se blagovremeno daju adekvatni odgovori na promene koje donosi tehničko-tehnološki razvoj, ekonomski i politički procesi, kulturno-civilizacijska kretanja, ekološki problemi i dr.

U prethodnim tačkama ovog separata, očekujem da se uvidelo da je urednost državnog ustrojstva (prema evropskim i svetskim kriterijumima) koji podrazumeva kontinuelno unapređivanje i stvaranje mehanizama pomoću kojih se rešavaju problemi koji nastaju, upravo metod stvaranja boljih uslova života ljudi.

U ekonomskoj sferi nužno je takođe identifikovati trendove ekonomskih procesa, čija dejstva procenjujemo da su relevantna na ishode dugoročnih interesa regiona. U tom pogledu, značajna je spoznaja neophodnosti koncepcijских promena u vezi sa makro i mikro modelima privrednog razvoja, koji se u teoriji sve više afirmašu, a u ekonomskim politikama pojedinih država uveliko primenjuju. Naime, uviđa se neophodnost supstituisanja nekadašnjih modela privrednog razvoja koji su se zasnavali na izraženoj tražnji,² kao tržišnoj snazi, i uz veliko prisustvo države; u izmenjenim uslovima traže se rešenja na novoj osnovi, pre svega, u disperziji subjekata na strani ponude. U povećanoj strukturi subjekata privrede (tj. u većem broju novih firmi) vidi se uticajnost na izmenu morfologije tržišta koja će sužavati prostore oligopoličkih pozicija, a proširivati prostore izraženijoj slobodnoj konkurenciji što bi trebalo da vodi i većoj uticajnosti tržišta na alokaciju resursa, iz koje bi proizilazila i veća efikasnost kapitala. Zbog toga, na temelju nastalih promena, mogu se izvući dva stava, koja valja imati u vidu: (1) orientacija na što slobodnije tržišne modele privređivanja i otvaranje privrede prema stranim tržištima; (2) da nastupa period afirmacije tzv. malih i

²) Period posle drugog svetskog rata odlikovalo se izraženom tražnjom za mnogim robama i modeli privrednog razvoja u većini država bili su inspirisani Kejnsovom ekonomskom teorijom koja je pored ostalog sugerisala podsticanje tražnje i putem državnih rashoda, jer je to imalo odraza na strani ponude, u smislu obezbeđivanja pune zaposlenosti faktora proizvodnje pa se uvažavalo da to vodi ostvarenju idealnog „državne blagostanju“. U tom periodu nastaju veliki kapaciteti koji su omogućavali ostvarenje ekonomskih efekata na tzv. ekonomiji obima. Međutim, posle određenog vremena mit o punoj zaposlenosti faktora proizvodnje narušen je fenomen stagflacije (prisustvo inflacije koja ne obezbeđuje punu zaposlenost i rast, već stagnaciju). O tome, T. Šuvakov, Pravci savremenih promena faktora proizvodnje, nov izazov za firme, Privredna izgradnja, 1-2/1996, Novi Sad.

srednjih kapaciteta (firmi) u privređivanju. U sagledavanju budućih uslova privređivanja treba očekivati izraženije ishode tzv. tranzicionih procesa, a naročito onih koji se odnose na neophodnost privatizacije i novu ulogu države. Jer, ako je globalno opredeljenje tržišna privreda ona prepostavlja privatnu svojinu koja je u vezi sa institucionalizacijom rizika (što podrazumeva da subjekt odlučivanja mora iz svojih odluka da ima garanciju pokrića upravo svojom imovinom i mogućnost gubljenja te svoje imovine ako donosi lošе odluke).

Promene koje nastaju u domenu tehnike i tehnologije moraju biti praćene i implementirane u proizvodne i poslovne programe. Treba imati u vidu da je nekadašnja definicija tehnologije znatno proširena i da njeno savremeno značenje podrazumeva uspešan spoj efikasne nove tehnike, informatike, dobre organizacije rada i savremenog marketinga. Realno je očekivati prodore tj. nastajanje firmi u delu bazičnih tehnologija (genetsko inženjerstvo, elektronika, informatika, novi materijali i sl.) kao i u delu granskih ili sektorskih (u koje spadaju procesna industrija, petrohemija, industrija lekova i sl.). Promene u granskim tehnologijama su manje difuzne ali su one značajne kao okosnica rasta produktivnosti rada i izvozne ekspanzije.

Neposrednja razrada regionalnog modela razvoja

Dijagnoza sadašnjeg stanja na kojem treba započeti razvoj je sledeća:

- (1) neadekvatni propisi (pravila) poslovanja koja treba menjati jer su skrojeni za uslove centralističke organizacije države i minimiziranja subjektiviteta Vojvodine kao regiona,
- (2) povratiti subjektima u Vojvodini usurpirano pravo upravljanja resursima, koje je imalo za rezultat njihovo degradiranje,
- (3) veoma osiromašena i razorená privreda i njena infrastruktura koju treba rehabilitovati,
- (4) osiromašeno stanovništvo i veliki broj radno sposobnih a nezaposlenih koje treba upošljavati i ekonomski ojačavati.

Pokretanje potencijalne energije u pravcu razvoja Vojvodine prepostavlja vraćanje njenog subjektiviteta sa ingerencijama i u sferi ekonomске politike, sa pravima i odgovornostima. Prava podrazumevaju da postoje definisani izvori finansiranja koji omogućuju materijalnu osnovu alimentiranja svih vidova zajedničke potrošnje (zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita, kultura, penzije i dr.), kao i mogućnost stimulisana razvoja preko nižih poreskih stopa i drugih dažbina kad subjekti započinju poslovnu

aktivnost ili ulažu u inovacije, ili kad se zapošljavaju i slično. **Obaveza** onih koji raspolažu formiranim prihodima, kroz budžet i fondove, jeste da sve mora da je u funkciji razvoja i da se meri rezultatima (stopom rasta i standardom stanovništva).

Sledeće što je bitno iz ugla ekonomije i ekonomskog života jeste da pokrajinska vlast (i opštinska) buduću regulativu suptilno ostvaruju, komplementarno sa tržišnim mehanizmima i promenama koje se očekuju. Tako na primer, u sagledavanju budućih uslova privređivanja trebalo bi izraženje (ali i objektivnije) podržavati ishode **tranzicionih** procesa koji se odnose na neophodnost privatizacije i novu ulogu države, koja će garantovati i obezbeđivati zaštitu svojine, zaštitu ugovora, izgradnju institucionalne infrastrukture a posebno tržišta kapitala i tržišta rada, te da ekonomskim politikama podstiču konkurenčiju i otvaranje privrede prema stranim tržištima.

Formiranje akumulacije za razvoj pretežno će zavisiti od priliva kako privatnog kapitala domaćeg porekla, tako i onog stranog porekla, u modalitetima inokosnih firmi, akcionarskih društava i drugo. Za priliv stranog kapitala bitno je jasno predstavljanje (što treba da preko biltena i drugih informacija pripreme stručne službe, komore i banke) uslova, prava i obaveza i razume se, garancije proklamovanih pravila, jer bez te sigurnosti nema priliva!

Policentrčni razvoj Vojvodine, kao modalitet regionalnog razvoja, podrazumeva proizvodne i polovne programe ne samo u sferi primarne proizvodnje, već i one iz sekundarnog, tercijalnog i kvartalnog sektora.

Strateška upotreba kapitala (kapitalnih dobara) nalaže da se definiše i operacionalizuje: (1) **odnos prema postojećim kapitalnim dobrima** čije su vrednosti u Vojvodini značajne, a mnogi nisu u funkciji (ili su u funkciji samo delimično) to jest, ne donose odgovarajuće tržišne prinose; mislim na kapacitete u industriji, građevinarstvu, saobraćaju, trgovini, ugostiteljstvu i turizmu, i dr. U procesima legalne privatizacije potrebno je tražiti rešenja za pokretanje i puno korišćenje tih kapitalnih dobara. (2) **Odos prema novim investicijama.** Stimulisati male i srednje firme koje svoju poslovnost zasnivaju na programima savremene tehnike i tehnologije, jer je to moguće u gradovima Vojvodine (Novom Sadu, Subotici, Somboru, Vrbanu, Zrenjaninu, Pančevu, Kikindi, Vršcu, Sremskoj Mitrovici, Rumi i dr.) budući da tu postoji tradicija u industrijskim programima, kvalifikovana radna snaga, fakulteti ili instituti, uspešni nosioci preduzetništva itd. Pokrajinski sekretarijati za privrednu, za poljoprivredu za finansije i dr. kao i odgovarajuće opštinske službe, uz saradnju sa komorama i bankama trebalo bi da se pojave u ulozi inicijatora novih programa, odnosno da definišu scenario, na primer, hiljadu malih ili srednjih firmi (godišnje ili višegodišnje) **na bazi snimljene potencijalne tražnje** (na

bazi spoznaja koje bi morale da pruže poslovne banke, privredne komore, fakulteti, ankete građana i potencijalnih ili već stvaranih preduzetnika i slično) i **potencijalne ponude** (pojedinačnog privatnog i udruženog – akcionarskog kapitala) uz kreditnu investicionu podršku poslovnom bankarstvu i određenih fondova.

Efikasna upotreba postojećih i novih kapitalnih dobara uslovljena je i nivoom razvijenosti preduzetništva kao resursa i njegovog unapređenja, kroz izgradnju adekvatnog edukacionog inoviranja znanja kao i dostupnog informacionog sistema (preko informacionih berzi, na kojima se registruju potencijalne tražnje i potencijalne ponude za robama) zatim stvaranjem biznis klubova koji bi animirali potencijalne programe, stvaranjem inicijalnog fonda za finansiranje novih projekata, obezbeđenjem garancija u finansiranju projekata, preko banaka i osiguravajućih društava i dr.

Resurs rad (radna snaga) zahteva osmišljavanja kroz dugoročnu strategiju razvoja Vojvodine. Potrebno je pre svega povećanje stepena ukupne uposlenosti radno (poslovno) sposobnih. Jednim delom to je moguće u poljoprivredi, ali intenzivnoj poljoprivredi, koja je marketinški orijentisana u pravcima atraktivne dugoročne saradnje sa našom prehrambenom industrijom a drugim delom izvozno orijentisana preko zajedničkih ulaganja.³ Drugim delom, u svim ostalim sektorima, građevinarstvu, saobraćaju, trgovini, uslužnim delatnostima, turizmu i dr. (mogući su i programi upošljavanja na javnim radovima).

No, Vojvodina najpre mora početi da revitalizuje degradirane resurse. Ona pre svega mora **povratiti pravo na upravljanje prostorom** jer je njegova namena ozbiljno ugrožena s obzirom na to da se njime sada i ne upravlja, jer tu sada vlada haos i nasilje.

³) Agramom politikom i drugim makroekonomskim politikama trebalo bi stimulisati ukrupnjuvanje obradivih površina privatnih poseda, kako bi se formirao veći broj onih proizvođača sa 30 do 40 hektara, jer to je optimum i za intenzivnu stočarsku proizvodnju. Iako bilo bi celishodno razraditi konцепцију gradnje novih salaša u Vojvodini koji bi i funkcionalno i estetski značili renesansu sa većim proizvodnim potencijalima ali i drugim efektima (ekološkim i slično). Dva ili tri tipa projekata novih salaša morali bi da uzimaju u obzir nove uslove i zahteve, a naime, da definišu adekvatno stambeni prostor farmera i ostalog osoblja (sa mogućnostima na primer, da imaju rešeno grijanje iz biomase koju nađaze u okruženju, tj. kao nizuproekte, zatim mini vetronjake kao izvore dodatne energije i slično), zatim štalski i ostali proizvodni deo, itd. Razume se da realizacija takvog scenarioja prepostavlja saradnju i angažovanje organa vlasti, projektantskih organizacija, instituta Poljoprivrednog fakulteta i Tehnološkog fakulteta i pre svega banaka i njihovih razvojnih službi, koje bi kroz dugoročne kredite (10 do 15 godina) finansirali takve projekte na osnovu izbora ljudi – farmera srednjih godina koji uživaju reputaciju i spremnost da se potvrde kao uspešni proizvođači poljoprivrednih proizvoda.

Razume se, treba odgovoriti na pitanje, **kakva će biti pozicija stanovnika s obzirom na zadovoljavanje njihovih potreba?** U principu treba očekivati da se zadovoljavanje potreba ostvaruje na tržišnim kriterijumima, mehanizmima i instrumentima, preko cene upotrebe i korišćenja zadovoljenja određene potrebe, u zavisnosti od kvaliteti. Otuda proizilazi da i pojedinačni i ukupni interes Vojvodine mora biti jačanje materijalne, finansijske osnove, to jest **kupovne moći stanovnika**, koja ne bi trebalo da se uprosečuje sa kupovnom moći ostalih regiona već da bude onolika koliko se potvrđujemo kao uspešni i vredni. To ne znači da ne treba da postoji solidarnost i intra i inter. Naprotiv, kada je u pitanju **intra-solidarnost**, mora se garantovati minimum socijalne zaštite svim stanovnicima, ali i to bi trebalo činiti tako da se uvek stvara motiv, da svaki pojedinac i drugi subjekt to shvata kao privremenu mjeru i situaciju iz koje ima interesa da izlazi. Kada je u pitanju **inter-solidarnost** ona podrazumeva dogovorenju i opredeljenu pomoć a ne nametnutu.

Uvećanje kupovne moći treba očekivati na temelju uvećanog interesa za poslovним (radnim) angažovanjem i ekonomski racionalnim (štedljivim) ponašanjem.

Identifikacija regiona u Srbiji, društvenoekonomski argumenti

Utvrdjivanje rasporeda i broja regiona tj. sistema regiona u Srbiji je veoma kompleksan poduhvat s obzirom da tangira ekonomske i političke interese ljudi-građana.

Ukoliko se prihvata kao racionalan za naše uslove, trostopeni sistem uspostavljanja regionalnih jedinica, onda i na ovom mestu ukazujem na značaj regiona kao središnje kopče regionalnog lanca, koji treba da ostvaruje značajnu tranzicionu ulogu uspostavljanja i obogaćivanja ekonomskih tokova koji jačaju materijalnu osnovu celokupnog sistema.

Razume se, ne postoji ortodoksna formula na osnovu koje bi se automatski egzaktno utvrdiоao broj regiona u jednoj državi, sa sadržajima i ulogom koju zastupamo u ovoj studiji, već se to po pravilu uvek izvodi konvencionalno, na bazi serioznih naučno-stručnih istraživanja (studija i projekata) čiji je upravo zadatok da ponude moguća varijantna rešenja.

Treba takođe primetiti da je broj regiona, posmatrano po državama, kako se u prethodnim tačkama Studije i video, različit s obzirom na različitost uslova ali i s obzirom na izbor ciljeva strategije. Mišljenja sam takođe da nije dobro da taj broj bude ni suviše velik ni suviše mali, već da bude optimalan sa stanovišta i najšire (države) i najuže regionalne jedinice (opštine – subrejona).

U novije vreme problematikom identifikacije regiona našeg prostora, bavili su se u svojim istraživanjima autori, akademik Miodrag Jovićić i prof. dr Dejan Janča. Njihovi nalazi i zalaganja se razlikuju. Naime, M. Jovićić u svom radu⁴ broj regiona je izveo uzimajući u obzir celokupni prostor sadašnje Jugoslavije, a D. Janča⁵ prostor Srbije (uz redukciju Kosova i Metohije koje je sticajem okolnosti u specifičnom statusu). Broj regiona koji nudi M. Jovićić iznosi 13, sa Crnom Gorom, što znači u Srbiji 12, a D. Janča se opredeljuje za 5 ili 6 regiona u Srbiji.

Predlog D. Janča, po mom mišljenju, deluje prihvatljivo. Naime, mišljenja sam da je M. Jovićić optimalnost regiona izveo polazeći pre svega od veličine Crne Gore (koju uzima za region) na jednoj strani i na drugoj strani, od namere da dezintegriše i jedan i drugi prostor pokrajina. Pri tome, očigledno je da se rukovodio kriterijumom simetričnosti u tretiranju pokrajina, što je neprihvatljivo.

Prihvatajući kriterijume koje D. Janča smatra relevantnim kod uobičajavanja i definisanja regiona, implementirajući ih na situaciju u Srbiji, ja sam ipak došao do zaključka da ima opravданja za identifikacijom ne 6 već 7 regiona i to:

1. Region Vojvodine,
2. Region Beograda
3. Središni region
4. Severozapadni region,
5. Severoistočni region,
6. Jugoistočni region i
7. Region Raške

Naravno, nabrojani reigoni se po nekim karakteristikama razlikuju, ali po pravilu izdržavaju kriterijume koji se smatraju relevantnim kod uobičajavanja regiona. Ne bi trebalo da brine nepodudarnost u pogledu broja stanovnika, na primer, ili u pogledu broja opština (subrejona), jer mehanička distribucija opština sa namerom da sve imaju isti broj u regionu, derogirala bi (poništavala) efekte ostalih kriterijuma koji su značajniji po pitanju homogenosti ili regionalnog identiteta.

⁴) Miodrag Jovićić, Regionalna država, Vajat-Beograd, 1996.

⁵) Prof. dr Dejan Janča, Ustavno-pravni okvir decentralizacije Srbije i Autonomije Vojvodine, Centar za regionalizam, str. 31.

Poznato je, razume se, da može biti diskutabilno pitanje da li određena opština treba da pripada ovom ili onom regionu. To naročito može biti izraženo kod opština (subrejona) koje su na granici jednog i drugog regiona. Jer, u tim slučajevima može jedna komponenta (osobenost) da govorи u prilog jednog regiona a druga komponenta u prilog drugog regiona. No, međutim, zbog toga sam napred i izneo, da se utvrđivanje sistema regiona konvencionalno izvodi. Takođe, može biti dopušteno da se u „regionalnoj arhitekturi“, ukoliko se učini racionalnom redukcija jednog regiona u pogledu broja opština, zbog jačanja resurskog potencijala značajnih za ravnomerniji razvoj u prilog drugog regiona, tako i postupi, ako se poklope interesi. Tako na primer, identifikovani region Raške, možda bi iz prethodnih razloga, mogao da bude proširen subrejonom Kraljeva formirajući **Raško-kraljevski region**. Ili, da se neki subrejoni iz **Središnjeg regiona** ili **Severozapadnog** ili **Severoistočnog** nađu u strukturi drugih regiona.

Takođe, argument prihvatljivosti identifikovanog regiona je i to što ih odlikuje i **eksterna heterogenost** i globalno i po delovima, a to je značajno obeležje za uspostavljanje potencijalnih međuregionalnih tokova. Dakle, na osnovu različitosti u odnosu na druge nastaju šire i bogatije ponude, a razume se, i tražnje.

Demografski volumen navedenih regiona je, kako po veličini, tako i po urbanoj i ruralnoj disperziji i infrastrukturni (naravno zna se da je u gotovo svim regionima sve amortizovano i da zahteva revitalizaciju) prihvatljiv kao početna osnova za razvoj.

Svaki od navedenih regiona sadrži resurske potencijale (zemljopisne resurse – prostor, rad, kapital) koji mogu biti izvor brojnih proizvodnih (poslovnih) programa koji će donositi prinose i povčavati novostvorenu vrednost stanovnika tj. njihov standard.

Koja je društvenoekonomski argumentacija identifikovanih regiona u Srbiji?

Nastojalo se da predloženi region budu konstituisani na osnovu srodnih, teritorijalno upućenih jedni na druge, subrejona (loklnih, opštinskih zajednica). Dakle, može se reći da je izведен na osnovu strukture političkog sistema (političko-teritorijalne podele rada) koja ima jake dodirne tačke tj. kompatibilan je sa strukturom subjekata privrednog sistema (kao predstavnika teritorijalne podele rada) a te dve dimenzije značajno određuju interes građana koji žive i rade u tim užim i širim prostorima.

Svaki od navedenih regiona izdržava više kriterijuma a pre svega omogućuje kompatibilno oblikovanje šireg regionalnog nivoa na osnovu

„udruženih“ užih regionalnih jedinica koje nude zajednički imenitelj **interne homogenosti**, kao bitnu dimenziju koju treba da ispunjava region. To je svakako već na prvi pogled uverljivo u slučaju regiona Vojvodine, regiona Beograda, Središnjeg regiona, regiona Raške, a i kod ostalih.

Značajno da se ukaže za predložene regije u Srbiji je sledeće:

- 1) Od 7 predloženih regiona u 4 regiona se nalaze univerziteti, a u ostalim regionima neki od fakulteta i viših škola, što je značajno sa stanovišta emanacije ovih institucija na razvoj regiona.
- 2) U svakom predloženom regionu nalazimo kapacitete u primarnom, sekundarnom i tercijarnom sektoru, što je značajno za proširenje i jačanje ukupnih razvojnih jezgara regiona.
- 3) Svaki od navedenih regiona ima manji ili veći broj firmi koje imaju izvoznu aktivnost tj. iskustva u nastupanju na stranim tržištima.
- 4) U svakom regionu nalaze se autotransportna preduzeća, što je značajno za promet roba kao i za prevoz radne snage – putnika. Postoji i mreža drumskog i železničkog saobraćaja, ona je poslednjih godina osiromašena ali može se i mora obnoviti.
- 5) U svakom regionu postoji više ili manje raširena i razvijena mreža trgovačkih firmi (i na malo i grosističkim).
- 6) U svakom regionu postoje banke sa svojim ekspoziturama, sa većim ili manjim potencijalom ali one mogu i moraju biti promoteri podrške razvojnih programa.

Da bi se makar i ograničeno predstavio društvenoekonomski potencijal navedenih regiona, potrebno je pre svega definisati strukture, a onda razvojne mogućnosti. Naravno, to u ovakvom razmatranju može biti učinjeno samo krajnje načelno i elementarno, jer jasno je da se strategija razvoja svakog regiona mora zasnivati na brojnim studijama i projektima i dobrim informacijama, kako na strani ponude tako i na strani tražnje za određenim robama koje proizilaze iz proizvodnih programa.

Region Vojvodine po strukturi čine sve opštine (subrejoni) na teritoriji Vojvodine. Takođe, ovaj region je u narednoj tački šire analiziran, po pitanju strategije razvoja, na temelju resurskih potencijala, pa se to ovde ne čini.

Region Beograda bi mogao da ima sledeću strukturu opština pored uže gradske zajednice, plus Zemun, Obrenovac, Barajevo, Lazarevac, Sopot, Mladenovac i Grocka.

Ovaj region poseduje velike mogućnosti i po ljudskom resursu i po drugim karakteristikama. U svom sastavu ima glavni grad države koji kao aglomeracija nudi i velike resurske mogućnosti s obzirom na veličinu tržišta. Ostali subrejoni koji ulaze u sastav ovog regiona i koji se teritorijalno naslanjaju mogu značajno biti komplementarni u odnosu na postojeće i potencijalne ponude za ovo veliko tržište.

U proizvodnom pogledu, na temelju revitalizacije i inovacija, postojeći kapaciteti u metalnoj i mašinskoj industriji, proizvodnji traktora i poljoprivrednih mašina. Fabrika mašina i alatljika predstavlja značajne kapacitete uposlenosti, kao i Beko industrija konfekcije i rublja i mnoge druge firme. Okolina ovog regiona je podesna za sve vrste poljoprivredne proizvodnje, (na primer Grocka u voćarskoj proizvodnji bresaka i kajsija).

Hemijска industrija (lekova i dr.) kao i programi na bazi visokih tehnologija s obzirom na raspoloživi kvalitetan i visokokvalitetan ljudski potencijal Beograda (jak Univerzitetski i institutski centar) koji je u stanju da ulazi u programe visoke tehnike i tehnologije u gotovo svim domenima, koje sada nije sve moguće ni nabrojati.

Firme sa reputacijom u građevinarstvu, sa renomiranim projektantskim organizacijama, jak trgovачki centar (i grosistički i maloprodajni) nudi velike razvojne šanse.

Beograd je saobraćajna raskrsnica Balkana, stecište puteva i pruga, najveće rečno pristanište i značajna vazdušna stanica Evrope.

Prirodni resursi ovog regiona (Avala, Rudnik i dr.) sa razvijenim hotelijerstvom, nude velike turističke mogućnosti.

Središni region mogao bi da ima sledeću strukturu subrejona:

- | | |
|------------------------|--------------------|
| 1. Ljig | 15. Rekovac |
| 2. Aranđelovac | 16. Jagodina |
| 3. Topola | 17. Ćuprija |
| 4. Smederevska Palanka | 18. Paraćin |
| 5. Smederevo | 19. Čačak |
| 6. Požarevac | 20. Kraljevo |
| 7. Velika Plana | 21. Vrnjačka Banja |
| 8. Žabari | 22. Trstenik |
| 9. Svilajnac | 23. Aleksandrovac |
| 10. Batočina | 24. Kruševac |
| 11. Kragujevac | 25. Varvarin |
| 12. Rača | 26. Ćićevac |
| 13. Gornji Milanovac | 27. Ražanj |
| 14. Knić | |

U ovom regionu lepeza postojeće i moguće ponude roba i usluga je veoma široka, kako u primarnom, tako i u sekundarnom i tercijarnom sektoru. U **primarnom sektoru** mogući su proizvodni programi u svim poljoprivrednim granama (ratarstvu, stočarstvu, povrтарstvu, voćarstvu i vinogradarstvu). Zatim, resursi nemetađa takođe su prisutni (azbest okolina Čačka, gips u okolini Kragujevca, u Aranđelovcu građevinska i ukrasna keramika, itd.).

Industrijski kapaciteti takođe su značajni u Kruševcu (fabrika građevinskih, rudarskih i poljoprivrednih mašina, Merima i dr.). U Kraljevu (fabrika vagona, Magnohrom i dr.). U Smederevskoj Palanci (Goša – fabrika šinskih vozila) u Paraćinu (fabrika stakla i dr.), u Trsteniku (fabrika hidrauličnih uređaja i dr.), u Smederevu (železara) u Kragujevcu (mašinska industrija i automobilска i dr.), u Čačku (Sloboda i dr.), u Jagodini (fabrika kablova i dr.) itd.

