



**DECENTRALIZACIJA U KONTEKSTU NOVOG  
USTAVA SRBIJE I EU INTEGRACIJA**

Izdavač:  
Centar za regionalizam, Novi Sad

Za izdavača:  
Aleksandar Popov

Štampa:  
Štamparija WILLY, Novi Sad

# DECENTRALIZACIJA U KONTEKSTU NOVOG USTAVA SRBIJE I EU INTEGRACIJA

Novi Sad, 2008.

Objavljivanje ove publikacije omogućeno je uz podršku američkog naroda kroz donaciju USAID-a br. 169-A-0006-00104-00. Mišljenja izneta u ovoj publikaciji su izneta od strane autora i nužno ne oslikavaju mišljenje ISC-a, USAID-a ili Američke vlade.





Prof. dr **Jovan Komšić**  
Departman za evropsku ekonomiju i biznis, Novi Sad  
Ekonomski fakultet, Subotica

## DECENTRALIZACIJA I REGIONALIZACIJA U PROGRAMIMA RELEVANTNIH POLITIČKIH PARTIJA SRBIJE

Racionalno prosuđivanje problema decentralizacije, po uzoru na staru latinsku izreku *Sine ira et studio* ("Bez ljutnje i simpatije"), nije lako ni za ljude kojima je nepristrasna analiza mera profesionalnog digniteta. Ova tema podložna je, kao malo koja druga, emocijama, predrasudama, interesnim računicama moći i dobiti i manipulacijama, koje se odvijaju iza izloga punog krupnih reči i izliva odanosti vrhunaravnim vrednostima političke zajednice. Ipak, skloni smo oceni da, za razliku od prethodnih ciklusa, aktuelna etapa transformacija države i javne uprave u Evropi nije tako neodređena u pogledu odgovora na pitanje: postoji li čvršća veza između demokratije i decentralizacije? Naše je stanovište da, danas, mirne duše možemo reći kako takva veza doista postoji.

Potrudimo se, zato, da u ovom tekstu pokažemo kako, počev od sedamdesetih godina prošlog veka, sadržaji i načini prevladavanja krize klasične (komandne) državne uprave i posustale demokratije potvrđuju nešto što je još pre skoro dva veka sjajno poentirao Tokvil (*Alexis de Tocqueville*) zapisavši sledeće: "Što se mene tiče, ne mogu da zamislim da bi neka nacija mogla živeti, a naročito ne prosperirati, bez snažne centralizovane vlasti. Ali mislim da je upravni centralizam kadar samo da oslabi narode koji mu se potčine, jer neprestano teži da u njima umanjí građansku svest". Ove i niz drugih činjenica navele su Tokvila da kaže i ovo: "Verujem da su *pokrajinske institucije korisne svim narodima; ali čini mi se da nijednome nisu toliko stvarno potrebne kao onome čije je društveno uređenje demokratsko...* Samo oni narodi koji imaju malo ili nimalo pokrajinskih institucija poriču njihovu korisnost; to će reći da *samo oni koji stvar ne poznaju o njoj loše govore...*" (Tokvil, 1990: 79, 85-87; kurziv J. K.).

Na tragu navedenih razmišljanja, dakle, zadatak ovog teksta može se shvatiti i kao svojevrsna provera zrelosti tranzicione demokratije u Srbiji, uz pomoć vrlo senzibilnih i značajnih indikatora. Držimo da su upravo programske ideje političkih partija takav pouzdani "lakmus papir". Koliko je posredi ono što Tokvil zove (ne)poznavanjem "stvari", kao što su podela moći posredstvom pokrajinskih i opštinskih institucija samouprave, toliko su u pitanju i fenomeni koje savremeni teoretičari zovu uverenjima političkih elita, kao i njihovom spremnošću i sposobnošću za samoograničavanjem u stvarima vladanja i upravljanja društvom.

Konkretno odgovore na pitanje *celishodnosti* (de)centralizacije posredstvom regionalnih autonomija prevashodno diktira *politika*. Kad to kažemo, onda mislimo na čitav koloplet okolnosti, mišljenja i delanja. Generalno ih svodeći na pet ključnih faktora: 1) *globalni kontekst* i bliže međunarodno okruženje; 2) *duh vremena i zadaci epohe* - preovlađujuće poimanje ciljeva i zadataka države; 3) karakter pravno-političkih *institucija*; 4) *kvalitet elita* - uverenja, korporativni interesi i delanja političke klase i kulturnih elita

i 5) *specifično kulturno nasleđe* (istorijat političkih institucija i kultura populacije) lakše razumevamo činjenicu da svaki institucionalni poredak funkcioniše u uvek konkretnim kontekstima. Njih određuju i manje-više skrivene političke računice moći i dobiti političkih aktera, pa je u utakmicama za vlast i “podelu idealnog i materijalnog plena” (*Max Weber*), kao i u sferi teorijskih rasprava, problem neizostavno prožet protivrečnim vrednovanjima (dis)funkcionalnosti odgovarajućih sredstava, metoda i procedura vladavine.

Osim superiornog – liberalno-demokratskog odgovora na Platonovo pitanje “prvog”, odnosno “drugog” najboljeg poretka, sve to, dakle, ne dopušta da se iskustva modernih država generalizuju do nivoa jedino važećeg i *opšteprimenljivog* modela. Ipak, uvereni smo da nećemo dati za pravo eventualnim prigovorima za pristrasnost ako naglasimo da su *logika i politička delotvornost centralizma stvar prošlih epoha u razvoju moderne evro-atlantske državnosti i demokratije*.

Dakako, ovoj oceni nužno je pridružiti još jednu: decentralistička formula dobrog, *funkcionalnog* jedinstva različitosti, posebno u slučaju pluralnih društava (heterogenih u tradicijskom, konfesionalnom i etnokulturnom smislu)<sup>1</sup>, mora da zadovolji pet ključnih kriterijuma (ciljeva, zadataka). To su: 1/ *legitimnost* režima vlasti na celoj teritoriji države; 2/ *ustavni patriotizam*, ili, građanska jednakopravnost i lojalnost pripadnika svih etnonacionalnih zajednica; 3/ *smanjenje* količine i intenziteta fundamentalnih (pot)kulturnih i *političkih raskola* oko identiteta političke zajednice, prirode temeljnih institucija i ustavom garantovanih procedura usvajanja opšteobavezujućih odluka; 4/ *smanjenje troškova upravljanja* ekonomskim i drugim podsistemima društva, uključujući i zadovoljavanje rastućih potreba građanstva za socijalnom sigurnošću i kvalitetom života i 5/ afirmacija modela *uključujuće politike*.

Kad je reč o ovom modelu, pokazalo se da se njegovom primenom ukrštaju društveni rascipi, omogućavaju različite kombinacije većina i manjina na različitim nivoima vlasti. Stavljanjem saradnje i konsenzusa u prvi plan, kroz permanentne dijaloge većina i manjina, takva politika je posvećena sabiranju, a ne deljenju interesa i, tako, umanjuje rizike od razarajućih posledica vladavine tesne većine u pluralnim društvima (O tome: Lajphart, 2003: 95-105; Flajner, 1996: 58-59, 163-164; Komšić, 2006: 87-108).

Najkraće rečeno, na tragu Sartorijeve ocene da je “najbolja politička forma (je) pre svega ona koja se najbolje primenjuje”, što podrazumeva i to “da je nemoguće zanemariti kontekst” (Sartori, 2003: 158), mislimo da se o *funkcionalnoj decentralizaciji* jednog političkog poretka može govoriti u onim slučajevima kada se bazičnom (sistemskom) kombinacijom nadležnosti i upravljačkih kapaciteta različitih nivoa vlasti obezbeđuje delotvorna kombinacija dva osnovna imperativa moderne politike, a to su *legitimnost* i *efikasnost* (O tome opširnije: Komšić, 2000: 196-202; kao i Komšić, 2006: 438-457).

Držeći da su prethodna mesta dovoljno nagovestila kontekst naše analize, za uvodne napomene ostaje još da se konkretnije naznače njeni ciljevi i zadaci. Kao što je naslov rada to nagovestio, preokupacija ovog ogleada biće navedeni četvrti faktor politike - *kvalitet političkih elita*. Ovakav predmet analize preciziraćemo još nekim aspektima. Naime, s obzirom da u pouzdane indikacije kvaliteta političkih aktera spadaju i ideje političkih aktivista o državi, njenim ciljevima, zadacima, uređenju i modelima politike, potrudimo se da ovo lice najuticajnijih aktera političke scene Srbije, u meri u kojoj je to neophodno

1. O tome, opširnije u: J. Komšić, D. Pantić, Z. Đ. Slavujević, *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisanja u Srbiji*, Institut društvenih nauka, Beograd, Fiedrich Ebert Stiftung Beograd, 2003, str. 19-36.

zarad njihove kritičke valorizacije, situiramo u kontekst savremenih trendova evropske državnosti i politike. Pri tome, imamo na umu još dve stvari.

Prva je onaj nauk koji upozorava da dobra ideja mora imati moćnu političku (čitaj – stranačku) podršku da bi se opredmetila u liku prosperitetne svakodnevnice. Iz tih razloga, analiziraćemo najautoritativnije, programske ideje relevantnih političkih partija, zastupljenih u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Drugo. Imajući na umu ograničene mogućnosti jednog autorskog članka, kao što je ovaj, nećemo moći podrobnije da proveravamo saglasnost između reči i dela. Ipak, i ovaj aspekt stranačkih identiteta neće moći biti potpuno zaobiđen.

Da bi se sve navedeno uradilo, tekst će imati četiri osnovna poglavlja. Prvo će biti posvećeno preciziranju ključnih pojmova. Ocenama aktuelnih preobražaja države u Evropi, kao i evropskim standardima regionalizacije, drugo poglavlje će precizirati kontekst. Treće poglavlje će analizom evolucije programskih ideja političkih partija o autonomiji najdublje uroniti u temu. U poslednjem, četvrtom poglavlju, prokomentarišaćemo najnovija ustavna rešenja o decentralizaciji i autonomijama.

## 1 *Pojmovna preciziranja*

### *Decentralizacija<sup>2</sup>*

Razjašnjenja osnovnih pojmova koje koristimo u ovoj analizi počinjemo sa ilustracijama kompleksne prirode “centralizacije” i “decentralizacije”. U tom smislu, zbog izrazito kondenzovanih odgovora na pitanja koristi od centralizacije i decentralizacije, uputićemo na Hejvudov (*Andrew Heywood*) sumar četiri jaka razloga za centralizaciju, a to su: 1) nacionalno jedinstvo; 2) usaglašenost; 3) jednakost i 4) blagostanje. Međutim, isti autor primećuje da “... postoje granice do kojih je moguće ili poželjno sprovesti centralizaciju”, pa se zbog toga u *prilog decentralizaciji* mogu navesti četiri osnovna razloga: 1) participacija u političkom životu; 2) otvorenost institucija, bliskost sa ljudima i uvećanje demokratske odgovornosti; 3) legitimnost vlasti i 4) sloboda, podela vlasti i stvaranje mreže kontrola i ravnoteža (O tome: Hejvud, 2004: 304-307).

O kompleksnosti problema savremene države i teritorijalne organizacije vlasti govore i sledeće činjenice. Recimo, paralelni trendovi globalizacije i kontinentalnih integracija, s jedne strane, te procesa (evro)regionalizacije putem, prekogranične interteritorijalne saradnje subdržavnih regionalnih i lokalnih zajednica, s druge, pokazuju da je nacionalna država u nekim slučajevima premala, a u nekim prevelika za funkcionalno rešavanje problema. Danijel Bel (*D. Bell*) bi rekao za takvu situaciju da su “... vlade nacionalnih država postale ‘suviše male da bi se izborile s velikim problemima’, kao što su uticaj globalne konkurencije na svetskom tržištu ili uništenje životne sredine; s druge strane, vlade su postale ‘suviše velike da bi se uhvatile u koštac sa malim problemima pojedinih gradova ili oblasti’” (Prema: Gidens, 2003: 434-435). Međutim, uz sve pohvale decentralizaciji, uvek je nužno imati na umu i činjenicu da ključni zadatak moderne demokratije nije re-feudalizacija političke sfere i bukvalno onemoćenje centralnih aparata državne uprave. “Porušiti zidove države ne znači... stvoriti svet bez zidova, već pre stvoriti hiljadu malih

---

2. O tome opširnije u: J. Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Službeni glasnik, Beograd, PHILIA, Novi Sad, 2006, str. 307-475.

tvrdavica”, kaže M. Walzer (Volcer, 2000: 70). Kako sa stanovišta legitimnosti i efikasnosti upravljanja ekonomskim i tehnološkim procesima, tako i iz ugla zaštite fundamentalnih ljudskih prava i sloboda, država se u mnogim svojim funkcijama i danas potvrđuje kao najadekvatniji oblik regulacije i upravljanja društvenim procesima. Sve to, u principu, govori da se ključni zadatak savremenog momenta u razvoju demokratskih sistema svodi na uspostavljanje *prave ravnoteže* između nadležnosti centralne države, s jedne strane, i regionalne i lokalne autonomije, s druge strane.

Konsekventno Kelzenovom (*Hans Kelsen*) stavu da “ideja centralizacije nalazi svoj najznačajniji izraz kada sve centralne norme stvara i izvršava jedno lice koje se nalazi u geografskom centru države, i takoreći obrazuje njen pravni centar”, sledi ocena da je ideja decentralizacije “... obično spojena sa idejom većeg broja organa, od kojih se svaki nalazi u području u kome se prostire njegova nadležnost” (Kelzen, 1998: 373). Dakle, s obzirom da se svi problemi (de)centralizacije tiču “... područja važenja pravnih normi i organa koji ih stvaraju i primenjuju”, opredeljujemo se i za Kelzenov pojam *centralizovanog državnog uređenja*, kao pravnog poretka čije norme “... važe na celoj teritoriji preko koje se ono prostire, što znači da sve njegove norme imaju isto teritorijalno područje važenja”. S druge strane, *decentralizovana država* biće takav pravni poredak koji se “... sastoji od normi koje imaju različita teritorijalna područja važenja”, pri čemu su neke norme važeće za celu državnu teritoriju (centralne norme), a neke se primenjuju samo na određenim područjima lokalne ili pokrajinske samouprave (decentralne norme) (O tome: Kelzen, 1998: 367-391; kao i Komšić, 2000: 449-452).

Sve u svemu, na Kelzenovoj *lestvici decentralizacije* jednog državnog poretka egzistiraju sledeći osnovni stepeni (oblici): a/ *administrativna decentralizacija*; b/ decentralizacija putem *lokalne autonomije*; c/ decentralizacija posredstvom *autonomnih pokrajina*; d/ *savezna država* (federacija). U tom kontekstu, “samo stepen decentralizacije razlikuje prostu državu podeljenu na autonomne pokrajine od savezne države”, primećuje Kelzen (Kelsen, 1998: 378-382). Slično misli i Robert Dahl (*R. Dahl*) kada pod federalizmom, u najširem smislu, podrazumeva “sistem u kome su neka pitanja isključivo u *nadležnosti* nekih lokalnih jedinica - kantona, članica federacije, oblasti - tako da su po ustavu ona *izvan* opsega vlasti nacionalne vlade koja, opet, ima svoju nadležnost *izvan* vlasti manjih jedinica” (Dahl, 1999: 282).

Relevantna je za našu temu i napomena da se, osim pravnčkog rakursa, o decentralizaciji može govoriti i sa sociološkog gledišta. A, kada se teorijski rakurs zameni političkim, tada se tema neizbežno povezuje sa pitanjima celishodnosti. Shodno tome, još jedan komparativni podatak može biti koristan za bolje razumevanje kompleksnog fenomena decentralizacije. Ustavni pravnik, Lazo M. Kostić ga saopštava na sledeći način:

“Negde država preda manje a negde više agenada oblasnim jedinicama i nema dve države na svetu u kojima bi ta raspodela materijala bila jednako regulisana. Ni dve federacije nisu između sebe jednake. Jedna federalna oblast raspolaže s većom nadležnošću od druge, u drugoj nekoj državi, ponekad čak u istoj... jedna ima punu privrednu kompetenciju, druga ograničenu... Kod autonomije je isto tako. *U jednoj državi autonomne oblasti imaju celo pravosuđe u svojim rukama, u drugoj ga imaju samo ograničeno, u trećoj nikako. Negde imaju izvršnu vlast isključivo svoju, drugde kombinovanu ili paralelnu.* Slične nejednakosti može biti i između pojedinih samouprava.

Obim kompetencija nije od značaja za vrstu odn. stepen decentralizacije. Ali je on od velikog praktičnog značaja za snagu regionalnih jedinica, za stvarno održavanje njihovog stanja i njihovog položaja, za njihovu rezistentnost. Zato se u praksi i politici više vodi računa o ovim momentima nego o svim drugim. *U pitanju je ne forma odnosa, već sadržina odnosa*” (Kostić, 2000: 266; Podvukao J. K.).

### *Autonomija*<sup>3</sup>

“Biti autonoman u političkom smislu znači ne biti pod kontrolom drugog”, kaže Robert Dal (*R. Dahl*) (Dal, 1994: 27-28, 44, 117-124, kao i Dal, 1999: 278-281). Dodaćemo da čitava paleta različitih autonomija ima jedan zajednički sadržalac, a to je autonomija u odnosu na nešto, kako u odnosu na vlast države, tako i u odnosu na mogućnosti kontrole od strane nekog drugog subjekta moći i društvenog uticaja. Drugim rečima, radi se o *društveno-zakonski priznatom pravu individualnih i grupnih subjekata da u određenom području samostalno uređuju pravila igre i donose odluke*. Dakako, u pitanju je *relativna autonomija*, budući da ni jedan društveni akter i institucija ne mogu biti apsolutno nezavisni, bez međuzavisnosti i uticaja drugih na njihovo ponašanje.

Odnos *teritorijalne autonomije i demokratije* nije toliko jednoznačan da bi se moglo zaključiti kako svaka autonomija znači i postojanje demokratskih institucija i obrnuto. Demokratija može postojati i u centralizovanim (unitarnim) i u decentralizovanim (federalnim i regionalnim) državama. U tom smislu, citirani Dal osnovano primećuje kako se “problem odgovarajućeg obima i domena (nadležnosti) demokratskih jedinica ne može (se) rešiti u okvirima teorije o demokratiji” (O tome: Dal, 1999: 293-296).