Značajni turistički kapaciteti (Vrnjačka banja, i dr.)

Severozapadni region, mogle bi da formiraju sledeće opštine:

- | | | |
|---------------|------------------|--------------|
| 1. Bogatić | 8. Koceljevo | 15. Bajina |
| 2. Šabac | 9. Osečina | Bašta |
| 3. Vladimirci | 10. Valjevo | 16. Užice |
| 4. Ub | 11. Mionica | 17. Požega |
| 5. Lajkovac | 12. Mali Zvornik | 18. Lučani |
| 6. Loznica | 13. Ljubovija | 19. Čajetina |
| 7. Krupanj | 14. Kosjerić | 20. Arilje |

Polaznu ponudu roba i usluga i u ovom regionu nalazimo u svim proizvodnim i uslužnim sektorima. U poljoprivrednoj proizvodnji potencijal Mačve je značajan. U sekundarnom sektoru, nalaze se kapaciteti u raznim granama metaloprerađivačke industrije, prehrambene, hemijske, tekstilne i dr. Tako na primer, u Šapcu (Šapčanka, prerada voća i povrća, Zorka, hemijska industrija, zatim kapaciteti elektrolize cinka i dr.), zatim, kapaciteti u Loznicama, Valjevu, Užicama i dr. predstavljaju osnovu za revitalizaciju postojećih i novih programa.

Ovaj region je značajan i po mogućnostima turističke ponude (Tara, Zlatibor i dr.).

Severoistočni region mogao bi da ima sledeću strukturu subrejona:

- | | | |
|--------------------|--------------|----------------|
| 1. Veliko Gradište | 7. Žagubica | 13. Zaječar |
| 2. Golubac | 8. Majdanpek | 14. Soko Banja |
| 3. Malo Crniće | 9. Kladovo | 15. Aleksinac |
| 4. Petrovac | 10. Negotin | 16. Knjaževac |
| 5. Kućevac | 11. Bor | 17. Svrlijig |
| 6. Despotovac | 12. Boljevac | |

Ovaj region se odlikuje obiljem resursa prirodnih sirovina, nemetalnih (ugljjeni baseni, timočki, resavski, aleksinački) agrarnih sirovina i stočarskih proizvoda (Homolje, Svrlijig, i dr.) i velikim hidroenergetskim kapacitetom Derdap. U Boru i Majdanpeku su poznati metalurški centri prerade bakra, srebra i zlata, u Prahuvoj hemijskoj industriji, u Zaječaru i drugim gradovima takođe određeni kapaciteti, što sve može biti zamajac i pokretač i novih programa.

I u ovom regionu postoji mogućnost uvećanja turističke ponude (Soko Banja, zatim planinski turizam i dr.).

Jugoistočni region pretpostavlja sledeću strukturu opština:

- | | |
|-----------------|-------------------|
| 1. Niš | 14. Lebane |
| 2. Merošina | 15. Leskovac |
| 3. Doljevac | 16. Vlasotince |
| 4. Bela Palanka | 17. Babušnica |
| 5. Pirot | 18. Dimitrov grad |
| 6. Brus | 19. Crna Trava |
| 7. Blace | 20. Vranje |
| 8. Kuršumlija | 21. Vladičin Han |
| 9. Prokuplje | 22. Surdulica |
| 10. Žitorađa | 23. Bosilegrad |
| 11. Gadžin Han | 24. Bujanovac |
| 12. Bojnik | 25. Preševo i |
| 13. Medveda | 26. Trgovište |

Većina subrejona u ovom regionu ima uslove uvećanja poljoprivredne proizvodnje posebno u stočarstvu, ali i u drugim granama (na primer Leskovac u povtarstvu, poznat i po izvozu paprike i paradajza i dr.).

Niš kao urbani centar sa značajnim kapacitetima elektroindustrije ali i drugim programima, Leskovac po tekstilnoj industriji (leskovački sajam),

Vranje po drvnoj i industriji nameštaja, mogu biti zamajci pokretanja i iznalaženja novih proizvodnih programa u drugim subrejonima ovog regiona.

I u ovom regionu značajan je turistički resurs Jastrebac, Niška banja, Vranjska banja, Kuršumlijska banja i dr.) lovni turizam i dr.

Raški region trebalo bi da čine sledeće opštine:

- | | | |
|---------------|--------------|---------------|
| 1. Raška | 4. Sjenica | 7. Nova Varoš |
| 2. Novi Pazar | 5. Prijevođe | 8. Ivanjica |
| 3. Tutin | 6. Priboj | |

U ovom regionu nalazimo resursku osnovu u primarnom sektoru, poljoprivrednoj proizvodnji (posebno stočarstvu), zatim u nemetalima (azbest u Raškoj i dr.). U sekundarnom sektoru, Fabrika kamiona i autobusa FAP u Priboju, zatim proizvodnja tepiha u Ivanjici (i konfekcija). Ostali kapaciteti u Novoj Varoši i Novom Pazaru su značajni kao polazna osnova, međutim, za ovaj region potrebno je ubrzanje pokretanje razvoja preko novih proizvodnih programa.

I u ovom regionu turistički resurs (Ivanjica i dr.) je značajan.

Ono što želim da primetim, vezano za predloženu listu regiona u Srbiji jeste, da akceptiram njihovu različitost u pogledu ekonomske razvijenosti (merceno uobičajenim indikatorima i parametrima kao što su GNP/per capita, stopa zapošlenosti odnosno nezaposlenosti, izvoz po stanovniku i slično). Ali, ta različitost uvek postoji i ni jedan sistem identifikovanja regiona to ne može da reši i upravo ona i treba da **razvija motiv približavanja društvenoekonomskom niovu razvijenijim regionima**. Dakle, pošto sačekivanja nema u strategiji regionalnog razvoja ono što je realno i racionalno je da manje razvijeniji regioni imaju bržu stopu rasta i da smanjuju razliku u razvijenosti. Naravno, sve ovo mora biti situirano i posmatrano u kontekstu novih promena i novih uslova koji će nastajati kao i uz korišćenje iskustava koji su dali rezultate u navedenim primerima mnogih evropskih država. Mislim pri tome na neophodne procese tranzicije i druga prestrojavanja koja nameće tržišna opcija privređivanja. U takvim okolnostima razvoj regiona zavisiće od motivisanosti i mobilnosti preduzetničke sposobnosti, **da na temelju ponuđenih i spoznatih atraktivnih resursa (jeftinije radne snage, povoljnijih prirodnih resursa, manjeg poreza i raznih taksa, jeftinije lokacije privrednog kapaciteta i slično)** spoj mikro i makro interesa bude harmonizovan i efikasan u pogledu razvojnog rezultata.

Modaliteti međuregionalne saradnje se moraju temeljiti i zasnovati na saradnji firmi raznih regiona, **polazeći od procesa intenzivnije podele rada**, kako starih proizvodnih programa tako i onih novih koji će nastajati. Pomenuta

intenzivnija i disperzivnija podela rada upravo treba da donosi efekte u pravcu uvećanja produktivnosti i uvećanja tržišne konkurentnosti proizvedenih roba, preko snižene cene koštana. Razume se, za sve će biti potrebitno posedovanje poslovne inventivnosti i dosetljivosti, što bi trebalo da budu osobine koje krase one stručnjake koji brinu i upravljaju razvojem regiona.

L iteratura

1. Fransoa, Peru (1986), Za filozofiju novog razvoja, IRO Matica srpske (Centar za mir i razvoj) CECOS, Beograd
2. Jovičić, Miodrag (1996), Regionalna država, Beograd
3. Opšta enciklopedija LAROUSSE, tom 3 (1973), Beograd
4. Popović, Slavoljub (1983), Regionalizacija u svetu, Beograd
5. Regionalni razvoj nekih zemalja članica OECD (1979), Beograd
6. Šuvakov, Tihomir (1997), Prilog definisanju dugoročne strategije razvoja grada Novog Sada, Privredna izgradnja 3-4, Novi Sad
7. Šuvakov, Tihomir (1995), Prilog teoriji i praksi društveno-ekonomiske regionalne ravnoteže, Privredna izgradnja 1-2, Novi Sad
8. Šuvakov, Tihomir (1994), Neophodnost traganja za savremenijim teorijama regionalnog razvoja, Zbornik radova, Ekonomski fakultet, Subotica
9. Šuvakov, Tihomir (1987), Regionalna ekonomija (udžbenik) IMEO, Novi Sad
10. William, D. Coleman and Henry J. Jack (1989), Regionalism, Business Interests and Public Policy, Mc Master University

Prof. dr Alpar Lošnc

TEŠKOĆE UOBLIČAVANJA KULTURNOG IDENTITETA

Uvod

Razmatranje regionalizma u Srbiji je političkim prevratom prošlog oktobra ušlo u novu, post-miloševičevsku fazu, uglavnom s obzirom na intenziviranu očekivanja. Naime, nestao je sa scene politički faktor koji je identifikovan kao rušitelj autonomnog ustrojstva Vojvodine i koji se prepoznavao kao prepreka institucionalizacije regionalizma. Stvoreni su predušlovi za uspostavljanje liberalne i demokratske Srbije, otvorena su vrata prema drugaćijem koncipiranju regionalnih orijentacija. Istovremeno, suočavamo se sa kulturnim i intelektualnim nasleđem Srbije koji se može prepoznati u javnom diskursu političke i kulturne elite. Naime, liberalni nacionalizam i njegovi modaliteti su snažno ukorenjeni u političkoj i intelektualnoj javnosti. Liberalni nacionalizam, u svom nepatvorenom vidu, bira za svoj fundamentalni obrazac individualna prava u okvirima nacionalne države. Pored toga pokazuje naglašenu skepsu prema formama kolektivnog identiteta. Liberalni nacionalizam se reduktivno ophodi prema javnoj reprezentaciji kolektivnih identiteta. Smatra da pravni i politički pomaci prema regionalnim i drugim kolektivnim obrascima mogu imati dezintegrativne posledice. U odnosu na poziciju liberalnog nacionalizma primećujemo da je on relevantno prisutan i u ovom periodu, štaviše, čak i u slučaju stabilizacije demokratskog poretku u Srbiji njegove pozicije mogu da budu veoma snažne. Deo razloga je da liberalni nacionalizam može odgovarati interesima novim ekonomskim i kulturnim elitama podjednako. Raspodela kulturnih i ekonomskih resursa itekako može korespondirati interesima ekonomskih i kulturnih elita.

Kratke naznake o regionalnom identitetu

Valja reći da je iole ozbiljno razmišljanje o regionalizmu moguće tek uz osvećenje utemeljenosti regionalnog identiteta. Ključno pitanje, naime, ostaje konstitucija regionalnog identiteta. Jer, čini se da mnogobrojni nesporazumi nastaju upravo s obzirom na poimanje *regionalnog identiteta*. Dodajmo da bi bilo izlišno tretirati regionalne dimenzije bilo kog dela Srbije, pa i Vojvodine kao prepoznatljivog regiona bez, makar implicitnog, osvrtaanja, na relevantne dimenzije savremenosti. Shodno tome, treba imati na umu:

- a) stremljenja u pogledu analize identitetских obrazaca, posebno izuzetni značaj kulture u kontekstu identiteta,

- b) evropsku regionalizaciju,
- c) globalizacijske tokove.

Odmah na početku želim da na *normativnoj ravni* naznačim šta smatram regionalnim identitetom. Ukoliko se govori o identitetu uvek valja procenjivati put koji postoji između nesvesno stvorenih slika i procesa osvećivanja istih.¹ Regionalni identitet upućuje na *kolektivno* stvorene slike o sebi na osnovu kojih određena zajednica vidi i tumači sebe. Postojanje regionalnog identiteta ukazuje na činjenicu da se politička, ekonomska organizacija određenog prostora shvata kao *zajednički poduhvat* svih pripadnika dotočnog prostora. Time se naznačuje da je u korenu regionalnog identiteta određena *struktura zajedništva* i privrženosti koje predstavljaju orijentir za pripadnike istog regiona. Pripadnici datog prostora ne smatraju sebe subjektima koji su samo slučajno povezani, jer izražavaju jedan prema drugim jaču obavezanost nego prema drugim građanima iste države. Oni se izdvajaju iz makroprostora države i svoju posebnost potvrđuju u zajedničkom nastupu. Dakle, regionalni identitet je moguć tek ukoliko postoji određena habitualizovana sklonost u odnosu na međusobno razumevanje datih pripadnika regiona. Bez stanovnih elemenata *poverenja* kolektivni identitet ne može da zaživi. Svaka grupa koja živi na datom području mora biti uverena da će biti saslušana i da će se njene težnje uzimati u obzir. Drugim rečima, izgradnju regionalnog identiteta uvek prati i izgradnja "nenametnutog konsenzusa" između sudionika istog regionalnog prostora.²

Facta bruta je da u odnosu na demografske srazmere na početku veka, Srbi predstavljaju značajnu većinu u odnosu na pripadnike drugih etničkih skupina. Tematizovanje regionalnog identiteta, nedvojbeno, ne može se kriti iza idealizovane harmonije, ono mora uzeti u obzir ovakve datosti. Kao što većina savremenih analitičara ističe, modernizacijski procesi neminovalno stvaraju homogenizacijske ishode, što proizvodi asimilacijske procese za manjinske skupine. Pored toga, ako uzmemos za primer Vojvodinu u njoj su, u toku naznačenog perioda bili na delu i dirigovani procesi promene etničke konfiguracije. No, Vojvodina kao entitet je još uvek ispresevana etničkim i konfesionalnim različitostima, uprkos tome što je u toku XX veka i naročito u devedesetim godinama umnogome promenjena etnička mapa. Dakle, postavljamo pitanje na osnovu naše normativne projekcije: kako se može zamisliti bilo koji region pa i Vojvodina kao *zajednički poduhvat* uz institucionalno uvažavanje etničke i konfesionalne različitosti?

Pozivanje na region prepostavlja da se pripadnici regiona zajedno, na osnovu nekih prepoznatih vrednosti, priključuju većim celinama. Jer, u slučaju postojanja regiona pripadnici razumeju sebe kao građane države, ali posreduju ovu percepciju regionalnim pripadništvom. Ukoliko postoji regionalni identitet, tada se svi stanovnici datog prostora prepoznaju u karakterističnim obeležjima i učincima datog prostora. Identitet sa stabilnim obrascem se ne može stvoriti samo na osnovu suprotstavljenosti u odnosu na spoljno okruženje. Razmišljanje u dihotomijama nije dovoljno da naznači konstitutivne identitete. Drugačije rečeno: regionalni identitet se mora uspostavljati na osnovu sopstvenih vrednosnih obrazaca, to jest na osnovu stvorenih sopstvenih vrednosti. Shodno tome, procenjivanje šansi za ostvarivanje regionalnog identiteta u Vojvodini mora uzimati u obzir spomenute kriterijume.

Zašto postoje i nastaju regioni: traganje za mogućim legitimacionim osnovama regionalizma

Ukoliko plediramo za potencijale regionalizma i regionalnog identiteta pojedinih područja u Srbiji kao što je, na primer, Vojvodina, tada neće biti dovoljno da ga označimo isključivo i reduktivno u suprotstavljenosti u odnosu na nedemokratsku i centralističku tradiciju u Srbiji. Zadnjespomenuta tradicija nedvojbeno postoji, što opravdava nastupe mnogih aktera. Međutim, kritičko usredsređivanje na ovu tradiciju još ne dopire do mogućnosti osnaženja regionalnog identiteta. Zato je neophodno razmatranje komparativnih slučajeva, jer je nemoguće govoriti o regionalnom identitetu ukoliko ne postoji legitimaciona osnova koja povezuje različite grupe u regionu.

U savremenim diskusijama o regionalizmu sistematično se pojavljuju tri momenta.³

Prvo, region se pojavljuje kao odvojeni i samostalni istorijski i ekonomski, u novije vreme i ekološki entitet.⁴ Najčešće se tvrdi da se preferencije ljudi mogu bolje zadovoljavati u bližem okružju. Decentralizacija ima i značajne informacione prednosti, jer su nosioci regionalne politike bolje upoznati sa potrebama datog okruženja. Navećemo dva primera iz širokog registra današnjih regiona. Prvi naš izabrani primer je Vega Baja Del Segura u Španiji.⁵ Dati region je nastao kao ishod reprodukovanih i habitualizovanih socio-

¹ See, e.g., Briffault,R (1996) The Local Government Boundary Problem in Metropolitan Areas. 48 STAN. L. REV. 1115, 1117-1120.

² "...geografsko područje sa nukleusom veće populacije sa odgovarajućim zajednicama koje imaju visoki stepen ekonomske i socijalne integracije sa tim nukleusom", Bureau of the Census, U.S. Dep't of Commerce, State and Metropolitan Area Data Book 1991, at 353 (1991).

³ Narotzky,S (2000), The Cultural Basis of a Regional Economy: The Vega Baja Del Segura in Spain, Ethnology, Vol.39, 1/2.

¹ Marquardt,O-Stierle,K, Hrsg. (1979): Identität, in: Poetic und Hermeneutik XVIII., München.

² O nemetnutom konsenzusu. Tejlor, C. (2000), Prizivanje gradanskog društva, Beograd.

ekonomskih karakteristika i obrasca ponašanja. Preciznije rečeno, region se uspostavlja posredstvom kombinacije komercijalne agrikulture i radno-intenzivne manufakture. Pri tome, istorijski tokovi su odigrali izuzetnu ulogu, a i sama država je podržavala i inicirala regionalnu mrežu odnosa između sindikata i poslodavaca. Dakle, spološnji subjekti nisu sprečavali nastajanje regionalnih mehanizama. Pripadnici regiona su spontano stvarali vrednosti koje se mogu prihvati i od strane današnjih aktera, jer su legitimne za široke slojeve subjekata. Drugi primer se odnosi na tradicionalnim vezama objedinjene i običajima okupljene subjekte u sklopu paradigmne "neformalne ekonomije".⁶

U cilju klasifikacije možemo navesti sledeće razloge nastajanja regiona.⁷

- Geografske i fizičke karakteristike,
- Tradicija i kultura,
- Ekonomski strukturi, primera radi, postojanje određenih karakteristika industrijske ili agrarne proizvodnje,
- Socijalna struktura.

Drugo, ukoliko političke i pravne institucije ne izlaze u susret ekonomskim, socijalnim, kulturnim i ekološkim potrebama, tada akteri regionalne scene nastupaju sa zahtevima za uspostavljanje regionalne politike u upravljanju zemljišnim fondom, ekonomskim razvojem, finansiranjem javnih usluga ili zaštitom životne okoline.

Treća komponenta je stvaranje posebnih mehanizama koji će uobičići regionalne težnje na subnivoima. Naime, postojeći primjeri nas upozoravaju na činjenicu da regionalni aranžmani ne traže uvek postojanje regionalnih institucija. Jer, implementiranje određenih regionalnih mehanizama je moguće na osnovu interesnog udruživanja pojedinih subjekata iz različitih lokaliteta, na osnovu združenih interesa određenih lobija.⁸ Shodno tome, mogu nastati različite interesne grupe koje učestvuju u preraspodeli političke i ekonomske moći.

Budući da nameravamo izneti *kritičku elaboraciju problema, neophodno je naglasiti i osnažiti distinkciju koja će nam poslužiti kao kritička vodilja.*

Naime, razmišljajući tragom regionalizma čini nam se važnim da naglasimo razliku:

- 1) Decentralizacija kao osnova autonomnog nastupa nosioca određenih kompetencija, to jest, decentralizacija kao osnovu autonomije određenog teritorijalnog entiteta,
- 2) Regionalizam kao osnova "neprisilnog konsenzusa".

Decentralizacija podrazumeva procese kada formiranje politike i upražnjavanje izvršene vlasti prelaze na subdržavne nivoe. Kao ishod decentralizacije, određene funkcije se realizuju u prostoru koji je, geografski gledano, bliži određenim subjektima koji su okupljeni u prepoznatljivom okružju. Dakako, moguće je da se subnivoima predaju različite funkcije, to jest da decentralizovani organi budu nosioci različitih kompetencija i različitih oblika moći. Pri tome, može se raditi o *dekonzentraciji* (koja predstavlja najumereniju formu decentralizacije, zapravo reč je o administrativnoj decentralizaciji⁹), o *devoluciji* (ona podrazumeva prenos delegiranja mogućnosti donošenja odluke na niže nivoe). Ukoliko se razmatra administrativna devolucija, tada beležimo konstelaciju da centralni organi određuju opšti sklop nastupa, a regionalni organi ispunjavaju taj sklop sadržinom i raspolažu slobodom izvršenja. U slučaju zakonadavne devolucije još više sadržine se delegira na regionalne nivoe, jer ovde se može registrovati dalekosežna podela političkih kompetencija. Određene kompetencije ostaju pri centralnim organima, druge funkcije se implementiraju na nivou regiona. Kod zakonadavne devolucije može se primetiti značajan pomak u odnosu na administrativnu devoluciju, jer se decidno odvajaju funkcije višeg i nižeg nivoa. Kao najsnažnija forma decentralizacije spominje se federacija koja ide najdalje u alokaciji političkih funkcija. U ovakvim sistemima praktikovanje decentralizacije se stabilizuje u ustavima, čime se stvara poredak koji u stanovitoj mjeri osigurava delokrug nastupa regionalnih organa.

Od izuzetnog značaja je da:

- Subnivoi imaju kompetenciju raspoređivanja poreza za realizaciju funkcija koje upriličavaju,
- Nosioci regionalnih kompetencija moraju biti izabrani od strane građana okupljenih u okvirima datog teritorijalnog entiteta.

Jedva da je potrebno posebno spomenuti da postoje snažni, merodavni argumenti u prilog decentralizacije. Beležimo, takođeći opšti konsenzus u analitičkim pristupima u različitim disciplinama koji iznose da je teritorijalna decentralizacija pogodna forma za razvrstavanje alokacije različitih resursa. Mogli bismo se pozivati na mnogobrojne kritičke opise koji pokazuju da birokratska centralizacija moći čini bespomoćnim građane. Oni gube smisao za

⁶ Ovde se misli, napr., na regionalizam subjekata Emilio-Romagni, vidi: Capecci, V. (1989), *The Informal Economy and the Development of Flexible Specialisations in Emilio Romagna*, in: *The Informal Economy*, Ed. by A. Portes, M. Castells, L.A. Benton, The John Hopkins University.

⁷ Frey, B., Eichenberger, R. (1999), *The New Democratic Federalism for Europe: Functional Overlapping and Competing Jurisdictions*, Cheltenham.

⁸ Scott Bollens, A. (1997) *Fragments of Regionalism: The Limits of Southern California*

pokretanje demokratskih inicijativa, osećaju podređenost u odnosu na centralizovanu vlast. Prema tome, centralizacija, kako je to već Tokvil ubedljivo tvrdio pre više od sto godina, slab demokratsko raspoloženje građana. Teritorijalna decentralizacija je prikladni oblik za efikasnu raspodelu koristi i troškova. Napokon, od ne malog značaja je činjenica da vladajuća paradigma u evropskom diskursu podupire raznovrsnost decentralizovanih formi i pripisuje im funkciju nosioca najboljih evropskih tradicija. Savremena Evropa, koja se shvata kao mreža različitih autonomija na najupečatljiviji način potvrđuje relevantnost decentralizacije kao način efikasnog regulisanja javne sfere i raspodele tereta i koristi.

Istovremeno, analiza istorijskih tokova u Srednjoj i Istočnoj Evropi i posebno u Jugoslaviji nam nalaže potrebu da upozorimo: *ne može se staviti znak jednakosti između teritorijalne decentralizacije i neprisilnog konsenzusa*. Moguće su situacije kada je decentralizacija institucionalni okvir za raspodelu moći u sklopu reprezenata vlasti, kao što uostalom pokazuje konstelacija u bivšoj Jugoslaviji. Postojale su forme teritorijalne decentralizacije, no one su bile kanali ostvarivanja određenog tipa vlasti. Kosovo spada u red ovih primera. Posve je moguće da postoji teritorijalna decentralizacija prema kojem nemaju priručenost ni pripadnici većine ni manjine. Pripadnici tih regiona, uprkos teritorijalnoj ispreplitanosti, nisu razumevali svoju pripadnost kao osnov za ostvarivanje demokratskih inicijativa. Kao što i drugi primeri pokazuju, decentralizacija može očitovati *tehnologiju vlasti* koja se ne saobražava pluralizmu, nego upravo posredstvom decentralizacije vrši prisilno objedinjavanje društva. Dakle, teritorijalna decentralizacija biva instrumentalizovana i njen ishod je da se omogućava učestvovanje političkih i kulturnih elita u distribuciji resursa. Ukoliko se decentralizacija ne sjedinjuje sa uvažavanjem pluralnih kulturnih kodova, tada ona predstavlja imperativno nametanje određenih okvira, to jest, u krajnjem smislu, nasilnu integraciju pluralnih kulturnih obrazaca. Očito, valja razlikovati teritorijalnu decentralizaciju od stvaranja kolektivnog identiteta koji uokviruje zajedničku priručenost na osnovu konsenzusa.

Mogući izvori legitimacije regionalnog identiteta Vojvodine

1. Tematizovanje Vojvodine kao nosioca regionalnih tendencija

U uvodu u ovu tematsku celinu treba reći da je tematizovanje Vojvodine kao nosioca regionalnih tendencija prisutno dugo u javnom govoru kao i u informalnim komunikacionim kanalima svakodnevice. Na Vojvodinu, kao oposebnjeni entitet koji se po svojim obeležjima razgraničava od makrookružja, pozivali su se različiti politički i kulturni subjekti. Naravno, zahtevi u odnosu na regionalizam, u zavisnosti od šire socijalne dinamike, dobijali su različite akcente. No, upućivanje na Vojvodinu je uvek nosilo u sebi

kritički naboј spram nastupa srpske nacionalne države. Ono je podrazumevalo a) prizivanje tradicionalnih obrazaca u svakodnevnom životu koji su uželjeni u mentalitetu, b) spominjanje etničke različitosti koja nije nestala, c) napokon, značilo je polemičku notu spram deficit-a demokratizacije i duboko ukorenjene centralističke tradicije u Srbiji. Bezbroj puta, spomenuti momenti su se pojavljivali istovremeno, nerazgovetno, stvarajući konfuziju koja i dan-danas traje.

2. Tradicija kao legitimacioni izvor

Tradicija se nameće kao mogući osnov legitimacije ne samo zbog njenog isticanja u retorici različitih subjekata u Vojvodini, nego i zbog toga što tradicija, doista, može biti značajan izvor legitimacionih učinaka. Međutim, ukoliko načinimo, makar i izrazito neambiciozan, pokušaj sagledavanja značenja tradicije u vojvođanskom kontekstu, tada dolazimo do rezultata da je prizivanje tradicije opterećeno mnogobrojnim protivrečnostima. Naime, dvojbeno je da li se mogu evocirati takva značenja vojvođanske tradicije koja mogu služiti kao osnov za izgradnju regionalnog kolektivnog identiteta. Jer, tradicija ne pokazuje takva značenja oko kojih možemo očekivati konsenzus u gore naznačenom smislu.

Na ovu situaciju eksplisitno ukazuje činjenica pokušaja nadovezivanja na određene istorijske situacije. Posve je jasno da evokacija XIX veka, preciznije 1848., zatim prizivanje 1918. ili 1945. ne zadovoljavaju naše spomenute kriterijume. Jer, registrovane istorijske situacije su pre izvor različitih i suprotstavljenih tumačenja koja ne mogu poslužiti kao orijentir i ne mogu se uklopiti u regionalni identitet. Ne treba zaboraviti da je donošenje određujućih odluka vezano za ostvarivanje partikularnog nacionalnog koncepta (1918), i da je podrazumevalo isključenje velikog dela stanovništva iz procedure donošenja odluka. Ukoliko se usmerimo na nedavnu prošlost, nailazimo na istovrsne teškoće. Ustav iz 1974. je dodelio kvazi-državne prerrogative Vojvodini, uklopivšu tadašnju pokrajinu u komunistički tip objedinjavanja društva. Međutim, već i letimičan pogled na ishode datog perioda rezultira uvidom u to da je upravo multikulturalna konfiguracija pretrpela negativne promene. Integracija manjina u "vladajuću koheziju" proizvela je asimilacijske tendencije i prekrajanje etničke mape.

Ova nevesela dijagnoza, dakako, ne znači da svakodnevni, rutinizirani oblici saživota u Vojvodini tokom decenija nisu otkrivali repertoar elemenata tolerancije. Naprotiv, to je element koji predstavlja oslonac pragmatičkih orientacija u sklopu različitih oblika vođenja života. Međutim, teorija multikulturalizma nas upozorava da su lična i kolektivna tolerancija veoma neefikasne kada se namerava postići *institucionalno* potvrđivanje pluralnih kultura. Naša dijagnoza stavlja težištu tačku na činjenicu da su istorijske situacije koje se mogu evocirati isuviše protivrečne i da su podrazumevale

isključenje značajnog dela stanovništva iz upravljanja svojom sopstvenom sudbinom. To je model "pripisane", nametnute, a ne neprisilne saglasnosti, koja sve manje odgovara savremenim zahtevima. Iz toga onda sledi da revitalizacija tradicije ima neprevazilazive slabosti kao mogući legitimacioni izvor za Vojvodinu.

3. Vojvodina kao okvir nadnacionalnih težnji.

Postoje argumenti koji govore o tome da regionalizam treba učiniti prijemčivim za pripitomljavanja nacionalnih aspiracija većine i manjinskih orientacija opterećenih etnifikacijom. Ovi argumenti uslovjavaju stav koji predstavlja Vojvodinu kao dostignutu ravnotežu između nacionalnih i demokratskih težnji. Oni proizilaze iz kritičkog i plemenitog ophođenja spram bujanja etno-nacionalizma u devedesetim godinama u Srbiji i nose u sebi tradiciju opiranja u odnosu na sirove partikularizme.

a) Uputno je, radi sagledavanja komparativne situacije, registrovati sledeću činjenicu. Regionalizam u Evropi na jednom polu označava strukturu i strategiju "gerilske borbe", odnosno, diskurs pobune naspram izjednačavanja vršene od strane nacionalne države. Na drugom polu regionalizam predstavlja težnju etničkih enklava u pogledu separatnih ciljeva, to jest, u pogledu uspostavljanja samostalne državnosti. Jednostavno, suočavamo se sa regionima koji su etnički sazdati. Očitovanje regionalizma u Evropi neminovno objedinjuje ove, često divergentne, težnje. Dakle, regionalizam se ne može tretirati kao okvir koji automatski generira nadnacionalne orientacije.

b) Pored spomenute činjenice, iznova moramo uzeti u obzir da u Vojvodini postoje većina i različite manjine između kojih su koristi i troškovi pripadništva nejednakoraspoređeni. Multikulturalizam upravo predstavlja strategiju reakcije na *strukturu* nejednakost između različitih grupa. Predlozi multikulturalizma se usredstreduju na korekciju prakse stvaranja zajedničkog identiteta po rigidnim, apstraktno razumevanim obeležjima. Naime, promovisanje apstraktног državljanstva strukturalno stvara nejednakne pozicije i uspostavlja hendikep za korišćenje kulturnih resursa manjina. Nadnacionalne karakteristike zajedničkog identiteta, bez sumnje, imaju utemeljenost u određenim sferama, kao što je napr. ekonomski domen. Međutim, rigorozna izgradnja kolektivnog identiteta po uzoru ovih domena ima pogubne posledice u odnosu na režim korišćenja kulturnih resursa koji su relevantni za izgradnju partikularnog kulturnog identiteta. Ukoliko se građenje regionalnog kolektivnog identiteta podređuje rigidnom apstraktном shvatanju, tada dobijamo šemu koja obezbeđuje *strukturnu dominaciju većine*. Uostalom,

poznato je da demokratske procedure, bez uvažavanja mehanizama korekcije, sistematski proizvode hendikepe za manjinske grupe.¹⁰

Kada konkretnije govorimo o Vojvodini, tada valja naznačenu činjenicu višestruko naglasiti. Jer, i regionalni identitet može biti ukotvijen u mrežu većinske demokratije, ukoliko nije otvoren prema institucionalnom potvrđivanju manjinskih identiteta. Često se srećemo sa nastupima koji prema spoljnem okružju reprezentuju regionalne zahteve, odnosno, upriličavaju nastup regionalizma. Drugačije rečeno: spram spoljnog okružja uobičavaju nastup iz perspektive jednog *kolektivnog* identiteta. Međutim, isti akteri su zatvoreni prema uobičavanju manjinskih identiteta unutar prostora regionalnog identiteta, odnosno, protive se raščlanjivanju regionalnog prostora shodno manjinskim identitetima. Kada kritikuju manjinske zahteve kao "etnificirane", tada se pozivaju na individualnu slobodu u odnosu na kolektivne identitete. Dakle, *de facto* jedan tip kolektivnog identiteta (regionalni, naime) nadređuje drugom tipu kolektivnog identiteta. Tek, uvažavanje institucionalnog uobičavanja svih identiteta može činiti od regionalnog identiteta u Vojvodini *otvoren* identitet. Inače, neminovan je pad u klopke većinske demokratije čiji se ishodi ogledaju u *neutralizovanju pluralnosti*.

4. Teritorijalna autonomija kao osnov legitimacije

Ovdje se nadovežujemo na naše ranije tvrdnje u kojima smo došli do zaključka da postoji duboka razlika između decentralizacije i izgradnje regionalnog identiteta. Pri tome smo imali u vidu da između zajedničkog života organizovanog oko saglasnosti i teritorijalne autonomije ne postoje jednoznačne veze. Sada dodajemo još jedan, iskustveni, razlog koji opravdava naš stav. Naime, razmišljamo na tragu *mogućnosti demokratizacije* koja nije povezana sa teritorijalnim entitetom u smislu regiona.

Strategija uspostavljanja teritorijalne autonomije može odražavati tradicionalni odnos između države i teritorije. Naime, uobičajeno je da se razmišlja o državi ili o delovima države kao o entitetima koji raspolažu odgovarajućom teritorijom. Naznačeno važi obrnuto: i o prostoru, odnosno, o različitim delovima prostora se razmišlja kao o pripadajućem delovima države. No, sagledavanje određenih tendencija u prošlosti i savremena razmišljanja, podstiču nas na korekciju.

U Evropi postoji duga premoderna tradicija preklapajućih i decentralizovanih političkih jedinica.¹¹ Postoje veoma plastični primeri koji

¹⁰ Packer, J. (1993), *On the Definition of Minorities*, in: *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities of Europe*, (Ed. by J.Packer and K-Mynnyt), Abo Academic University, 27.

dočaravaju ovu tradiciju koja pokazuje da je moguće egzistiranje određenih, značajnih!, upravljačkih funkcija bez vezivanja za određenu teritoriju. No, sa sličnim tendencijama se suočavamo u savremenoj Švajcarskoj i u SAD.¹¹ U Švajcarskoj¹² se može registrirati veliki broj upravljačkih jedinica. Pored 26 kantona, beleži se 8000 komuna najrazličitijih vrsta. Pri tome, 2940 političkih komuna ima kompetenciju da određuje status građanstva. Komune raspolažu značajnim stepenom autonomije, mogu da praktikuju različite forme upravljačkih funkcija, između ostalog mogu ustanovljavati i poreze. Shodno činjenici da su poreske stope različite, građani imaju pred sobom kompetitivne upravljačke jedinice. Pored toga, registruje se više nego 5000 preklapajućih, funkcionalnih komuna. Posebno su poznate funkcionalne komune u sferi obrazovanja koje takođe raspolažu s mogućnošću ustanovljavanja poreza na osnovu konsenzusa građana. Obrazovne komune predstavljaju mogućnost edukacije za decu iz različitih političkih komuna.

U pogledu SAD vredi primetiti da Tokvilova dijagnoza iz prošlog veka dobija potvrdu i danas. Tokvil je, naime, zabeležio da se u Americi suočio sa sintezom između jake centralizacije i administrativne decentralizacije. Pri tome, naročito je naglasio da se bez opštinske samouprave, bez obavljanja vlasti na lokalnom nivou, gde je mobilizacija građana najprimerenija, ne može iskusiti pulsiranje slobode. Dodajmo tome, da decentralizacija moći, koja je vezana za lokalni milje, zauzima izuzetno značajno mesto u argumentacijama i savremenim analitičara američke scene.¹³ Međutim, u ovim analizama lokalizam i regionalizam se ne pojavljuju prosti kao nadopunjavajući momenti, nego se neprestano upozorava na moguće konflikte između regionalizma i lokalnog miljea, štaviše regionalizam se apostrofira kao *mogući izvor* centralističkih tendencija. Jer, tvrdi se da je regionalizam, ma u kakvim oblicima da se pojavljuje, u mnogo manjoj meri određen no lokalni okviri praktikovanja slobode. Regionalizam, po ovim opisima, može da bude i leglo despotizma ukoliko ne obezbeđuje okvire za stvaranje i održavanje pluralnog institucionalnog sistema.

Dakle, videli smo da savremena praksa poznaće i teritorijalne i deteritorijalizovane forme demokratije, te se ne može zaključiti da je određena forma teritorijalne autonomije garant demokratizacije.

5. Vojvodina kao evroregion

Naznaka Vojvodine kao evroregiona ima utemeljenost u a) kritičkoj reakciji na anti-evropske tendencije u Srbiji i shodno tome u traženju priključenja evropskim strukturama, b) intenziviranju značaja evroregiona na našem kontinentu u osamdesetim i devedesetim godinama.¹⁴ Evroregion se primarno razumeva kao oblik kooperacije koja prevaziđa granice i objedinjava lokalne i regionalne reprezentante vlasti kao i druge socijalne aktere. Pored, prepoznatljivih zajedničkih ekonomskih interesa, da se primetiti da se evroregioni uspostavljaju u cilju podsticanje kapaciteta prekogranične kooperacije, čime se namerava pojačati momenat uzajamnog poverenja koji je redak resurs u Srednjoj i Istočnoj Evropi. Dakle, putem regionalnog povezivanja, uvežbavanja zajedničkog sporazumevanja, duž postojećih granica pokušavaju se uspostaviti mreže koje nadilaze nagomilane terete prošlosti.

Kao što je znano, 1997. godine nastao je evroregion DMT uz učešće Vojvodine. Doduše, DMT uspostavljen u okviru starog, nedemokratskog režima u Srbiji, ipak je anticipirao mnogobrojne forme zajedničkog sporazumevanja, naročito na mikronivou. Naravno, događaji u narednom periodu nisu bili pogodni za razvijanje široke mreže povezanosti, potencijali DMT su zasada ostali neiskorišćeni.

Na ovom mestu, naravno, nemamo mogućnosti da problematiku tretiramo dublje. Koncept Vojvodine kao evroregiona zavređuje punu pažnju, on zasluguje punu podršku u budućnosti. Međutim, koncept je zasada neuobičen, tek će budući tokovi, iskazivanje političke volje povodom ovog pitanja pokazati mogućnosti evroregionalizma u Vojvodini. No, eventualna intenzifikacija evroregionalizma neće značiti, da će nestati potreba suočavanja sa *kulturnom diferencijacijom* u Vojvodini. Osnovne norme kulturnog priznanja i društvenog učestvovanja svih moraju biti ispunjeni za sve, a to je, zapravo, uslov da bi Vojvodina mogla biti evroregion.

Pored toga, ne treba smetnuti s umu da pojačavanje evroregionalizma može značiti i nastajanje subregiona u okviru Vojvodine, odnosno, stvaranje graničnih subterritoria koje kooperiraju sa sličnim graničnim regionima u drugim državama. To bi značilo osnaženje nekih regiona unutar Vojvodine, u neku ruku, deljenje njenog prostora shodno novim, subregionalnim, linijama. Napokon, ova tendencija bi bila potpuno u skladu sa evropskim normama. Demokratija može nastati i kao mreža civilnih asocijacija, i kao raščlanjeni sklop subregionalnih nastojanja. Kao što je moguće da lokaliteti budu nosioci "duha slobode", isto tako je moguće da su subregioni reprezentanti ispoljavanja demokratije. Iz toga onda kao zaključak može slediti da se Vojvodina ne tretira

¹¹ Hayek, F.A.von (1960), *The Constitution of Liberty*, London. Frey,B.S. and R.Eichenberger (1996): FOCJ: Competitive Governments for Europe, International Review of Public Economics, 16, 315-327.

¹² Frey, ibidem.

¹³ Columbia Law School Public Law & Legal Theory Working Paper Group Paper Number 1 Localism and Regionalism Richard Briffault Version of August 11, 1999

¹⁴ Esterbauer,F.-Perndlauer (Hrsg.): *Europäischer Regionalismus am Wendepunkt, Bilanz und Ausblick*. Braumüller, Wien 1991.

nužno kao prostor teritorijalne autonomije, nego se projicira kao okvir različitih civilnih i subregionalnih nastojanja.

6. Vojvodina kao ekonomski entitet

Ekonomске razloge smo već ranije naznačili kao značajnu dimenziju regionalnih stremljenja. Regionalni dispariteti su mnogo puta tematizovani predmet u različitim naukama. Na osnovu uočavanja ekonomskih diferencija nastaju i politički angažmani s kojima određeni subjekti nastupaju u političkom prostoru. Neki regioni funkcionišu kao tržište rada, drugi kao okviri za odgovarajuće poslovnu kulturu, treći kao tržište posebnih proizvoda.

Naše zaprašanje o mogućoj subregionalizaciji i o subregionalnim energijama u Vojvodini, uzimao je u obzir upravo ekonomski interes. No, da bismo mogli okarakterisati ulogu ekonomije u identitetском obrascu, neophodno je jasno promisliti socijalno-ekonomski sklop u kojem će se ti ekonomski interesi artikulisati. Izvesno je da će socijalna dinamika u Srbiji usloviti proširivanje tržišnih normi, da će otvoriti vrata prema ekonomskoj liberalizaciji. Slobodno tržište omogućava razmah ekonomске slobode, ispoljavanje ekonomske volje, ali i izoštara borbu interesa. Socijalni teoretičari često raspravljaju o procesima iskorenjivanja, kao o ishodima intenziviranja značaja tržišnih normi. Ekspanzija tržišnih normi vrši "dekontekstualizaciju" i restukturise društvene odnose u "okviru neodređenog protezanja vremena-prostora".¹⁵ Pod tim se podrazumeva činjenica da ekspanzija tržišta poništava tradicionalne identitete, među kojima može podraviti i lokalne i regionalne identitete. Naravno, isti teoretičari skreću pažnju na momenat kada prodor tržišta proizvodi protivrečne rezultate po identitetske obrase, ali ostaje kao neumitna činjenica da imanentna logika tržišta rastvara tradicionalne identitete.

Sada nam sledi da ovde izneto tumačenje odnosa tržišta i identiteta primenimo u odnosu na Vojvodinu. Jer, nagoveštena ekomska liberalizacija će, izvesno, proizvoditi razgradnju dosadašnjih, krhkih, oblika regionalnog identiteta u Vojvodini. Nema razloga da ne prepostavljamo da će tržišna logika proizvoditi iste protivrečne posledice kao u drugim opisanim i spomenutim situacijama. Shodno tome, akterima i nosiocima izgradnje regionalnog identiteta ostaje zadatak promišljanja regionalnog identiteta i tržišnog dekontekstualizovanja.

Kulturni identitet, ali kao bazična dimenzija

Dosada smo razmotrili različite izvore izgradnje regionalnog identiteta u Vojvodini. Vodila nas je spoznaja da je identitet veoma kompleksan pojam

koji se sastoji od različitih slojeva, i bez sumnje, tek uzimanjem u obzir različitih dimenzija možemo tražiti odgovor na pitanje o sadržini identiteta. Naša analiza je pokazivala slabosti pojednostavljivanja regionalnog identiteta na bilo koju pojedinačnu dimenziju. Istovremeno, nameravamo naglasiti da je ključni momenat regionalnog identiteta u Vojvodini njena *kulturna diferenciranost*, to jest, ispresecanost etničkim i konfesionalnim različitostima.

Na ovom mestu, treba pojačati našu tvrdnju. Regionalni identitet je jedna vrsta *kolektivnog* identiteta. I iz ovog razloga valja nastupati sa zahtevom prema nosiocima kolektivnog regionalnog identiteta da pokažu senzitivnost prema partikularnim identitetima u okviru regiona. Multikulturalna sazdanost nije obeležje koje se može staviti na istu ravan sa ostalim karakteristikama Vojvodine, ona obezbeđuje *differentiu specificu* ovog regiona. Inače, nemoguće je osmislići njenu posebnost spram drugih regiona u Srbiji. Pored toga, institucionalizovanje kulturnih razlika predstavlja mogućnost stvaranja regionalnog identiteta *odozođe*. *Institucionalne mogućnosti potvrđivanja kulturnih razlika* su ključ promišljanja regionalnog identiteta u Vojvodini. One idu preko domaća normi teritorijalne¹⁶ decentralizacije. Dakako, ni jednog trenutka ne dovodimo u pitanje opravданost teritorijalne decentralizacije, ali je držimo nedovoljnom u odnosu na pluralne kulturne obrase Vojvodine. Decentralizacija se u Vojvodini mora dopuniti mogućnostima kulturne diferencijacije, jer u suprotnom možemo računati na padanje u stare klopke.

Ostaje da se razmišlja o tome šta predstavlja afirmisanje kulturnih diferencija u Vojvodini. Analiza komparativnih situacija nam nalaže da u multikulturalnom društvu uvek predstoji sporazumevanje oko zajedničkih političko-pravnih okvira koji omogućavaju kulturno potvrđivanje različitih zajednica. Kao što mnogobrojni opisi upečatljivo pokazuju, dobro uređeno društvo prepostavlja priznavanje zajedničkih osnovnih političkih normi koje posreduju između različitih političkih zajednica i kulturno afirmašu različite zajednice. Iskustvo pokazuje da je neophodno pregovaranje o zajedničkom političkom identitetu onih koji žive u pluralnom društvu.¹⁷ Pregovaranje kojimose ovde tematizuje Vojvodinu u tom smislu predstavlja više *procesualnost*, nego dovršeno stanje, ona otelovljuje više pregovaranje o zajedničkim političkim normama, nego puku teritorijalnu decentralizaciju. Napokon, neprisilna saglasnost koju smo gore nagovestili morala bi da se proširi na različite sfere, počev od svakodnevice do drugih sfera života. To bi bila nemetnuta saglasnost između

¹⁶ Caglar,A.A, Hyphenated Identities and the Limits of Culture, in: The politics of Multiculturalism in the New Europe: Racism, Identity and Community (T.Modood and P.Werbner eds.), 169.

¹⁷ Veoma je problematicno uopšte vezivati kulturu za teritoriju, Caglar,A.A.(ibidem).

etničke većine u Vojvodini i mnogobrojnih manjina koje će razvijati različite oblike samouprave za potvrđivanje svog kulturnog identiteta.

Slika koju ovde pružamo znači oživljavanje stare tokvilovsku ideje u različitim oblicima *samouprave*¹⁸ koji omogućavaju afirmisanje kulturnih identiteta. Nijedna instanca prošlosti u Vojvodini ne odgovara ovoj slici. Kulturni identiteti, manjinski obrasci sa kojim se srećemo u Vojvodini, tek preko mreže različitih samouprava, institucija, civilnih asocijacija dobijaju svoj puni izraz.

Dr Nadia Skenderović Ćuk

EVROPSKE KONCEPCIJE REGIONALIZMA – PREGLED I ANALIZA

1. Uvodna razmatranja

Evropski kontinent je doživeo značajne promene tokom poslednjih nekoliko decenija, medju kojima se posebno ističu trendovi decentralizacije i integracije. Decentralizacija koja je više ili manje dotakla većinu njenih država, nije se manifestovala samo u administrativnoj decentralizaciji vlasti nego pre svega u federalizaciji i regionalizaciji.

U sve većoj meri se podvlači značaj regionalizacije, koja pored postojećih centralnih i lokalnih organa vlasti uvodi novi, intermedijalni nivo, koji pod određenim uslovima (visok stepen samostalnosti regiona, učešće u centralnim organima vlasti) u krajnjoj liniji može dovesti i do stvaranja novog tipa države - regionalne države. Ipak ovo klasično poimanje regionalizacije donekle zastareva usled mnoštva različitih modela koje nam nudi savremena praksa, a koji ipak govore u prilog potpuno izmenjenog pristupa internoj strukturi državne zajednice i principu suvereniteta. Šire shvatjanje ovog pojma naime upućuje i na druge vrste teritorijalne organizacije jedne države koje uključuju širok spektar institucija i ovlašćenja (van uobičajene institucionalne strukture) neznatnog ili značajnijeg stepena autonomije, koji ne moraju neizostavno biti uključeni u sistem vlasti jedne države. Ovaj pluralitet autonomija koji je danas prisutan na Evropskoj sceni, međutim nije statičan, jer je regionalizacija pre proces nego stanje, koje zahteva prilagodjavanje tradicionalne organizacije države njenom okruženju. Upravo na toj liniji se i susreće logika regionalizacije i potrebe za integracijom Europe.

U jednoj studiji napisanoj pre više od desetak godina, projektovana su neka od današnjih dešavanja, pri čemu se posebno upozorilo na značaj pomenutih tendencija. Tako se konstatiše da će se evropska ideja ostvariti ili propasti zavisno od svoje sposobnosti da dokaze da samo federalna organizacija kontinenta može da bude adekvatno rešenje za većinu problema savremene politike sa kojima država ne može da se nosi. Jedan od osnovnih postulata federalističke ideologije je borba protiv centralizovane unitarne države jakobinske traidicije suprostavljene principu subsidiarnosti, pluralizma i autentične demokratske organizacije društva. Alternativa takvoj državi je snažan regionalistički pokret sa sveštu da se pluralističko civilno društvo, prava decentralizacija shvaćena ne samo kao prenos vlasti nego i kao infranacionalni federalizam mogu jedino realizovati tek kada nacionalni suverenitet jednog trenutka bude prevaziđen uspostavljanjem

¹⁸ Packer.J. (1998), Considerations on Procedures to Implement the Right to Self-Determination, rukopis.

supranacionalnog federalnog poretku. Odатле тај нексус између регионализације и крајnjег циља о стварању европске федерације, о чemu се данас говори у водећим политичким круговима mnogih држава. Današnji stepen европске интеграције говори у прилог ovакве тврдње, jer se он одвија на два колосека: једном који се односи на очекивано територијално проширење европске уније и другом који указује на njenu суštinsku kompleksnost односно veći stepen povezanosti држава чланica i saradnju na nekoliko nivoa među kojima региони imaju posebno važnu ulogu.

Reформе у оба смера су садржане не само у напорима земаља у транзицији Иstočne Европе започетим усвајањима нових устава, nego i структуралним реформама предузетим у земљама Западне Европе. Процес преношења овлаšćenja sa centralnog na periferni nivo je u toku kako u federalnim tako i u unitarnim државама. За само четврт века Белгија је од традиционално unitarne државе постала регионална i najzad federalna држава prolazeći kroz čak četiri уставне реформе. Овлаšćenja autonomnih zajedница Шпаније су радикално прошиrena доводеći u пitanje proklamovnu unitarnu poziciju државе, a debata o federalizaciji Италије се već постојеćom regionalnom организацијом државе još uvek nejenjava. Medutim pored ovih već poznatih примера, потребно је обратiti pažnju i na jedan tih i gotovo neprimitan процес регионализације који već neko vreme traje u unitarnim државама попут Француске, Портugalije, Велике Британије ili Švedske. Ideja регионализма се постепено институцијализује i u земљама u транзицији.

Ovaj trend disperzije овлаšćenja prisutan je i na supranacionalnom односно међународном плану. Тако је по споразуму из Маастрихта уstanovljen Komitet Regiona koji funkcionise u okviru Evropske уније. Конференција европских локалних i regionalnih органа власти je прерасла u stalno тело Савета Европе – Kongres koji je usvoјио rezолуцију број 37 o Evropskoj повељи o регионалној самуправи чије se усвајање od strane Komiteta ministara ove организације još uvek очекује.