S obzirom da je reč o vrlo složenoj materiji i mogućnostima racionalnog izbora, koje uvek zavise od istorije, vrednosnih obrazaca, kao i od realnih odnosa moći - gde najjača (centralna) vlast teži što većoj koncentraciji resursa pod svojom kontrolom, dok ne naiđe na otpor “periferije” i ne shvati ga kao dovoljno jak razlog za podelu vlasti - “... retko će, ili, nikad, biti moguće ustanoviti da je jedno rešenje definitivno najbolje”, upozorava Dal. Ipak, u periodu (post)moderne i skoro neograničene dominacije političkih partija u svim arenama javnomnensjske hiperrealnosti, a naročito u fazi mukotrpe konsolidacije demokratije u tranzicionim (multi)partijskim državama, sledeća misao Slobodana Jovanovića osvetljava, možda, jedinu stvarnu alternativu savremenoj partokratiji. Posredi je šansa da “... u zemljama partiske vlade, sistem decentralizacije može poslužiti kao predohrana od partizanske uprave” (Jovanović, 1990: 403).

### *Regionalizam i regionalizacija*<sup>4</sup>

U korenu pojma “regionalizam” je latinska reč *regio*. Pored drugih značenja, ona je označavala teritorijalnu oblast, po pravilu veće površine. U književnom jeziku, pa i u stručnoj literaturi, često se prepliću srodni pojmovi, “regionalizam” i “regionalizacija”. Međutim, u pravno-političkom i sociološkom smislu, oni nisu oznake za istovetne sadržaje.

3. O tome opširnije u: J. Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Službeni glasnik, Beograd, PHILIA, Novi Sad, 2006, str. 307-475.

4. Opširnije o tome u: J. Komšić, *Principi evropskog regionalizma*, knjiga u štampi, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2007.

Prema mišljenju eksperata Stalnog komiteta lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope (CDLR), **regionalizacija** je pojam koji se na pravi način može razumeti dovođenjem u vezu sa institucionalnom stranom stvari, pa se stoga i razlikuje od regionalizma, kao političkog ili ideološkog pokreta. Sledstveno tome, “regionalizacija se generalno shvata kao stvaranje novog nivoa u državnoj teritorijalnoj organizaciji; novih institucija koje mogu široko varirati u pogledu tela, odgovornosti i moći, ali su uvek instalirane iznad nivoa postojećih lokalnih institucija. One se mogu definisati veoma rastegljivo, uključujući regione koji su samo subordinirani nivoi centralne vlasti, ili su, u užem smislu, izraz regionalizacije u kojoj je region teritorijalna vlast, koja se može dalje diferencirati prema njenom ustavnom statusu” (Marcou, 1998: 9; kurziv J. K.).

S druge strane, **regionalizam** odgovara definiciji regije kao jednog korupsa, ljudskih, kulturalnih, jezičkih ili drugih obeležja koja se opravdano transformišu u političke zahteve za većim ili manjim stepenom autonomije, navodi se u studiji Saveta Evrope “Regionalizacija i njeni efekti na lokalnu samoupravu” (1998). Da se regionalizam, u politikološkom smislu, može shvatiti kao pojam koji označava neku vrstu *pokreta za političko-pravno priznanje veće ili manje autonomije specifičnih zajednica i njihovih teritorijalnih jedinica vlasti*, uverava nas i Skratonov (*R. Scruton*) “Rečnik političke misli”. Tu se regionalizam definiše kao “zalaganje za takve oblike vladavine koji dopuštaju i podstiču razvoj domorodačke kulture i institucija unutar regiona sa posebnom jurisdikcijom i koja obuhvata prenos suštinskih političkih i pravnih nadležnosti na regionalne vlasti, sa manje od punog suvereniteta, ali više od pukih administrativnih funkcija” (Scruton, 1996).

### *Partijske ideje<sup>5</sup>*

Savremene političke partije nije moguće zamisliti bez jednog relativno koherentnog i specifičnog fonda ideja o najvišim društvenim i nacionalnim dobrima, te svrhama i sredstvima javnog angažmana njihovih pripadnika. Neosporna hegemonija partija u arena političke vlasti, stoga, posve logično kandiduje hipotezu o partijskim idejama i ideologijama kao ključnim moderatorima duha javne, društvene scene i institucionalne podrške jednoj, manje ili više trajnoj interpretaciji “opštih” (“nacionalnih”) interesa naroda i države.

A, kad je o idejama i obliku vladavine reč, složićemo se sa jednim autorom koji misli da je *demokratija... plod ideokratije*, te da “nijedan istorijski eksperiment nije tako izrazito niti tako opasno vezan za snagu ideja, a samim tim i za našu sposobnost da upravljamo svetom misleći o njemu” (Sartori, 2001: 263). Posredi nisu “idejice”, niti bilo šta što bi nam tek tako padalo napamet, već respektabilno umovanje, posmatranje, poređenje, logična argumentacija, rezonovanje, diskusija i empirijska provera. “U ozbiljnom i važnom poimanju pojma ideje su gotovi proizvod uma, plod mišljenja do koga se došlo umovanjem. Zato je kriza ideja kriza razumevanja, kriza znanja i, zajedno s tim, znanja delovanja” (Sartori, 2001: 264; kurziv J. K.).

Sve u svemu, držimo da mišljenje i delanje, koji se sabiraju u onom što se obično zove “umetnost politike”, ipak nisu samo puka interesna računica; tehnološka, beskrupulozna “kalkulatorika sredstava” za osvajanje političke vlasti, njeno zadržavanje ili uticaj na nju.

---

5. O tome vidi opširnije u: J. Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije – ogledi o političkoj tranziciji u Srbiji*, Službeni glasnik, Beograd, PHILIA, Novi Sad, 2006, 136-141; 178-186.

Bez rasuđivanja o temeljnim vrednostima i institucijama “dobro uređenog poretka” nema ni politike. A, prava indikacija ovog umeća da se misli i dela “u saglasnosti sa vrlinom” (Aristotel) upravo je pitanje: *kakva je buduća poželjna alternativa?* (Linc i Stepan, 1998: 568). U tom kontekstu, Franc Nojman (*F. Neumann*) dobro zapaža da “... politika – a time i povijest – nije puka borba grupa moći za moć, nego *pokušaj da se svijet oformi prema određenoj slici*, da mu se nametne vlastita namjera. Historijski proces ima smisla” (Neumann, 1974: 71; kurziv J. K.).

Prema tome, kad je reč o smislu istorijskih trendova, poglavlje koje sledi, upravo je posvećeno analizi savremene faze evropske politike, koja nalazi svoj smisao i poželjnu alternativu krizi nacionalne države, ne samo u kontinentalnim integracijama, već i u decentralizaciji, regionalnoj autonomiji i demokratiji odozdo.

## 2. O aktuelnim preobražajima države u Evropi

U mozaiku savremenih lica i naličja države uočavaju se evidentne promene u odnosu na prethodne cikluse razvoja evropske i svetske državnosti.<sup>6</sup> Menjaju se i ciljevi i zadaci države. Sledstveno tome, očite su promene i u akcentima tzv. opravdanja države. U interakciji sa sve složenijim i zahtevnijim društvenim okruženjem struktura državnog aparata je, u odnosu na stanje s početka 20 veka, mnogo robusnija i kompleksnija.<sup>7</sup> S druge strane, budući da je država najbolja i najefikasnija kad se njena prisila u svakodnevnicu najmanje oseća, informatička revolucija, medijski inženjering i “ugovorna vlast” (partnerstvo javnog i privatnog sektora; novi javni menadžment)<sup>8</sup> omogućili su da se niz do juče neodvojivih poslova od tradicionalnog sektora državne vladavine (*government*) postepeno transformiše u znatno sofisticiraniju delatnost upravljanja (*governance; administration*).

Reč je, dakle, o nečemu što je pre čitavog veka lucidno uočio francuski pravnik Leon Digi (*L. Duguit*), kada je opisao proces transformacije hijerarhijskog monopola moći klasične državne uprave u demokratski kontrolisan sistem javne službe (servisa građanskih interesa). “Upravljači i službenici nisu više gospodari koji podanicima nameću suverenu vlast, *imperium*. Oni nisu više organi kolektivne ličnosti koja zapoveda. Oni samo upravljaju poslovima zajednice”, zabeležio je ovaj čuveni francuski pravnik. Dakako, budući da je bio svestan opasnosti po demokratiju, koje je sobom donosilo širenje društvenog područja pod direktnom ili indirektnom državnom regulacijom i upravom, Digi je uočio šansu za dobru upravu (*good governance*) i u uslovima povećanja broja i moći javnih službi. Tu šansu on je nazvao “... jednim vrlo značajnim pokretom, koji je jedna od karakteristika razvoja javnog prava, a to je *decentralistički pokret*” (Digi, 1997: 49-50; kurziv J. K.).<sup>9</sup>

Ipak, podsetićemo da je evropska istorija prepuna primera neiskorišćenih šansi i žilavog opiranja političkih moćnika da institucionalizuju ideju vertikalne podele moći. Nakon Digijeve studije o preobražajima države i javnog prava, u Evropi se dogodio

6. O ciklusima razvoja državnosti (koncentracije i dekoncentracije vlasti) vidi: E. Pusić, *Država i državna uprava*, Pravni fakultet, Zagreb, 1999, 289-309; 352-361.

7. “U tom je smislu uprava, kao sustav u interakciji s okolinom, podvrgnuta zakonu neophodne raznovrsnosti... Ako želi djelovati na okolinu, uprava mora svojom vlastitom složenošću odražavati složenost svoje relevantne okoline na koju želi djelovati”; E. Pusić, Isto, str. 403.

8. Vidi o tome: R. Hague, M. Harrop, Sh. Breslin, *Komparativna vladavina i politika*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2001, str. 366-371.

9. Digi govori o sledećim vrstama decentralizacije: 1) teritorijalna; 2) imovinska; 3) stvaranje autonomnih javnih službi; 4) koncesije; L. Digi, *Preobražaji javnog prava*, Plato, Beograd, 1997, str. 50.

reverzibilni proces megakoncentracije vlasti u totalitarnoj državi, “opijenoj” idejom suvereniteta aparata gospodarenja u ime nacije ili klase (Hitlerov Rajh i Staljinovi sovjeti). A, u postratnoj, demokratskoj Evropi i “državi blagostanja”, tek poslednju trećinu prošlog veka obeležilo je revitalizovanje decentralističkog pokreta, kao alternative krizi klasičnog suvereniteta nacionalne države i posustale demokratije.

Sledstveno tome, drugu stranu činjenice da se “etatizovano društvo ne može zamisliti bez nekoga, koji zapoveda” (T. Živanović),<sup>10</sup> teorijski poentiraju savremeni autori kada govore o promeni “filozofije države” i *napuštanju komandne kontrole* u korist upravljanja kao dogovaranja i pregovaranja. Sve aktuelniji su koncepti “prazne države”, “pregovaračke države”, “države javnog servisa” i slično (O tome: Hejvud, 2004: 193-198; Dal, 1994: 93-108; Pusić, 1999: 427-451; Cirn, 2003: 253-282, Ofe, 1999: 95-107; kao i Komšić, 2006: 60-76).

Sve u svemu, da je sa promenom realnih struktura i metoda državnog upravljanja “pređen Rubikon” i u sistemu uverenja i razumevanja “monopola legitimne fizičke prinude” (M. Veber), svedoči i činjenica da šmitovska (C. Schmitt) logika vladavine (prema kojoj bi posedovanje suverenog prava proglašavanja spoljnih i unutrašnjih neprijatelja, kao i prava na rat, bilo sasvim dovoljno za egzistenciju jedinstvene države),<sup>11</sup> ni približno nije atraktivna kao što je to bilo tridesetih godina prošlog veka, ili, pak, u poslednjoj deceniji dvadesetog veka, u fazi ratno-nacionalističke tranzicije na prostorima bivše Jugoslavije. Pored ostalog, to znači da je danas neuporedivo manje teoretičara, ili, političara, koji bi rizikovali da žrtvuju neophodni imidž demokrate i opredele se za otvoreno veličanje države u maniru Musolinijeve apoteoze korporativne države, ili, pak slično Hitlerovoj averziji prema parlamentarnoj demokratiji, pacifizmu i federalizmu.<sup>12</sup> Na tragu Habermasovih razmišljanja, Klaus Ofe (C. Ofe) takvu situaciju opisuje sledećim rečima: *svaki pokušaj da se nešto postigne tradicionalnim sredstvima državne intervencije (je) u osnovi nepodesan, u najboljem slučaju beskorisan, a ponekad čak i kontraproduktivan pristup* (O tome: Ofe, 1999: 99).

Evolucija političkih sistema jednog broja evropskih država (Italije, Španije, Velike Britanije, Belgije itd.), kao i standardi Saveta Evrope i EU, pokazuju da je regionalizacija bila jedan od ključnih faktora stabilizacije demokratije, a u nekim slučajevima i modus održivosti države u obe njene osnovne funkcije (demokratske legitimnosti i upravljačke

---

10. Iz predgovora Tome Živanovića knjizi Leona Digija, *Preobražaji javnog prava*, op. cit., str 7.

11. “Država kao merodavno političko jedinstvo koncentrisala je kod sebe ogromno ovlašćenje: da vodi rat i time otvoreno raspolaze životom ljudi... Nužnost smirenja u okviru države vodi u kritičnim situacijama ka tome da država kao političko jedinstvo, sve dok postoji, samovoljno određuje i ‘unutrašnjeg neprijatelja’”; K. Šmit, “Pojam političkoga”, U: *Karl Šmiti njegovi kritičari*, ur. Slobodan Samardžić, Filip Višnjić, Beograd, 2001, str. 31.

12. U nacionalsocijalističkoj (fašističkoj) verziji totalne moći *korporativne* države, najreprezentativnija su sledeća dva stava. Prvi je stanovište firera Trećeg Rajha, Adolfa Hitlera (*Adolf Hitler*): “Njemačka može samo preko hrabrih vojnika doći do političke moći. *Pacifizam, kozmopolitizam, federalizam i parlamentarizam moraju se bezobzirno iskorijeniti. Nama je potreban jedinstven nacionalni teritorij. Sve zemlje moraju imati iste zakone i mora ih voditi centralna vlada*” (Prema: Čalić, 1985: 87; kurziv J. K.). Drugi, pak, dolazi iz Musolinijevog (*Benito Musolini*) štaba “korporativne države”. *Sve unutar države, ništa izvan države, ništa protiv države*, bila je maksima vođe koji je nastojao da “skupi naciju u snop energije”; E. Nolte, *Fašizam u svojoj epohi*, Prosveta, Beograd, 1990, str. 1990: 229-233. U svojoj studiji o fašizmu, Ernst Nolte navodi da se priroda ovako shvaćene države najbolje može opisati sledećom Musolinijevom rečenicom: “Mi kontrolišemo političke snage, mi kontrolišemo moralne snage, mi kontrolišemo privredne snage, mi smo, dakle, *usred korporativne fašističke države*”; Prema: E. Nolte, Isto, str. 230. (kurziv J. K.)

efikasnosti). Tome se može pridružiti i ocena da je decentralizacija u svim državama EU manje-više shvaćena kao interaktivno polje i poluga “demokratizacije odozdo”. Nedavno su nam upravo ministri evropskih država, odgovorni za lokalnu i regionalnu samoupravu, ponudili sumu takvih principa, ideja i preporuka u **Helsinškoj deklaraciji o regionalnoj samoupravi** (*Helsinki Declaration on Regional Self government*, Conference of European ministers responsible for local and regional self government, 13<sup>th</sup> Session, Helsinki, 27-28 June 2002).

Polazeći od toga da su danas u Evropi mnoge države u procesu reformisanja ili uvođenja regionalne samouprave, zatim, da postoji velika različitost sadržaja i formi regionalne autonomije, koje ishode iz različitih ustavnih tradicija, te socio-ekonomskih, kulturnih i geografskih okolnosti, specifičnih za svaku državu ponaosob, na 13 zasedanju Konferencije evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu (27-28 juna, 2002), svečano je objavljeno da je funkcionisanje demokratije osnova mira, stabilnosti, prosperiteta i razvoja. Uz to, navedeno je da uzlazni trend decentralizacije i devolucije vlasti širom Evrope doprinosi jačanju demokratije, kako u zemljama sa dugom demokratskom tradicijom, tako i u novim demokratijama starim tek nešto više od decenije.

Deklaracija, zatim, manifestuje zajedničku procenu da ekonomski rast, održivi razvoj, kvalitetni javni servis i puna demokratska participacija mogu biti mnogo efektivniji pod uslovom da vladavinske institucije nisu potpuno centralizovane. U tom smislu, naglašava se i da, *tamo gde postoji, regionalna autonomija predstavlja segment demokratskog upravljanja*, te da će Savet Evrope i dalje promovisati razmenu dobrih praksi između država članica. Pritom će se “respektovati suverenitet, identitet i sloboda država da, prilagođavajući se zajedničkim principima, same odrede svoju unutrašnju organizaciju”. Štaviše, nespornom se proglašava činjenica da “svaka država ima pravo da odluči da li će ili neće ustanoviti regionalne vlasti”. Sledstveno tome, državama se prepušta stepen izbora u uspostavljanju specifičnih odlika njihovog sistema regionalne samouprave. Deklaracijom se, takođe, preporučuje Komitetu ministara da osnaži aktivnosti u okviru Saveta Evrope, odnosno da se u okrilju nadzornog Komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR) pripreme nacrti različitih pravnih instrumenata.

Za podlogu realizacije navedenih ciljeva, uzet je u Helsinkiju već ponuđen sumar zajedničkih koncepata i principa regionalne samouprave. Ukazaćemo na njihovu sadržinu ne samo zbog toga što su potvrđeni dokumentima naredne, 14 sesije Konferencije evropskih ministara, održane u Budimpešti 24-25 februara 2005. godine, već i zbog toga što se, sada, pred nama nalazi jedna konsekventno formulisana platforma za izradu budućeg evropskog pravnog standarda regionalne autonomije.

Dakle, Komitet za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR) identifikovao je ***srž koncepata i principa regionalizacije*** na ovaj način:

- *Regionalne vlasti*: Regionalne vlasti su teritorijalne vlasti između centralnih organa vlasti i lokalnih vlasti. To ne znači da je obavezno postojanje hijerarhijskih relacija između regionalnih i lokalnih vlasti.

- *Regionalna samouprava* označava legalne nadležnosti i mandate regionalnih vlasti da, u okvirima ustava i zakona, regulišu i upravljaju podelom javnih

poslova u okviru sopstvenih odgovornosti i u interesu regionalne populacije, saglasno sa principom subsidijarnosti.

- Tamo gde regionalne vlasti postoje, princip regionalne samouprave će biti priznat na podesan način od strane domaćeg zakonodavstva i/ili od strane ustava.

Kako god bilo, evidentno je da su evropske države značajno odmakle u procesu *decentralističkog prevladavanja krize* tradicionalnog hijerarhijskog monopola moći. Kao lokus (izvor, garant i rezultat) tog monopola, država se pri kraju druge trećine prošlog veka pokazala ujedno i malom i velikom za efektivnu regulaciju i upravljanje nekim ključnim elementima sve raznovrsnije i gušće društvene supstance. Pokazala se, zapravo, neadekvatno ustrojenom i bez dovoljno kapaciteta za optimalno ostvarivanje enormno složenih zadataka *zaštite* i društvene *dobrobiti*.

U takvoj situaciji, život je uveo niz novih “igrača” u “igru upravljanja”. Slobodna utakmica sve brojnijih legitimnih interesa i procedure njihove integracije (dijalektika konflikta, kontrole i saradnje) sada se odvija na terenima tri institucionalne “lige” na: a) na subdržavnom (lokalnom i regionalnom) nivou; b) centralnom (nacionalnom) i c) nadržavnom (regionalnom i globalnom) nivou. Sve to navodi neke autore, a posebno regionalne političare, da zaključe kako je *Evropa regiona* najverovatnije lice bliske budućnosti, za koju treba da se pripreme i nacionalne države i nadnacionalne institucije EU.

Da nečega ima u tim konstatacijama potvrđuje i činjenica da su regioni od sredine osamdesetih godina “... prošli kroz vidljivu promenu od ‘objekta evropske politike’ do angažovanih aktera s pravom saodlučivanja o evropskim pitanjima” (Vajdenfeld, Vesels, 2003: 87). Teorijski korelat takve penetracije regiona u evropske tokove odlučivanja (uključujući Komitet regiona u EU, kao i zalaganja za trostepenim federativnim razvojem EU sa samostalnim regionima), jesu ideje o federalnoj EU i vladavini s one strane nacionalne države u dinamičkom *multi-level* sistemu, u kome su akteri svi politički nivoi i društvene grupe (O tome: Vajdenfeld, Vesels, 2003: 332-337; kao i Cirn, 2003: 123-282).

Ovakvi tokovi razmišljanja doimaju se, ipak, kao neka vrsta preterivanja i previđanja činjenice da moć “uživena u državi” (Dirkem) poslovično radi u prilog inercije postojećeg. Na primeru finansija, Eugen Pusić bi rekao da “... *otpor promjenama* motiviran je ovdje egzistencijalnim interesima članova državnog političkog i upravnog aparata, te posebnim interesima određenih skupina u odnosu na državno djelovanje... A taj je otpor, obzirom na položaj takvih interesenata u sistemu, na iskustvo i na umješnost članova ove skupine (iskusnih profesionalaca u upravnom i političkom sistemu – prim J. K.) izvanredno teško savladati” (Pusić, 1999: 356; kurziv J. K.).

Da su tačni ovi zaključci potvrđuje nam *odsustvo* jedne teorijski i, što je još važnije, politički opšteprihvatljive definicije “regiona”, kako u strukturama EU, tako i u Savetu Evrope. Ova najšira organizacija evropskih država ponudila je Nacrtom evropske povelje o regionalnoj samoupravi jednu takvu definiciju u miljeu relativno konzistentno razrađenih političko-pravnih načela. Međutim, dugovečnost ove pripreme faze u nastanku jednog dokumenta koji, da stvar bude još razvodnjenija, samo pripada korpusu “mekih” pravnih

normi, svedoči o maloj verovatnoći da će Evropa regija i trostepeni nivo odlučivanja zameniti Evropu nacija. U tom smislu, postojeću praksu intergovernmentalizma i njemu primerenu ključnu ulogu nacionalnih država u dvostepenom sistemu odlučivanja u EU, ilustruje i *Izjava ministarske konferencije o regionalnoj samoupravi* (Budimpešta, 24-25 Februar 2005). Njome je konstatovano da nacrti pravnih instrumenata o regionalnoj samoupravi trenutno nemaju potreban stepen političke podrške za usvajanje. Već pomenuti stav da “svaka država ima pravo da odluči da li će ili neće ustanoviti regionalne vlasti” rečito govori “ko je gazda u kući”.

Ipak, ministarski zaključci iz Helsinkija i Budimpešte 2002. i 2005. godine potvrdili su *trend*. Pokazali su da se razmišljanje političkih klasa nacionalnih država donekle menja. Ima razloga, zato, i da budemo zadovoljni. Konture relativno konzistentnog seta principa regionalizacije evropskih država sad su već raspoznatljive. Samim svojim postojanjem na dnevnom redu evropske politike (uključujući i politike u onim državama koje nisu još u EU, ali teže tom cilju), obavezuje političke delatnike na praktično određenje za ili protiv, i to u uslovima evidentne nepopularnosti osporavanja slobode, u čijoj funkciji je i ograničavanje monopola posredstvom vertikalne razdeobe moći.

Štaviše, moglo bi se reći da je sledeći zaključak nesporn: Građanima, kojima je stalo do “demokratije odozdo” i sopstvenog subjektiviranja u poslovima zajednice, kao i partijama koje imaju “evropsko odelo”, preostaje da istrajno rade na afirmaciji regionalističke alternative na unutardržavnom i nadnacionalnom planu.

Ipak, da li je takvo razmišljanje nesporno i unutar stranačkih porodica u Srbiji, kao i u većinskom javnom mnjenju? Da bi smo odgovorili na ovo pitanje, u fokus naše pažnje treba dovesti partije, kao gospodare parlamentarne i ukupne političke scene u Srbiji.

### **3. Evolucija partijskih ideja o autonomiji i modelima (de)centralizacije države**

Podrobnijom analizom programskih tekstova relevantnih političkih partija u Srbiji i Vojvodini do oktobarskog prevrata 2000. godine moglo se ustanoviti sledeće:

a) Programski odnos prema autonomiji nije osa koja razgovetno deli vlast i opoziciju.

b) Samo jedna relevantna (parlamentarna) stranka zalaže se oficijelno za unitarno, snažno centralizovano državno uređenje bez autonomija i regiona u Srbiji (Srpska radikalna stranka – SRS).

c) Unutar opozicije evidentna je široka skala pogleda na politički značaj i demokratizujuće potencijale autonomije. U tom smislu, primetne su vrlo velike razlike u sadržajnom određenju nadležnosti organa vojvođanske autonomije i među strankama koje se nominalno zalažu za “visok stepen autonomije”.

d) Među opozicionim strankama postoje i one stranke koje odbacuju bilo kakvu instituciju vojvođanske autonomije (Demokratska stranka Srbije – DSS);

e) Ono što je “najmanji zajednički sadržalac” opozicionih stranaka jeste zalaganje za princip *decentralizacije vlasti, regionalizacije i razvijene lokalne samouprave*.

f) Sve stranke na vlasti i u opoziciji, osim Saveza vojvođanskih Mađara (SVM), protive se uvođenju oblika *etničke teritorijalne autonomije* (regionalne samouprave nacionalnih zajednica), a manji stepen razlikovanja očituje se u odnosu prema ideji uvođenja personalne autonomije.

g) Sve stranke, i na vlasti i u opoziciji, načelno ističu opredeljenost za poštovanje univerzalno prihvaćene game ljudskih prava i sloboda i zaštite manjinskih kolektivnih prava prema “evropskim standardima”.

h) Unutar programski vrlo heterogenog opozicionog bloka, krajem poslednje decenije prošlog veka mogao se uočiti trend rasta tolerancije bitno različitih stanovišta o pitanjima institucionalnog “re-dizajna” Srbije. I više od toga, ideja decentralizacije vlasti, autonomija i regionalizacije države prerasla je iz uskostručne, civilne i manje značajne javno-mnenjske teme u jedan od prioriteta predizborne ponude Demokratske opozicije Srbije (DOS). Tako, u prvom od deset dosovskih projekata za demokratsku Srbiju (2000) piše:

“... već prvog dana prvog zasedanja novoizabrane Skupštine (ćemo) izglasati sledećih deset akata u cilju vraćanja poverenja naroda u državu i njene organe:

Prvo, usvojicemo deklaraciju o hitnim pripremama za donošenje novog Ustava, radi otklanjanja postojećeg ustavnog haosa. Nova ustavna i zakonska rešenja biće usklađena sa savremenim pravnim i civilizacijskim standardima, posebno u sferi ljudskih sloboda, zaštite građanskih i manjinskih prava, parlamentarizma, odgovornosti vlasti i vladavine prava. Deklaracija će *uvažiti potrebu za decentralizacijom države, sa posebnim osvrtom na regionalizaciju Srbije i afirmaciju autonomije Vojvodine i Kosova i Metohije*”<sup>13</sup> (O tome: Komšić, 2000a: 104-136).

Polazeći od njihove, realno velike “političke težine” i uticaja na obnovljenoj parlamentarno-demokratskoj sceni Srbije (od 90-tih godina prošlog veka do danas), evoluciju programa DS i DSS smatramo vrlo značajnom varijablom analize odnosa političkih stranaka u Srbiji prema pitanjima decentralizacije posredstvom regionalnih autonomija. Poćecemo, stoga, od programskih pozicija Demokratske stranke (DS), kao stožera u porodici srbijanskih stranaka liberalno-demokratske orijentacije.

### *Demokratska stranka*

S obzirom da su se, u korpusu tema državnog uređenja, programi DS konstantno određivali prema *autonomiji Vojvodine*, komparativna analiza ukazuje na evoluciju stanovišta Demokrata. U poređenju sa rešenjima evropskog regionalizma, pre svega u Italiji i Španiji, najmeritornija idejna pozicija DS ćitavu deceniju tretirala je vojvođansku autonomiju krajnje restriktivno - “kao deo lokalne samouprave” koji “... deli funkcije sa ostalim organima lokalne samouprave”. Napisano je, takođe, i 1992. i 1995., da “Pokrajina Vojvodina donosi sopstvene propise i ima sopstvene fiskalne prihode i izvršnu vlast”.

Međutim, da Demokrate ispoljavaju uzornu taktičku veštinu kombinacije eksplicitnog, implicitnog i nerećenog dela partijskog programa (O tome: Goati, 1990, 37, 183), koja ima zadatak da odbrani tezu o “stranci principa” i istovremeno omogući pragmatično prilagođavanje različitim situacijama i odnosima snaga, belodano je baš na primeru politike prema Vojvodini. Recimo, deklaracijom *Vojvodina posle promena*, o ćijem znaćaju govori ćinjenica da je usvojena na Skupštini DS 27. februara 2000, pomenuta je neophodnost uspostavljanja vojvođanske “autonomne zajednice” koja će

13. *Program Demokratske opozicije Srbije za demokratsku Srbiju*, 2000, str. 2. (kurziv J. K.)

“imati zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast u oblastima u kojima se ostvaruje autonomija u okviru Republike Srbije” (O tome: Komšić, 2000a: 122-124; kurziv J. K.).

Među načelima nove autonomije Vojvodine, prvo se navodi da je reč o “autonomnoj zajednici” koja će poštovati suverenitet Republike i klasične državne funkcije kao što su: narodna odbrana, bezbednost, spoljna politika, monetarni sistem, osnove privrednog i fiskalnog sistema. Slede, zatim: b) opredeljenja za “jasna ustavna načela” kojima će se garantovati *građanska i politička prava, individualna i kolektivna, uključujući i prava manjina*; c) neophodnost “*zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u oblastima u kojima se ostvaruje autonomija u okviru Republike Srbije*”; d) posedovanje *sopstvenih izvora prihoda*, autonomno formiranje budžeta i sopstvena fiskalna politika; e) samostalno *uređivanje poslova u oblasti međunacionalnih odnosa*; f) princip i modusi obezbeđenja *nacionalne ravnopravnosti u sferi javnih poslova*; g) *dosledna decentralizacija i u okviru same Vojvodine i jačanje lokalne samouprave*; h) rešavanje *problema izbeglica*; i) *uključivanje u međunarodne (evropske) regionalne integracije*; j) *ustavne garancije da se autonomni status Vojvodine ne može menjati bez saglasnosti njenih građana* (Vojvodina posle promena, 2000; kurziv J. K.).

Godinu i po kasnije, moglo se zapaziti da Program DS (iz 2001) ne definiše tako precizno karakter vojvođanskih autonomnih nadležnosti. Da li je reč o koraku nazad, ili o “otvorenosti za različite opcije” stranke na vlasti, nećemo prosuđivati na ovom mestu. Sam program kaže sledeće: “Pokrajina Vojvodina treba da uživa istinsku autonomiju i da obavlja sve poslove koji nisu u suprotnosti sa moderno definisanom demokratskom državom”.

Sa pojavom stranačkog Nacrta Ustava Srbije, iz maja 2003. godine, moglo se pretpostaviti da su Demokrati procenili da je politički isplativo da konačno smanje količinu nedoumica. Tu su u sistem lokalne (i oblasne) samouprave uvršteni opština, gradovi, glavni grad i oblasti. A, u skladu sa Đinđićevom idejom “asimetrične decentralizacije”, predviđene su autonomne pokrajine Vojvodina i Kosovo i Metohija. One su zasnovane na ustavu, sa osnovnim zakonom, kao najvišim aktom, izvornim zakonodavnim nadležnostima, skupštinom, vladom i autonomnim organima uprave, kao i sa ustavno garantovanim izvorima finansijske autonomije (O tome: Komšić, 2006: 467-473). Drugim rečima, od momenta javne promocije ovih ideja, pa sve do usvajanja konačnog teksta novog ustava Srbije, moglo se govoriti o tome da DS-ov predlog asimetrične decentralizacije, uključujući i karakter nadležnosti pokrajinskih samouprava, komunicira sa delotvornom logikom evropskih strategija demokratskog prilagođavanja politike konkretnim konfiguracijama društvenog bića.

Međutim, od momenta usvajanja novog Ustava (2006), pa sve do danas, ponovo smo suočeni sa već naznačenom enigmatikom i kreativnim nejasnoćama programskih dokumenata DS. Može se, u tom smislu, govoriti i o “izostavljanjima”, “zaboravu”, ili, pak, o odstupanjima Demokratske stranke od svojih deklarativnih programskih pozicija, kao o manifestacijama poslovičnih partijskih raskoraka između reči i dela.<sup>14</sup> Kako god bilo, ilustrovaćemo navedenu pojavu na primeru najaktuelnijeg programskog teksta DS – Izbornog programa Demokratske stranke, *Za bolji život!* (2006-2007).

---

14. O prirodi ovakvih raskoraka na relaciji svrha-sredstvo, vidi: N. Luhmann, *Teorija sistema*, Plato, Beograd, 1998, str. 157-160.

Prvo. Kao i prethodno pomenuti dokumenti, ovaj programatski tekst Demokrata iskazuje suptilni politički senzibilitet za pluralizam društvene osnove. Iz ovakvog pluralizma, dakako, proističu i razlozi za autonomiju Vojvodine (*Za bolji život*, str. 84).

Drugo. O decentralizaciji se govori pre svega u kontekstu autonomije Vojvodine i prenosa ovlašćenja na lokalne samouprave. Bez detaljnijeg obrazloženja odustalo se od ranijih partijskih inicijativa za formiranjem oblasti, kao drugog nivoa vlasti u okviru sistema lokalne samouprave - između opštine i pokrajina (O tome: Komšić, Pantić, Slavujević, 2003: 71-74; kao i Komšić, 2006: 400-401).

Treće. Razumevanjem autonomije kao "ustavom uređenog i obezbeđenog prava na različitost", koje "... podrazumeva decentralizaciju vlasti, podelu nadležnosti i samostalno uređivanje određenih poslova koji se tiču Pokrajine, vodeći računa o potrebama njenih građana i interesima šire zajednice, bez ugrožavanja prava drugih delova Srbije", obezbeđuje se kontinuitet sa većim delom ranijih programskih pozicija i, istovremeno, poentira se jedan sve aktuelniji momenat. To je pominjanje ovakvog vida autonomije kao "uslova za integraciju naše zemlje u Evropsku uniju" i, u tom kontekstu, značaja "uključivanja Vojvodine u mrežu evropskih regija".

Četvrto. Kad je već reč o evropskim uzorima i standardima, najupadljiviji (iako neobrazloženi) diskontinuitet primećujemo u prećutkivanju ranijih zalaganja DS za punije autonomne nadležnosti, koje podrazumevaju i pravo pokrajina da, u okviru njihovih, ustavom definisanih izvornih nadležnosti, donose i sopstvene zakone.

Peto. Na primeru najaktuelnije definicije pravaca "dalje decentralizacije", u skladu sa mogućnostima koje je "otvorio" novi Ustav Srbije, uočićemo ne samo potvrdu teorijskih analiza o modernim partijama i njihovoj veštini pretvaranja tzv. eksternih svrha partijskog programa u interno shvaćeno sredstvo osvajanja ili, pak, zadržavanja vlasti. Štaviše, moglo bi se zaključiti da sad više nije samo reč o poslovičnoj veštini Demokrata da funkcionalno kombinuju strateške i taktičke pozicije, već da se nagoveštava značajnija redukcija dojučerašnjih stranačkih projekcija pokrajinske autonomije. Kako drugačije može biti protumačena činjenica da, u odnosu na već pominjanu Deklaraciju DS o *Vojvodini posle promena* (2000), zakonodavne funkcije vojvođanskog parlamenta nisu više poželjne "u procesima dalje decentralizacije". Izostaje, u tom smislu, i objašnjenje zašto je u aktuelnoj verziji zalaganja DS za "konačan (!?) oblik autonomije Vojvodine" (*Za bolji život*, str. 85), skinuto sa spiska prioriternih načela i ciljeva ranije zalaganje za "ustavne garancije da se autonomni status Vojvodine ne može menjati bez saglasnosti njenih građana" (*Vojvodina posle promena*, 2000).