2. Značaj i ciljevi регионализације

Ako dakle регионализацију ne shvatimo samo u formalnom институцијалном смислу организације система власти jedne државе, nego joј приступимо као функционалном процесу izgradnje jedne moderne arhitekture društva, rastresite i slojevite koja prepostavlja različite nivoe odlučivanja uz подразумевану autonomiju njenih subjekata, institucija па i gradjana u cilju boljeg izražavanja njihovih интереса, onda u njoj slobodno možemo prepoznati европску оријентацију.

Brojni su motivи који су определили државе да приhvate регионализацију u коjima se prepliću politički, економски ali i istorijski momenti. U nekim slučajevima je ovakva иницијатива bila prouzrokovana težnjom da se prevazidju teškoće nasledjene iz prethodnog perioda absorbujućeg centralizma. To se pogotovo odnosi na multietičke државе где je centralizacija suprotno очekivanom, готово neizbežno dovodi do njene fragmentacije i secesionističkih pokreta. Уочавање да se традиционална матрица функционисања државе показује неадекватном модернизацијским захтевима међународног окружења takodje може uticati na prilagodjavanje kroz регионализацију. За земље koje prolaze kroz транзицију демократски потенцијал decentralizације i potiskivanje тековина autoritarnih režima ima važan uticaj na menjanje dotada dominantnog stava.

Iako je rasprava o federalном ili unitarnом uredjenju Италије започела joш давне 1861 године povodom njenog ујединења a u циљу integracije prisijednjim regiona, današnja регионализација Италија je pre rezultat jedne nacionalne politike a mnogo manje predstavlja autentičnu refleksiju регионалних aspiracija njenih područja. Po tom концепту уspostavljenom od strane Demohrišćanske странке одmah по завршетку II svetskog rata, региони se kao nova intermedijalna tela, logično i prirodno nadovezuju na funkcije lokalne samouprave, osiguravajući politički pluralizam u cilju izbegavanja opasnosti autoritarnog i centralističkog uredjenja државе.¹ Историјска традиција регионалистичког покрета на Iberijskom полуоструву je sasvim sigurno olakšala регионализацију Шпаније ali je основни motiv ležao u težnji da se gorka iskustva Frankovog диктаторског režima potisnu u zaborav stvaranjem демократске државе. Iako u drugačijem duhu razvijan francuski концепт регионализације je takodje имao političke ciljeve. Започете реформе из 1972 године су имале за циљ inkorporaciju локалних elita u пројекат модернизације државе dok je deset godina kasnije obnovljena reforma, која je i proizvela регионе, decentralizацију shvatila kao средство за демократизацију institucija власти. Regionalizација je bila стављена u функцију примене ovog principa na regionalном нивоу.

Regionalistički захтеви за većom autonomijom na bazi etničkih, kulturnih ili lingvističkih posebnosti региона ili populacijske групе су takodje uticali na krajnju strukturu pojedinih Evropskih држава. Тако je нормализација одnosa između две etničke групе – Valonaca i Flamanca подстакла izgradnju jedne veoma комплексне i нетипичне federalne структуре Belgie u kojoj su основне територијалне региони i lingvističke zajednice. U Шпанији je potvrda захтева istorijsких регија sa svojim priznatim lingvističkim i

¹ Kako je prethodni rigidni centralizam doveo do појаве фашизма, нови институцијални механизам je bio između ostalog i izraz националне катареze i средство отklanjanja bilo kakvog rizika restauracije tog režima. Ipak radikalniji предлог o federalizaciji je odbijen, pozivanjem na princip јединства Republike Италије.

kulturalnim posebnostima našla svoje uporište u pridavanju posebnog statusa ovim zajednicama koje odbijaju da budu uključene u sistem koji bi bio zajednički za sve regije. Regioni sa specijalnim ovlašćenjima u Italiji su takođe rezultat takvih aspiracija pogotovo kada se radi o tri severna regiona, dok se u Francuskoj autonomni status Korzike zasniva na istoj logici.

Ekonomski cilj je zajednički za sve tipove regionalizacije pa čak i one koji ne podrazumevaju uvođenje novih dodatnih administrativnih nivoa ili institucija. Drugim rečima regionalizacija se često sprovodi u cilju modifikacije postojećih lokalnih institucija i njihovom prilagodjavanju potrebnama ekonomskog razvoja i uspostavljanju takvih institucija koje bolje odgovaraju takvim zahtevima, u političkom i institucionalnom kontekstu date zemlje. Ekonomski momenat je znatno uticao na urbanu regionalizaciju sprovedenu u Holandiji, dok je u Francuskoj ona uvek bila inspirisana interesima prostornog planiranja.

Evropska regionalna politika je takođe bila značajan faktor u opredeljivanju ka regionalizaciji zato što ona daje legitimitet ovom nivou teritorijalne organizacije. U Portugaliji je tako plan o budućim regionima sačinjen od strane Ministarstva za ekonomsko planiranje i koordinaciju zasnovan na modelu EU, dok je u Švedskoj debata o redefinisanju postojećih oblasti, podstaknuta perspektivom ulaska u Evropsku uniju i olakšanog pristupa njenim bogatim fondovima namenjenim toj svrsi.

Različiti istorijski i društveni konteksti u kojima se začinjala regionalizacija u pojedinim zemljama kao i različita motivacija je dovela do toga da mi danas ne možemo govoriti o Evropskom modelu regionalizacije. Danas ne samo da postoje velika međusobna odstupanja između koncepcija regionalizacije prisutnih u Evropskim državama, nego se i unutar svake od njih primećuje sklonost ka asimetriji u pogledu statusa, ovlašćenja i interne strukture regiona. Sve to, uz već postojeće prihvatanje regionalizacije kao procesa, ukazuje na pažljivo i ponekad mukotrpno i dugotrajno usklajivanje postupka kreiranja novih i modifikacije postojećih institucija konkretnim prilikama i ciljevima svake od ovih država.

U nedostatku konkretnog modela koji bi poslužio za analizu pojedinih aspekata regionalizacije, potrebno je izvršiti klasifikaciju postojećih rešenja po osnovu zajedničkih imenitela i karakteristika koje ih obeležavaju. Imajući u vidu da je regionalizacija razvijena pre svega u zemljama Zapadne Europe, usmerićemo našu pažnju na ovo područje kontinenta gde se prepoznaju tri uslovno rečeno tipa regionalizacije koji korespondirejau različitim shvatanjem regiona. U kasnijem izlaganju ćemo se osvrnuti i na sadašnju situaciju u zemljama u tranziciji.

3. Stanje regionalizacije u Evropi

3.1. Iskustva Zapadnoevropskih zemalja

3.1.1. Regionalizacija prilagodjavanjem postojećih institucija

Regionalizacija koja spada u ovu kategoriju, ne kreira posebna regionalna tela, već postojeće institucije (decentralizovane ili lokalne) odnosno ustanovljeni nivo vlasti, prilagodjava predvidjenim ciljevima regionalizacije. Postojeći nivo se uglavnom odnosi na tip oblasti (county) koji ima dvostruku funkciju: vrši odredjene funkcije u korist države ali i lokalnih organa vlasti koji imaju svoje predstavnike u oblasnim organima. Iako su takve, preoblikovane regionalne institucije uglavnom administrativnog karaktera, imajući u vidu činjenicu da se ovakvom metodom zapravo započinje proces regionalizacije, nije isključena naknadna politička autonomija regiona. Ovaj koncept je prisutan u unitarnim državama ali i u federalnim državama.

Jedan od uspešnijih primera u okviru skandinavske grupe zemalja je Švedska koja je pristupanjem Evropskoj uniji dobila snažan ekonomski podsticaj da svoje već ustanovljene oblasti osnaži i tako razvije pograničnu saradnju. Na nivou oblasti uspešno koegzistiraju oblasno veće sa izabranim članovima i decentralizovana odeljenja vlade kojima rukovodi guverneri. Ipak ono što čini osobenost ovog sistema je činjenica da je rad guvernera podvrgnut superviziji jednog šireg saveta u kojem dominiraju članovi izabrani od strane oblasnog veća. U tom smislu regionalna tela kontrolišu rad centralne vlade naravno samo u domenu interesne sfere regiona – oblasti. Ako se tome doda činjenica da postojeće opštine imaju široka ovlašćenja i finansijsku autonomiju, kao i da oblasti dobijaju sve više atributе regiona, onda je vidljiv pomak ka regionalizaciji ove države. Taj proces je još uvek u toku, pri čemu se ne ide po svaku cenu na jednoobraznost regiona. Tako je 1996 godine odlučeno da se neka značajnija ovlašćenja sa centralnog nivoa postepeno prenesu na tri južne oblasti Kalmar, Gotland i Skane u narednih pet godina, nakon čega bi na osnovu postignutih rezultata usledila dalja reorganizacija države.²

Regionalizacija Holandije sa svojom duboko ukorenjenom organizacijom provincija, je obeležena konstantnim traganjem za

² Ambiciozniji poduhvati su međutim izostali u susednim zemljama poput Norveške i Danske koje su zasada u skromnom obimu međuproštinske saveze adaptirale potrebnama regionalne saradnje. U Finskoj, osim autonomije Olanda koja funkcioniše poput države sa sopstvenim zakonodavstvom, administracijom, formalnim obeležjima, finansijskom samostalnošću i državljanstvom, preostalih pet kontinentalnih provincija ni u jednom svom elementu nemaju atribut regiona. Rec je uglavnom o udruženjima opština, bez sopstvenih ovlašćenja, izbornih tela i budžeta.

institucionalnim okvirom koji bi odgovarao jedinstvenoj urbanoj strukturi ove države. Kao što su neki autori primetili, u ovoj zemlji na nivou intermedijalnih tela, problem nije u nedostatku regiona nego u njegovoju institucionalnoj prenatrpanosti. Pored 12 provincija i 7 metropskikh područja koji gravitiraju ka većim gradovima, ustanovljeno je i nekoliko institucija koje funkcionišu između lokalnog i provincijskog nivoa sa izabranim članovima i konkretnim kompetencijama.³ Takav primer su oblasti medju-opštinske saradnje ili specijalizovani oblasni komiteti namenjeni ispunjenju određenih komunalnih funkcija ali i neka druge vrste administrativno-teritorijalnih jedinica.

Provincijama koje su regulisane zakonom iz 1994, upravlja veće sa izabranim članovima kojim predsedava kraljičin komesar koji međutim na sednicama ima isključivo savetodavnu funkciju. Komesari se imenuju kraljevskom uredbom, po pribavljenom mišljenju provincijskog veća, dok se članovi veća biraju po proporcionalnom sistemu. Veće provincije reguliše svojim propisima sve oblasti od značaja za funkcionisanje provincije, dok izvršnu funkciju vrši posebno telo sastavljeno od komesara i određenog broja izabranih članova veća. Komesar može biti ovlašćen od strane Parlamenta da vrši odredjene nadležnosti u ime države i kada nastupa u tom svojstvu on nije odgovoran veću.

Značaj uloge provincija u regionalizaciji Holandije bitno umanjuje nedostatak njene finansijske autonomije kao i činjenica da je na njenom čelu imenovano a ne izabrano lice.

U ovu grupu zemalja spada i Nemačka sa svojim kompleksnim sistemom lendara i lokalnih, intermedijalnih nivoa organizacije. Regionalizacija je ovde heterogenog karaktera i podredjena je konkretnom cilju koji se želi postići obrazovanjem regiona. Tako na primer u nekim delovima zemlje funkciju regiona vrše udruženja opština posedujući kompetencije u oblasti kulture, zdravstva i socijalnih usluga, što ne islučuje paralelno postojanje administrativnih okruga u drugim federalnim jedinicama sa skromnijim ovlašćenjima. Za razvoj zemlje je bilo bitno i osnivanje 113 regiona čija se funkcija iscrpljuje u aktivnostima prostornog planiranja regiona. Paralelni sistemi disperzije vlasti očito nisu međusobno suprostavljeni, jer su odgovorni za korodinaciju svojih aktivnosti i predstavljanje autentičnih regionalnih interesa bazirajući to na činjenici svoje blizine lokalnoj populaciji.

Najzad vredan je pomena i jedan primer regionalizacije ovog tipa koji je prevazišao prvobitno utvrđene ciljeve, približavajući se ideji regionalne ili

³ Poseban režim za metropsku područja je ustanovljen zakonom iz 1994, kojim je vecim gradovima u Holandiji ostavljena mogućnost da se transformišu u provincije ili funkcionišu kao skup opština sa redistribucijom ovlašćenja.

federalne države, a koji srećemo u Velikoj Britaniji. Prenos ovlašćenja na Škotsku i Vels kao i ustanovljenje Parlamenta u Edinburgu odnosno Skupštine Velsa u Kardifu nije dobilo podršku na referendumu održanom 1979 godine. Tako se autonomost ove dve pokrajine manifestovala uglavnom putem delegiranja kvota svojih poslanika u britanski Parlament i činjenicom da imaju "svog" državnog sekretara u britanskoj vladi. Taj oblik autonomnosti se pokazao pretesnim za zadovoljenje potrebe o većem stepenu samostalnosti, izraženoj posebno u Škotskoj, propraćenoj postavljenim zahtevima za širom autonomijom ali i radikalnijim proklamacijama o sticanju državne nezavisnosti. Jačanje kulturnog i jezičkog identiteta, istorijske i kulturne različitosti ali i ekonomski interesu su argumenti koji su činili osnovu ovakvih tendencija. Restauracija regionalizacije i decentralizacije je podržana od strane laburističke vlade koja 1997 raspisuje referendum o potrebi uspostavljanja Parlamenta Škotske odnosno Skupštine Velsa, za što se izjašnjava većina građana.⁴ Škotska samouprava je veoma široka, manifestovana u zakonodavnim ovlašćenjima kojima se regulišu sve oblasti od interesa za Škotsku a koje ne potпадaju pod nadležnost Westminster-a. Drugim rečima zakonodavna nadležnost Parlamenta obuhvata oblasti kao što su: zdravstvo, obrazovanje, lokalna vlast ekonomski razvoj, transport, poljoprivreda, u određenoj meri poreska politika, kao i sprovodjenje demokratske kontrole nad odgovornostima koje ima Kancelarija Škotske i drugo. Funkcija državnog sekretara za Škotsku je zadržana, sa znatno smanjenim ovlašćenjima. Izvršnu vlast vrši vlada Škotske na čijem čelu je predsednik koji se bira iz redova političke partije koja je osvojila većinu u Parlamentu. Poput regionalnih vlasta ostalih zemalja članica EU, i Škotska dobija svoje predstavništvo u Briselu čime se omogućava njen uticaj na ekonomsku politiku EU a koja je od interesa za njen razvoj.

Autonomija Velsa je nešto manje radikalna , jer njena skupština ima samo delegirana i uža zakonodavna ovlašćenja, a koja se tiču interesa ove pokrajine. U isto vreme mirovni sporazum za Severnu Irsku koji je postignut tokom 1998 godine, je omogućio ustanovljenje regionalnih institucija, za koje su izbori održani 21 maja 1999 godine. Skupština ove pokrajine ima takođe široka ovlašćenja uključujući i oblast pogranične saradnje, ali je očito da je potrebno učiniti joč mnogo toga da bi se ovo nemirno područje stabilizovalo a njene institucije efektivno funkcionisale. Odredjene reforme su dotakle i Englesku iako u mnogo manjoj meri osnivanjem osam regionalnih agencija za razvoj i drugim institucionalnim izmenama. U svakom slučaju očito je da je

⁴ U Škotskoj je 74,3% glasaca bilo za uspostavljanje Parlamenta a 63,5% glasaca za veća ovlašćenja u poreskoj politici, dok je u Velsu taj procenat bio manji (50,3%) ali ipak dovoljan da se izglosa autonomija ove pokrajine.

ova zemlja krenula u ozbiljnu rekonstrukciju teritorijalnog sistema vlasti, sa jasnim ciljem blagovremenog sprečavanja njene dezintegracije.

3.1.2. Regionalna decentralizacija

Konstituisanje regiona kao jedne posebne vrste lokalne samouprave koja pokriva šire geografsko područje čini suštinu regionalne decentralizacije koja je našla svoje uporište u unitarnim državama Južne Europe. Drugim rečima, iako se naizgled usled formalnog uspostavljanja regiona čini da je ovaj tip regionalizacije u odnosu na prethodni korak napred, situacija je zapravo drugačija. Regioni ne samo da nemaju veća ovlašćenja od ostalih jedinica lokalne samouprave, nego su ona izuzetno skromnog, namenskog karaktera. Ipak i ovde su vidljivi određeni pomaci.

Reforme koja je Francuska pokrenula 1982 su dovele do uspostavljanja ovakvih regionalnih oblasti, koje se izjednačuju u pravnom statusu sa opština ili departmanima iako nisu garantovani Ustavom. Ipak princip slobodnog upravljanja teritorijalnim celinama predviđen članom 72 Ustava, je upravo primjenjen prilikom njihovog konstituisanja. Njihova ovlašćenja su u funkciji regionalnog prostornog planiranja, koje je uticalo i na određivanje granica regiona koje su isključivo funkcionalnog karaktera. Regionima upravlja veće čiji su članovi izabrani po proporcionalnom principu a izvršna ovlašćenja ima predsedavajući regionalnog veća. Rigidna konцепција regiona se polako napušta jer se njihova ovlašćenja postepeno proširuju obuhvatajući sada obrazovanje, kulturu i regionalni ekonomski razvoj. Francuski koncept unitarne države takođe ne zanemaruje u potpunosti postojanje kulturne različitosti, što se ogleda u posebnom statusu Korzike ali i nekih prekomorskih regiona.

U Portugaliji su autonomni regioni Madera i Azori uspostavljeni Ustavom iz 1976 godine, dok je dalja regionalizacija država naknadno regulisana. U cilju njene realizacije ukinuti su okruzi kao posebne jedinice lokalne samouprave a umesto njih su predviđeni regioni koji ne bi imali zakonodavna nego pre svega administrativna ovlašćenja u oblasti privrede, kulture, zaštite čovekove okoline i ostalih stvari od interesa za dato područje. Skupštine sastavljene od predstavnika opština sa teritorije regiona i jednog broja direktno izabranih članova bi upravljale regionom, dok bi izvršnu vlast imala vlada sa pet izabranih članova. U opticaju su bila dva moguća modela od kojih je onaj sa predviđenih osam regiona prevagnuo i dobio podršku vladajuće Socijalističke partije. Međutim na referendumu održanom u jesen 1998 regionalizacija nije prihvadena uglavnom zbog nedovoljne informisanosti javnosti o suštini ponudjenog predloga a zatim i zbog činjenice snažnog protivljenja opozicionih partija.

Reforme u ovom pravcu su dotakle i Grčku u zasada veoma skromnom obimu kao i Tursku koja je predvidela prenos nekih ovlašćenja centralnih vlasti na regione odnosno posebne provincijske administracije kojima rukovodi izabranovo veće. Dominantna uloga guvernera na regionalnom nivou, još uvek nije isčezla.

3.1.3. Institucionalna regionalizacija

Ovaj tip podrazumeva razne oblike institucionalizovanja regiona i njihovo uvodenje u strukturu vlasti, davanjem visokog stepena autonomije koji ponekad doseže nivo karakterističan za federalne jedinice. Kreiranje regiona, sa suštinskom političkom i finansijskom autonomijom, koji učestvuju u donošenju odluka na centralnom nivou, iziskuje i dodatnu kompleksnu strukturu sub-regionalnog ili lokalnog nivoa, čime se utiče na krajnje uredjenje jedne države. Stoga je institucionalna ili politička regionalizacija karakteristična za regionalne države⁵ ili federacije. Španija je jedina zemlja koja je u potpunosti primenila ovaku koncepciju, ali je ona prisutna i u Italiji, pa i Belgiji koja je u međuvremenu postala federalna država.

Polička regionalizacija Španije predviđena Ustavom iz 1978, odslikava složene odnose između španske nacije, zajedničke i nedeljive domovine svih Španaca i prava na autonomiju regiona i naroda koji ih naseljavaju. Preciznosti radi treba reći da Ustav predviđa i reguliše autonomiju ali ne ustanovljava autonomne zajednice, koje su nastale inicijativom lokalnog stanovništva konkretnog područja. Španski regioni - autonomne zajednice, kojih ima 17, predstavljaju političke samouprave sa svojim statutima koji regulišu njihovu organizaciju i odgovornosti u okviru granica postavljenih Ustavom i predmet su odobrenja nacionalnog Parlamenta - Generalnog kortesa.⁶

Ustavni sud Španije je svojim odlukama značajno doprineo razjašnjenju pravnog koncepta autonomije. Tako se konstatiše da autonomija ne označava suverenitet određene teritorije te da Ustav garantuje supremaciju države kao izraza jedinstva interesa španske nacije. Međutim autonomija ovih zajednica ne korepspondira autonomiji lokalne samouprave zbog svojih velikih zakonodavnih i upravnih ovlašćenja, pa se tako može govoriti o političkoj

⁵ Primetno je da savremeni autori u sve vecoj meri koriste izraz federalno orijentisane države, podrazumevajući pod tim gore pomenutu regionalnu organizaciju države koja se u nekim aspektima približava federalizmu. Razlika između federalizma ili regionalizma je više stvar nijanse ili stepena nego suštine – konstatiše se u zakljuccima Venecijanske komisije za demokratiju putem prava.

⁶ Statute izradjuju i donose autonomne zajednice ali ih usvaja po posebnom zakonodavnom postupku parlament.

autonomiji regiona. (presuda br. 25/1981)

Španski regionalni sistem nije homogen, objedinjavajući nekoliko pravnih i finansijskih sistema koji odgovaraju različitim grupama autonomnih zajednica. Njihova medjusobna nepodudarnost u stepenu političke i administrativne autonomije proistiće iz osobnosti njihovog istorijskog iskustva, kulturnog identiteta i aspiracija odnosno stepena razvoja i društvene kohezije. Pored toga na ovu izdiferenciranu sliku ovlašćenja regiona utiče i različiti stepen dinamike transfera ovlašćenja ali i zahtevi nekih regiona za dodatnim ingerencijama. Baskija i Navara su zbog svoje tradicije u autonomiji garantovanoj srednjivekovnim pravom, poveljom o pravima, prve dobile izuzetan stepen političke i ekonomске autonomije što podvlači njihov poseban status u odnosu na druge zajednice koje crpe svoja ovlašćenja iz odgovarajućih članova Ustava. Tako je članom 151 regulisana autonomija sa takodje širokim spektrom kompetencija koja se odnosi na današnjih pet autonomnih zajednica dok je narednih deset potpalo pod član 143 Ustava sa tretmanom koji im omogućava nešto usporeniji ritam dobijanja funkcija iako sa perspektivom izjadnacavanja statusa u budućnosti. Drugim rečima, regionalizacija neu Jednačenog tempa, se smatra tranzitorom fazom kako je to i predvidjeno sporazumom iz 1992.⁷

Distribucija ovlašćenja je takodje predviđena Ustavom, koji nabraja oblasti u isključivoj nadležnosti države dok su autonomne zajednice ovlašćene da sve druge stvari regulišu samostalno. Pored toga država može delegirati neka od svojih isključivih ovlašćenja zajednicama⁸ ili tzv. okvirnim zakonima ovlasti zajednice da svojim dopunskim propisima regulišu detaljno oblast u pitanju ili izvršavanje tog zakona.

Zakonadavna ovlašćenja vrše regionalne skupštine čiji su članovi izabrani putem opštih izbora primenom proporcionalnog principa i uz obezbeđenje predstavnštva različitih područja ili provincija koje ulaze u sastav autonome zajednice.⁹ Savet vlade je izvršno upravni organ koga bira skupština, dok zajednicu predstavlja predsednik koga imenuje kralj ali po predlogu skupština. Autonomne zajednicu obrazuju poseban visoki sud pravde koji je inkorporisan u jedinstveni sistem pravosudja države. Poseban pečat ovako visokom stepenu autonomije daje činjenica da regioni odnosno zajednice

imaju pravo upotrebe svojih amblema i zastave kao i jezika koji preovladjuje u konkretnom regionu, uz paralelnu upotrebu svih obeležja Španske države odnosno zvaničnog - kastiljanskog jezika.

Status zajednica je učvršćen i u okviru državne organizacije, jer su one posredno zastupljene u Senatu (iako se izbor vrši po provincijama koje sačinjavaju autonome zajednice), a imaju određene ingerencije i u donjem domu Parlamenta - Kongresu kada se radi o podnošenju predloga zakona.

Za razliku od federacija, karakteristika regionalnih država je asimetrija u pogledu statusa i ovlašćenja različitih kategorija regiona. Takva tendencija je prisutna i u slučaju Italije koja je pored 15 "redovnih" ustanovila i 5 regiona sa "specijalnim ovlašćenjima" od kojih su dva ostrvska a tri multietničkog karaktera. Iako bi se moglo reći da specijalne regije povezuje zajednički imenitelj oličen u većem stepenu autonomije, teško da bi se moglo govoriti o njihovoj jednoobražnosti. Tako se zapaža neubičajeno široka autonomija Sicilije, dok je Valle d'Aosta jedini region u kome nije imenovan komesar kao predstavnik interesa države. Autonomija regiona Friulije (Feiuli-Venecza Giulia) i Trantino Alto Adidje (Trentino Alto Adige) je s druge strane zasnovana na sporazumima, pa tako uživa neku vrstu međunarodne zaštite.¹⁰ Posebno je zanimljivo iskustvo regiona Trentino Alto Adidje koji je u međuvremenu pretrpeo transformaciju preusmeravajući svoja zakonodavna i administrativna ovlašćenja kao i finansijske izvore na dve svoje provincije Trentino i Bolcana ili Južni Tirol (sa dominantnim nemačkim stanovništvom). Preostala ovlašćenja regiona su mala i tiču se stvari od zajedničkog interesa za obe provincije. Regionalna skupština polovinu svog mandata zaseda u jednoj a preostalu polovinu u drugoj provinciji, a predsednik i podpredsednik skupštine moraju predstavljati različite lingvističke grupe. Danas je pažnja istraživača usmerena pre svega na autonomiju Bolcana koja je kreirana sa jasnim ciljem zaštite kulturnog i lingvističkog razvoja raznih segmenta njenog stanovništva.¹¹ Nju karakterišu ekstenzivna zakonadavna ovlašćenja, proporcionalna etnička zastupljenost u svim državnim telima i visok stepen finansijske autonomije.¹² Međutim nije na odmet podsetiti se da je ova autonomija rezultat višedecenijskog procesa usaglašavanja interesa zainteresovanih strana, obeleženog brojnim nesuglasicama, tenzijama pa i sukobima.