Sve u svemu, izgleda da je u aktuelnoj *fazi vršenja vlasti* (zajedno sa DSS, Novom Srbijom i G17 PLUS), za Demokrate i njihov odnos prema autonomiji Vojvodine, kao i za odnos prema ranijim sopstvenim partijskim projektima takve autonomije, danas najfunkcionalnija difuzna, što je moguće manje određena formula autonomije. To potvrđuju i prve prezentacije novog predizbornog programa DS za Vojvodinu (2007). Na mestima koja govore o autonomiji Vojvodine, svi eksterni ciljevi (svrhe) partije svode se, zapravo, na bukvalno ponavljanje pozicija iz prošlogodišnjeg izbornog programa - *Za bolji život*. Možda je jedina inovacija sledeća formulacija: "DS će se zalagati za dalji rad na unapređenju ustavnopravnog položaja Vojvodine i kreiranje odgovarajućih rešenja u novom Statutu APV, kao i za donošenje odgovarajućih izmena postojećih zakonskih okvira na nivou republike i odluka Skupštine APV". Tome je dodana formulacija načelnog

zalaganja DS “... za Vojvodinu koja će biti funkcionalno organizovana po modelu razvijenih regiona u državama Evropske unije”<sup>15</sup>

Umesto celovitijeg komentara, primetićemo da nas ovakve formulacije podsećaju na mesta iz Lumanove (*Niklas Luhmann*) analize “udruženja s difuznijim stimulirajućim svrhama”, koja u komunikaciji sa okruženjem pribegavaju zameni sheme: svrha/sredstvo, pa se tako “program tretira kao sredstvo u svrhu sticanja vlasti” (O tome: Luhmann, 1998: 156-159). Ova ocena, međutim, nije primerena samo politici DS. Štaviše, na primeru produkcije DSS-ovih ideja o uređenju države, još izraženije će se moći potvrditi metodološka relevantnost teorijskih analiza o značaju uverenja političkih aktivista za tokove (ne)demokratizacije (Dal), zatim, o povezanosti politike sa iracionalnim manevarskim prostorom (Manhajm), kao i o tome da u svetu politike dominiraju predstave o činjenicama, a ne same činjenice (Birdo).<sup>16</sup>

### *Demokratska stranka Srbije*

U svojoj poznatoj studiji o ideologiji i utopiji, Karl Manhajm (*K. Mannheim*) je o narastanju “političkog znanja” govorio kao o procesu koji sužava “iracionalni manevarski prostor”. S druge strane, da izazov tom znanju bude veći, o politici se, prema pomenutom autoru, može govoriti samo dotle dok postoji ovaj neosvetljeni i nerazjašnjeni manevarski prostor (Manhajm, 1968: 155).<sup>17</sup> Bilo kako bilo, redovi koji slede imaće pored ostalog i tu svrhu da se pred čitaocima proveri utemeljenost autorovog utiska da se Demokratska stranka Srbije (kao, uostalom, i druge stranke), u punoj meri oslanja na komponentu politike da sebe *predstavi* u poželjnom svetlu u smislu “doslednosti”, “poštenja”, “izrazitog legalizma” i slično. Konkretnije rečeno, nastojaćemo da pokažemo kako je DSS, bez obzira na evidentne promene svojih polaznih programskih ideja, i dalje privržena ideji decentralizacije Srbije jedino pod uslovom da promena političkog sistema omogućava pretvaranje socijalnog i upravno-političkog polja Srbije u “ispeglanu ploču”, kojom gospodare centralna politička tela, kao oličenja jedinstva naroda i države. Držimo da je i na ovaj način moguće interpretirati najaktuelnije programske pokušaje DSS da renoviraju već dobroano kompromitovanu “patriotsku” viziju demokracije u integralnoj nacionalnoj državi.

Dakle, za razliku od izvornih programskih vizija (1992) državnog objedinjavanja svih srpskih zemalja (O tome: Komšić, 2002: 62-63) u današnjem programskom konceptu nerazlučivog jedinstva “istinskog patriotizma” i demokratije nalazimo zalaganje za “puno kulturno, ekonomsko i duhovno jedinstvo srpskog naroda”, “ma gde on živeo”.

15. Citirano prema: *Dnevnik*, Novi Sad, 15. oktobar, 2007, str. 3.

16. Ovu osobinu političkog Žorž Birdo (*G. Burdeau*) je sjajno iskazao sledećim rečima: “... *politički univerzum je svijet predodžbi. Sve se tu zasniva ne direktno na realnom, nego na ideji koju ljudi o njemu stvaraju...* Čak i kad su poredak i vlast koju on implicira nužni, njihova nužnost je valorizirana vjerovanjima. Vođa jest samo zbog onog što predstavlja, pa čak ni njegov štap nije od običnog drveta” (Burdeau, 1971: 229; kurziv J. K.)

17 “... politika je kao politika uopšte moguća samo dotle dok postoji ovaj manevarski prostor”, naglašava Manhajm i dodaje: “... posebnost političkog znanja nasuprot ‘egzaktnim’ vrstama znanja sastoji se u tome što je ovde *znanje nerazdvojivo vezano sa htenjem, a racionalni elemenat po svojoj suštini vezan sa pomenutim iracionalnim manevarskim prostorom...*”; K. Manhajm, *Ideologija i utopija*, Nolit, Beograd, 1968, str. 155; kurziv J. K.

Zato, jedan od osnovnih zadataka svoje nacionalne politike DSS vidi u “*prevazilaženju razlika koje su pod određenim istorijskim okolnostima nastale među različitim delovima srpskog naroda*”. Na istom fonu je i cilj “duhovne obnove srpskog naroda i jačanje njegove istorijske samosvesti da bi se što pre otklonili duhovna pustoš i nacionalna ravnodušnost, kao posledice dugogodišnje komunističke vladavine, zabluda jugoslovenstva i nacionalnog nihilizma” (Predlog novog programa DSS, 04. 09. 2007; kurziv J. K.).

Naveli smo ove poželjne vrednosti DSS prevashodno zbog toga da bi smo razumeli ishodišta jednog, u biti, više-manje *negativnog* odnosa ove partije prema iskustvima i idejama pokrajinske autonomije u Srbiji. Da negacija veze između vojvođanske autonomije, nacionalnog preporoda i demokratije, opstojava, bez obzira na česte izmene i dopune regionalističkog projekta Demokratske stranke Srbije, uverava nas i paradoksalna okolnost da, iako uporno predstavljena kao stranka “izrazitog legalizma”, DSS svojim najnovijim političkim načelima očito ignoriše neka ključna ustavna rešenja o teritorijalnoj organizaciji vlasti u Srbiji.

Štaviše, shodno legitimnoj proceni da je “donošenje novog Ustava bilo osnovni i *prvi preduslov za potpunu promenu* političkog i ekonomskog sistema” (kurziv J. K.), čini se da je u odnosu na reduciranu DS-ovu poziciju, koja ne ide dalje od aktuelnih ustavnih odredbi, DSS naklonjeniji eventualnim promenama najnovijih ustavnih rešenja. To se naročito primećuje na mestu gde se pokrajinske autonomije preinačavaju u regione kao administrativne i samoupravne jedinice sistema lokalne samouprave. Upravo u smislu onog Manhajmovog “iracionalnog manevarskog prostora”, uključujući i staru antičku spoznaju moći “koja skriva svoje prave namere”, nov program DSS ne samo da ne pominje pokrajinske autonomije, kao ustavnu kategoriju, već nam nudi jednu nejasnu vezu između regiona i lokalne samouprave, zatim, ambivalentan tretman regiona i tome pridružuje neartikulisanu ideju regionalne podele zemlje od strane Skupštine Srbije.

Dakle, kad je reč o odnosu DSS prema autonomijama i regionalizmu, mnogo toga nije jasno. Otvorene su raznorazne opcije, od odbacivanja bilo kakvih pokrajinskih autonomija, kao nasleđa “komunizma i nacionalnog nihilizma” i institucionalnih ishodišta separatizma, do eksplicitnog priznanja značaja vojvođanskih specifičnosti i institucionalnog subjektiviteta. Očito je da, u zavisnosti od pritiska okruženja i stranačkih računica uspeha na izborima, na prvoj javnomnjenjskoj liniji, kao i na rezervnom programskom položaju DSS, egzistira niz mesta koja dopuštaju da se partijski stav o pokrajinskim autonomijama, preobrazi od totalne negacije čak do takvog sadržajnog stupnja autonomnih nadležnosti, koje u potpunosti odgovaraju evropskim standardima decentralizacije posredstvom regionalnih autonomija. Pogledajmo ima li osnova za ponuđenu hipotezu.

Kao i DS, i Demokratska stranka Srbije usvojila je novi partijski program, nakon oktobarskog preokreta 2000. (Možda neće biti nekorisno ako, uzgred, primetimo da je to učinila četiri meseca pre DS). Kad su u pitanju konstantni strateški pogledi na poželjno državno uređenje Srbije, mislimo da je najbitnije ukazati na ideju *regionalizacije*. Sledstveno programskom uverenju “... da je regionalno uređenje države najracionalniji način državnog uređenja”, te da regionalnu podelu zemlje treba da utvrdi Ustavotvorna skupština (*Programska platforma DSS*, 2001), DSS je januara 2002. godine ponudila političkoj javnosti Srbije detaljno ekspliciran dokument, nazvan *Osnovna načela za novi Ustav Republike Srbije*. Kao što se na primeru evolucije programskih stanovišta DS moglo primetiti odustajanje od restriktivne interpretacije autonomije Vojvodine, u smislu činioca

sistema lokalne samouprave, tako se kod DSS može zapaziti naoko sitna, ali, u ustavno-pravnom pogledu, značajna inovacija dotadašnjeg regionalističkog koncepta.

Naime, u *Programskoj platformi DSS*, iz 2001, izričito je bilo rečeno da su “regioni (su) *administrativne i samoupravne* jedinice i *ne mogu imati elemente državnosti*” (kurziv J. K.). Ovako je još od osnivanja 1992. godine bilo formulisano uporište konstantnog DSS-ovog nepriznavanja demokratske funkcionalnosti bilo kakvih institucija vojvođanske autonomije. Međutim, i dalje ne pominjući ime, a kamoli razloge za politički subjektivitet Vojvodine, DSS u svojim Načelima za novi ustav *region* vidi u kvalitativno novom svetlu.

Sada se ne izbegava ni termin “autonomija”. O regionima se govori kao o “autonomnim teritorijalnim zajednicama”. Njihove nadležnosti se “razgraničavaju kako od nadležnosti Republike Srbije, tako i od nadležnosti lokalne samouprave”, a do juče proskribovani pokrajinski “elementi državnosti”, implicitno se prepoznaju kao mogući pozitivni fakticitet za DSS, koji nastaje ustavnim prenosom “dela sadašnje državne vlasti” na regione, u vidu izvornih nadležnosti (delokruga poslova), ili, pak, delokruga poverenih poslova, čije vršenje ostaje pod nadzorom republičkih vlasti. Uz to, bilo je predviđeno da regionu postanu konstitutivni činilac republičkih organa vlasti, posredstvom posebnog Veća regiona u dvodomnoj Narodnoj skupštini (*Osnovna načela za novi ustav Republike Srbije*, DSS, 2002: 12-13).

Definitivni DSS-ov predlog novog ustava (Nacrt ustava Republike Srbije), iz jula 2003. godine, u osnovi se podudara sa izloženim postavkama iz 2002. Upadljiviju razliku u odnosu na “Osnovna načela...” uočavamo u napuštanju ideje o dvodomnom ustrojstvu državnog parlamenta. Ipak, i koncept jednodomne Narodne skupštine, koji nije primeren modelu regionalne države (O tome: Jovičić, 1996), zadržava izvesne elemente regionalističke logike. Predviđeno je da se 150 poslanika bira u Republici, kao jednoj izbornoj jedinici, a 100 poslanika bira u regionima, srazmerno broju birača. Svaki region je posebna izborna jedinica, u kojoj se zavisno od veličine bira od 10 do 25 poslanika.

Ustavni predlog DSS-a u konstitucionalističkom maniru (O tome: Fridrih: 1996: 79-101) je ograničavao državnu vlast pravom građana na regionalnu autonomiju i lokalnu samoupravu. Ipak, obim i sadržaj navedenog ograničenja centralnih vlasti limitirani su pretpostavkom nadležnosti Republike Srbije u svim pitanjima u kojima, po ustavu, nisu nadležni region ili jedinica lokalne samouprave. Takođe, za razliku od italijanskih i španskih rešenja asimetričnog regionalizma, DSS-ov sistem regionalnih autonomija mogao je da se svrsta u varijantu simetričnog regionalizma unitarne države. Navedeno je šest regiona, kao autonomnih teritorijalnih zajednica sa sedištimama u Beogradu, Kragujevcu, Nišu, Novom Sadu, Prištini i Užicu.

Takođe, DSS-ov predlog (nacrt) predviđa ustanovljavanje teritorije regiona organskim zakonom i po tome je drugačiji od predloga DS, čiji autori stoje na stanovištu da teritoriju autonomne pokrajine utvrđuje zakon. S druge strane, kao i za autonomne pokrajine u predlogu DS, DSS-ov dokument predviđa da se samostalne nadležnosti regiona ostvaruju donošenjem zakona, te opštih i pojedinačnih akata u Skupštini regiona. Ona, prema DSS-ovom dokumentu, donosi statut, kao osnovni pravni akt autonomije i bira vladu. Statutarno definisanje regionalnog uređenja i nadležnosti organa i javnih službi vezano je Ustavom i organskim zakonom. Obaveza usaglašenosti najvišeg akta AP sa ustavom i zakonom predviđena je i DS-ovim nacrtom, s tim što se u njemu ovaj akt autonomije naziva Osnovnim zakonom.

Sve u svemu, rezime komparativne analize pozicija DS i DSS, iz perioda koji je, ispostavilo se, imao zadatak tek da testira prohodnost odgovarajućih ideja i da pred javnošću simulira partijsku volju za promene, shematski može da izgleda kao na Tabeli 1:

**Tabela 1: AUTONOMIJA U NACRTIMA USTAVA DS (maj 2003) I DSS (jul 2003)**

	<i>Demokratska stranka</i>	<i>Demokratska stranka Srbije</i>
<b>Tip decentralizacije</b>	Asimetrična decentralizacija	Simetrični regionalizam
<b>Struktura državnog parlamenta</b>	Jednodomna skupština od 250 poslanika, bez ustavom utvrđene zastupljenosti poslanika iz AP	Jednodomna skupština od 250 poslanika; od toga se 100 poslanika bira u regionima
<b>Jedinice sistema lokalne samouprave</b>	Opštine, gradovi, grad Beograd, oblasti Dvostepeni sistem	Opštine, gradovi, grad Beograd Jednostepeni sistem lokalne samouprave
<b>Regionalna autonomija</b>	Autonomne pokrajine: Vojvodina i Kosovo i Metohija	Regioni: sedišta u Beogradu, Kragujevcu, Nišu, Novom Sadu, Prištini i Užicu
<b>Teritorija autonomne zajednice</b>	Utvrđuje se zakonom RS	Određuje organski zakon Ukidanje, spajanje i osnivanje novih regiona – u postupku za promenu Ustava
<b>Normativne nadležnosti autonomija</b>	Izvorno zakonodavstvo Prenete nadležnosti Republike	Izvorno zakonodavstvo Prenete nadležnosti Republike
<b>Pretpostavka nadležnosti</b>	Nije ekslicitno određena. Kontekstualno: u korist republike	U korist republike
<b>Vrsta autonomne vlasti</b>	Zakonodavna Izvršna	Zakonodavna Izvršna
<b>Najviši pravni akt autonomije</b>	Osnovni zakon	Statut
<b>Organi autonomne zajednice</b>	Skupština Vlada Organi uprave	Skupština regiona Vlada regiona
<b>Zaštita interesa Republike</b>	Vlada RS, uz saglasnost Narodne skupštine RS usvaja neophodne mere	Vlada RS pokreće postupak za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti regionalnih akata pred Ustavnim sudom Načelnik regiona
<b>Raspuštanje skupštine autonomne zajednice</b>	Odlučuje Narodna skupština RS	Odlučuje Ustavni sud

<b>Finansijska autonomija</b>	U obliku i granicama utvrđenim ustavom i zakonom RS Prihodi od sopstvene imovine Sopstveni porezi i takse Procenat od državnih poreza i prihoda	Izvorni prihodi utvrđeni organskim zakonom Učešće u delu prihoda RS utvrđeno organskim zakonom
-------------------------------	--	---

Budući da ćemo (ne)saglasnost pomenutih inicijativa i samog teksta Ustava Srbije prokomentarisati u narednom poglavlju, ostaje da na ovom mestu još nešto kažemo o novom programu DSS. Dakle, tretirajući donošenje novog Ustava Srbije kao prvi preduslov potpune rekonstrukcije političkog i ekonomskog sistema, a to znači i budućih ustavnih promena,

“DSS se zalaže za jačanje lokalne samouprave na svim nivoima i prenošenje većeg dela dosadašnjih državnih funkcija na regione i manje samoupravne jedinice. Organima lokalne samouprave treba obezbediti stalne izvore prihoda i punu samostalnost u raspolaganju stečenim dobrima. U skladu sa time, DSS smatra da je *regionalno uređenje države najracionalniji način državnog uređenja*.

Regionalnu podelu zemlje utvrdiće Skupština. *Nadležnost regiona regulisaće se Ustavom i posebnim zakonima*. Regioni su *administrativne i samoupravne jedinice* i ne mogu imati elemente državnosti. Propisi koje donose regioni moraju biti u saglasnosti sa državnim zakonom.

Prilikom formiranja regiona, vodiće se računa o njihovim kulturnim osobenostima, istorijskim tradicijama, prirodnim, privrednim i saobraćajnim uslovima. Regioni se prema potrebi mogu deliti na manje jedinice. Veliki gradovi, u slučaju da se takvo rešenje pokaže najracionalnijim, mogu predstavljati zasebne zajednice” (*Predlog novog programa DSS - Politička načela, 2007; kurziv J. K.*).

Umesto komentara, postavljamo tri pitanja: 1) Zašto regioni nisu više “autonomne teritorijalne zajednice”, već su samo “administrativne i samoupravne jedinice”? 2) Budući da se predstavljaju kao “izraziti legalisti”, zašto su pisci novog programa DSS prevideli skoro čitav sedmi deo Ustava Srbije o teritorijalnom uređenju i sve ono što o pravu građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu piše u odredbama članova 176. do 187. Ustava Srbije? 3) Kako će se, onda, realizovati “jedan od ključnih programskih ciljeva DSS”, a to je “konkretna primena i usklađivanje zakonske regulative sa novodonetim Ustavom...”?

Šta kažu o tome drugi akteri vladajuće koalicije?

## G17 PLUS

Tragajući za odgovorom na pitanje: Kako se u navedenom kontekstu opredeljuje G17 PLUS, kao najmlađi koalicioni partner DS i DSS, nećemo u izvornim programskim tekstovima ove stranke, kao ni u drugim političkim dokumentima i relevantnim istupanjima njenih lidera, naići na toliki stepen konkretnosti i pažnje kao što su autonomiji Vojvodine (implicitno ili eksplicitno) posvetile DS i DSS. Ipak, sa vremenom, a možda su na to uticale

i promene na čelu partije, vojvođansko pitanje dobijalo je sve više mesta u programskim dokumentima G17 PLUS.

Kad je posredi načelni odnos prema decentralizaciji vlasti u Srbiji, u dokumentu posvećenom otvorenim pitanjima novog ustava, potpisanom od strane predsednika partije, Miroljuba Labusa (februar 2003), isticalo se nekoliko problema i osnovnih stanovišta G17 PLUS. Prema Labusu, ključni problem izvirao je iz činjenice što tada aktuelni predlozi promena ustava nisu sledili najadekvatniju logiku decentralizacije. Kao što, recimo, nacrt *Foruma Iuris* iz Novog Sada, daje pokrajini sve elemente državnosti, dodeljujući joj sve tri vlasti, tako i neki drugi predlozi<sup>18</sup> “regionalizuju Srbiju i otvaraju prostor ka njenoj federalizaciji”, piše u naznačenom tekstu.

Za razliku od takvih pozicija, G17 PLUS stoji na stanovištu da “pokrajine i regije treba da budu izraz realnog stanja u jednoj multietničkoj i multikulturnoj demokratskoj državi. One ne bi smele veštački da se formiraju po nekoj apriornoj šemi”. U svemu tome, regije su izraz regionalne samouprave; obavljaju određene lokalne ili komunalne poslove i “izražavaju kulturne, obrazovne, etničke i privredne celione sa svojim istorijskim obeležjima”. Pokrajine (Vojvodina i Kosovo i Metohija) su, s druge strane, istorijski nasleđene i ne moraju da imaju isti status. “Vojvodina bi trebalo da ima više nadležnosti nego po sadašnjem ustavu, ali manje nego po ustavu iz 1974. g. koji joj je davao položaj federalne jedinice odnosno države”, pisalo je dokumentu G17 PLUS iz februara 2003.

U verziji “državnog programa”, iz novembra 2003. godine, naglašeno je sledeće:

“Novi ustav treba da učvrsti autonomni status Pokrajine Vojvodine, na način koji čuva celovitost Srbije. Ustavna rešenja Vojvodini treba da omoguće veći stepen raspolaganja budžetskim sredstvima koja se ubiraju na njenoj teritoriji, ali i veće obaveze prema građanima koji tamo žive. G17 PLUS očekuje da će Vojvodina, kao najrazvijeniji deo Srbije, biti motor njenog ulaska u EU, te da će u skladu sa mogućnostima pomagati i razvoj nedovoljno razvijenih područja Srbije”.

Međutim, samo koji mesec kasnije, u programu iste partije, iz marta 2004. godine, mogle su se uočiti znatne promene odnosa prema autonomiji Vojvodine. Za razliku od navedenih Labusovih razmišljanja, sada se očekuje od predstojećih ustavnih odredbi da utvrde pravo organima vojvođanske autonomije da, na osnovu Ustava Srbije i Osnovnog zakona AP Vojvodine, vrše sve tri funkcije vlasti – zakonodavnu, izvršnu i sudsku – iz sfere isključivih nadležnosti Pokrajine, kao i iz oblasti koje država Srbija uređuje osnovnim zakonima. U tom smislu:

“Vojvodina je deo Srbije. Ustavnim odredbama jasno će se utvrditi koje su oblasti u isključivoj nadležnosti države i njenih organa... a koje su oblasti u isključivoj nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine i njenih organa...”

18. Krajem devedesetih godina prošlog veka i nakon 2000. godine, na javnoj sceni u Srbiji pojavilo se dosta ekspertskih projekata novog ustavno-političkog uređenja Srbije. Među njima najzapaženiji su bili: 1/ Jovičić, Miodrag, *Regionalna država*, 1996, Beograd, Vajat; 2/ *Ustavne pretpostavke za demokratsku Srbiju*, 1997, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava; 3/ *Principi Ustavne deklaracije*, 2000, Beograd, Forum za etničke odnose; 4/ *Ustavno-pravni okvir decentralizacije Srbije i autonomije Vojvodine*, 2000, Novi Sad, Centar za regionalizam; 5/ *Ustavna rešenja za Srbiju i Jugoslaviju*, 2001, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava; 6/ *Projekt ustava Republike Srbije*, 2002, Novi Sad, Forum Iuris.

... Ustavom Srbije će se na taj način potvrditi proevropska orijentacija građana i demokratskih vlasti i obezbediti najdelotvornija forma političko-teritorijalne autonomije Vojvodine i državnog integriteta Srbije” (*Program G17 PLUS – Državni program: Suverena Srbija u Evropskoj uniji, mart 2004*).

S obzirom da je i naredni akter (Nova Srbija) u vladajućoj koaliciji proevropski orijentisan i da to poentira maksimumom: “Jaka Srbija u jakoj Evropi”, zanimljivo će biti da vidimo da li se za ovu partiju, tzv. narodnjačke orijentacije, regionalizacija i vojvođanska autonomija smatraju potvrdom proevropskog kursa.

### *Nova Srbija*

Za činjenicu da će odgovoru na prethodno pitanje biti posvećeno mnogo manje prostora nego što smo to učinili u analizi stanovišta DS, DSS i G17 PLUS, potrudili su se sami pisci Programa Nove Srbije, iz novembra 2005. godine. Zanimljivo je, naime, da je ova partija bila određenija u definisanju prirode institucionalnog uređenja Evrope, nego što je to učinila u pogledu teritorijalne organizacije vlasti u Srbiji. Za “Ujedinjenu Evropu” rečeno je da predstavlja cilj Nove Srbije tako što će NS “... podržavati transformaciju Evropske Unije iz ‘trgovačkog društva’ u ‘političko društvo’. Krajnji cilj je Savezna Evropa u kojoj će sve nacije očuvati svoj nacionalni i kulturni identitet” (*Nova Srbija – Program; Načelo 3; Evropska budućnost Srbije, 2005*). Dakle, za razliku od ovako iskazane zainteresovanosti za identitet nacije i države u federalnoj Evropi, o identitetima subdržavnih regija Srbije i njihovom decentralističkom institucionalno-političkom priznanju skoro da nema ništa u partijskom programu. Zapravo, kaže se sledeće: “U pogledu državnog uređenja zalažemo se za jeftinu, decentralizovanu državu. Osnovni oblik decentralizacije je ekonomski nezavisna lokalna samouprava. Protivimo se federalizaciji Srbije kao i razdruživanju koje ugrožava temelje suverenosti i teritorijalne celovitosti države” (*Program, Načelo 2; Nacija i država srpskog naroda*).

Indikativno je da se Vojvodina pominje samo u Načelu broj 9., koje govori o lokalnoj samoupravi i potrebi izmene “visokog stepena centralizacije vlasti, sa apsurdnim stanjem da više od 80% prihoda odlazi u republički budžet”. U tom kontekstu, obećava se da će u Vojvodini 75% prihoda biti ostavljeno opštinama, 5% za funkcionisanje Pokrajine, dok bi 20% odlazilo na finansiranje države.

Najzad, ako su G17 i NS, kao mlađe partije u vladajućoj koaliciji, ovako odredile svoj odnos prema autonomijama, na primeru programskih određenja opozicione i ujedno najmlađe parlamentarne stranke - Liberalno-demokratske partije (LDP), samo ćemo potvrditi raniji nalaz (do 2000) da linija vlast-opozicija ne predstavlja diferencirajuću varijablu u analizi programskog odnosa partija prema autonomiji i regionalizmu.

### *Liberalno-demokratska partija*

Kao “stranka ledolomac”, koja je spremna da ponudi rešenja za teške probleme Srbije i kad takva rešenja nisu najpopularnija, Liberalno demokratska partija (LDP) stavlja, pored ostalih ciljeva, i decentralizaciju i regionalni razvoj u svoje programske prioritete (Član 2, Statuta LDP, april 2007). Dakako, ovako visoko rangiranje decentralizacije nije

specifičnost samo ove partije. Zato ćemo eventualnu programsku *differentiu specificu* LDP u stvarima državnog uređenja nastojati da prepoznamo u načinu na koji će LDP pokazati da je “spremna i sposobna” da pomogne Srbiji da “svaki Gordijev čvor koji je nasledila iz prošlosti... brzo i hrabro preseče”.

Doktrinarno gledano, LDP je svojim programskim tekstom “*Srbiji se žuri*” uspeła da na osoben način i u osnovi konsekventno derivira ideju decentralizacije i autonomija iz modernog filozofsko političkog rakursa slobodnog društva i građanina, a ne iz devetnaestovekovne (*piemontesimo*) perspektive suverene nacionalne države (O tome: Lovo, 1999: 423). Da bi takvu viziju države i ustava Srbije 21 veka učinila jasnom i razumljivom, pisci stranačkog programa polaze od želje da “napravimo moderni zajednicu nezavisnih i slobodnih pojedinaca”, radeći na “ustavnoj redefiniciji Srbije, po kojoj u fokusu nije država već društvo...”. Polazeći od takve svrhe političkog angažmana, LDP naglašava kako je neophodno “... promeniti i političku filozofiju i političku orijentaciju Srbije”. Srž takvog misaonog obrata je stavljanje građanina u centar politike, a onda će i dosledna realizacija njegovih neotuđivih prava i sloboda rezultirati i pravom na političku autonomiju, tržišnu ekonomiju, slobodnu intimu i slično.

Dakle, sledeći ideju da se “suština slobode mora (se) meriti stepenom uticaja čoveka na sopstveni život i ostvarenje svake lične potrebe koja ne ugrožava nečije ljudsko pravo”, program LDP ovako iskazuje svoj odnos prema autonomiji Vojvodine:

“Rešenje za Vojvodinu ne tražimo u Ustavu iz 1974. godine. Ne pristajemo da živimo u budućnosti koju uređuju modeli socijalističkog društvenog uređenja koje je nestalo krajem prošlog veka. Vojvođani treba slobodno da odlučuju o Vojvodini. Mi u ta rešenja verujemo zato što će ih donositi ljudi koji su svojim radom Vojvodinu napravili najboljim delom Srbije. Zato nam je do tog dela Srbije stalo, želimo još bolje uslove za one koji tamo žive. *Vojvođani treba da imaju izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast da bi mogli uticati na svoj život*” (*Srbiji se žuri*, 2006; kurziv J. K.).

Bez obzira što su nakon 2000-te godine najuticajnije stranački akteri u republičkoj vlasti bili DS, DSS, NS i G17 PLUS, za kompletniji uvid u idejnu i ideološku konfiguraciju, koja je opredelila najnovija ustavna rešenja o lokalnim i pokrajinskim autonomijama, neophodno je ukratko odgovoriti i na pitanje: Kako se u stvarima decentralizacije pozicioniraju akteri “starog režima” – do 2000-te? Reč je o Socijalističkoj partiji Srbije (SPS) i Srpskoj radikalnoj stranci (SRS).

### *Socijalistička partija Srbije*

Za ključnu i, u biti, i danas važeću programsku poziciju SPS, uzećemo sledeće mesto iz stranačkog *Programa*, usvojenog na Drugom kongresu, oktobra 1992. godine. Tamo je rečeno kako Socijalistička partija Srbije “... podržava proces kojim je prevaziđena razbijenost Srbije na tri dela i ostvarena jedinstvena republika u kojoj nadležnosti svojstvene državi organi Republike vrše na celoj teritoriji”. Sledstveno tome, “autonomne pokrajine u Srbiji ne mogu biti države već samo oblik teritorijalne autonomije, za koji se Ustavom Srbije utvrđuju i jamče ona autonomna prava koja su izraz specifičnih nacionalnih, istorijskih i kulturnih osobenosti područja na kojima su obrazovane”, kaže se

u odeljku posvećenom političkom organizovanju Srbije. Konstatujući napuštanje “modela preterane decentralizacije”, program Socijalista upozorava i na rađanje nove opasnosti - “opasnosti preterane centralizacije i etatizacije”, pa će se SPS založiti “... da se odgovarajućim institucionalnim rešenjima i zakonima nađe prava ravnoteža između ove dve krajnosti” (*Program SPS, 1992*).

*Programskom deklaracijom* Sedmog kongresa SPS, održanog decembra 2006. godine, potvrđen je kontinuitet sa ovim i drugim stanovištima partijskog programa iz 1992. U tom smislu, deklaracija ističe staru opredeljenost Socijalista “... protiv svakog razbijanja zemlje po etničkim i regionalnim merilima jer to znači atomizovanje i drobljenje države”. Istovremeno se insistira na stavu da su “Kosovo i Metohija i Vojvodina (su) autonomne pokrajine u sastavu Srbije”. A, kad je reč o modusima decentralizacije, uočavamo i jednu neuobičajenu ideju teritorijalnog objedinjavanja lokalnih zajednica u kojima jedna partija (SPS) ima dominantnu vlast:

“Ustavna decentralizacija obavezivaće sve više lokalnu samoupravu da ima efikasnija rešenja za nove odgovornosti. U ovakvoj fazi realizacije koncepta demokratskog socijalizma SPS će ostvarivati ove ideje i na tim osnovama organizovati asocijacije opština u kojima dominantno vrši vlast”.

Ne nalazeći u sopstvenoj ideji partijske asocijacije teritorijalnih vlasti nikakve razloge za zabrinutost zbog ideološke obojenosti u upravljanju poslovima lokalnih zajednica, kao i opasnost od neke vrste separatizma, čitav odeljak Deklaracije, koji govori o Vojvodini, Socijalisti poslovično garniraju “patriotskom” proizvodnjom neprijatelja i strahova od njihovih “autonomaško-separatističkih projekata “... koji za cilj imaju dalje političko, institucionalno i ekonomsko slabljenje državnog jedinstva”. U tom smislu, SPS “... upozorava da su danas u Vojvodini na delu *ozbiljni pokušaji oživljavanja autonomastva i separatističkih težnji i zagovaranja regionalizacije*, podsticanja međunacionalnih konflikata.... Promotori takve destruktivne politike *pokušavaju autonomiju zameniti kvazi-državnim statusom*” (*Programska deklaracija Sedmog kongresa SPS, 2006, str. 12; kurziv J. K.*).

### *Srpska radikalna stranka*

Kao što Socijalisti ideološki nisu prekoračili svoje prvobitne, poludemokratske horizonte iz ne tako davnog vremena “starog režima”, tako ni njihovi partneri iz vladajuće koalicije (1997-2000) - Radikali (SRS) ne osećaju nikakvu potrebu za oficijelnim promenama u programskom korpusu partijskih, vrednosno-političkih prioriteta. Doduše, ima razloga da i ovde navedemo nešto što smo zapisali u jednoj nedavnoj analizi prisutnosti evropskih ideja u programima partija u Srbiji. Naime, kad je reč o prirodi Srpske radikalne stranke u 2007. godini, možemo da ponudimo dve različite ocene za isto stanje. Prva je da Radikali nisu menjali svoj program, usvojen na Četvrtom otadžbinskom kongresu, 18. maja 1996. godine. Druga je da je posao promene ovog programa, izgleda, započet ali da još nije okončan.

U prilog ovog drugog zaključka može se uzeti činjenica da su na zvaničnoj INTERNET prezentaciji SRS, u rubrici nazvanoj “program stranke”, dostupne samo *Polazne tačke socijalno ekonomskog Programa Srpske radikalne stranke*. Tako smo, očito, i ovde suočeni sa uobičajenom stranačkom taktikom polivalentne, eklektičke, pa i kontroverzne kombinacije manifestnih, implicitnih i nerečenih delova partijskih programa. U zavisnosti od potreba trenutka, u igri, dakle, mogu biti i Program SRS iz ‘96, i Predsednički program i ciljevi Tomislava Nikolića, iz 2003, pa, ako ponovo zatreba, i sedam tačaka + jedna opšta poruka iz Šešeljevog Političkog testamenta, iz decembra 2006 (O tome: Komšić, 2007: 25-26).

Kako bilo, tragajući za stranačkim odgovorima na pitanja državnog uređenja, najlogičnije je da se uputimo ka izvoru, a to je već pomenuti program stranke iz 1996. Polazeći od cilja “ujedinjenja celokupnog srpskog naroda i obrazovanja državne zajednice na kompletnoj srpskoj nacionalnoj teritoriji, koja će obuhvatiti Srbiju, Crnu Goru, Republiku Srpsku i Republiku Srpsku Krajinu”, Program SRS podvlači da je “želja srpskih radikala (je) da se ta jedinstvena srpska država nazove Velika Srbija, da bude demokratski uređena...”. U tom smislu, Radikali se kategorički zalažu za “*unitarnu državu* republikanskog oblika vladavine”. Argument koji se uzima u prilog ove orijentacije je taj što je “unitarna država (je) mnogo racionalnija, efikasnija i jeftinija od federalne”. Istovremeno, ova stranka “... se zalaže za *ukidanje autonomije* Vojvodine i Kosova i Metohije...”, i protiv je “bilo kakvih specijalnih teritorijalnih statusa”. Paralelno sa zahtevom za ukidanjem autonomija, SRS podvlači da “... prava manjine, kao kolektiviteta... moraju biti zaštićena u skladu sa najvišim demokratskim standardima” (*Velika Srbija*, april 1996, broj 99, str. 20-21, 33; kurziv J. K.).

Umesto ocene ovakve brige za “jedinstvo nacije i države”, primetićemo da su učestvovanjem na izborima za vojvođanski parlament (2000-te i 2004-te), kao i bezrezervnom podrškom tekstu novog Ustava Srbije (2006) Radikali, zapravo, odškrinuli vrata kroz koja, ako bude mira i stabilizacije političkih i ekonomskih prilika na putu Srbije ka Evropi, može u neko dogledno vreme da se promoli i programsko priznanje funkcionalnosti nekakvog vida autonomije Vojvodine.

### *Manjinske i regionalističke stranke o autonomiji*

S obzirom da je decentralizacija provereno funkcionalan modus harmonizacije kulturoloških i drugih razlika, kao i da je višenacionalnost jedan od ključnih društvenih razloga za regionalnu autonomiju Vojvodine, ova analiza bila bi u bitnome manjkava ako bi izostavila stanovišta manjinskih i regionalističkih stranaka. I to, ne samo zbog činjenice da su sve manjinske stranke, koje su na izborima 2006. prešle prirodni prag, zastupljene sa svojim predstavnikom u parlamentu Srbije, kao i zbog toga što je u izbornoj koaliciji (*Od nas zavisi*) jedna regionalistička stranka ponovo ušla u parlament sa platformom multikulturalnog građanstva u Vojvodini.<sup>19</sup> No, s obzirom da uz sve napore nismo uspeli

19, Samostalnim izlaskom na izbore, januara 2007. godine, ili, pak, u izbornim koalicijama, u Narodnu Skupštinu Republike Srbije ušle su sledeće manjinske i regionalne partije: 1) Savez vojvođanskih Mađara (SVM); 2) Sandžačka demokratska partija (SDP); 3) Unija Roma Srbije (URS); 4) Romska partija (RP); 5) Demokratski savez Hrvata u Vojvodini (DSHV); 6) Bošnjačka demokratska stranka Sandžaka (BDSS); 7) Partija za demokratsko delovanje (PDD); 8) Socijalno liberalna partija Sandžaka (SLPS); 9) Liga socijal-demokrata Vojvodine (LSV).

da ostvarimo uvid u *aktuelne* programske tekstove svih manjinskih stranaka, držimo da će za potrebe naše analize biti dovoljno ilustrativna dva primera. Prvi je programsko određenje najveće manjinske stranke (Saveza vojvođanskih Mađara), uključujući i njen projekt etničke teritorijalne autonomije, a drugi primer je projekt Lige socijaldemokrata Vojvodine o Vojvodini - republici.