Razlike između redovnih i specijalnih regiona su posebno uočljive kada se radi o nadležnostima. Nadležnosti regiona sa redovnim statusom su

⁷ U ovu grupu regiona spadaju: Baskija i Navara; u drugu : Andaluzija, Kanarska ostrva, Katalonija, Valenija i Galicija, a u trecoj se nalaze: Aragon, Asturija, Balearska ostrva, Kantabrija, Kastilja i Leon, Kastilja la Manca, Ekstramadura, Madrid, Mursia i La Rioha

⁸ Titular delegiranih ovlašćenja je ipak država

⁹ U vecini autonome zajednice funkcionišu i provincije koje imaju status lokalnih samouprava ali se razlikuju od opština. Danas u Španiji ima 50 provincija i 8094 opština, uz paralelno

¹⁰ Ova provincija naime zadržava čak 90% poreza prikupljenih sa njene teritorija pri cemu iz državnog budžeta prima dotacije koje su tri puta veće nego za ostale provincije

¹¹ Težište je na zaštiti kulturnog identiteta tri lingvističke grupe: nemacke, ladske i italijanske

¹² Ova provincija naime zadržava čak 90% poreza prikupljenih sa njene teritorija pri cemu iz državnog budžeta prima dotacije koje su tri puta veće nego za ostale provincije

regulisane Ustavom koji je naveo oblasti u kojima region može doneti regionalne propise u granicama utvrđenim zakonima dajući im ujedno i mogućnost da donesu dopnske propise kojima regulišu izvršenje nacionalnih zakona, kada su tim istim zakonima ovlašćeni da to čine. Iz ovoga proizilazi da ovaj tip regiona nema izvorna normativna ovlašćenja što nije slučaj i kod regiona sa specijalnim ovlašćenjima. U ovom drugom slučaju regioni imaju primarna zakonodavna ovlašćenja koja su ograničena samo principima nacionalnog pravnog sistema i obavezama države preuzetim međunarodnim ugovorima kao i tzv. integrativna ovlašćenja kojim dopunjaju nacionalno zakonodavstvo u cilju zaštite lokalnih interesa.

Najzad razlika između dve vrste regiona se očitava i u stepenu finansijske autonomije kao i načinu usvajanja statuta.¹³ Ipak ono što je bitno je, da regioni u načelu poseduju sve gore navedene karakteristike autonomije, sa regionalnim savetom (skupštinom) kao predstavničkim telom izabranim putem opših i neposrednih izbora, odborom koji ima funkciju vlade i predsednikom odbora koji predstavlja region. Regioni su zastupljeni putem svojih predstavnika u Senatu i imaju određenu ulogu i u izboru Predsednika Republike, procesu predlaganja zakona i iniciranju raspisivanja referendumu dok regioni sa posebnim statusom učestvuju i u radu Ministarskog saveta, čime se definitivno zaokružuje slika o Italiji kao regionalnoj državi.

Zanimljivo je da Italija zapravo nikada nije okončala javnu debatu o eventualnoj federalizaciji zemlje. Tokom 1999. godine takva inicijativa je obnovljena izradom nacrt-a o federalnoj organizaciji Italije koja je zatim prosledjena Parlamentu na razmatranje. Ovaj najnoviji koncept počiva na principu subsidiarnosti koji se primenjuje na četiri nivoa vlasti: opština, provincija, region i državu. Iako je ovaj dokument dobio neformalnu podršku italijanskih parlamentaraca krajnji ishod je neizvestan.

Belgijski model regionalizma već po svojoj kompleksnosti i neuobičajenim rešenjima ukazuje na dug put koji se morao preći u pokušaju da se reše inter-etničke tenzije a koji je doveo do čak četiri institucionalne reforme okončane uspostavljanjem Belgije kao federacije. Iako se slobodno može reći da je multietnički karakter ove zemlje obojio sprovedenu regionalizaciju, primetan je i napor da se ukloni ekskluzivitet u donošenju odluka sa centralnog nivoa i prenese na nove teritorijalne jedinice kao i činjenica da je takva inicijativa potekla upravo od strane centralne vlade koja danas regione naziva svojim partnerima.

¹³ Statute redovnih regiona donose regionalne skupštine a proglašava svojim zakonom Parlament, dok statute specijalnih regiona utvrđuje Parlament donošenjem ustavnog zakona, pri cemu sadržina tih statuta nije ogranicena ustavnim odredbama o regionalnoj autonomiji.

Ukratko rečeno Belgija je federalna država koja se sastoji od regiona i zajednica. Tri regiona (Flandrija, Valonija i Brisel) imaju jurisdikciju u oblasti ekonomije, političke administracije, socijalnog blagostanja i ostalih oblasti od strateške važnosti za funkcionisanje regiona, dok su zajednice ovlašćene da donose odluke u oblasti obrazovanja i kulture.¹⁴ Cela struktura otkriva jedinstvenu primenu dva, u praksi i teoriji inače medusobno sukobljena principa: princip kulturne autonomije olicene u zajednicama i princip efikasnog i moderne administracije realizovanog kroz regione sa sub-državnim svojstvima. Obe vrste autonomije imaju svoje skupštine i izvršne organe, učestvuju u vršenju centralne vlasti i imaju pravo uključivanja u međunarodne tokove saradnje. Drugim rečima pitanja vezana za očuvanje kulturnog identiteta su striktno odvojena od ostalih političko-ekonomskih oblasti, radi otklanjanja eventualnih blokada celokupnog sistema izazvanih potencijalnim nesporazmima između dve glavne etničke grupe Valonaca i Flamanaca.

Osim činjenice da ovaj koncept još uvek ne funkcioniše besprekorno, postavlja se i pitanje koliko je za multikulturalnost dobar sistem" jednaki ali daleki" na kome se bazira regionalizacija u ovoj zemlji. Takodje je prisutna dilema da li bi u odsustvu i nekih drugih interesa, pre svega ekonomskog karaktera, Belgijski model uspeo da prevaziđe sva iskušenja na koja i danas nailazi.

Okavke nedoumice nas i navode na pomisao da je regionalizacija retko kad, ishodište samo jednog interesa. Isprepletanost interesa jedne zajednice na putu uključivanja u proces globalizacije i surove ekonomske kompeticije kao i uticaji Evropske integracije uslovjavaju brojne kompromise kojima se regionalizacija mora podvrgnuti. Nesporno je medjutim da dosadašnje iskustvo opravdava demokratski potencijal regionalizacije u ovoj zemlji.

3. 2. Početni koraci zemalja u tranziciji

Restauracija lokalne samouprave u skladu sa principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koja je usledila u zemljama Centralne i Istočne Europe na početku procesa tranzicije, nije bila propraćena i procesom regionalizacije. Nedostatak tradicije, politička kultura i nasleđe proteklog perioda nisu očito isli u prilog decentralizacije koja bi počivala na intermedijalnim institucijama sa značajnjim ovlašćenjima i sopstvenim finansijskim izvorima. Medjutim tokom poslednjih nekoliko godina došlo je do određenog pomeranja pogotovo u zemljama koje očekuju skorašnje

¹⁴ Iako sva tri regiona i zajednice u okviru svojih nadležnosti imaju u principu ista ovlašćenja, postoje izuzeci. Tako na primer nemacka zajednica nema pravo odlučivanja o upotrebi jezika a Briselski region se nalazi pod nekom vrste supervizije centralne vlade. Federal and Regional states, p. 14 i dalje

pristupanje EU. Činjenica da se radi o veoma svežim reformama i početnom iskustvu, ne omogućava kategorizaciju postojećih koncepcija regionalizacije koje se međusobno mogu uporediti po stepenu uspešnosti njihove realizacije. U izveštaju o tekućem stanju Evropske regionalizacije predočenom od strane Kongresa lokalnih i regionalnih organa vlasti Saveta Evrope, posebno su podvućene reforme sprovedene u Češkoj i Poljskoj.

Regionalizacija Češke, predviđena ustavnim zakonom br 347 iz 1997., obrazuje 14 regiona (kraje) koja su taksativno nabrojana, i radikalno menja dotađašnju teritorijalnu organizaciju države ustanovljenu Ustavom iz 1993 godine.¹⁵ U međuvremenu je došlo do usvajanja oko 20 novih zakonskih akata čime je kompletirana administrativna reforma medju kojima su i zakoni o regionalnim telima, regionalnim izborima, i regionalnim ovlašćenjima, čije je usvajanje odgodilo primenu regionalizacije do 1. januara 2001. godine. Regionalne skupštine su vrhovni organi vlasti u regionu, koji imaju brojna ovlašćenja administrativnog karaktera, koja su navedena zakonom o prenosu ovlašćenja. Pored toga regioni imaju pravo predlaganja zakona nacionalnom Parlamentu. Izvršnu funkciju vrši regionalno veće čije članove bira skupština, pripremajući nacrte dokumenata i izveštaje o kojima skupština donosi odluke. Zakon takođe detaljno reguliše rad regionalne administracije i javnih službi sa utvrđivanjem potrebnih kvalifikacija, procedurom selekcije i ostalih uslova potrebnih za njihovo funkcionisanje. Država vrši kontrolu zakonitosti rada regionalnih institucija i nema pravo mešanja u regionalnu politiku eventualnim raspuštanjem skupštine ili sličnim merama, još uvek prisutnim u zemljama Istočne Evrope.

Regioni će ostvarivati prihod od sopstvenih regionalnih poreza dok će porezi koje sakuplja država biti redistribuirani između regiona zavisno od njihove veličine. Zanimljiva je činjenica da se predviđa i priznaje neke vrste regionalnog državljanstva.

Inače kompletan proces regionalizacije se odvijao očito pod jakim uticajem regionalne politike EU čiji su kriterijumi za ustanovljenje regiona (broj, način teritorijalne raspodele, karakteristike regiona, i dr.) uglavnom primenjivani. To je dovelo i do zanemarivanja faktora tradicije i ekonomskog razvoja u povlačenju granica regiona, dovodeći u pitanje njihovu funkcionalnost.

Tradicija vojvodstva u Poljskoj je na neki način trasirala put današnjoj regionalizaciji čiji je cilj u primeni jedne moderne koncepcije regionalizacije koja odgovara potrebama društva i otkloni sve nedostatke ranijeg režima regiona ne-demokratske strukture. Umesto 49 vojvodstava sada teritorijalna

organizacija počiva na 16 regiona sa istim nazivom, kojim upravlja izborna skupština. Skupština ima mahom administrativna ovlašćenja u domenu ekonomskog razvoja i ona imenuje izvršni odbor koji je odgovoran za svoj rad skupštini. Sličnu re-institucionalizaciju regiona je izvršila i Mađarska koja je ponovo vratila odredjene funkcije svojim oblastima, pri čemu je nažalost izostala njihova adekvatna finansijska autonomija i očekivani krug nadležnosti, što je inače karakteristično za većinu ostalih zemalja u tranziciji.

U Rumuniji su glavne jedinice lokalne samouprave, opštine, gradovi i komune dok su oblasti vrsta regionalne samouprave. Iako formalno oblasti poseduju institucije imantentne regionalnoj samoupravi – skupština, stalni komitet kao izvršni organ i sopstvena administracija, njena ovlašćenja otkrivaju svu njihovu slabost. Naime oblasti funkcionišu kao neka vrsta tela za koordinaciju rada lokalnih samouprava sa ciljem pružanja javnih usluga na oblasnom nivou. U tom smislu oblast je zadužena i za izradu uputstva za rad i organizaciju lokalnih jedinica vlasti kao i za lokalno i oblasno prostorno planiranje. Zakonitost rada regionalnih tela kontroliše prefekt koji vrši decentralizovane funkcije centralne vlade.

U većini drugih zemalja ovog područja teško da se može pronaći neki trag stvarne regionalizacije. U Bugarskoj je uvodjenje administrativnih oblasti značilo sprovodenje samo fasadne decentralizacije, pri čemu svu vlast u regionu ima guverner i pripadajuća administracija. Tako se dakle štite interesi države ali ne i regiona. Usled burnog negodovanja bugarske asocijacije lokalnih samouprava a na predlog Saveta Evrope skiciran je nacrt novih administrativnih reformi koje još uvek nisu sprovedene. Po tom predlogu broj oblasti se povećava, pri čemu je funkcija oblasti ograničena prostornim planiranjem sa još uvek jako pozicijom guvernera kojem skupština oblasti pomaže u vršenju njegovih prerogativa. Slično stanje se može naći i u drugim, mahom manje razvijenim zemljama.

U izrazito negativnom kontekstu se u pomenutom izveštaju iz 1999. помиње Jugoslavija gde se posebno percipira činjenica ukidanja autonomije Vojvodine i Kosova. Takodje se ukazuje i na zaklučke Parlamentarne skupštine Saveta Evrope koja je ocenila da tadašnji režim ni u jednom aspektu nije pokazao spremnost za prihvatanje principa ove organizacije, medju kojima se nalazi i princip lokalne i regionalne demokratije.

Ipak ono što zabrinjava je opasnost od re-centralizacije često skirvene iza različitih vidova teritorijalnog pre-strukturiranja, koja je prisutna u pojedinim slučajevima, što zajedno sa sporim ekonomskim razvojem dovodi u pitanje ne samo demokratizaciju i razvoj ovih država nego i njihov prosperitet u širim evropskim integracionim procesima.

¹⁵ Izmenjeni član 99 Ustava sada glasi: "Republika Česka je podjeljena na opštine kao osnovne jedinice teritorijalne samouprave i regione kao više jedinice teritorijalne samouprave."

4. Problemi i principi regionalizacije

Kratak pregled teritorijalne organizacije pojedinih evropskih država ukazuje na rasprostranjenost regionalističke koncepcije praćene uokvirenom strategijom međunarodnih evropskih organizacija u stimulisanju takve orientacije. Ustvari moglo bi se reći da je proces regionalizacije postao tako dinamičan da je teško pratiti kontinuirane promene koje ga karakterišu.

Ipak svrha ovog rada nije da glorifikuje regionalizaciju apstrahujući nedorečenost u koja ona često zapada ili kompromisnu notu prisutnu u njenom modeliranju koja u krajnjoj liniji dovodi do nedovoljne efikasnosti ovog koncepta. Evolutivni karakter regionalizacije pokazuje da su i njeni akteri često svesni njenih nedostataka. Iz ovih razloga ćemo pokušati da prikažemo neke od karakterističnih problema koje prate regionalizaciju i na osnovu izvedemo određeni zaključak.

Tako je uočljivo da regionalizacija koja koristi prečice stvorene modifikacijom postojećih institucija ne govori u prilog jasnog identiteta regiona. Skandinavske zemlje su regionalizaciju podredili ciljevima pogranične saradnje i pristupa fondovima EU, pa su veća ovlašćenja izostala a pogotovo njihov uticaj na širi ambijent. Postizanje ovog cilja jednostavno nije iziskivao veće napore od postojećih a čini se da ni regioni nisu spremni da se suoče sa nadležnostima koje bi im predstavljale nepotreban balast.

Regionalna decentralizacija, prisutna u unitarnim državama poput Francuske ukazuje na oklevanje i nepoverenje države prema svojim potencijalnim "partnerima". Ovde se obično koristi argument da su Ustavom proglašeno jedinstvo i nedeljivost nacionalne teritorije, inkompatibilni sa uvođenjem autonomnih regiona.¹⁶ Mora se priznati da ovakva argumentacija začudjuje kada se uzme u obzir da je većina tih zemalja prihvatile Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi koja garantuje suštinsku autonomiju lokalnih samouprava. Takođe nije na odmet podsetiti se tačke 8 preambule Evropske povelje o regionalnoj samoupravi koji jasno kaže: "Priznanje regionalne samouprave iziskuje lojalnost prema državi kojoj regioni pripadaju, uz dužno poštovanje njenog suvereniteta i teritorijalnog integriteta". Iz tih razloga nema nikakvih prepreka da se regioni konstituišu u unitarnim državama.

Institucionalna regionalizacija takođe nije uvek imala očekivane efekte, mnogo manje zbog slabosti koncepta a više zbog nedoslednog sprovodenja iste. Ekstenzivno proglašena ovlašćenja regiona sa redovnim statusom u Italiji ne korespondiraju uvek stvarnoj situaciji, jer su oni dvostruko hendikepirani: intervencijom države kako u pogledu limitiranja njihove

političke i finansijske autonomije tako i u postupku kontrole, i s druge strane aspiracijama sub-regionalnih organa. Naime duboko ukorenjena tradicija lokalnih samouprava i provincija i njihova značajna ovlašćenja su doveli do konstantnog rivaliteta između regiona i ovih zajednica.

Generalno govorči, problem sa regionalizacijom leži u činjenici da različiti segmenti društva i države često pokazuju veliko nepoverenje i otpor prema njenom sprovodenju. Centralna vlast je doživljava kao atak na državni suverenitet a lokalni organi vlasti u regionima vide svoje potencijalne konkurente. U multietničkim državama manjine od regionalizacije očekuju pre svega neki vid manjinske teritorijalne ili kulturne autonomije, dok je većina doživljava kao mogućnost rasparčavanja većinske populacije i njenog svestrađanja na manjine u regionima odnosno kao ugrožavanje samog bića nacije.

Nepostojanje modela regionalizacije i prisutne dileme je inspirisala autore Evropske povelje o regionalnoj samoupravi u pokušaju da ustanove principi na kojima bi se bazirala moderna Evropska praksa. Ovaj dokument Saveta Europe nema pretenzije nametanja jednog određenog obrasca i predstavlja samo jedan minimalni okvir za prepoznavanje i priznanje postojanja regionalne samouprave. To se vidi i u članu 3 kojim se definiše princip regionalne samouprave kao pravo i sposobnost većih teritorijalnih celina u okviru države da uspostave svoja izabrana tela koja će administrativno biti postavljena između centralnih i lokalnih organa vlasti, imajući prerogative kakve imaju samouprava ili centralna vlast, upravljanja suštinskim delom javnih poslova po sopstvenoj odgovornosti i u interesu stanovništva, saglasno principu subsidiarnosti. Povelja tako predviđa regione kao ustavnu kategoriju sa širokim spektrom ovlašćenja isključivih i zajedničkih, uz poželjno delegiranje regionima što većeg broja nadležnosti koje se tiču njihovih interesa. Takođe postoji pretpostavka nadležnosti u korist regiona, u stvarima za koje se pretpostavlja da bi bile od značaja za dati region, a koje nisu izričito izuzete ili stavljenе u nadležnost drugih institucija. Političku autonomiju mora da prati puna finansijska autonomija regiona kao i mogućnost samostalnog nastupanja regiona u međunarodnim telima i inicijativama. Odnosi prema lokalnim organima vlasti se baziraju na principu subsidiarnosti uz poštovanje obima samostalnosti lokalnih zajednica garantovanih Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Takođe je predviđena detaljna struktura regionalnih organa vlasti sa skupštinom kao izabranim telom i izvršnim telom koje sprovodi odluke skupštine. Udešće regiona u radu centralne vlasti se ostvaruje ili putem predstavljanja regiona u njenim predstavničkim i administrativnim telima ili ustanovljenjem sistema stalnih konsultacija i dogovora između države i svakog regiona.

Najzad zaštita granica regiona kao i njihova sudska zaštita su doble značajno mesto u povelji, dok je nadzor nad radom regionalnih tela predviđen

¹⁶ Slicni argumenti se mogu naci i u zemljama u tranziciji ali je njihov uzrok drugaciji i leži u centralističkim tendencijama nasledjenim iz višedesetogorskog perioda komunistickog režima.

samo u odnosu na zakonitost akata koje oni donose.¹⁷

5. Zaključak

Pod uslovom da je politička odluka o regionalizaciji jedne države donešena, ostaje još uvek pitanje njene konkretizacije odnosno izbora forme usaglašene postavljenim ciljevima. Iskustva drugih zemalja – i dobra i loša mogu biti dragocen izvor saznanja kao i uputstva sadržana u odredbama evropskih dokumenata. Ipak mora se imati u vidu da konkretnе društvene, kulturno-istorijske, političke i ekonomskе prilike u zemlji pretežno utiču na konkretnо opredeljenje i otuda tolike razlike i u današnjim tipovima reegionalizacije.

Tradicija teritorijalne rašpodele ovlašćenja, esklajirajući nacionalizam, prisustvo federalističkog pokreta, veličina zemlje i njena demografska struktura, etnički i kulturno-istorijski divezitet, zaostalost perifernih područja i ekonomski interesi – su neke od okolnosti koje mogu postati kriterijumi za određivanje optimalnu formu i strukturu regiona.

U svakom slučaju potrebno je i puno razumevanje svrhe regionalizacije, bez obzira o kojem tipu se radi. Kreiranje autonomnih regiona ili njihovo osnaženje je opravdano ako postoji želja da se izvršenje javnih funkcija što više približi građanima, čime se primenjuje princip subsidiarnosti. Osim tog ovaj proces ima za cilj takvo konstituisanje teritorije koje omogućuje alokaciju ovlašćenja različitim nivoima odlučivanja u skladu sa principima efikasnosti i ekonomičnosti. U ovom smislu uspostavljanje regionalne samouprave je preporučljivo ukoliko pruža mogućnost da se ovlašćenja racionalno podele, dostupni finansijski izvori koriste ekonomičnije i efikasnije a javne usluge kvalitetnije pružaju građanima. Najzad ekomska svrha regionalizacije a u kontekstu visoke kompetitivnosti Evropskog i svetskog tržista traži takvu teritorijalnu i institucionalnu organizaciju koja će biti katalizator za stimulisanje ekonomije izbegavajući nepotrebno složenu strukturu koja ometa privatni sektor.

Ekspertska komisija Kongresa lokalnih i regionalnih organa vlasti je u više navrata konstatovao potrebu izidiferenciranog pristupa regionalizmu, ukazujući na sledeće momente koe države moraju imati u vidu:

- Domet i opsežnost regionalizacije mora biti usaglašen postavljenim ciljevima. Kada realno ne postoji potreba za političkom i institucionalnom regionalizacijom nije neophodno ulaziti u takav proces koji zahteva velika prilagodjavanja. U nekim slučajevima se administrativna decentralizacija

pokazuje kao adekvatan model sam po sebi, koji ne mora neizbežno voditi ka većem stepenu regionalizacije. Za zemlje u tranziciji se preporučuje postepena regionalizacija tempom koji odgovara konkretnim ekonomskim uslovima.

- Prioritetno je definisanje regiona na bazi više različitih kriterijuma radi izbegavanja podele koja ne bi odsliskavala tradicionalne i funkcionalne vrednosti regiona. U slučaju nedostatka istorijskih, kulturno-istorijskih, političkih i drugih uobičajenih determinanti za formiranje regiona, uzimaju se obzir drugi elementi poput veličine teritorije, naseljenosti, ekonomskih potencijala i procene doprinosa regiona balansiranom razvoju zemlje.
- Raspodela ovlašćenja mora biti u skladu sa principima subsdijrnosti i efikasnosti. Ovlašćenja regiona moraju biti što jasnije definisana, da bi se izbegla regionalizacija "a la carte". Takodje se smatra da regioni moraju posedovati isluživa ovlašćenja iako to ne znači da svi regioni moraju imati ista ovlašćenja u istom trenutku. Naime neki regioni pokazuju nespremnost prihvatanja svih ovlašćenja koja im se ipak naknadno mogu preneti
- Regioni moraju raspolažati finansijskim izvorima u meri koja je potrebna za efikasno vršenje ovlašćenja. Finansijska autonomija regiona podrazumeva potrebu da im se omogući adekvatan manevarski prostor za utvrđivanje troškova i odgovarajuća kontrola njihovih prihoda. Na nacionalnom nivou je neophodno obezbediti sistem finansijske solidarnosti u cilju umanjenja efekata ekonomskе nejednakosti koja postoji između regiona.
- Regioni ne mogu ograničavati ovlašćenja lokalnih samouprava dok je svrha ustanavljenja intermedijalnih subregionalnih zajednica stvar procene svakog pojedinačnog slučaja.
- U inter-regionalnim odnosima kao i na relaciji regioni-država prevladjuje princip koherentnosti i jedinstva u primeni političkih poredaka kao i princip koordinacije i teritorijalne solidarnosti, koji ukazuju na potrebu ustanavljenja funkcionalnog mehanizma za koordinaciju i saradnju između različitih nivoa vlasti kao i stalni dijalog neophodan za harmonizaciju njihovih akcija

U preporuci 65(1999) usvojenoj od strane Kongresa lokalnih organa vlasti Saveta Evrope a upućenoj Komitetu ministara ove medjunarodne organizacije, se pored jednoglasne podrške Evropskoj povelji o regionalnoj samoupravi, zahteva od komiteta da pri odlučivanju o prijemu novih zemalja u članstvo obavezno uzme u obzir stanje regionalizacije u datoj zemlji. Takodje se predlaže da se stalne nadzorne aktivnosti koje se inače preduzimaju prema članicama prošire na oblast regionalizacije.

¹⁷ European Charter of Regional Self-government – Draft adopted by CLRAE at its 4th Session, 5 June 1997

Na ovaj način regionalizacija oficijelno postaje deo instrumenata utvrđivanja stepena demokratičnosti Evropskih zemalja i njihove sposobnosti prihvatanja kriterijuma za ulazak u neophodne medjunarodne integracije.