U preambuli svog Programa, usvojenog na stranačkoj Skupštini, 17 juna 1995. godine, **Savez Vojvođanskih Mađara** (SVM) pošao je od konstatacije "... da živimo u društvu koje na sebi nosi žig nacionalne države sa pretenzijama ka krajnjoj centralizaciji...", kao i od zahteva za "potpunom odštetom" zbog prisiljavanja na manjinsku sudbinu od 1918. godine. A, u osnovnim načelima, naglašeno je da je "interes vojvođanskih Mađara kao jugoslovenskih državljana (je) što skorija demokratizacija srpske i jugoslovenske države...". Budući da to podrazumeva "uvažavanje različitosti", SVM insistira na platformi autonomije, sačinjenoj od tri konstitutivna činioaca: a) *prava na unutrašnje samoopredeljenje i principa bezbednosti*; b) *stvaranja autonomije vojvođanskih Mađara* i c) *podržavanja vraćanja stvarne autonomije Vojvodini*" ("Nacrt Programa SVM", juni 1995, str. 1-3; kurziv J. K.)

Na tom kursu, Savez vojvođanskih Mađara ponudio je političkoj javnosti, prevashodno strankama mađarskog etnikuma u Vojvodini i političkim reprezentantima ostalih vojvođanskih manjina ("nacionalnih zajednica"), u leto 1999. godine, *Nacrt Sporazuma o političkim i pravnim okvirima samouprave Vojvodine i nacionalnih zajednica koje žive u Vojvodini*. Ipak, istine radi, za razliku od prethodnih poentiranja prvenstva "mađarske personalne samouprave i mađarske regionalne samouprave" (O tome: Komšić, 2000a: 126), sada se u pomenutom dokumentu ne iskazuje toliko izražen stepen nezainteresovanosti za vojvođansku autonomiju. U tom smislu, Osnovni principi Nacrta sporazuma počinju sa tezom o "istorijskoj činjenici da je Autonomna Pokrajina Vojvodina višenacionalna, multikonfesionalna i multikulturalna zajednica, sa specifičnim razvojem u okviru republike Srbije", te da je "... neophodno (je) bliže urediti sadašnji ustavni položaj pokrajine, da bi ona postala adekvatan okvir multietničkog i multikulturalnog zajedničkog života Srba, Crnogoraca i nacionalnih zajednica".

Takođe, traži se da pripadnicima nacionalnih zajednica bude omogućeno "samoorganizovanje" zarad očuvanja jezika, kulture i drugih komponenti nacionalnog identiteta. Ključni principi za realizaciju ovog cilja su: princip decentralizacije i subsidijariteta, a institucionalni oblici - personalna i regionalna samouprava. Dakle, pravo na kulturnu i jezičku ravnopravnost operacionalizovano je vrlo precizno, kao i ideja *personalne* samouprave, uključujući i osnivanje Nacionalnih saveta koji se biraju, na osnovu "biračkog spiska vojvođanskih Mađara", putem "neposrednih, jednakih, opštih i tajnih izbora".

Pored ovog neteritorijalnog vida "unutrašnjeg samoopredeljenja" ili "samoorganizovanja", predviđena je i *Mađarska regionalna samouprava*. Nju bi, prema ideji SVM i ostalih političkih partija mađarske nacionalne zajednice, trebalo formirati u onim opštinama u Vojvodini "... u kojima mađarsko stanovništvo čini većinu, kao i naseljenim mestima koja se graniče sa tim opštinama".<sup>20</sup>

20. Prema navedenom Sporazumu, područje Mađarske regionalne samouprave obuhvata opštine: Ada, Bačka Topola, Bečej, Čoka, Kanjiža, Mali Idoš, Subotica, Novi Kneževac i Senta. Subotica je navedena kao sedište, a u regionalnu samouprave uvrštena su i naseljena mesta koja se ne nalaze na području navedenih opština, ali se graniče sa njima, i u kojima mađarsko stanovništvo čini većinu.

Ovaj dokument nudi i vrlo razrađenu ideju visokog stepena teritorijalne autonomije Vojvodine, koji bi trebao biti utvrđen ustavima Srbije i Jugoslavije, kao i pokrajinskim ustavom.

A, kad je reč o odnosu koncepta vojvođanske autonomije i mađarske regionalne autonomije, podvlači se da “nadležnosti i funkcionisanje Vojvodine, utvrđene ovim Sporazumom, *ne predstavljaju preduslov* za obrazovanje i funkcionisanje mađarske personalne samouprave i mađarske regionalne samouprave” (“Sporazum o političkim i pravnim okvirima samouprave Vojvodine i nacionalnih zajednica koje žive u Vojvodini - Nacrt”, “Logos”, 1999; kurziv J. K.). To bi, dakle, moglo da se protumači kako u slučaju neprihvatanja izloženog koncepta autonomije Vojvodine i dalje postoje preduslovi za razgovore sa političkim reprezentantima Republike oko obrazovanja personalne i teritorijalne mađarske autonomije.<sup>21</sup>

Najzad, uoči referenduma o novom Ustavu Srbije, 2006. godine, SVM je svojim javnim obraćanjem, koje se i danas nalazi na internet prezentaciji stranke, naglasio “da će nastaviti političku borbu u cilju postizanja rešenja, koji garantuju oživotvorenje interesa vojvodjanske mađarske zajednice i njenih članova. Nastavićemo zalaganja sredstvima parlamentarne demokratije, i u slučaju neupešnog referenduma, koji bi nas vratio za pregovarački sto, i u slučaju usvajanja predloga, što bi doživeli *kao delimični napredak, a nikako kao rešenje, koje možemo bezrezervno prihvatiti kao konačno*” (kurziv J. K.).

Kao što vidimo i na ovom primeru, u politici, a naročito u ovom burnom tranzicionom periodu u Srbiji, nijedno institucionalno rešenje, čak ni ustavno, ne shvata se kao konačno. Ovu reč (“konačno”) zapazili smo samo u Izbornom programu DS (*Za bolji život*) i to upravo na mestu na kome opisuje kako će se zalagati za “konačan oblik autonomije Vojvodine”.

Međutim, ako je ista konstanta u ovoj temi, onda je to činjenica da su anatomija i fiziologija teritorijalne autonomije permanentno polje kontroverzi. Akteri centralnih vlasti nastoje da, ako već ne mogu da ih ukinu, smanjenjem količine i sadržaja autonomnih nadležnosti regionalnih institucija, što je moguće više umanje mogućnost konkurencije i podele moći. S druge strane, regionalni “igrači”, koji prevashodno deluju u arenama pokrajinske politike, žele da maksimalno umanje stepen kontrole od strane centralnih vlasti (O tome: Komšić, 2006: 439-442). Ovu situaciju, na svoj način, ilustruje i evolucija programskih stanovišta Lige socijaldemokrata Vojvodine (LSV), kao najuticajnije vojvođanske partije.

Naime, na svom kongresu, marta 1999. godine, **Liga socijaldemokrata Vojvodine** napušta dotadašnju ideju autonomije Vojvodine u okviru unitarne Srbije i opredeljuje se za republiku Vojvodinu, kao zasebnu jedinicu u novoj saveznoj državi. Sastavni deo ovog novog projekta je i ocena da “Vojvodina treba da ima svoje predstavničko zakonodavno telo, parlament sa dva doma - većem građana i većem naroda”. Nadalje, “*rad Vojvođanskog parlamenta bio bi regulisan Ustavom Vojvodine koji bi donela Ustavotvorna skupština Vojvodine... Uz navedene principe ustav bi definisao veze sa državom Srbijom ili sa širom državnom zajednicom u kojoj bi se Vojvodina nalazila, a njime bi bila regulisana i problematika upotrebe vojvođanskih vojnika van Vojvodine*”. Posebno se naglašava da 21, O nadležnostima Mađarske regionalne samouprave, kao i o karakteru autonomije Vojvodine vidi u: J. Komšić, “Dokumenti političkih stranaka u Republici Srbiji o autonomiji”; u: *Autonomija i multietnička društva*, Otvoreni univerzitet, Subotica, 2000, str. 126-129.

“Vojvodina mora biti konstitutivni elemenat svake federativne zajednice koju bi činila”. Centralistička Srbija, naime, ne smatra se “partnerom Vojvodine”.

“Mi vidimo Srbiju kao demokratsku federativnu državu sastavljenu od federalnih jedinica s višim i nižim stepenom autonomije”, piše u dokumentu LSV i dodatno precizira zašto za Vojvodinu više nije poželjan status autonomne pokrajine. “Vojvodina u takvoj federativnoj državi mora da ima status republike. Na to upućuju istorijska iskustva i činjenica da se autonomna pokrajina pokazala kao nedovoljno stabilno i rešenje bez adekvatne garancije stabilnosti ustavnog poretka. To se videlo posle puča 1988. i protivustavnog ukidanja autonomije u Vojvodini” (LSV, *Vojvodina republika i drugi programski dokumenti*, 1999, str. 13-18; kurziv J. K.).

Ovu programsku poziciju, definisanu, kao što je poznato, u jednom vrlo delikatnom momentu za čitavu državu i društvo (u svetlu akceleracije unutrašnjih i međunarodnih konfrontacija oko Kosova koje su, kao što je poznato, kulminirale vazdušnom intervencijom snaga NATO-pakta) Liga socijaldemokrata Vojvodine na osobeni način koriguje šest godina kasnije. U kontekstu određenja Vojvodine, kao: a) *autonomne*; b) *građanske* i c) *evropske*, sada se politički prioriteti LSV obrazlažu nasledeći način:

“Liga socijaldemokrata Vojvodine ne odstupa od duha, suštine i sadržaja dokumenta *Republika Vojvodina*, ali ne želeći da bude zakovana u terminološke klopke, insistira na jasnom definisanju sadržine tog pojma, a to je: zakonodavna, izvršna i sudska vlast, vojevodanska imovina i izvorni prihodi i pravo da samostalno donese svoj konstitutivni akt. Bez obzira na statusni oblik i formalni naziv, sadržina subjektiviteta Vojvodine mora biti definisana budućim Ustavom Republike Srbije...

Liga socijaldemokrata Vojvodine se najoštrije protivi teritorijalnim podelama u Vojvodini po etničkom osnovu...

U budućoj Evropi regija Vojvodina može, ali i mora, zauzeti mesto koje joj pripada i koje će njenim građanima omogućiti da ostvare sve svoje želje i potencijale, a pre svega život u skladu sa najvišim evropskim standardima. Za ostvarenje tog cilja Vojvodini su potrebne nadležnosti koje će omogućiti efikasno funkcionisanje u okviru njenih realnih potreba” (*Autonomna, građanska i evropska Vojvodina*, 2006).

U tom kontekstu, umesto preciznijeg odgovora na pitanje evropskih perspektiva Srbije (dakako, i Vojvodine u njenom sastavu), poslednje poglavlje posvećujemo upravo jednom kratkom osvrtu na kompatibilnost novih ustavnih rešenja sa ciljem koji su DS, G17 PLUS, LDP, SVM i LSV, svaka na svoj način, formulisale maksimumom: *Vojvodina – evropska regija*.

#### **4. Decentralizacija i autonomije u novom ustavu Srbije (2006)**

Budući da su autonomija, regionalizacija, uverenja političkih aktivista i otpor promenama bili, prethodne decenije, predmetom više objavljenih autorskih analiza, ovom prilikom, podsetićemo da smo u jednom od naših novijih tekstova (2006) zaključili kako se u stranačkim inicijativama (DS i DSS), kao i u modelima vodećih institucija (Predsednika Srbije i Vlade Srbije), razaznaje mnogo više konceptualnih sličnosti u implementiranju evropske logike i modela regionalizacije države, nego fundamentalnih razlika u određivanju

karaktera decentralizacije i uloge autonomija u demokratskoj Srbiji.<sup>22</sup>

Nažalost, nakon novembra 2006. godine, suočavajući se sa novim ustavnim rešenjima o teritorijalnoj organizaciji vlasti, ne možemo da se otmemo utisku da su “moneta za potkusurivanje” u postizanju međupartijskog konsenzusa, upravo bili neki ključni koncepti iz korpusa iniciranih rešenja pokrajinske (vojvođanske) autonomije, ne samo onaj, kritički revalorizovan, bolji deo nasleđa tzv. socijalističke autonomije,<sup>23</sup> nego i neki bazični evropski principi i načini regionalizacije. Sve to upućuje na zaključak kako “dečije bolesti” nedozrele države i nekonsolidovane demokratije još nisu “preležane”. Još su u igri etnocentrična uverenja političkih elita, kao i “računice vlasti”, koje se nisu potpuno odrekle “monopolne rente” ili “ekstraprofitu” od eksploatacije zabluda, manipulacija i strahova od pokrajinskih autonomija.

S druge strane, za odgovor na pitanje pro-evropskih kapaciteta Vojvodine i ustavno-političkih mogućnosti da se oni revitalizuju i uvećaju, najvažnija je činjenica da su *vojvođanskoj autonomiji uskraćene mogućnosti da, u skladu sa objektivnim potrebama pokrajine i čitave republike, kao i u skladu sa evropskim iskustvima i merilima regionalizacije, ima pravo na sopstveno zakonodavstvo u sferi ustavom garantovanih, izvornih nadležnosti*. Na tragu takvog poimanja *fasadne autonomije*, kao neke vrste permanentno nadzirane administrativne samouprave, ne iznenađuje ni činjenica da stvarna priroda autonomije - a to znači, ne samo sadržaj prava da se ne bude pod svekolikom kontrolom “centra”, već i relevantan radijus odgovornosti, potencijal samoinicijativnosti pokrajinskih političkih aktera i institucija, zatim, mogućnost uključivanja u procedure donošenja republičkih zakona, kao i pretpostavku efektivne bliskosti u interakciji sa građanima – *zavisí pre svega od promenljive volje većine u državnom parlamentu*.

Da ustavom definisani kapaciteti *autonomnosti predstavljaju potpuno zavisnu varijablu svemoćnog republičkog zakonodavstva*, potvrđuje i mišljenje najkompetentnijeg stručnog tela Saveta Evrope (Evropske komisije za demokratiju posredstvom prava – tzv. Venecijanske komisije). Naime, polazeći od ocene da deo posvećen teritorijalnoj organizaciji vlasti “nije najkoherentniji”, evropski eksperti kažu:

“S jedne strane, tu su darežljive odredbe o principima, uključujući prava na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, kao i suštinsku autonomiju autonomnih pokrajina. S druge strane, *ovi pojmovi nisu ispunjeni suštinom*. Ustavno regulisanje podele nadležnosti između države, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave je dosta komplikovano i *ostavlja dosta prostora za tumačenje i bliže uređivanje posredstvom pravnih normi nižeg ranga*” (Kurziv J. K.).<sup>24</sup>

Kako bilo, o osobenostima naših ustavnih rešenja razdeobe moći i nadležnosti između države i nižih teritorijalnih jedinica vlasti, moguće je govoriti i na način kako

---

22. Prvi model je, na poziv Predsednika Republike, januara 2005, izradila grupa eksperata, a drugi, iz februara 2005, jeste rezultat procena vladinih eksperata i zvaničnika da, takav kakav je, predstavlja ne samo kompromisnu verziju vladine koalicije, već i realno-moguću platformu za postizanje konsenzusa u Skupštini Srbije; Vidi o tome: J. Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije*, op. cit., 459-475.

23. Isto, str. 377-407.

24. *Opinion on the Constitution of Serbia* (No. 405/2006); European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Adopted by the Commission at its 70-th plenary session (Venice, 17-18 March 2007)

su to učinili kompetentni članovi Venecijanske komisije. Kako će se konkretnije iskazati političari u Srbiji, ostaje da se vidi, kad se suočimo sa predstojećim zakonskim rešenjima i odgovorima na brojna otvorena pitanja.<sup>25</sup> Za sada, ostaje na raspolaganju mogućnost da uporedimo šta su naše najuticajnije partije i institucije deklarativno želele, zatim, šta je ostalo od tih projekata u tekstu ustava Srbije i, najzad, kako sve to izgleda u svetlu evropskih standarda regionalizacije (Vidi Tabelu 2).

**Tabela 2.** KOMPARACIJA USTAVNIH REŠENJA O AUTONOMIJI SA PRETHODNIM NACRTIMA USTAVA SRBIJE, KAO I SA EVROPSKIM STANDARDIMA

		<b>M o d e l P r e d s e d n i k a S r b i j e ( 2 0 0 5 )</b>	<b>Model Vlade Republike Srbije (2005)</b>	<b>Ustav Republike Srbije (2006)</b>	<b>Evropska praksa i standardi (Savet Evrope)</b>
1.	<b>Tip decentra- lizacije</b>	Asimetrična decentralizacija	Asimetrična decentralizacija	Asimetrična decentralizacija	Isto; Asimetričnost
2.	<b>Struktura državnog parlamenta</b>	J e d n o d o m n a skupština od 250 poslanika, sa za-konski u t v r đ e n o m zastupljenosti pos-lanika iz AP i gra-dova u nacional-nom parlamentu	J e d n o d o m n a skupština od 250 poslanika, bez regulisanja zas-tupljenosti AP i gradova u Skup-štini Srbije	J e d n o d o m n a skupština od 250 poslanika, bez re-gulisanja zastuplje-nosti AP i gradova u Parlamentu (Član 100).	U Italiji i Španiji parlament je dvo-doman. U jedno-domnim parla-mentima Portuga-lije, Finske i Dan-ske izborni sistem o m o g u ć a v a pred-stavljanje autono-mnih teritorijalnih zajednica.
3.	<b>Jedinice sis- tema lokalne samouprave</b>	Opštine i gradovi	O p š t i n e , gradovi, Grad Beograd	O p š t i n e , gradovi, Grad Beograd (Član 189).	O p š t i n e , provinci-je, gradovi.

25. Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije obavezao je budući saziv Narodne skupštine da do 31. decembra 2007. godine raspiše izbore u jedinicama lokalne samouprave i u AP Vojvodini. Uslov za raspisivanje izbora za lokalne i pokrajinske organe vlasti i samouprave jeste donošenje zakona kojima se uređuju *teritorijalna organizacija* Republike Srbije, *lokalna samouprava*, *lokalni izbori* i *položaj glavnog grada*.

4.	<b>Pokrajinska autonomija; osnivanje, ukidanje, spajanje</b>	Autonomne pokrajine: Vojvodina i Kosovo i Metohija; Za osnivanje novih pokrajina važe principi fakultativnosti, postupnosti i većinske saglasnosti.	Autonomne pokrajine: Vojvodina i Kosovo i Metohija; Osnivanje novih pokrajina u postupku predviđenom za promenu Ustava.	Autonomne pokrajine: Vojvodina i Kosovo i Metohija; Osnivanje, ukidanje i spajanje AP po postupku za promenu Ustava; Predlog utvrđuju građani na referendumu (Član 182).	Tamo gde regionalne vlasti postoje, princip regionalne samouprave će biti priznat na podesan način od strane domaćeg zakonodavstva i/ili putem ustava.
5.	<b>Teritorija autonomne pokrajine</b>	Ne može biti promenjena bez referendumске saglasnosti građana pokrajine (opštine, grada)	Zavisí od volje većine u državnom parlamentu; Ukidanje, spajanje i osnivanje novih regiona, donošenjem organskog zakona kao u postupku za promenu Ustava	Određuje se zakonom; Ne može se menjati bez referendumske saglasnosti građana AP, u skladu sa zakonom (Član 182).	Granice regiona ne mogu biti menjane bez prethodnog konsultovanja regiona, što može da znači i referendumsko izjašnjavanje građana u regionu.

6.	<b>Nadležnosti autonomnih pokrajina</b>	Izvorno zakonodavstvo; Prenete nadležnosti Republike; Širi delokrug izvornih ovlašćenja; Lakša procedura prenošenja nadležnosti Republike	Izvorno zakonodavstvo; Prenete nadležnosti Republike; Restriktivniji pristup u enumeraciji izvornih nadležnosti pokrajina	Nema prava na donošenje zakona; AP u skladu sa zakonom uređuju pitanja u 19 naveđenih oblasti; Staraju se o ostvarenju ljudskih i manjinskih prava; Utvrdjuju simbole AP; Upravljaju imovinom AP (Član 183); Republika može zakonom poveriti pojedina pitanja iz svoje nadležnosti (Član 178).	Moguća odlučivanja regionalnih vlasti može da uključuje prava na donošenje zakona; U Italiji i Španiji regije i autonomne zajednice, u okviru svojih nadležnosti, donose zakone; Moguće je delegiranje nadležnosti; Regionalne vlasti se uključuju u donošenje odluka na državnom nivou, kada se dotiču njihove nadležnosti i suštinski interesi.
7.	<b>Pretpostavka nadležnosti</b>	U korist opštine	Nije eksplicitno određena; Kontekstualno - u korist Republike	Nije eksplicitno određena; Kontekstualno - u korist Republike	U korist opštine
8.	<b>Vrsta autonomne vlasti</b>	Zakonodavna; Izvršna; Čelnik Vlade predstavlja Pokrajinu	Zakonodavna; Izvršna; Čelnik Izvršnog veća predstavlja Pokrajinu	Nema zakonodavnu vlast; Donosi odluke i opšta akta (Član 185).	Zakonodavna; Izvršna; Delimično sudska (Španija)
9.	<b>Najviši pravni akt autonomije</b>	Osnovni zakon; Donosi većina u Skupštini AP; Kontrola od strane Ustavnog suda Srbije	Statut; Stupa na snagu tek nakon potvrde Skupštine Srbije organiskim zakonom	Skupština AP donosi Statut, uz prethodnu saglasnost Narodne skupštine (Član 185).	Statut

10.	<b>Organi autonomne pokrajine</b>	Skupština; Vlada; Organi uprave i drugi organi i službe	Skupština; Izvršno veće; Organi uprave; Ombudsman	U skladu sa Ustavom i statutom, AP samostalno propisuju uređenje i nadležnosti svojih organa i javnih službi (Član 179).	Predstavnička skupština; Direkt-ni izabrani člano-vi, ili, u kombinaciji sa izabranim predstavnicima lokalne samouprave; Izvršna tela; Organi uprave.
11.	<b>Zaštita interesa Republike</b>	Konkretnu kontrolu ustavnosti rada organa AP vrše re-dovni sudovi i Ustavni sud Srbije.	Vlada RS može pokrenuti pred Ustavnim sudom postupak za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti pokrajinskog zakona, pre stupanja na snagu; Može kontrolisati i sve druge opšte akte organa AP.	Vlada može pred Ustavnim sudom pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti odluke AP, pre njenog stupanja na snagu. U tom slučaju, Ustavni sud može, do donošenja svoje odluke, odložiti stupanje na snagu osporene odluke AP (Član 186).	Supervizija znači ispitivanje zakonitosti rada regionalnih vlasti; Kontrola delegiranih nadležnosti može da znači i proveru celishodnosti odluka; Administrativna kontrola ex post facto.

12.	<b>Raspuštanje skupštine autonomne zajednice</b>	Nije predviđeno	Vlada RS može predložiti Ustavnom sudu, ako se grubo krše Ustav ili zakon, ili ugrožava jedinstvo pravnog poretka odlukama Skupštine i Izvršnog veća AP	N i j e predviđeno	Suspendovanje regionalne autonomije na određeno vreme (u Italiji); Sankcije, u principu, moraju biti utemeljene na zakonu, proporcionalnosti interesa koji se štite i moraju biti podložne sudskoj reviziji; Suspenzija i raspuštanje regionalnih tela samo u izuzetnim slučajevima.
13.	<b>Finansijska autonomija</b>	Jemči se pravo AP (opštine i grada) na imovinu i sopstvene izvorne prihode, kao i slobodno raspolaganje prihodima u okviru sopstvenih nadležnosti; Učešće u delu republičkih prihoda (poreza i taksa).	Izvorni prihodi utvrđeni organiskim zakonom; Učešće u delu republičkih prihoda (poreza i taksa)	AP ima izvorne prihode; Vrste i višinu izvornih prihoda određuje zakon; Zakonom se određuje učešće AP u delu prihoda Republike; Budžet APV iznosi najmanje 7% u odnosu na budžet Republike Srbije, s tim što se tri sedmine od budžeta APV koristi za finansiranje kapitalnih rashoda (Član 184).	Resursi srazmerni njihovim nadležnostima i odgovornostima, dovoljni da se nadležnosti efektivno sprovedu; Slobodno raspolaganje regionalnim porezima, u delom u državnim porezima i u državnim fondovima, bez uslovljavanja od strane države; Pristup tržištu kapitala.

14.	<b>Zaštita pokrajinske autonomije</b>	Jemči se pravo na zaštitu autonomije; Ustavni sud odlučuje o povredi Ustavom i zakonom utvrđenog položaja AP.	AP može da se žali Ustavnom sudu i da pokreće postupak ocenjivanja ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata Republike, kao i opšteg akta jedinice lokalne samouprave kojim se povređuje pravo na pokrajinsku autonomiju.	AP može da se žali Ustavnom sudu i da pokreće postupak ocenjivanja ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata Republike, kao i opšteg akta jedinice lokalne samouprave kojim se povređuje pravo na pokrajinsku autonomiju (Član 187).	Ustavno-zakonska garancija postojanja regiona; Autonomija može biti ukinuta u istoj proceduri kao i kod ustanovljavanja regiona; Pravo regiona na sudsku zaštitu.
-----	---------------------------------------	---	---	--	---

A, kad su u pitanju uverenja političkih aktivista, koja bitno utiču na ono što se zove mentalitetom političkih partija, njihovih pristalica i nivoom opšte političke kulture, ostaje i dalje na snazi ocena da je efektivno razumevanje maksime da *nema moderne demokratije bez decentralizacije i čitavog sistema autonomija* jedan od ključnih indikatora spremnosti i zrelosti za demokratiju evropskog tipa.

## BIBLIOGRAFIJA

- Birde, Žorž (*Burdeau, Georges*). 1971. "Politička znanost i sociologija i politička znanost i psihologija", U: *Politička znanost-predmet i suština; Politička znanost-metode*, Eds. Adolf Bibič, Pavle Novosel, Zagreb: Naprijed.
- Bobio, Norberto (*Bobbio, Norberto*). 1990. *Budućnost demokratije*, Beograd: Filip Višnjić.
- Cirn, Mihael (*Zurn, Michael*). 2003. *Upravljanje sa one strane nacionalne države*, Beograd: Filip Višnjić.
- Čalić, Eduard, 1985. *Hitler bez maske*, Pula: Istarska naklada.
- Dal, Robert (*Dahl, Robert*) 1994. *Dileme pluralističke demokratije*, Beograd: BIGZ.
- Dal, Robert (*Dahl, Robert*). 1995/96. "Demokratija i ljudska prava u različitim uslovima razvoja", U: *Politike ljudskih prava*, No 3-4 /1995-1-2/1996. Ed. Obrad Savić, Beograd: Beogradski krug.
- Dal, Robert (*Dahl, Robert*). 1997. *Poliarhija*, Beograd: Filip Višnjić.
- Dal, Robert (*Dahl, Robert*). 1999. *Demokratija i njeni kritičari*, Podgorica: CID.
- Digi, Leon (*Duguit, Leon*). 1997. *Preobražaji javnog prava*, Beograd: Plato.
- Flajner, Tomas (*Fleiner, Thomas*). 1996. *Ljudska prava i ljudsko dostojanstvo*, Beograd – Valjevo: Gutenbergova galaksija.
- Fridrih, J. Karl (*Friedrich, J. Carl*). 1996. *Konstitucionalizam*, Podgorica: CID.
- Gidens, Entoni (*Giddens, Anthony*). 2003. *Sociologija*, Beograd: Ekonomski fakultet.
- Goati, Vladimir. 1990. *Savremene političke partije*, Novi Beograd: Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije.
- Hague Rod, Harrop Martin, Breslin Shaun. 2001. *Komparativna vladavina i politika*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hejvud, Endru (*Hejwood, Andrew*). 2004. *Politika*, Beograd: CLIO.
- Jovanović, Slobodan. 1990. *O državi*, Sabrana dela, Tom 8, Beograd: BIGZ.
- Jovičić, Miodrag. 1996. *Regionalna država*, Beograd: Vajat.
- Kelzen, Hans (*Kelsen, Hans*) 1998. *Opšta teorija prava i države*, Beograd: Pravni fakultet.
- Komšić, Jovan. 2000. *Teorije o političkim sistemima - demokratija i autoritarizam*, Beograd: Institut društvenih nauka.
- Komšić, Jovan. 2000a. "Dokumenti političkih stranaka u Republici Srbiji o autonomiji", U: *Autonomija i multietnička društva*, Ed., D. Torbica, Subotica: Otvoreni univerzitet.
- Komšić, Jovan. 2002. "Programska evolucija partija", U: *Partijska scena Srbije*

posle 5.

oktobra 2000, Ur. Vladimir Goati, Beograd: Institut društvenih nauka.

Komšić Jovan, Pantić Dragomir, Slavujević Đ. Zoran. 2003. *Osnovne linije partijskih*

*podela i mogući pravci političkog pregrupisanja u Srbiji*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Institut društvenih nauka.

Komšić, Jovan. 2006. *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Beograd: Službeni

glasnik, Novi Sad: PHILIA.

Komšić, Jovan. 2007. „Političke stranke u Srbiji i evropske vrednosti – programi

i

praksa“, u: *Političke stranke u Srbiji i Evropska unija*, Ur., Zoran Lutovac, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Fakultet političkih nauka.

Kostić, M. Lazo. 2000. “Federacija, autonomija, samouprava”, u: *Ustavno pravo*, Sabrana dela, tom 1, Beograd: ZIPS, Srpska radikalna stranka.

Lajphart, Arend (*Lijphart, Arend*). 2003. *Modeli demokratije*, Podgorica: CID.

Beograd:

Službeni list SCG.

Lijphart, Arend (*Lijphart, Arend*). 1992. *Demokracija u pluralnim društvima*,

Zagreb:

Globus.

Linc Huan, Stepan Alfred (*Linz Juan, Stepan Alfred*). 1998. *Demokratska tranzicija i*

*konsolidacija*, Beograd: Filip Višnjić.

Lovo, Filip (*Lauvaux, Philippe*). 1999. *Velike savremene demokratije*, Sremski

Karlovci-

Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.

Luman, Niklas (*Luhmann, Niklas*). 1998. *Teorija sistema*, Beograd: Plato.

Manhajm, Karl (*Mannheim, Karl*). 1968. *Ideologija i utopija*, Beograd: Nolit.

Marko, Žerar (*Marcou, Gerard*). 1998. *Regionalisation and its effects on local*

*self-*

*government*, (Report by the CDLR prepared with the collaboration of Professor Gerard Marcou), Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Nojman, Franc (*Neumann, Franz*). 1974. *Demokratska i autoritarna država*,

Zagreb:

Naprijed.

Nolte, Ernst (*Nolte, Ernst*). 1990. *Fašizam u svojoj epohi*, Beograd: Prosveta.

Ofe, Klaus (*Offe, Klaus*). 1999. *Modernost i država*, Beograd: Filip Višnjić.

Pusić, Eugen. 1999. *Država i državna uprava*, Zagreb: Pravni fakultet.

Sartori, Đovani (*Sartori, Giovanni*). 2001. *Demokratija – šta je to?*, Podgorica:

CID.

Sartori, Đovani (*Sartori, Giovanni*). 2003. *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd: Filip Višnjić.

Skraton, Rodžer (*Scruton, Roger*). 1996. *A Dictionary of Political Thought*, London:

- Macmillan.  
Šmit, Karl (*Schmitt, Carl*). 2001. "Pojam političkoga", U: *Karl Šmit i njegovi kritičari*,  
Ur., S. Samardžić, Beograd: Filip Višnjić.  
Tokvil, Aleksis (*Tocqueville, Alexis*). 1990. *O demokratiji u Americi*, Sremski Karlovci:  
Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Titograd: CIID.  
Vajdenfeld Verner, Vesels Volfgang (*Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang*).  
2003.  
*Evropa od A do Š*, Beograd: Konrad Adenauer-Stiftung.  
Veber, Maks (*Weber Max*). 1976. *Privreda i društvo*, Beograd: Prosveta.  
Volcer, Majkl (*Walzer, Michael*). 2000. *Područja pravde*, Beograd: Filip Višnjić.

## DOKUMENTI

- Program Demokratske opozicije Srbije za demokratsku Srbiju*, avgust 2000.
- Program Demokratske stranke*, 1990.  
*Program Demokratske stranke*, 1992.  
*Politički program Demokratske stranke*, april 1995.  
*Vojvodina Vojvođanima* - Deklaracija Demokratske stranke o statusu Vojvodine u demokratskoj, decentralizovanoj i jedinstvenoj Srbiji, Beograd, 10. maj 1997.  
*Deklaracija Demokratske stranke: Vojvodina posle promena*, februar 2000.  
*Program Demokratske stranke: Osposobiti Srbiju za šanse i izazove 21 veka*, oktobar 2001.  
*Demokratska stranka: Nacrt Ustava Srbije*, maj 2003.  
*Izborni program Demokratske stranke – Za bolji život*, 2006-2007.
- Program Demokratske stranke Srbije*, jul 1992.  
*Programska platforma Demokratske stranke Srbije*, maj 2001.  
Demokratska stranka Srbije: *Osnovna načela za novi Ustav republike Srbije*, januar 2002.  
Demokratska stranka Srbije: *Nacrt Ustava Republike Srbije*, juli 2003.  
Demokratska stranka Srbije: *Predlog novog programa DSS*, septembar 2007.
- G17 Plus**, *Novi program za novu vladu – najvažniji izvodi*, 29 maj 2003.  
*Novi program za novu vladu*, novembar 2003.  
*Program G17 Plus*, mart 2004.  
Miroљjub Labus: *Otvorena pitanja novog ustava*, februar 2003.
- Program Nove Srbije*, 26. novembar 2005.
- Liberalno demokratska partija** – *Srbiji se žuri*, 2006.  
**Liberalno demokratska partija** – *Povelja slobode*, 2006.

*Statut LDP*, april 2007.

*Osnove programa **Socijalističke partije Srbije***, oktobar 1992.

*SPS: Obnova, razvoj, reforme, Dokument 4. Kongresa SPS, februar 2000.*

*SPS - Savremena patriotska partija levice*, jun 2002.

*Programska deklaracija Sedmog Kongresa SPS*, 2006.

*Programska deklaracija **Srpske radikalne stranke***, mart 1991.

*Statut i Program Srpske radikalne stranke*, april 1996.

*DOS ili Srbija – Predsednički program i ciljevi Tomislava Nikolića*, novembar 2003.

*Polazne tačke socijalno ekonomskog programa Srpske radikalne stranke*, 2006.

**Savez Vojvođanskih Mađara**,

*Program Saveza vojvođanskih Mađara*, 19 jun 2004.

*Program Saveza vojvođanskih Mađara - Nacrt*, 17 jun, 1995.

*Sporazum o političkim i pravnim okvirima samouprave Vojvodine i nacionalnih zajednica koje žive u Vojvodini - Nacrt*, Graphic studio - Logos, 1999.

**Liga socijaldemokrata Vojvodine**,

*Republika Vojvodina - put mira, razvoja i stabilnosti*; LSV, “Vojvodina republika i drugi programski dokumenti 1991-1999”, Novi Sad, mart 1999.

*Autonomna, građanska i evropska Vojvodina*, 2006

**1000 dana vlade Vojislava Koštunice**, Beograd, Vlada Srbije, 2006.

**Ustav Republike Srbije**, 2006.

**Ustav Evropske Unije**, 2005: Novi Sad: FABUS.

**Draft European Charter of Regional Self-Government**, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 4<sup>th</sup> Session, Recommendation 34 (1997)

**Helsinki Declaration on Regional Self government**, Conference of European ministers responsible for local and regional self government, 13<sup>th</sup> Session, Helsinki, 27-28 June 2002.

**Agenda for Delivering Good Local and Regional Governance**, usvojena na 14. zasedanju Evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu, u Budimpešti, 24-25 februara 2005.

**Statement of the Budapest Ministerial Conference on Regional Self-Government**, 14<sup>th</sup> Session of the Conference of European Ministers responsible for Local and Regional Government, Budapest, 24-25 February 2005.

**Opinion on the Constitution of Serbia** (No. 405/2006); European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Adopted by the Commission at its 70-th plenary session (Venice, 17-18 March 2007)

## PREPORUKE

### **Predlog preporuke:**

Na osnovu odredbe Člana 203. (Stav 1) Ustava Republike Srbije, preporučujemo predsedniku Republike, kao i Vladi Srbije, da pokrenu inicijativu za promenu Ustava Republike Srbije, kojom bi se postojeće odredbe sedmog dela Ustava o teritorijalnom uređenju (tačka 1. - Pokrajinska autonomija i lokalna samouprava, Članovi 176-181; i tačka 2. - Autonomne pokrajine, Članovi 182-187) izmenile i dopunile u saglasnosti sa rešenjima koja su bila inicirana u modelu ustava, potpisanom od strane predsednika Republike Borisa Tadića, januara 2005. godine. Ova inicijativa naročito se odnosi na implementaciju sledećih rešenja iz modela predsednika Republike: Član 159; Član 165; Član 167; Član 169; Član 173; Član 176; Član 177.

### **Obrazloženje:**

S obzirom da rešenja Ustava Srbije o teritorijalnom uređenju, iz novembra 2006., godine, predstavljaju evidentan korak nazad u odnosu na inicijative predsednika Republike i Vlade Srbije, iz 2005. godine, u interesu države Srbije je da u procesu realizacije neophodnih uslova za pridruživanje Evropskoj uniji prilagodi i svoju ustavno-zakonsku regulativu razvijenim standardima regionalne autonomije u državama Evropske unije.