Zaključak

Procesi decentralizacije i integracije su u značajnoj meri obeležili proteklih nekoliko decenija razvoja evropskih država. Kada se govori o decentralizaciji posebno se podvlači značaj regionalizacije, koja pored postojećih centralnih i lokalnih organa vlasti uvodi novi intermedijalni nivo, koji pod određenim uslovima može dovesti do stvaranja novog tipa države – regionalne države. Ovo klasično poimanje regionalizacije se u međuvršnemu pokazalo preuskim, usled mnoštva različitih modela koje nam nudi savremena praksa a koji svi zajedno govoru u prilog potpuno izmenjenog pristupa internoj strukturi državne zajednice i principu suvereniteta. Šire shvatanje ovog pojma naime upućuje i na druge vrste teritorijalne organizacije jedne države, uključujući širok spektar institucija i ovlašćenja, neznatnog ili značajnijeg stepena autonomije, koji ne moraju biti neizostavno uključeni u sistem vlasti jedne države. Ovakav pluralitet autonomija koji je danas prisutan na evropskoj sceni, nije medjutim statican, jer je regionalizacija proces a ne jednom utvrđeno stanje, koji zahteva prilagodjavanje tradicionalne organizacije države njenom okruženju. Upravo na toj liniji se i susreće logika regionalizacije i podsticaj za integracijom Evrope.

Jedan od osnovnih postulata projekta ujedinjavanja Evrope leži u suprostavljanju principa subsidijarnosti, pluralizma i autentične demokratske organizacije društva centralizovanoj i unitarnoj državi jakobinske tradije. Alternativa takvoj državi je snažan regionalistički pokret koji doprinosi jednoj modernoj arhitekturi društva, rastresitoj i slojevitoj, uz prepostavljene različite nivoje odlučivanja i podrazumevanu autonomiju njenih subjekata u cilju boljeg prepoznavanja njihovih interesa. Drugim rečima infranacionalni federalizam (tj. regionalizam) je uslovljen nadnacionalnom strukturalom integrisane Evrope, čime se prevazilaze ograničenosti dosada važećeg koncepta nacionalnog suvereniteta.

Brojni su motivi koji su opredelili države da prihvate regionalizaciju u kojima se prepliću politički, ekonomski i istorijski momenti. U nekim slučajevima je ovakva inicijativa bila prouzrokovana težnjom da se prevaziđu teškoće nasledjene iz prethodnog perioda absorbujućeg centralizma, koji je neretko bio propraćen autoritarnom vladavinom. Istoriska tradicija regionalističkog pokreta olakšava potencijalnu distribuciju ovlašćenja i čini je autentičnom, jer je inicirana od strane lokalnih zajednica na datom području. Želja za očuvanjem kulturne, etničke ili lingvističke posebnosti u cilju poboljšanja inter-etničkih odnosa takođe može da utiče na opredeljenje za

regionalizaciju, čineći je ponekad izuzetno kompleksnom.

Ekonomski cilj je prisutan u svim tipovima regionalizacije, jer je privredni razvoj određenih područja, pogotovo kada su ona periferijskog karaktera, snažan stimulans za disperziju ovlašćenja koja su neophodna za upravljanje ekonomskim i finansijskim resursima.

Različiti istorijski i društveni konteksti u kojima se začinjala regionalizacija u pojedinim zemljama kao i različita motivacija ukazuju na činjenicu da ne postoji model evropske regionalizacije, kao i da regionalizacija skoro nikad nije ishodište samo jednog konkretnog cilja. Ipak kada govorimo Zapadnoevropskim zemljama koje su odmakle u ovom procesu, zapažamo uslovno rečeno tri tipa regionalizacije. Prvi koncept koji je inače prisutan kako u unitarnim tako i u federalnim državama ne uvedi nove, nego prilagodjava postojeće institucije predvidjenim ciljevima regionalizacije. Postojeći nivo vlasti se uglavnom odnosi na tip oblasti (county) koji ima dvostruku funkciju: vrši određene funkcije u korist države ali i lokalnih organa vlasti koji imaju svoje predstavnike u oblasnim telima. Ovakav tip je prisutan u Švedskoj gde na nivou oblasti uspešno koegzistiraju guverneri kao predstavnici države i oblasno veće koje izražava interese lokalne zajednice, pri čemu je njihov odnos uslovljen nekom vrstom medjusobne kontrole i odgovornosti. Sličan sistem je prihvaćen i u Holandiji gde savetom provincije predsedava kraljičin komesar koji medjutim poseduje limitirana ovlašćenja. Velika Britanija samo po genezi svog procesa transformacije pripada ovoj grupi zemalja, da bi se danas približila konceptu regionalne ili federalne države.

Regionalna decentralizacija je drugi koncept koji svodi regione na jednu vrstu lokalne samouprave čija ovlašćenja doduše pokrivaju šira geografska područja. U Francuskoj regioni imaju tako status jednak opština ili departmanima, prema kojima nemaju nikakva ovlašćenja i suprotno njima nisu predviđeni Ustavom. Njihove kometencije su reducirane na potrebe prostornog planiranja, koje su naknadno postepeno proširene, ali ne u značajnijoj meri. Slični principi se naziru i u portugalskom projektu regionalizacije zemlje, koji zasada medjutim nije sproveden zbog nedostatka podrške šire javnosti.

Regionalizacija koja podrazumeva institucionalizaciju regionalne i njihovu inkorporisanost u strukturu vlasti, davanjem visokog stepena autonomije koji ponekad doseže nivo karakterističan za federalne jedinice, je treći mogući oblik regionalizacije. Kreiranje regiona sa suštinskom političkom i finansijskom autonomijom, uz pravo učestvovanja u donošenju odluka na centralnom nivou, iziskuje ponekad i dodatnu kompleksnu strukturu sub-regionalnog ili lokalnog nivoa, čime se utiče i na krajnji oblik uredjenja države. Španija je najdoslednije primenila ovaj koncept kreirajući 17 autonomih zajednica sa izuzetno velikim zakonodavnim ovlašćenjima, sopstvenim parlamentom, vladom i sudom,

pravom na korišćenje svojih amblema i jezika kao i odredjenim ingerencijama u radu nacionalnog parlamenta. U ovu grupu zemalja spada i Italija koja je zakonodavna i druga ovlašćenja svojih regiona u većoj meri limitirala, ali je pokazala veliku senzitivnost za raznolikost regiona i njihove potrebe, uvodeći regione sa specijalnim ovlašćenjima. Najzad poseban obrazac sledi Belgija koja svoju federalnu zajednicu regionala i lingvističkih zajednica koncipira na liniji rešavanja inter-etničkih tenzija između flamanske i valonske populacije. Značaj regionalizacije je prihvaćen i u zemljama u tranziciji, gde su suštinski pomaci učinjeni u Poljskoj i Češkoj.

Generalno govoreći, problem sa regionalizacijom leži u činjenici da različiti segmenti društva i države često pokazuju veliko nepoverenje i otpor prema njenoj primeni. Centralna vlast je doživljava kao atak na državni suverenitet a lokalni organi vlasti u regionima vide svoje potencijalne konkurente. U multietničkim sredinama manjine od regionalizacije očekuju pre svega neki vid manjinske teritorijalne autonomije, dok je većina doživljava kao mogućnost rasparčavanja većinske populacije.

Nedostatak modela i prisutne dileme su ukazali i na potrebu regulisanja ove materije na medjunarodnom planu. Savet Evrope je tako usvojio načrt Evropske povelje o regionalnoj samoupravi koja predstavlja minimalni okvir za prepoznavanje i priznavanje principa regionalne samouprave. Iz ovog ali i drugih dokumenata evropskih institucija, proizlazi jasna afirmacija regionalizacije i njenog potencijalnog prerastanja u deo instrumentarija za utvrđivanje stepena demokratičnosti određene zemlje.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF THE DECENTRALIZATION OF SERBIA AND AUTONOMY OF VOJVODINA (SUMMARY)

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF THE DECENTRALIZATION OF SERBIA AND AUTONOMY OF VOJVODINA

Devastating results of the centralization of power, carried out here in its entirety about ten years ago, are now easily noticeable for everyone. Under such circumstances it is reasonable to suppose that an opposite model, based on the principle of the decentralization of state power, could give different results. Many reasons show that in a state organized on such principles it would be easier to placate social tensions, resume social peace and regain state-legal stability. For that reason, a research on the ways of the decentralization of state power in Serbia was conducted at the Center for Regionalism, Novi Sad a year ago, the first results of which are published herein.

Although the research has not dealt with the decentralization subject matter in its entirety, systematically and in all its aspects (sociological, economic, cultural, political, scientific etc.) the organizer has decided to present to the public the results obtained so far, hoping to start up a wider public discussion on this exceptionally important issue and encourage the search for a more successful model of the organization of state power, opposed to the model of a centralized state that is presently dominant. It should be noted that efforts aimed at state power decentralization do not negate the state and imply its dissolution in any way, but, contrary to that, by all means affirm its strengthening and making suppositions for a community harmonious development.

What a decentralized state should be like is elaborated in works enclosed, which are summaries of extensive papers written in the course of the research by: Desimir Totic, Dejan Janca, Stanko Pihler, Snezana Djordjevic, Slobodan Vucetic, Marijana Pajvancic, Momcilo Grubac and Zoran Ivosevic. The texts express free personal attitudes of their authors and, due to that, certain differences in the views of the authors on the decentralization issue can be noticed.

As the issue of the autonomy of Vojvodina in the processes of the decentralization of Serbia is pronounced in the research, these texts give two possible decentralization models with regard to the autonomy of Vojvodina, one in the summary of Dr Stanko Pihler and the other in the summary of Dr Dejan Janca.

GENERAL PROBLEMS OF CENTRALIZATION AND DECENTRALIZATION

From a historical point of view, local government, i.e. government in cities, precedes in certain cases state. However, even when states were formed, local government was not extinct, but grew in a new social community as a state was.

Generally theoretically speaking, both centralism and decentralism have their own logic, i.e. these are two notions entirely and equally legitimate, although centralism disappears in the world and local government spreads in whatever form, no matter whether municipal, district, regional or provincial government is concerned. It should be noted that, theoretically viewed, self-government, local government and similar institutions of legal-political content differ from federation, i.e. federal units, for a simple reason that self-government is "given" by a centralized power, state, no matter whether the right to self-government is granted by a constitution or a separate act – whereas federation is a composite state created in a complex way, with parts of a state, peoples or districts uniting their competence. Federation is not given by a state, but it itself creates a state.

Theoretically again, there were two strong decentralistic movements with the Serbs, lost in modern times – independent of the requests by the Serbs living in some cases under foreign rule for self-government (in Vojvodina during the Austro-Hungarian rule or in The Tripartite Kingdom in Croatia prior to 1918). The first decentralistic movement appeared in Serbia in the early eighties of the nineteenth century. After approximately ten years, first local self-rules were created. They were quite incorporated in the political system between 1903 and 1914. But after 1918 the idea was disappearing or losing its intensity as the so called Croatian issue came into focus and drew the public attention from the idea and practice of self-government, although it was present to a limited extent till 1941.

The second strong movement towards decentralization was in the SFR Yugoslavia after 1950 when in addition to a pretty limited local administrative self-government, a so called workers' self-management was introduced, later to be called social self-management. Participation of workers in economy, i.e. economy organization, immediately deviated as there was a single-party system in Yugoslavia with the ruling Party "managing" everything.

It is necessary to state that local self-government became legacy of the European Union, monitoring it in all member countries, as well as requiring some basic conditions to be met by the EU waiting-to-join countries. There is a

European Charter from 1985 regulating local self-government legal protection.

The question of decentralization is present, in a philosophical manner, in two more spheres of social life. The first is open society philosophy: whether we want an open society with the most immediate participation of citizens in power, or a hierarchical authoritative, closed, and finally, police state. The second is the question of a modern movement after World War II: movement to protect human rights. It is clear that human rights, independently of regulations, constitution and law, are best fought for on the level of a decentralized state.

What is the position of Serbia with regard to decentralization?

Although there is decentralization institution on paper, in practice we are a country with a system of a so called deconcentration of power. An exceptionally centralized power (that assigns headmasters of elementary and secondary schools and the most directly controls the University) gives local authorities only to carry out only those tasks they do not deem possible to be devolved. As an example, local self-governments in towns and other places are entitled to change names of streets, but that can be carried out completely only with an approval of the Ministry of Construction.

The latest Act on Local Self-government, although containing some positive paragraphs (and that is what present government does with all acts), reduces powers of local authorities further on compared to the 1991 Act on Self-government. Besides, the new act conditions a special status of big towns, such as Novi Sad, Nis, Kragujevac, with a relatively short term to found municipalities, with a clear intention of eliminating the opposition in power there. All those regulations contradict provisions of the 1990 Constitution of Serbia and 1992 Constitution of Yugoslavia. But there are hundreds and hundreds of such contradictions, and in the course of the last ten years, the situation in that respect can be said not to have changed for an inch.

Stanko Pihler

AUTONOMY OF VOJVODINA AS AN INSTITUTIONAL ISSUE

Autonomy of Vojvodina in a Regionalized Europe and Democratic Serbia

1. Although the collapse of Yugoslavia and renewal of nationalistic-centralist concept of the organization of Serbia commenced with an illegitimate and illegal abolishment of the autonomy of Vojvodina, it is interesting, and by no means accidental, that, after all, the issue of the autonomy of Vojvodina has remained **pushed out** both by international community and relevant political (constitutional) factors on the territory of ex and present Yugoslavia. Multi-decade political experience has, however, shown that there might be no compromises when the issue of the autonomy of Vojvodina is concerned. The question of autonomy is a democratic, civilian and civilization question, a question of human rights, modernization of public authority organization. Therefore it is also a primary constitutional question. Trouble with Vojvodina and its autonomy has risen for a single elementary reason: all political concepts having a "pass" in a wider regional area, are based on a national concept of the organization of a political community, and not of a civil-liberal. The autonomy of Vojvodina, however, can only be based on the latter. The experience of Vojvodina is specific, in some ways it is beyond many other experiences and its autonomy must be derived from such experience. If that is not understood – the main problem existing here is not understood. Due to the fact that all constitutional issues in the former and present Yugoslavia, and also those within Serbia, have become internationalized, it is realistic to expect that, eventually, that will happen with Vojvodina. From the aspect of Serbia, the issue of Vojvodina arises as a necessity and a legitimate request for a territorial, political and economic autonomy, being autochthonous and original subject of the political community. Only as such, Vojvodina can stabilize Serbia from inside and provide it communicability form outside. From the aspect of Europe, and particularly from the aspect of a wider European region Vojvodina is in, it as an autonomy can and ought to have an exceptional significance as a factor of safety and cooperation.
2. Due to all mentioned, questioning the legitimacy and legality of the 1990 Constitution and the order established by it, does have not only a current, but also a far-reaching significance. It has established such an authority system in Vojvodina that is not worth civil loyalty, because it degraded Vojvodina in economic and political and social and cultural and even in

moral sense. That Constitution was problematic even at the time of its promulgation and with its respective contents – it has remained such. On the basis of an detailed analysis of the current Constitution, it can be concluded without any doubts that it is not possible to, pursuant to it, constitute **legally** a province as an autonomy. Province has been deprived of all its original rules, it has been already annulled in the legal sense of word. Although the Constitution starts with an idea of territorial autonomy of province (Art. 8), **nothing** relating to autonomy can be realized, for: the province draws up programmes within the plans it does not determine, it “arranges” some issues stipulated by law being an act of greater legal force than statute; it cannot pass laws, and those passed by it were all abolished shortly after being passed; allegedly it can enforce laws and other regulations and acts in the spheres it does not regulate; it ensures enforcement of its own legal acts that determine nothing essentially; it forms bodies, organizations and services for which it does not know in advance the purpose as it does not depend on it; it has no own sources of revenues; it has no territorial autonomy as territory is regulated by law and therefore a province can be deprived of a territory or a part of territory without its ance or opinion giving; there is even no economic independence as Constitutional provisions relating to economic system hint command economy system on the Republic level etc. There is particularly no autonomy in defining minority rights, school system, education, culture and similar. Even the supreme province act, the Statute, is non-autonomous both with regard to its contents and the way of it being passed. However, it is certain that province can be given many liabilities (so it is not known whither it exists for liabilities or for rights), that it is to have its bodies, that previously taken funds can be allocated to it in the proportion of activities performed without a possibility to have a direct or more significant influence on the calculation of their amount, its revenues are determined non-autonomously (by law) and it communicates with municipal organs in the area on the level of “cooperation” and reaching an agreement and not hierarchy, which is otherwise unquestioning in relation to the republic authority. Therefore, on the basis on the Constitution, province, being deprived of any autonomy, does not define either its territory, or its activities, or its revenues, or its relationship towards municipality, i.e. it can contrary to its will and without stating its opinion be left both without its territory or a part of a territory and without revenues and even without any job. It is interesting that pursuant to the Constitution, a municipality, no matter how dependant it is, has a wider “autonomy” than a province. There is something it “arranges and provides”, and there is something it “takes care of”, whereas province

neither anything originally (directly) “organizes”, nor “provides”, nor pursuant to the Constitution “takes care of” anything. The only thing it can and has to do is to carry out **orders** of the republic to an extent and in a manner and time as determined by the republic and with funds “allocated” by the republic for the respective activities. Thus, the province, instead being autonomous, has become a pure transmission (if factually it is that, for there are more efficient ways) of a strictly centralized power. What is, therefore, the meaning of a province which is not an autonomy?

3. In the course of time, in current happenings, it is possible to register different standpoints relating to the constitutional issue of Vojvodina, from those that are against any autonomy to the ones that are for a complete autonomy within Serbia. Insincerity and manipulation in political games involving Vojvodina are great, particularly during electoral processes. It is realistic and reasonable to organize Vojvodina as an AUTONOMY on the principles of dispersed **regionalism** of a modern European type with absolute recognition of the peculiarities of Vojvodina. Starting from the situation Vojvodina is in and from obvious processes in organizing political, cultural and economic communities in a wider regional and European area, the autonomy of Vojvodina would imply the following constitutional suppositions: guaranteeing the status of a modern European region, own autonomous constitutional act, original and assumed legislative competence, joint competence on the Republic level determined by enumeration method, bicameral (possibly tricameral) representative body on the Province level, self-governing Vojvodina regions (three, let's say), consisting of municipalities presumably developed local (first of all municipal) self-government, with own original revenues, diversified system of guaranteed and protected basic individual and collective, particularly minority rights and freedoms in compliance with international laws, economic autonomy with own sources of revenues (autonomous taxation system), entrepreneurial economy open towards the world, autonomous judiciary system and administration within the limits of its competence, autochthonous rights in autonomous relationships defining (except those defined on the Republic level): economy, expanse plan, education, culture, university, science, social services, water management, health service and similar.

Scope of exclusive Republic level would be precisely defined by the republic constitution with a given possibility of common determining of relations on the Republic level subject to the Autonomy agreement. Parliamentary system in Serbia would be defined with regard to the Republic competences (their scope, structure and character) and regional connecting

within Serbia. All that, however, requires a corresponding **consensus** and a precise and diversified expert elaboration of in such a way conceived constitutional system as a whole and its individual segments.

However, without these or **below** these generally given conditions, there is no elementary supposition for Autonomy constitution.

Slobodan Vučetić

PRINCIPLE OF POWER SHARE AND CONSTITUTIONAL AND LEGAL GUARANTEES FOR ITS IMPLEMENTATION

The principle of power share is resolved within a parliamentary system in the FRY Constitution and within a parliamentary-presidential system in the Constitution of Serbia. For that reason there are significant differences in the position and share of competence, first of all among executive government bodies. Therefore, while the post of FRY President in the Federation is representative, the President of Serbia is given strong constitutional powers. In addition to that, the federal government, unlike the republic government, has strong constitutional powers (chancellor principle).

The practice has revealed numerous deficiencies in the constitutional system of power share. They are primarily reflected in the dominant role of executive power in relation to legislative and, to some extent, judicial power and the absence of efficient instruments of its responsibility before the parliament.

In order to ensure greater guarantees for the implementation of the power share principle, the following changes should be made within the constitutional and legal system:

1. Introduction of classical parliamentary instead of the present parliamentary-president system in Serbia. This change would result in reducing the post of the President of the Republic to the representative level. President would be elected and released from his/her office by the People's Assembly, and the release would be subject to the prior finding of the Constitutional Court of Constitution breaching. President would not have powers to dissolve the Assembly, declare state of emergency, nor would he be empowered to put a delaying legislative veto.
2. The government would practically take over the entire executive power, including the powers to, under precisely stated constitutional conditions, dissolve the Assembly, by retaining the conditions stipulated in the FRY Constitution.
3. Political control of the Assembly over the government should be in detail defined by the Constitution. Apart from voting non-confidence to the government and ministers individually, member issue and interpellation would become a constitutional and not procedural institute. Government regulatory function should be more precisely defined by the Constitution in order to prevent current practice of the government to amend and even

change laws by decrees. Government members, in accordance with the Constitution, would neither be allowed to fulfil any other post (apart from ministerial), nor any other professional activity (managers, etc.)

4. Constitutional position of courts in the power share system should be strengthened in the sense that judges are appointed and released by the High Judicial Council with the majority members being high court judges. Thus, a dominant influence of political government bodies (Assembly and Government), i.e. ruling parties on the appointment of judges, which is now present, would be prevented. It is necessary to reduce significantly the influence of the Ministry of Justice on the organization and financial standing of courts.
5. Ombudsman (public attorney) should be introduced in the constitutional system, as an independent parliamentary institution to protect civil rights from, first of all, illegal acts of government bodies.

Dr Snezana Djordjevic, assistant professor

THE MAIN SUPPOSITION OF THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IS A RADICAL REFORM OF ECONOMIC AND POLITICAL SYSTEM OF THE STATE.

A) Economic system reform implies:

- privatization, changeover to market economy, radical reduction of state-economic intervention and leaving up many significant regulatory impacts to market;

B) Political system and state reform means:

- guaranteeing of human rights and freedoms, foundation of a state of law, decentralization, deconcentration and regionalization, state modernization (ideologically neutral, rational, unbiased and efficient) and professionalization.

On Types of Norms and Manner of Norm Application

Constitution and laws should determine basic rules, principles and intentions, and social subjects should be left enough freedom to arrange their government bodies, relations, finance, activities etc. In a best possible way and pursuant to given principles and rules. Laws being passed so far have been quite archaic and had characteristics of being norm over-setting thus preventing creativity and innovation in reality. Modern life is very dynamic, changeable and complex to arrange a norm successfully in its entirety. A modern state is forced to use, in order to perform management and carrying out of different tasks and posts successfully, creativity, knowledge and capabilities of different social subjects (of local self-government as well) because this way the best contribution is given to its development and increase of welfare.

Integration into modern world and Europe requires a modern concept of local self-government which is *poly-standard functional*, and more and more *entrepreneurial*.

Norm setting system should provide a modern system of local self-government and power being basis of democracy in a society and strengthening of a civil state. That would require:

1. Provision of sufficient autonomy of a local self-government, precisely stating and protecting original *competence* of the local self-government being sovereign in carrying out activities arising from the competence.
2. Making space for the development of *poly-standard system* that implies a) type and kind of local government unit, b) existence of specific plural and

multifarious network of government organization levels (municipality, district, town, region), c) partnership type of relations among the levels and d) existence of a flexible model of local government organization.

- a) In addition to municipalities as basic territorial communities, existence of different local communities should be provided: village, town, city, territorial and functional community etc. Municipality that is presently known with regard to its size, could be a good basis of a local self-government system. Search for the most adequate size is a process of balancing in market conditions and practice between a necessary democratic character of the community and a sufficient size in order to be a bearer of democratic development activities, initiatives and rendering adequate services to its citizens.
- b) The constitution should recognize a possibility, but not a liability to form districts, towns and the significance of economic and functional reasons and principles at and during selecting each of rule levels. I would again put an emphasis on the importance of economic processes in determining regional structure of Serbia, as well as the entire territorial organization (existence of districts, towns of different statuses etc.) and awareness that a territorial organization without functional justification can easily lead to over-institutionalization and over-bureaucratization. Such structure is expected to be functional and also asymmetric (as the case in the majority of developed countries is).
- c) It is to be determined in principle that the relations among different rule levels are first of all those of partners, and not hierarchical, that the central power must not interfere in local rule competence and that local rule is, just as central power is, subject to the control of constitutionality and legality of acts, activities and work of its bodies, officials and employees.
- d) Constitution and laws should ensure organizational and institutional flexibility of local rule organization model; for the beginning, it would be sufficient if local authorities are given a possibility to choose among the models: council-mayor, strong mayor-council and town manager council and left a general possibility of creating and involving some new arrangements and institutions. These normative solutions should be in accordance with the necessity of local power democratization, as well as professionalization, economy provision, success and efficiency in work of local bodies. And again, I would like to state the necessity to beware norm over-setting and over institutionalization (bureaucratization burden).

In the process of political and legal formation of specific institutions and arrangements, it is essential to take it as a continual process. For the

beginning, it is advisable to take only basic and really necessary institutions and develop sensitivity to market laws, requirements imposed by integration processes and certainly, being of prime importance, in this context observed needs of citizens, different communities and society as a whole. The principles of efficiency and of power cost price determining are unavoidable and of great importance.

- 3. It is necessary to provide sufficient financial autonomy (guarantee sufficient, reliable and permanent sources of revenues). Local governments and communities must not be any longer kept dependant either financially or in other ways. Field of finances, budget and allocation is certainly an important sphere of state and local government modernization, and thus adequately defined in our acts to become a source of successful functioning of the system in its entirety.

The entire taxation system should reflect partnership relations of the central and local rules of all levels in the distribution of goods and money (decentralized market redistribution model). Legislative system should make enough space for local government activities to attract capital to its territory and its further expansion.

Necessary support should be given to the practice of private-public or private partnerships as more and more present, and in some countries irreplaceable manner of local community involvement in economic development.

- 4. It is necessary to determine local elections basis:
 - a) at determining number, size and structure of electoral constituencies, efforts should be made to attain relative uniformity of electoral conditions for all citizens;
 - b) to emphasize the principle of provision of as adequate as possible representation of population of a given municipality (town) as to gender and social, cultural, educational and other characteristics;
 - c) state precisely and limit the role of political parties in the electoral process. Emphasize the creation of an assembly working in general interest and for public wellbeing of all citizens as the main goal of elections. Recommend forms of free mandate of municipal councilors.
- 5. Management model: by regulation and protection of the strategic and entrepreneurial management in the entire system and therefore in local communities, advantages of a modern, efficient and successful state and rule are provided. By regulating this matter, local community should be left

enough space to express all complexity of its functions and activities. Local rule is not any longer a mere passive receptor of development and economic tendencies and processes, but also an important bearer of the changes, their agitator and creator. Its type of organization is changed therefrom too – institutions are more flexible, knowledge of professionals is utilized, local initiative is encouraged, participation of citizens is encouraged and therefore local resources, potentials and talents of citizens are better utilized. This model and way of governance enhances chances for successful and relatively cheap solving of even very complex problems of modern local communities (particularly in cities).

Use of **advertisement** as an irreplaceable instrument in providing a set of objectively best quality and cheapest services should be encouraged.

There should be space made for the introduction of control mechanism and continual following up of all phases in creation, provision and rendering of services (criteria and norms drawing up).

Inclusion of a mechanism of flexible recompensation of employees according to performance (significant motivational mechanism).

Zoran Ivošević

COURTS IN DECENTRALISED AND REGIONALISED SERBIA

Hypothetical basis of regional judiciary is – a regional state. Regionalized Serbia could be constituted of: municipalities – as basic area units, districts – as subregionalized communities of municipalities and regions – as regional units of districts. The existing autonomous provinces (Vojvodina and Kosovo and Metohija) would cease to be cross-applications of the Constitution and become real and genuine territorial autonomies, being also regionalized themselves.

Regionalization of courts should be used for improvement of their work as well. That can be achieved if their organization is as follows: first instance courts, “a bottleneck” of judicial protection should start functioning; specialized courts take “their share” of the total quantity of matters; appellate courts take entire second instance competence; The Supreme Court of Serbia becomes cassation court; that court, at the top of judiciary system, is accompanied with province supreme courts.

A “bottleneck” of jurisdiction will become passable, if the entire initial general jurisdiction is divided between municipal and district courts. – Municipal courts will be relieved from more complex cases of civil and criminal matters, but will keep the entire out of court, land registry and notary matter. Thus, they would become second instance courts of basic rank to be founded for municipal areas. – District courts would lose their second instance competence and become solely first instance courts for more complex civil and criminal matters. They would be first instance courts of higher rank established for district areas. – Courts of special jurisdiction would be established on the district courts level: district commercial courts and district labour courts.

Second instance courts would be appellate courts to rule on appeals against all first instance courts and would have not first instance competence. Appellate courts of general jurisdiction would rule on appeals against district commercial courts awards and appellate labour courts – on appeals against district courts awards. Their rulings would be valid and possible to contest by extraordinary legal instruments only. Those courts would be established for districts.

Administrative cases, presently referred to the Supreme Court of Serbia and district courts, would be taken by administrative courts as special jurisdiction courts. They should be established for the territory of the Republic and for the territory of each province. Administrative court of the Republic would rule on legality of administrative acts passed on the basis of republic

regulations, as well as local regulations carrying out of which is not the competence of provincial bodies. Provincial administrative court would rule on the legality of administrative acts passed pursuant to provincial regulations, as well as local regulations carrying out of which is the competence of provincial bodies. Those courts would make effective awards that could be contested by extraordinary legal instruments only, unless otherwise anticipated by law.

Top judiciary of regionalized Serbia would be: the Republic Supreme Court – as the supreme court in the country, the Supreme Court of Vojvodina – as the supreme court of the Province of Vojvodina and the Supreme Court of Kosovo and Metohija – as the highest court of the Province of Kosovo and Metohija. Jurisdiction of the Republic Supreme Court would be all its territory, that is, the territory of provinces as well, but to an extent as determined by the rights and responsibilities as stipulated in the Constitution. Jurisdiction of the supreme court of a province would be over the territory of a province and within its rights and responsibilities as determined by the Constitution. All first instance and appellate courts in the country would apply republic regulations. First instance and appellate courts in provinces would apply, in addition to the republic regulations, provincial regulations as well. Local regulations would be applied by locally competent first instance courts and corresponding appellate courts. Extraordinary legal instruments against effective court rulings awarded pursuant to provincial regulations and local regulations in the province would be decided by the Supreme Court of the Republic. Extraordinary legal instruments against effective court rulings awarded pursuant to provincial regulations and local regulations in the province would be decided by the supreme court of a province. All supreme courts would be cassation courts.

As courts are state bodies, judicial power in a regional state must be a state function. It must be taken into account at judges appointment. The most appropriate for the power share system would be appointment of judges by a special non-parliamentary and non-governmental body – high judicial council. It should exist in the Republic and in provinces. The high judicial council in the Republic would appoint judges of all courts, except courts in provinces. The high judicial council of the Republic and the high judicial council of the province would jointly appoint judges of all courts in the province, except the supreme court of the province. Judges of the provincial supreme court would be appointed by the provincial high judicial council.

Prof. Dr. Marijana Pajvancic

PARLIAMENTARISM

Intra-parliamentary Life

Propositions closely relating to parliamentary life comprise inner organization of a parliament, as well as material and procedural parliamentary law. Proposals given require changes in normative-institutional basis of parliamentary life.

a. Bicameral instead mono-cameral assembly Instead mono-cameral, a bicameral assembly should be established. The assembly would consist of a house of citizens and a house of regional and autonomous communities. In a complex and interest heterogenous social community general representation cannot fully reflect all complexity of a social basis. Therefore, in addition to general representation, representation of territorial communities is necessary. Representation of territorial communities requires “recognition to every member of a political order of a narrower community to be a citizen of two communities functioning on two levels – regional and national” (K. Friedrich). Bicameralism represents a unique aspect of division of power within a parliament as legislative power is divided between houses. Decision making process in a bicameral parliament represents a specific form of lawmaker self-limitation. Finally, bicameralism introduces elements of consensus democracy into parliamentary life.

House of citizens is an expression for general representation and members are elected by relying on a principle of equality of electoral right and proportionate representing. The second house would be representation of territorial communities (Senate or the House of Provinces and Regions). Members of this house would be elected by representatives of regional provincial assemblies. Principle of representation remains proportionate (representatives are elected proportionately to the presence of political parties in regional and provincial assemblies). It is necessary to choose one of the principles of representing provinces and regions (equality-equal number of members from each province and equal number of members from each region, depending of the region size, population, economic strengths of the region and other).

Bicameralism as a principle should be introduced and on the level of provincial, regional assemblies, while local communities should be given a possibility to establish bicameral assemblies pursuant to their statutes, in case there is a need for that in a particular area.

b. Status of members in the assembly It is necessary to define the following

by the rules of procedure: people's representatives mandate verification procedure and particularly define the moment from which member assumes rights and duties of a member; obligation of members to participate in the work of the assembly and working bodies; obligation to ask permission from the assembly (and not from the president) to be absent from the session and sanctions in case of the rule breaching; incompatibility of a member post with other electoral or public posts to be stated; decision making on immunity rights of members should be determined as the exclusive right of the assembly (not and working bodies) independent on whether the assembly is in ordinary session or not; determine guarantees of material immunity of members in order to, in accordance with the principle of free mandate and right of a member to freely state his/her opinion in a parliamentary debate, protect the member from the loss of mandate due to intra-party disagreements.

c. **MPs groups** MPs groups and their status and participation in parliamentary life require a wider elaboration and a more precise definitions in the rules of procedure. That particularly refers to: a more precise stating of the nature of members' groups (form of internal organization of the assembly or organizational form of functioning of a political party in the assembly) and depending on that, defining of their status in the assembly; defining to rights and obligations of members' groups in parliamentary life, particularly in connection with proposals making, amendments making to deed proposals, participation in preparation of deed proposals; defining rights and obligations of presiding parliamentary groups, particularly in connection with: participation in discussion (plenary and in working bodies) on law projects, participation in agenda defining, participation in assembly work planning, powers with relation to requiring extraordinary assembly session, rights in procedures of resolving disputes between the assembly houses arising in the procedure of law passing, interpretation of rules of procedure, establishing of a special inter-party council to be comprised of members' groups representatives and the competence of which would be resolving of disputes between the houses in legislative procedure and other matters of parliamentary work, possible participation in the procedure of rules of procedure interpretation in case of a dispute on meaning of its norms, proposals drawing up in connection with assembly work planning and similar.

d. **Working bodies** In order to change the assembly working bodies practice being exercised so far, it is desirable to introduce several novelties in this segment assembly organization: reduce the total number of working bodies, form as permanent working bodies only those for the most necessary spheres; enable formation of temporary working bodies as more flexible and more

rational forms of assembly work with the aim of preparation of legislative proposals and their knowledgeable reviewing; involvement of experts in the preparation of law proposals by their inclusion in working bodies work, but without decision-making right; to enable formation of working bodies that would, under certain circumstances and in certain procedure, be empowered to undertake parliamentary investigation; in the rules of procedure state the role of working bodies in laws preparation; to enable to working bodies to insight and supervision over certain, exceptionally important areas of government policy; provide transparency of assembly working bodies.

e. **Assembly President and Assembly Vice-presidents** Position and powers of the assembly president and vice-president should particularly be changed: by reducing now very wide powers of the assembly president within a framework of the chairman powers; precisely state power of the assembly vice-presidents and define their more active role in assembly life; determine a principle of secret ballot casting on the election of assembly president and vice-president and enable candidates to compete for this post; if none of the candidates wins the required majority of votes, an obligation of nominating new candidates is to be stipulated.

f. **Proposals directed at assembly work improvement** Assembly work should be improved in more directions. Therefore there are more proposals with the aim of making assembly work closer to parliamentary practice criteria: fundamentally revise parliamentary procedures by introducing rules encouraging development of parliamentary democracy (e.g. rules of discussion, procedures of reconciliation, parliamentary minority rights protection and similar); divide and arrange essential parliamentary procedures (mandate verification; decision-making on immunity rights; different legislative procedures with regard to law type; adoption of assembly work plan and agenda determining); to introduce a practice of assembly work planning, particularly legislative activity planning; to democratize procedure of agenda determining and provide participation of assembly president, presidents of parliamentary groups and presidents of permanent working bodies in agenda determining; state the obligation (and sanctions for non-compliance) session convoking in periods of regular assembly session; state time (several times per session) and define length of time for members' questions; make optimum length of speech of members with a possibility of exceptions to the general rule if proposed by inter-party board consisting of persons in chairs of members groups; members groups presidents speaking on behalf on a member group, state opinions or explain proposals of a member group should be given priority in discussion and longer time for their speeches; state precise process rules and

criteria for course of discussion organizing (particularly when the assembly is plenary session) to make discussion fruitful and more rational (e.g. making distinction between subordinate and major proposals; giving advantage in discussion to major proposals (in relation to subordinate ones); separation of priority proposals and those allowing for delay; order of discussions and possible exceptions to the order of registering to participate in discussion; discussants interrupting, reply and similar); determine rules on deciding of the rules of procedure breaching during assembly debate, particularly when participants refer to the rules of procedure breaching and when there is a dispute on which regulations of the rules of procedure should be applied, i.e. if the rules of procedure are properly applied

g. **Legislative procedure** Legislative activity as the most important assembly competence deserves particular care. This activity of the assembly should be given particular attention, as it is a creative political activity the outcome of which are new legal rules having the most direct impact on society and its subjects. Therefore propositions for the change of the assembly practice of exercising legislative activity being applied so far are of essential importance not only for intra-parliamentary life, but also for all citizens. Proposals are particularly referring to: introduction of multi-level legislative procedure, enabling a better quality and more responsible exercising of the assembly legislative competence; establishing different (more strict and looser) legislative procedures depending on the type of law and contents of the issues regulated by the law (organic, constitutional, financial) and depending on vertical division of legislative power, as well as of the need to harmonize legislative policy (exclusive, general, basic laws); arrange parliamentary procedures enabling participation of citizens at laws passing (e.g. right to propose amendments, legislative referendum for constitutional laws); determine parliamentary procedures enabling participation of provinces and regions in exercising legislative activities of the republic assembly (e.g.) rights relating to laws proposals, rights relating to participation on other phases of legislative procedure); equalize the status of empowered law proposals makers in legislative procedure, particularly in the stage of legal proposal preparation; determine the rights of assembly minority in legislative procedure, particularly regarding the approach to law proposal given by assembly minority; determine the deadline for putting law proposal given to the assembly on the agenda; ensure a more significant role of working bodies in legislative procedure and enable forming of ad hoc working bodies for reviewing more important and more complex laws; determine the procedure of disputes between the houses settlement in case of law proposal being voted in different wordings in the two houses, as well as consequences in case the procedure of harmonizing does not

result in elimination of dispute between the houses, laws that cannot be passed in brief procedure are to be stated; introduce the institute of pre-signature.

h. **Rules of procedure** In addition to already stated propositions, it is necessary to specifically define the interpretation of the rules of procedure. This important task should be given to a special, permanent working body of the assembly the competence of which would be connected with the interpretation of the rules of procedure exclusively, or a permanent inter-party board comprising persons in chair of MPs groups, president and vice-presidents of the assembly.

Having in mind the contents of the proposals given, an expert work should be organized to draw up new rules of procedure for each of assembly houses, using critical observations regarding modern parliamentary practice in Serbia, as well as comparative experiences.

**LEGISLATIVE AND JUDICARY FUNCTION IN A
DECENTRALISTICALLY
STRUCTURED STATE**

1. Unlike horizontal division of authority on legislative judiciary and executive, decentralization represents vertical division of state authority to be independently carried out by bodies of different rank (central and autonomous). Opposite to centralization there is a centralization model with all authority of one kind assigned to central bodies only, therefore being exercised only by themselves and entirely on the territory of the entire state. Decentralization should be distinguished from deconcentration of power, the latter being only a technical means of centralization.

Having stated that FRY (more factually than legally, as the FRY Constitution contains numerous confederate elements) and Serbia are, both legally and factually, structured as centralized states, the author raises a question on the causes that have led to that and arguments for the one and the other model of state authority organization. According to him, the causes of authority centralization in our states are: a) open issue of national minorities, generating, after the collapse of the former party state, fierce conflicts between ethnicities, particularly in Kosovo and Metohija; b) unresolved relations between the two republics that formed a new federal state prior to clearly taking stand whether they were entering federation or commonwealth of states and c) decisiveness of the party in power to keep state authority for itself, irrespective of the will of citizens expressed in "free" multiparty elections it was forced to accept under the pressure of world political processes at the end of the '80s. Unwilling to solve basic living problems of life in a new common state and to seek real and durable solutions regarding the position of national minorities, relations between the republics, members of the federal state and to take the society into a new political order, people in power believed that all perils they themselves and the state are exposed to, would be eliminated by state power centralization. Thus, the regime prolonged its validity period, but made invaluable damage to the state and social interest.

The author's choice is decentralization of state power and its vertical division, not only between the republics, members of the common state, but also among political-territorial autonomies within them (provinces, districts, regions) and bodies of local self-government. To justify that state power organization model, he states numerous arguments, which are at the same time

reasons against unitary state and centralized power.

Those arguments are deduced mainly and first of all from disastrous results shown by the power centralization model in FRY in the previous decade. The author is of opinion that in the model opposite to state power decentralization it would be much easier to placate social tensions, establish social peace, create conditions for legitimate power constitution and regain state stability.

2. Every autonomy by logic and nature of things must have a legislative function. That is implied by the Greek word autonomy itself: *autos* (own) and *nomos* (law). The main property of every autonomous subject is the property of self-lawmaking. Provinces in Serbia (Vojvodina and Kosmet) lost their basic characteristics of being autonomous as the new 1990 Constitution of Serbia deprived them of legislative power. After these introductory statements, the author gives rules (to be guaranteed by constitution) for the share of legislative power among central bodies and bodies of autonomous units. First of those rules is that autonomous subjects carry out their legislative power within their competence determined by a previously made arrangement. An autonomous subject is not granted access to *exclusive legislative competence of central bodies* (army, central bodies power organization and similar), but under certain conditions it can intervene, by passing its laws in a part of a complete legislative competence of a central legislative body (e.g. if a central legislative body does not pass a law being its competence within a stated term as anticipated by Article 268, paragraph 3 of the SFRY Constitution). In the second part of the so called shared legislative competence, central bodies regulate by their laws legally only a part of stated social relations, passing general or basic laws, and autonomous units the rest to be legally regulated. That is the most important and the widest legislative competence of autonomy, on which an agreement, confirmed by the Constitution, is to be made prior to that. With regard to this competence there is a question of procedures that ensure the influence of autonomous subject in passing general or basic laws within the powers of the central legislative body, then the question of guarantees that supplementary legislature of autonomous units will not contravene the legislature of the central legislative body, problem of eliminating a danger of easy and arbitrary altering of laws dealing with autonomous subjects by the central legislative bodies, etc. Besides, the autonomy has and a so called original legislative competence, that is passing of complete laws independently of the will of the central bodies, arranging special relations inherent to an autonomous subject only, due to which autonomy is constituted, and that have nothing in common (e.g. some rights of national minorities). Finally, autonomous subjects can have and a possibly devolved

legislative competence, i.e. passing of some laws being within the competence of the central legislative body but devolved willingly by the body to the autonomy. Other rules for the share of legislative competence among central legislative bodies and legislative bodies of autonomous units are: provision of harmony between the laws of the autonomous unit and the laws of the central legislative body (by constitutional court intervention) and preventing the legislature of autonomous units to lead to closing and isolation of a part of state territory. In the end, an attitude on the issue whether political-territorial autonomies could have a part of constitutional powers as well is stated.

3. In the third part of the paper the author takes into consideration issues on decentralization of judicial function. His main message is a warning to be cautious: with vertical division of judicial power there should not be any haste prior to carrying out horizontal division of state power, i.e. dividing judicial power from other branches of state power, for, if otherwise, there is a danger of decentralized judicial power being taken by administrative power of autonomous unit, which is a mistake difficult to correct. Decentralization must not break the unity of judicial system and judicial independence (if it exists), i.e. supposition for its introduction (if it does not exist). Decentralization of judicial power must not be understood as a right of autonomous units to "its courts", but it has to be understood as a right of judiciary system to self-organization. Within the judicial power itself or with its decisive influence, all substantial issues on the organization of that leg of the state power should be solved. Under circumstances such as ours, there are not realistic conditions for judicial power decentralization, as its division from other kinds of state power on the global level has not been done.

As judicial power is according to its mere definition autonomous and independent, decentralization of that leg of power is limited, i.e. it can encompass only a small number of questions relating to the organization of courts and other judicial bodies. Those issues, according to the author, are: selection of judges, which could partially be left up to special bodies of autonomous units (and not to executive and legislative bodies of an autonomy, but to its special judicial bodies). Selection of jurors could be done by even more decentralized bodies of that type formed in a municipality or for several municipalities. Decentralization process should, by all means, comprise judicature as well be a part of executive power to an extent allowed by the horizontal power share principle. To that extent central bodies must share that power with the bodies of autonomous units. Finally, there is also a question of the organization of supreme courts which should have, if not their seats, than at least their departments (as anticipated by the 1963 SFRY Constitution) in autonomous units.

REGIONALISM, REGIONAL STATE AND PROBLEMS OF REGIONAL STRUCTURING OF SERBIA

Regionalism as a notion has been given a greater role and more pronounced significance in the course of the few last decades, both on internal and international plan. Within states it manifests first of all, but not solely, as a form of a political-territorial organization of state power aimed at their decentralization. On the international plan, it is however manifested through institutional links and cooperation of states geographically and/or politically close in order to jointly attain certain objectives and tasks in different spheres, such as political, economic, military, cultural etc.

Regionalism within states manifests in different aspects and forms and with different functions and tasks, but this paper is focused first of all on its role in a regional state organization. Namely, regions as territorial-political units of general competence can be a constituent part of a developed multi-level system of local self-government as a form of power decentralization both in a unitary and federal state, but they can also be a special form to territorial autonomy, being by its properties somewhere between a federal unit and highest level local self-government units.

Existence of different types and forms of territorial autonomy makes it more difficult to state more precisely its general notional definition, whereas dealing with that subject matter exceeds the framework of this paper, but there is a separate appendix to this project dealing with the autonomy of Vojvodina as one of the traditional forms of democratization of power in Serbia. However, regions discussed herein – the independence of which in relation to the central power reflects a maximally acceptable level of decentralization, reaching the very limits of country federalization – make structural elements of a special state organization known as regional state and reviewing the possibilities of organization of Serbia in accordance with such a form of state organization is in the focus of this work. Regional state is in its essence a mid-form between two classical forms of state organization: unitary state and federation. In the opinion of those approving it, it joins certain good sides both of unitary and federal state, and removes at the same time some weaknesses of both forms of state organization. Regional state, according to them, takes optimum care of peculiarities of individual parts of state territory and gives them right to own organization, but does not allow for a possibility of putting at stake state unity. It is therefore desirable to establish a regional state there where there are important reasons of historical, geographical, economic, ethnic and other nature requiring recognition of a special status to some areas of the state, being

beyond the status of highest level local self-government units status, but below the status of federal units.

The first regional state was founded in Italy in 1948, and next one three decades later in Spain, but the latter, according to the experts' opinion, was to a greater extent used as a starting point in efforts to build a theoretical model of regional state. It is not possible to give in this summary even a superficial insight into the structure and properties of the Italian and Spanish model (nor in the characteristics of some other interesting types of regionalization, as e.g. in Belgium, France etc.), but by all means, it should be stated that regionalism, particularly in Europe, is becoming more and more accepted concept of decentralization strengthening and democratization of state power, as well as improvement of institutionalized forms of international cooperation.

In FR Yugoslavia, however, we have been facing, particularly in the last decade a completely opposite tendency. In spite of a nominally existing decentralization of state power, i.e. formal existence of local self-government, autonomous provinces and federal units, in reality a more and more pronounced and accelerating process of utmost centralization has been underway. This is present on the federal state level, but even more noticeable and drastic in the Republic of Serbia, assuming sometimes an absurd extent. For that reason discussions and efforts within the majority of opposition political parties and knowledgeable public are becoming more and more frequent, aimed at achieving a genuine decentralization of a future state power system in Serbia and Yugoslavia. Lately, the attention has been more and more focused to Serbia only, due to current requests of Montenegro to reexamine and redefine relations on the federal state level and between the two federal units, with more and more evident efforts of Montenegro that a future union with Serbia is given a confederation character - that is, more or less tight alliance of two independent states. Besides, present situation in Kosovo gives rise to uncertainties, for although the province is formally still within the Republic of Serbia, it cannot exercise its power on the territory of Kosovo, and the 1244 Resolution of the United Nations anticipates establishing of substantial autonomy in Kosovo, being an expression difficult to get at the moment. Issues under consideration in this paper are, for the reasons mentioned, limited to the Republic of Serbia only, leaving the status of Kosovo aside, as the contents and form of "substantial autonomy" will be determined afterwards during negotiations of "interested parties".

Requests for decentralization of power in Serbia, being more and more frequent in political and expert public are explained by the need for essential democratization of the state and society which would ensure as complete as possible participation of citizens in management of public affairs and rights of narrower political-territorial units to enjoy a significant level of autonomy in

relation to the central state power. Differences in attitudes among parties and experts are, nevertheless, manifested both regarding the form of state organization within which decentralization is to be attained, and regarding its nature, form and extent. In the given sense, three basic determinations are evident: there are, on the one hand, those advocating of unitary state with more or less developed local self-government, then, on the other hand, those advocating regional state, which should, according to some opinions, have three-legged, and according to the others four-legged political-territorial structure and finally, those advocating federalization of Serbia with significant role of local self-government.

Without going into a more detailed explanation of the mentioned basic orientations, some of which are only formulated in a form of general attitudes by their advocates, without elaborated relevant details, standpoint taken and explained in this paper is a contribution to the concept of regional state with developed four-legged political-territorial structure.

Problems arising and questions requiring answer from this standpoint are:

1. What status should regions in Serbia as a regional state be given? 2. According to which criteria and which way are the regions formed? 3. What competence do regions have? 4. What is power organization in regions like? 5. What kinds of legal acts are passed by government bodies in a region and what is their place in the hierarchy of legal acts in the legal system of the state? 6. How do regions provide their funds? 7. What is the position of local self-government in a regional state and what is its organizational structure like? 8. What are the forms and ways of participation of regions in exercising central power? 9. What kind of participation do regions have in the change of the Constitution of the central state? Answers to these questions are given in a summarized form further on in the text.

1. Having in mind that regional state is a kind of median solution between classical unitary and federal organization and that regions should enjoy special status within the territorial organization of power state beyond the status of highest level local self-government units, and below the status of a federal unit, we are of opinion that in Serbia as a regional state, the status of regions should denote a maximally acceptable level of decentralization – at the very borderline of federalization. In other words, the status of regions should be primarily determined by characteristics of federal units but without sovereign prerogatives they are assigned, particularly in so called loose federations.
2. When dividing Serbia into regions, certain criteria should be taken into account, which would – not in their entirety – but due to special

significance some of them have and interference of a great number in certain areas, represent natural and logical basis for regions formation. Criteria that should be taken into account are: a) reasons of historical and traditional character present in some parts of the territory of Serbia; b) specific characteristics in culture, customs and mentality of population of particular areas; c) multi-ethnic composition of population present to a significant extent; d) inter-connection of areas making an economic whole capable of functioning on the basis of own sources of income and e) a desirable criterion would be at least approximately equalized population in each region, i.e. avoidance of drastic disproportions in this respect. Based on the criteria stated, to the author's opinion, natural division of Serbia would be into 5 or 6 regions comprising the area of Vojvodina, north-west, south-east and central Serbia, as well as the city of Beograd, and the sixth region could be the area of Sandzak. Existence and names of the regions would be stipulated in the Constitution of Serbia and their borders determined by constitutional law, with a possibility of minor changes of borders in case population of border territories of a region by a referendum decides to join a neighbouring region, but under the condition that the neighbouring region and the parliament of the central state give consent for annexation by means of a constitutional act on regions borders amendment.

3. Division of competence between the regions and the central state is, of course, among most important and most delicate issues of regional organization of state. In unitary state, local self-government units are, by its constitution, but primarily by acts, assigned those competence central power wants to devolve. In federation, competence division has to be made by the federal state constitution exclusively, in the greatest number of them by listing federation competence, and the rest being assigned to federal units. In other words, the starting point is supposition of federal units competence. In regional state as well, competence of regions has to be determined by constitution, but there is no common belief among experts whether the starting point should be competence supposition in favour of central state or in favour of regions. According to the author, the second attitude is more acceptable under the condition that the constitution, in addition to classic exclusive central state competence in the sphere of defence, foreign policy, security, monetary, foreign currency and custom system, legal system and similar, lists a relatively wide array of common, i.e. mixed competences with different solutions of participation of central and regional power in their exercising.

1. Basic power structure in regions would comprise a regional parliament, regional government, high judicial council of the regions and administrative bodies. The regional parliament would consist of two houses: council of citizens and council of subregional communities. Council of citizens would be a representative body elected in general direct elections for a 4-year period, with a proportionate system applied. Council of subregional communities would be comprised of 5 or 6 representatives elected by each subregion assembly formed in a region. The regional parliament would promulgate and amend regional constitution and other regulations, but constitutional acts and some expressly anticipated decisions would be made by a two thirds majority and other regulations by simple majority in both houses. In relations between the regional parliament and regional government assembly system would be applied, meaning that the government would be replaced by the parliament to which it would be accountable, without a possibility of the government opposing the parliament by threatening it would be dismissed prior to its mandate expiration. In the sphere of judicature, courts in the regions would be a part of a single judiciary system of the central state, but on the territory of regions there would be appellate and a supreme court on the central state level. First instance courts would exist in municipalities and subregions. High court council of regions would by its composition be a non-parliamentary and non-governmental body. It would, together with the high court council or the republic, appoint judges of all courts in the region and with its proposals take part in the appointment of judges of the constitutional and supreme court. The regional parliament would appoint a regional ombudsman to perform a post of legality and citizens' rights protector, partly independently and partly in cooperation with the central state ombudsman. Each region would enjoy entire freedom in independent organization of administrative bodies network in accordance with its needs and competence.
2. In normative competence domain, regions would pass their basic constitutive act-regional constitution. Its proclamation would not require any previous approval or additional confirmation by a central state body. Its provisions could only be contested, after becoming effective, before the constitutional court and central state court. Within their exclusive competence domain, regions would pass regional laws which would have to be in compliance with the regional constitution and the constitution of the central state. When common, i.e. mixed competence with the central state is concerned, as well as with competence devolved by the central state, regional laws would have to be compliant with legal provisions of the

central state but superior to its sublegal deeds.

3. Having in mind numerous multifarious and significant competences of the regions, it is obvious that their exercising requires significant funds. Therefore it is necessary that regions dispose of their own revenues in the form of regional taxes, kinds of which should be precisely stated in the regional constitution. Besides, regions should participate significantly in the central state tax revenues paid in their territory. One of the sources of income of regions should be duties they should rightfully impose for carrying out certain activities in their area. In addition to that, regions budget would collect regional property revenues. Finally, regions should be given a possibility to, in case of need, refer to the central state for loan and credit grants.
4. Defining the position of local self-management in regional state is a complex issue and allows for different solutions. It has already been mentioned that among those advocating regional state some are for a three-legged and the others for a four-legged territorial-political state structure. Former have in mind existence of municipalities as units of local self-government of regions as autonomous constitutive elements of regional state and a central state. The latter introduce sub region between municipalities and regions, another higher level of local self-government, which, however, has to some extent a specific characteristic due to which it to some extent comes out of a framework of a traditionally understood local self-government, which is yet to be discussed.

A sub-region would consist of voluntarily associated basic units of local self-government (in average about ten of present municipalities) but it would on subsidiarity principle be given responsibility to make decisions and carry out activities being a domain of exclusive competence of local self-government when it contributes to a better realization of common interests, greater efficiency and economy. Besides, due to a different number of municipalities to be associated into sub-regions, some minorities living in Serbia on a compact area could be given an opportunity to cherish their cultural identity more successfully and to take a better care of an overall development of their community.

Position and organization of power in a sub-region would be regulated by legal deeds on local self-government to be a shared competence between a central state and a region. Sub-regions would, in a similar way, as basic units of local self-government, have mono-cameral representative body, a sub-region assembly, executive board and necessary government bodies. Their activity would be primarily finances from municipalities budget, and

to a lesser extent from regions budget.

Significant powers of sub-region assembly would be a right to appoint 5 (or 6) of its representatives in regional parliament sub-regional communities house and 1 representative in the central state parliament region house. The right of sub-regions to be represented this way and participate in governing the region and central state would be a special characteristic to make local self-government in regional state different even from developed systems of local self-government in unitary and federal states.

5. Participation of regions in central power exercising is among more essential elements of a regional state. Their role should, first of all, although not exclusively, be manifested in formation and work of the central state parliament, in the procedure of state president appointment and removal from power, in participation in government and in maintaining relations between the central parliament and the government, in the appointment of judges of supreme and constitutional court, as well as in participation in the central state constitution changing. The supreme legislative body in Serbia as a regional state would be comprised of two houses: house of citizens and house of regions. Representatives in the house of citizens would be elected according to proportionate system on general and direct elections for a four-year period, with a possibility of electoral units overlapping with regions territories. The house of regions would be comprised of 4 representatives from each region to be elected on a joint session of both houses, regional parliament and of one representative from each sub-region, elected by a sub-regional assembly. Number of representatives from different regions would not therefore be the same, but the differences would not be of greater significance. Decisions would be made in a majority of cases by simple majority in both houses, with mandatory presence of a half of the total number of representatives elected, and only exceptionally by absolute majority out of the total number of representatives, in some cases on separated sessions and in some cases on a joint session of both houses. Two-third majority of votes out of the total number of representatives elected in each of the houses would be required only when the central state constitution is changed. President of the republic would be elected for a five-year period without a possibility of mandate renewal on a joint session of both parliament houses by absolute majority. His functions would, mainly, be of ceremonial nature. In any case not being a ceremonial representative activity, for exercising determined constitutional powers, a pre-signature of prime minister would be required. Central government would be elected by the house of citizens

itself and it would be accountable for its work before that house solely, being a solution accepted by a majority of countries with parliamentary system. House of regions would not, therefore take part in formation and removal of the government, but, on the other hand, speaking about the right of a government to dissolve a parliament (which is a way of resuming balance between legislative and executive power), dissolving would apply to the house of citizens only. With regard to judicature, which, by its nature should be independent in relation to legislative and executive power and the system of which should be uniform for the entire country, the role of regions would be, on the central state level, a cooperation of the high judicial council of regions with the high judicial council of the central state in the procedure of judges of the constitutional and supreme court appointment through possible candidates proposing. Composition of the high judicial council of the central state would be, just as of the respective body in the region, of non-parliamentary and non-governmental character.

6. It has already been mentioned that a two-third majority in both houses is required for changing the constitution of the central state. However, it is only a part of an answer to the question what the participation of the regions in changing the mentioned constitution should be like. It is necessary, namely, to empower the regions to propose on the change of the central state constitution. The right to propose on the changes of the constitution should by all means be granted to the regions-but the question is whether to grant such right to each region individually or to make it valid only if proposed by two or three regions at least. The latter solution seems more rational, but the number of proposing regions should be at least two of five or three of six established regions, the proposals of which would be given in the form of appropriate approved decisions of their parliaments. This summary presents, in a very simplified form, only basic attitudes on a number of exceptionally important and complex issues of significance for all who are of opinion that establishing of a regional state in Serbia is a desirable objective.

Prof Dr Tihomir M. Šuvakov

ECONOMIC-REGIONAL BASE OF DECENTRALIZATION

1. Phenomenon of Decentralization, from Economic Aspect

Efficiency of decentralization modality is measured by a degree of the attainment of democratic objectives and results achieved in the sphere of economy. Due to that, a compatibility of a decentralization model within a political system and a model of the economic system of a state is necessary. So, e.g. if an economic system proclaims market option of functioning, which primarily implies competition among economic subjects, then it is important that the political system has the same character, i.e. that a political market is constituted on which there is a competition among political parties which, through what is offered in their programs win or lose elections, i.e. come to power or descend.

In perceiving the efficiency of decentralization mechanism in the sphere of economy, two directions of its manifesting are particularly important; one is functional, implying freedom of movement of work and capital **within branches and sectors**, and the **other is in regional trends**, with the latter being expected effectuating a combination of production factors in as many spots on a territory – area as possible (just as according to the Huygens's wave theory any spot of still surface can generate new waves), which should, if the given result is a magnified new value, be in the interest of both a part and the whole.

2. Factors and Range of Regional Preferences

Regional preferences (inclinations) of individuals and subsequently of a community, too are a stratified category, i.e. they are being formed under the impact of several factors to be identified. Secondly, it is realistic to suppose that regional preferences have their range and that cannot be perceived in a totalitarian way, for in that case meeting of overall needs, interests and desires of people would be denied and depleted. Therefore, total preferences can be represented by concentric circles a person aspires to for this or that motive. That then refers to the necessity of establishing harmonized possibilities of work and capital flow movements from narrower to wider, and vice versa, concentric circles.

a) Arguments of Regional Identity

Territorial and spatial surrounding, natural and social ambience create with a majority of people a feeling of belonging to the environment, being, undoubtedly an argument in favor of **regional identity** existence. Numerous features manifest and confirm that, to start with a dialect and folklore up to differences in manner of work (land cultivation, trade practices, i.e. business attitudes in general), therefore, in lifestyle, it can be said.

Fulfillment of previously mentioned interests is to a great extent determined by conditions and possibilities of an environment itself within a region, therefore, **what and to what extent natural and social resources offer**, and after that, **who and how manages them**. Due to causative-consequential and interacting links, own interests of individuals are linked to the interests of a region people identify themselves with and accordingly, they expect to be subjects of the processes. Aside from economic motives, there are ecological and other reasons of regional subjectivity of people.

b) Regional Identity and State Identity

In the base of the state identity, interests of people also have to be recognized to meet significant work and life needs in a wider environment, for which regional »framework« is insufficient; security and defence factor, market size, tradition, continuity, international standards to statehood and other. These mentioned, as well as other reasons refer us to establishing of complementary relations of the two poles, for it should be recognized that for an entirely modern state infrastructure region is not optimum. But it is for a significant part of the functions citizens are vitally interested in and for that reason should not be deprived of them.

c) National, Regional and State Identity

It should be noted that a **nationally homogenous region does not automatically have to provide a balance of regional identity and state identity**. That is a significant finding, and it results from it that a solution of harmonization should be sought in civilization heritage i.e. democracy in politics and in economy. Centralist-unitarian concepts of state organization, either aware of that or not, not seldom, generate nationalism or latent regionalism, i.e. disharmony between regional identity and state identity.

3. Operationalization of Regional Preferences

a) Necessity of Establishing Regional Units in the Organization of a Modern State

Contemporary economic and political systems of European countries in particular (and they should be our model in that respect as well) identify systems of regional units; most frequently they are three-tiered and somewhere four-tiered levels of regional units. Namely, in addition to a state which, conditionally said, is being identified as the widest regional unit, region is what follows as a narrower one and local level is the narrowest, third regional unit. All those levels of regional units are delegated a certain level of power, i.e. competence.

Concluding Comment regarding the Examples of Regional Economic Policies of European Countries

Presented examples of regional economic policies certainly indicate that those mechanisms are present today in all developed European countries (in other as well) and that they have been defined and established on the basis of the highest legal acts (Constitution, constitutional law and similar).

Regional economic policies seem to be an unavoidable reply to categoric request of people – inhabitants (citizens to approximately the same conditions of work and life) irrespective of spots in space they are in, from these or those reasons, and if contrary to that, those who do not have such conditions move towards the spots in space where it is better. But, those migrations then create new problems resulting from superconcentration and due to that, regional balance represents for every government (and for every political party coming to power) a task which has to be seriously worked on. Namely, the »argument of fairness« cannot be ignored any more, once having been accepted (expressing the stand that deep inequality is socially unacceptable and morally unfair) and also the »argument of economic efficiency and rationality« the sense of which is in the belief that unequal regional distribution of production factors and their combinations (production) prevents the economy (of a state) to obtain the effects of available potentials within the spots of the state territory.

4. Identification of Regions in Serbia, Socio-economic Arguments

If a three-tier system of establishing regional units is taken as rational for our system, then I want to point out here, too, the significance of regions as a central link of a regional chain which is to have a significant transition role of

establishing and enriching economic trends reinforcing the material base of the overall system

By accepting the criteria of D. Janca, deemed relevant for identifying and defining regions and implementing them to the situation in Serbia, I, nevertheless, reached a conclusion that it is justifiable to identify not 6 and 7 regions and these are:

1. Region of Vojvodina
2. Region of Beograd
3. Central Region
4. North-western Region
5. North-eastern Region
6. South-eastern Region and
7. Region of Raška

All of the listed regions satisfy several criteria, but first of all enable a compatible formation of our regional level on the basis of »associated« narrower regional units offering a common denominator of **internal homogeneousness** as a significant dimension a region should fulfil. Of course, it is already at first sight convincing enough in the case of Vojvodina, Region of Beograd, Central Region, Region of Raska, as well as of the others. It is important to point out the following when the proposed regions are concerned:

- 1) Out of 7 proposed regions, there are university centers in 4 of them, and in others there are some of faculties and high schools, which is important from the aspect of emanation from those institutions to the development on a region.
- 2) Capacities in primary, secondary and tertiary sector are found in every of the proposed regions, which is important for enlargement and strengthening of total development nuclei of the regions.
- 3) Each of the mentioned regions has a greater or smaller number of firms involved in export, i.e. has experience in being present on foreign markets.
- 4) In each of the regions there are auto-transport firms, which is important for the flow of commodities, as well as for the transport of manpower – passengers. There is road and railroad transport network, which has not

been in good condition in the course of the previous years but it could and has to be reconstructed.

- 5) In each of the regions there is a more or less developed network of trade firms (both retail and wholesale) and
- 6) In each of the regions there are banks with their branches, with greater or smaller potential, but they can and have to be promoters of the support to development programs.

Modalities of inter-regional cooperation have to be founded on the cooperation of the companies of different regions, **starting from the process of a more intensive labor division**, both of old production programs and of those to take place. The mentioned more intensive and more dispersed labor division is what should give effects towards productivity increase and increase of market competitiveness of manufactured goods, through reductions in cost price. Understandably, all that requires business inventiveness and resourcefulness which should be features of the specialists in charge of and managing region development.

5. On Defining a Strategy of Vojvodina Regional Development

a) Strategy Defining Principles

In my opinion, in the strategy of defining regional structure of Serbia as a state, the most acceptable is a three-tier model of a regional unit, i.e. of a state as the widest regional unit, region as a narrower unit and sub-region (municipality) as a local – the narrowest regional unit **and it is justifiable always to take Vojvodina as a unique region**. Thus, decomposing, i.e. regional restructuring (instead) of a unique region of Vojvodina according to geographic criteria to Backa, Banat and Srem, is not rational and there is no justification for that. For regions defined that way are less and less arguments for a successful representation of macro-differences, as processes of socio-economic development, in this region, have strengthened links among the stated geographic terms, strengthening that way the wider dimension itself **due to greater similarities than differences** within the regions of Vojvodina. Having in mind that regional structure should be compatible with decentralization mechanisms and that this way they commonly contribute to better result of democracy and market orientation, Vojvodina **should choose a polycentric development**. That implies that it undertakes the function (role) of animating and supporting any spot in this region which could generate commercially successful production and business programs which increase newly created

values, also enabling life quality (standard) increase. Polycentric development is the best answer therefore and for both democratic and market demands, but also the most favorable model from the aspect of protection from centralization and bureaucratization.

Polycentric development of Vojvodina, as a regional development modality, implies production and business programs not only from secondary, but also from tertiary and quarterly sector.

Strategic utilization of capital (capital goods) requires defining and operationalizing the following: (1) attitude towards the existing capital goods of significant value in Vojvodina, and many are out of operation (or function only partially), i.e. they do not bring adequate market yields; and 1 have in mind capacities in industry, construction industry, transport, trade, catering industry, tourism etc. In the processes of legal privatization, solutions for full mobilization and full utilization of capital goods should be sought. (2) Attitude towards new investments. Small and medium-size companies the activities of which are based on the programs of state-of-the-art engineering and technology should be stimulated because it is possible in the towns of Vojvodina (Novi Sad, Subotica, Sombor, Vrbas, Zrenjanin, Pancevo, Kikinda, Vrsac, Sremska Mitrovica, Ruma etc.) as there is a tradition in industrial programs, qualified manpower, faculties or institutes, successful entrepreneurs etc. Provincial secretariats for economy, agriculture, finances as well as other respective municipal services should have the role of the initiators of new programs, i.e. define a scenario for, e.g. a thousand small and mid-size firms (annually or for several years) **on the basis of the surveyed potential demand** (based on findings of business banks, chambers of economy, faculties, opinion polls and of potential supply of individual private and associated – share capital) with credit investment support of business banking and certain funds.

Prof. dr Alpar Lošnc

THE DIFFICULTIES OF THE FORMING OF CULTURAL IDENTITY

The starting point of this article is the importance of the difference between regional identity and decentralization-processes. The author, especially, treats the meanings of this distinction in relation to Vojvodina. Decentralization-process is based on the distribution of the government competencies. Regional identity is connected to the broad consensus amongst societal agents. The author emphasizes that the territorial decentralization is not equated with the regional consensus. Taking in account the possible sources of the identity of Vojvodina (tradition, metanational framework, territorial autonomy, Euro regionalism, sphere of economics), the author points out the cultural identity of Vojvodina as the structural basis of the regionalism. More precisely, the components of cultural pluralism and the institutionalization of the cultural differences appear to be the structural background of the regional identity of Vojvodina. Cultural identity is not to be imposed by the top-down style, but by the plethora of civil associations, temporarily implemented cooperation-like processes, minority rights and multicultural ties.

**EUROPEAN CONCEPTS OF REGIONALISM
SURVEY AND ANALYSIS**

Processes of decentralization and integration significantly marked several past decades of the development of European countries. When talking about decentralization, the importance of regionalization is particularly stressed, which, in addition to the existing central and local authorities, introduces a new intermediate level, which under certain circumstances can lead to the creation of new type of state – regional state. That classic perception of regionalization has meanwhile proved to be too narrow, due to numerous different models we are being offered by modern practice, altogether testifying of an entirely changed approach to the internal structure of a state community and the principle of sovereignty. A broader understanding of that notion namely, directs to other types of territorial organization of a state, including and wide range of institutions and powers, of slight or more significant degree of autonomy, which do not necessarily have to be included in the power system of a state. Such plurality of autonomies being now present on the European scene, however, is not static, because regionalization is a process and not a state determined once forever requiring adapting of a traditional organization of a state to its surrounding. Exactly on that line a logic of regionalization and incentives for the integration of Europe meet.

One of the basic postulates of the project of Europe unification lies in opposing the principles of subsidiarity, pluralism and authentic democratic organization of society in a centralized and unitary state of Jacobin tradition. An alternative to such a state is a strong regionalist movement, which is contributing to a modern architecture of society, loose and stratified with the presumed different levels of decision-making and the implied autonomy of its subjects aimed at better identification of their interests. In other words, infra-national federalism (i.e. regionalism) is conditioned by supranational structure of the integrated Europe, with which limitations of up until now valid concept of national sovereignty are being overcome.

In numerous motives determining states to accept regionalization political, economic and historic moments are intertwined. In some cases such an initiative resulted from a tendency to overcome difficulties inherited from the previous period of an absorbing centralism, which was not seldom accompanied by an authoritarian rule. Historic tradition of the regionalist movement facilitates a potential distribution of powers and makes it more authentic because it is initiated by local communities on a given area. A wish to

preserve cultural, ethnic or linguistic distinctions in order to improve inter-ethnic relations can also influence a commitment to regionalization, making it sometimes exceptionally complex..

Economic objective is present in all regionalization types, as the economic development of certain areas, particularly when they are of peripheral importance, is a strong stimulus for dispersion of powers necessary to manage economic and financial resources.

Different historic and social contexts in which regionalization of some countries takes place, as well as different motivation, indicates that there is no model of European regionalization, and that regionalization is almost in no case an outcome of one specific aim. However, when talking about Western European countries which have made a great advance in this process, there are, conditionally said, three types of regionalization. The first concept being present both in unitary and federal states, does not introduce new, but adapts present institutions to the anticipated objectives of regionalization. The existing power level mainly refers to a type of area (county) having a dual function: it does some tasks u favor of the state, and of local authorities as well, having their representatives in county bodies. Such type is present in Sweden, where, on power level, a governor as a representative of a state and a county council representing the interests of a local community, successfully coexist, with their relation being conditioned by a kind of a mutual control and responsibility. A similar system was accepted in Holland, where a province council is chaired by a Queen's commissioner having, however, limited powers. Great Britain belongs to this group of countries only by the genesis of its process of transformation and today it has come close to the concept of a regional or federal state.

Regional decentralization is the second concept reducing regions to a kind of local self-government the powers of which cover actually wider geographic areas. In France, regions have a status equal to municipalities or departments generating no powers and contrary to that has not been anticipated by the Constitution. Their competences were reduced to expanse planning but have additionally been widened, although not significantly. Similar principles are recognized in the Portuguese project of regionalization, too, which, however, has not been implemented due to the lack of the wider public support. Regionalization implying institutionalization of regions and their incorporating into power structure by giving a high level of autonomy, which sometimes reaches a level characteristic of federal units, is the third possible form of regionalization. Creation of regions with actual political and financial autonomy with the right of participation in decision-making on the central level also requires sometimes additional complex structure of a sub-regional or local level thus influencing the final form of state organization. Spain was the most

consistent in applying that concept by creating 17 autonomous communities with exceptionally high legislative powers, own parliament, government and court, right to use own emblems and language as well as with certain competences in the work of the national parliament. Italy, too belongs to the same group. It limited legislative and other powers of its regions to a great extent, but showed great sensitivity to the diversity of regions and their needs and introduced regions with special powers. Finally, the last form is the one followed by Belgium basing its federal community of regions and linguistic communities on resolving inter-ethnic tension between the Flemish and Valois population.

The significance of regionalization is also accepted in the countries in transition and the actual progress has been made in Poland and Czech Republic.

Generally speaking, regionalization problem lies in the fact that different segments of society and state often show great mistrust and resistance to its application. Central rule takes it as an attack to state sovereignty and local authorities see in regions their potential competition. In multi-ethnic environments, minorities expect regionalization to bring first of all a kind of minority territorial autonomy, whereas the majority see it as a possibility of disintegrating the majority population.

Lack of models and present dilemmas showed that there was a need of regulating the matter on the international level. The Council of Europe thus adopted the Draft European Charter on Regional Self-government representing a minimum framework for the recognition and identification of the principles of regional self-government. What that but other documents of European institutions indicate as well, is a clear affirmation of regionalization and its potential, becoming a part of a vehicle for determining the level of democratization of a particular country.

SADRŽAJ

PREDGOVOR.....	5
<i>Desimir Tošić</i>	
OPŠTI PROBLEMI CENTRALISTIČKI UREĐENE DRŽAVE I POTREBA DECENTRALIZACIJE SRBIJE – SA KONKRETNIM PREDLOZIMA.....	7
<i>Dr. Stanko Pihler</i>	
AUTONOMIJA VOJVODINE KAO KONSTITUCIONALNI PROBLEM.....	25
<i>Slobodan Vučetić</i>	
NAČELO PODELE VLASTI I USTAVNO-PRAVNE GARANCIJE ZA NJEGOV SPROVOĐENJE.....	37
<i>Doc. dr. Snežana Đorđević</i>	
REFORMA I MODERNIZACIJA SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVA.....	47
<i>Dr Zoran Ivošević</i>	
SUDOVI U DECENTRALIZOVANOJ I REGIONALIZOVANOJ SRBIJI.....	69
<i>Prof. dr Marijana Pajvančić</i>	
PARLAMENTARIZAM.....	79
<i>Prof. dr Momčilo Grubač</i>	
ZAKONODAVNA I SUDSKA FUNKCIJA U DECENTRALISTIČKI UREĐENOJ DRŽAVI.....	101
<i>Prof. dr Dejan Janča</i>	
REGIONALIZAM, REGIONALNA DRŽAVA I PROBLEMI REGIONALNOG UREDJENJA SRBIJE.....	113
<i>Prof. dr Tihomir M. Šuvakov</i>	
EKONOMSKO-REGIONALNA PODLOGA DECENTRALIZACIJE.....	121
<i>Prof. dr Alpar Lošnc</i>	
TESKOĆE UOBLIČAVANJA KULTURNOG IDENTITETA.....	149
<i>Dr Nadia Skenderović Ćuk</i>	
EVROPSKE KONCEPCIJE REGIONALIZMA – PREGLED I ANALIZA.....	163
CONSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF THE DECENTRALIZATION OF SERBIA AND AUTONOMY OF VOJVODINA (SUMMARY).....	185

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотека Матице српске , Нови Сад

35 . 071 . 6 (497 . 11) (082)
35 . 071 . 6 (497 . 113) (082)

ЦЕНТАР за регионализам (Нови Сад)

Ustavno pravni okvir decentralizacije Srbije i
autonomije Vojvodine : rad članova eksperetskog tima
Centra za regionalizam. – Novi Sad : Centar za
regionalizam, 2001 (Novi Sad : Willy) . – 232 str. ;
26 cm

Summary: Constitutional and legal framework of the decentralization
of Serbia and autonomy of Vojvodina.

а) Државна управа - Децентрализација - Србија -
Зборници б) Државна управа - Децентрализација -
Војводина - Зборници