U sadašnjem, vrlo osetljivom momentu reformi, konsolidacije demokratije i pregovora sa EU, naročito je bitno institucionalno i sveukupno jačanje pretpostavki «demokratije odozdo», uključujući i takav karakter regionalne autonomije koji podrazumeva «legalne nadležnosti i mandate regionalnih vlasti da, u okvirima ustava i zakona, regulišu i upravljaju podelom javnih poslova u okviru sopstvenih odgovornosti i u interesu regionalne populacije, saglasno sa principom subsidiarnosti» (iz Platforme Komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju – CDLR, Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope).

### **Prilog:**

Izvodi iz predloga Predsednika Republike, Borisa Tadića (januar 2005):

*Na poziv predsednika Republike Srbije Borisa Tadića, ovaj model Ustava Srbije izradila je grupa stručnjaka u sastavu: prof. dr Momčilo Grubač, prof. dr Vojin Dimitrijević, prof. dr Marijana Pajvančić, prof. dr Dragoljub Popović, dr Oliver Nikolić, mr Svetislava Bulajić, mr Vladimir Đerić, mr Ružica Žarevac, mr Zoran Lutovac i mr Svetozar Čiplić.*

*Dragocenu pomoć prilikom sastavljanja ovog teksta pružili su prof. dr Lidija Basta Fleiner, prof. dr Dejan Popović, prof. dr Dragor Hiber i prof. dr Nenad Dimitrijević. Autori im na tome zahvaljuju.*

*U Beogradu, 14. januara 2005. godine*

Mi, građanke i građani Srbije,  
polazeći od državne i slobodarske tradicije srpskog naroda,

od dostojanstva, slobode, jednakosti i ravnopravnosti,  
odlučni da živimo u društvu u kojem su osnovne vrednosti poštovanje ljudskih  
sloboda i prava, mir, tolerancija, demokratija, vladavina prava, tržišna privreda i  
socijalna pravda;  
opredeljeni da, deleći te zajedničke vrednosti i ciljeve, živimo u ujedinjenoj  
Evropi,  
donosimo:

## USTAV SRBIJE

### DEO VIII

#### TERITORIJALNA ORGANIZACIJA

##### GLAVA I

##### TERITORIJALNO UREĐENJE

#### **Član 156 (*Lokalna samouprava i autonomija*)**

(1) Jemči se pravo građanki i građana na decentralizovanu državu, koje uključuje pravo na lokalnu samoupravu i autonomiju, kao i na zaštitu tog prava.

(2) Jemči se samouprava opštine i grada i autonomija pokrajine u poslovima iz njihove nadležnosti.

(3) Pravo na lokalnu samoupravu i pokrajinsku autonomiju ostvaruje se neposredno ili preko slobodno izabраниh predstavnika.

(4) Jemči se pravo inicijative građana u pitanjima od interesa za građane u opštini, gradu i autonomnoj pokrajini.

#### **Član 157 (*Decentralizacija*)**

(1) Srbija je decentralizovana država.

(2) Srbiju čine opštine, gradovi i autonomne pokrajine.

(3) Sistem lokalne samouprave uređuje se zakonom. Zakon se donosi većinom od ukupnog broja narodnih poslanika.

#### **Član 158 (*Grad*)**

(1) Grad se može obrazovati na području koje ima najmanje 100.000 stanovnika, koje se može samostalno finansirati i čine ga teritorijalno povezane opštine.

(2) Odluka o obrazovanju grada donosi se na referendumu organizovanom na području na kome se predlaže obrazovanje grada.

(3) Položaj gradskih opština uređuje se zakonom i statutom grada.

#### **Član 159 (*Autonomne pokrajine*)**

(1) Srbija ima Autonomnu Pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu Pokrajinu Kosovo i Metohiju. Položaj Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija će se posebno urediti.

(2) Autonomna pokrajina se može obrazovati na području koje u trenutku osnivanja ima najmanje milion a najviše dva miliona stanovnika, koje se može samostalno finansirati, i čine ga teritorijalno povezane opštine.

(3) Odluka o obrazovanju autonomne pokrajine donosi se na referendumu organizovanom na području na kome se predlaže obrazovanje autonomne pokrajine. Odluka se donosi većinom glasova birača, pod uslovom da je na referendum izašla najmanje polovina od ukupnog broja birača.

(4) Autonomne pokrajine uživaju političku, pravnu i ekonomsku autonomiju u skladu sa svojim posebnostima i na način određen Ustavom.

#### **Član 160 (*Pravni status*)**

Autonomne pokrajine, gradovi i opštine imaju svojstvo pravnog lica.

#### **Član 161 (*Teritorija opštine, grada i autonomne pokrajine*)**

(1) Teritorija opštine, grada i autonomne pokrajine ne može se menjati bez saglasnosti građana sa područja odgovarajuće zajednice.

(2) Odluka o promeni teritorije opštine, grada i autonomne pokrajine se donosi na referendumu većinom glasova birača, pod uslovom da je na referendum izašla najmanje polovina od ukupnog broja upisanih birača.

#### **Član 162 (*Imovina i izvori prihoda*)**

(1) Jemči se pravo opštine, grada i autonomne pokrajine na imovinu i sopstvene izvorne prihode, kao i pravo na slobodno raspolaganje prihodima, u okvirima njihovih ustavnih nadležnosti.

(2) Za zadovoljavanje potreba građana u opštini, gradu i autonomnoj pokrajini mogu se prikupljati novčana sredstva na osnovu neposrednog izjašnjenja građana u skladu sa zakonom.

(3) Opština, grad i autonomna pokrajina imaju pravo na udeo u porezima i taksama koje prikuplja Republika, kao i pravo da učestvuju u odlučivanju o visini tog udela.

#### **Član 163 (*Solidarnost*)**

Srbija se stara o ravnomernom razvoju opština, gradova i autonomnih pokrajina.

#### **Član 164 (*Razgraničenje nadležnosti*)**

(1) Za sva pitanja koja ovim Ustavom nisu u nadležnosti Republike ili autonomne pokrajine, nadležna je opština.

(2) Opštine imaju pravo inicijative u oblastima iz nadležnosti grada, autonomne pokrajine ili Republike.

#### **Član 165 (*Poveravanje nadležnosti*)**

(1) Narodna skupština, većinom od ukupnog broja narodnih poslanika, može poveriti autonomnoj pokrajini donošenje zakona u oblastima iz nadležnosti Republike.

(2) Zakonom se uređuju prava i obaveze opštine, grada i autonomne pokrajine u izvršavanju zakona i drugih opštih pravnih akata.

(3) Republika, odnosno autonomna pokrajina obezbeđuje odgovarajuća sredstva za vršenje poverenih nadležnosti.

#### **Član 166 (Građanska inicijativa)**

Jemči se pravo građanki i građana da neposredno učestvuju u odlučivanju u opštini, gradu i autonomnoj pokrajini putem narodne inicijative, referendumu i na drugi način utvrđen Ustavom, osnovnim zakonom autonomne pokrajine, zakonom, statutom grada i opštine.

#### **Član 167 (Organizovanje)**

(1) Statutom opštine i statutom grada samostalno se uređuje organizacija opštinskih i gradskih organa, na osnovu i u okviru Ustava i zakona.

(2) Osnovnim zakonom autonomne pokrajine samostalno se uređuju organizacija pokrajinskih organa i javnih službi, na osnovu i u okviru Ustava.

#### **Član 168 (Organi grada i opštine)**

(1) U opštini i gradu obrazuje se skupština i organi izvršne vlasti i uprave.

(2) Skupština opštine i skupština grada biraju se na periodičnim, opštim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem.

#### **Član 169 (Organi autonomne pokrajine)**

(1) Organi autonomne pokrajine su skupština, vlada, organi uprave i drugi organi i službe.

(2) Skupštinu autonomne pokrajine čine poslanici izabrani na periodičnim, opštim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem.

(3) Za svoj rad pokrajinska Vlada odgovara skupštini autonomne pokrajine.

(4) Autonomnu pokrajinu predstavlja predsednik pokrajinske Vlade.

#### **Član 170 (Saradnja)**

(1) Jemči se pravo opština i gradova na međusobnu saradnju i udruživanje u skladu sa Ustavom i zakonom.

(2) Jemči se pravo autonomnih pokrajina na međusobnu saradnju.

(3) Opštine, gradovi i autonomne pokrajine saraduju s teritorijalnim zajednicama drugih država, u okviru spoljne politike Srbije i uz obavezu poštovanja njenog teritorijalnog integriteta i pravnog poretka.

#### **Član 171 (Osnovni pravni akt opštine)**

(1) Statut je najviši opšti pravni akt opštine kojim se, na osnovu Ustava i zakona uređuju poslovi opštine, organizacija i rad njenih organa, kao i druga pitanja.

(2) Statut donosi skupština opštine.

#### **Član 172 (Osnovni pravni akt grada)**

(1) Statut grada je najviši opšti pravni akt grada kojim se, na osnovu Ustava i

zakona uređuju poslovi grada, organizacija i rad njegovih organa, odnos s gradskim opštinama, kao i druga pitanja.

(2) Statut donosi skupština grada.

### **Član 173 (Osnovni zakon autonomne pokrajine)**

(1) Osnovni zakon je najviši opšti pravni akt autonomne pokrajine kojim se na osnovu Ustava uređuju nadležnosti autonomne pokrajine, izbor, organizacija i rad njenih organa i druga pitanja.

(2) Osnovni zakon donosi skupština autonomne pokrajine većinom od ukupnog broja poslanika.

(3) Osnovni zakon podleže kontroli ustavnosti pred Ustavnim sudom.

## GLAVA II

### NADLEŽNOSTI

#### **Član 174 (Nadležnosti opštine)**

(1) Opština:

- donosi statut;
- propisuje organizaciju opštinskih organa i javnih službi, kao i jezike u službenoj upotrebi;
- utvrđuje opštinski budžet i donosi završni račun;
- donosi program razvoja i akte iz oblasti prostornog i urbanističkog planiranja i uređuje gazdovanje ili uslove korišćenja gradskog građevinskog zemljišta i poslovnim prostorom u svojini opštine;
- raspisuje opštinski referendum;
- uređuje komunalne delatnosti na svom području;
- uređuje lokalni saobraćaj;
- podstiče rad malih i srednjih preduzeća, zanatstva, ugostiteljstva i turizma;
- stara se o zaštiti i unapređenju životne sredine;
- organizuje sajmove i druge privredne manifestacije;
- stara se o održavanju javnog reda i mira;
- stara se o zadovoljenju potreba u oblasti kulture i zaštite kulturnih dobara, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, društvene brige o deci i fizičke kulture;
- izdaje vodoprivredne dozvole za objekte opštinskog značaja;
- stara se o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava;
- stara se o informisanju u opštini;
- propisuje prekršaje za povrede opštinskih propisa;
- utvrđuje simbole opštine i način njihovog korišćenja;
- saraduje s drugim opštinama;
- saraduje s lokalnim zajednicama u inostranstvu, u okviru spoljne politike Srbije i uz obavezu poštovanja teritorijalnog integriteta i pravnog poretka Republike;
- obavlja druge poslove u skladu s Ustavom i zakonom.

### **Član 175 (Nadležnosti grada)**

- (1) Nadležnosti opština udruženih u grad ostvaruju se na gradskom nivou.
- (2) Statutom grada određene nadležnosti se poveravaju gradskim opštinama.

### **Član 176 (Nadležnosti autonomne pokrajine)**

- (1) Autonomna pokrajina:
  - donosi osnovni zakon i pokrajinske zakone;
  - uređuje izbor pokrajinskih organa, njihovu organizaciju i javne službe, kao i službenu upotrebu jezika;
  - donosi pokrajinski budžet i završni račun;
  - stara se o zaštiti ljudskih i manjinskih prava;
  - uređuje prostorno i razvojno planiranje;
  - učestvuje u odlučivanju o režimu korišćenja prirodnih bogatstava na svom području i stara se o njihovom unapređenju i korišćenju;
  - uređuje poljoprivredu, stočarstvo, ribolov, vodoprivredu, šumarstvo, lovstvo, turizam i ugostiteljstvo, banje i lečilišta;
  - uređuje železnički, drumski i vodeni saobraćaj, čija se mreža nalazi u celini na teritoriji autonomne pokrajine;
  - uređuje sajmove i druge privredne manifestacije;
  - uređuje službene evidencije, statističku službu i statistička istraživanja od značaja za pokrajinu;
  - uređuje informisanje pokrajinskog značaja;
  - stara se o održavanju javnog reda i mira;
  - uređuje i unapređuje zaštitu životne sredine;
  - raspisuje pokrajinski referendum;
  - uređuje i unapređuje zaštitu zdravlja, zdravstvenu službu, socijalnu zaštitu i zaštitu dece;
  - osniva prosvetne, kulturne i naučne ustanove i učestvuje u utvrđivanju nastavnih planova i programa;
  - podstiče razvoj kulture i stara se o zaštiti kulturnih dobara;
  - uređuje sport i fizičku kulturu;
  - propisuje prekršaje za povrede pokrajinskih zakona;
  - utvrđuje simbole pokrajine i njihov način korišćenja;
  - saraduje s drugim autonomnim pokrajinama;
  - saraduje s teritorijalnim zajednicama drugih država u okviru spoljne politike Srbije i uz obavezu poštovanja teritorijalnog integriteta i pravnog poretka Republike.

### **Član 177 (Nadležnosti Republike)**

- (1) Republika uređuje:
  - ljudska i manjinska prava i njihovu zaštitu;
  - republičke organe i javne službe, službenu upotrebu jezika i pisma;
  - kontrolu ustavnosti i zakonosti,
  - izbornu zakonodavstvo, republički referendum, osnivanje političkih stranaka i neprofitnih organizacija;
  - osnove pravnog režima javne uprave;

- lokalnu samoupravu;
- državne simbole i njihovu upotrebu;
- sudske postupke, opšti upravni postupak i postupke izvršenja; organizaciju pravosuđa i položaj sudija; sistem pravne pomoći i javno beležništvo;
- krivično pravo;
- pravo privrednih subjekata, obligaciono pravo, svojину i druga stvarna prava, porodično i nasledno pravo, zaštitu prava potrošača; hartije od vrednosti; intelektualnu i industrijsku svojину;
- sistem matičnih knjiga, evidenciju nepokretnosti, službene evidencije; statističku službu i statistička istraživanja od značaja za Republiku;
- državljanstvo, položaj stranaca i stranih pravnih lica, režim prelaska granice i kontrolu prometa robe, usluga i putničkog saobraćaja;
- monetarni sistem, banke i bankarski sistem, devizno poslovanje, sistem osiguranja, sistem kreditnih odnosa s inostranstvom, carinski sistem i poreski sistem;
- budžetski sistem;
- prostorno i razvojno planiranje i mere ekonomske politike;
- javne radove od opšteg značaja;
- zaštitu života i zdravlja od interesa za Republiku, zdravstvenu politiku i sistem zdravstvene zaštite; sistem zaštite i unapređenja životne sredine, zaštitu od jonizirajućih zračenja; proizvodnju i promet lekova, proizvodnju, promet i prevoz opasnih materija, kao i proizvodnju, promet i korišćenje oružja i eksploziva;
- režim prirodnih bogatstava, poljoprivrede, stočarstva, ribolova, vodoprivrede, šumarstva, lovstva, turizma i ugostiteljstva;
- režim vazdušne i rečne plovidbe; drumski, železnički i poštanski saobraćaj;
- merne sisteme i standarde;
- sistem radnog prava, zaštitu na radu i osnove socijalne i dečje zaštite, socijalnu politiku;
- sistem obrazovanja;
- kulturnu i naučnu politiku; režim i zaštitu kulturnih dobara i kulturne ustanove republičkog značaja;
- sistem javnog informisanja;
- sport i fizičku kulturu;
- državnu i javnu bezbednost;
- spoljnu politiku i zaključivanje međunarodnih ugovora u okviru nadležnosti Republike.



## USTAVNI OKVIR REGIONALNE DRŽAVE

### Deo I

#### REGIONALNA DRŽAVA - MEĐUNARODNI IZVORI I KOMPARATIVNA USTAVNOST

Poseban oblik složene vertikalne organizacije državne vlasti su regionalne države. Regionalno uređene države, predstavljaju osoben oblik institucionalne organizacije države koju odlikuje podela vlasti između različitih nivoa državne organizacije. Ustavne sisteme velikog broja evropskih država karakteriše proces prenošenja nadležnosti sa centralnih organa državne vlasti na niže nivoe vlasti. Osnovni smisao tog procesa je da se vlast približi građanima i omogući njihov neposredniji uticaj na vršenje vlasti, kao i da se načelo podele (i ograničenja) vlasti primeni ne samo na horizontalnoj već i na vertikalnoj ravni. Iz ovih razloga se proces prenošenja nadležnosti sa centralnog na niže oblike teritorijalnog organizovanja smatra instrumentom i pretpostavkom demokratizacije. Regionalizacija je »ostvarivanje demokratskih i liberalnih aksioma za ograničenom državom i njenim represivnim i imanentno autoritarnim osobinama« (A. Simić). Deo tog procesa održava se i na vertikalnu organizaciju državne vlasti i oblik teritorijalne organizacije. Pored organa lokalne samouprave kao oblika decentralizacije vlasti obrazuju se i drugi oblici decentralizacije. To su regije kao specifičan oblik decentralizacije koji se neposredno održava i iskazuje u teritorijalnoj organizaciji države.

Princip decentralizacije vlasti u različitim oblicima kao i osnovne elemente koji čine sadržaj decentralizacije uređuju i dokumenti međunarodnog prava, među kojima posebno Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (Strazbur, 1987), Evropska povelja o regionalnoj samoupravi (nacrt), usvojena od strane Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (1997), Deklaracija usvojena od strane Skupštine evropskih regija (Bazel, 1996). Sadržaj ovih principa bliže se uređuje ustavom ili odgovarajućim zakonima.

#### 1. POJAM REGIJE

Pojam regije se u pravnoj teoriji shvata različito, kao oblik administrativno teritorijalne podele ili kao oblik političko teritorijalne autonomije. Zato su u pravu autori koji ukazuju da je regionalna država poseban oblik države, između federalne i unitarne (P. Eskobarhero). U okviru koncepta evroregija, regije su »zamišljene kao budući javnopravni subjekti, donekle nezavisni od subjektiviteta matičnih država što dovodi do promena u tradicionalnoj koncepciji suvereniteta i vodi do neke moguće »Evrope regija«.<sup>26</sup> I nazivi koji se koriste za ovaj oblik teritorijalne organizacije vlasti su takođe različiti (provincije, autonomije, gradovi, regije, županije, vojvodstva, oblasti i sl.).

Opšte određenje pojma regiona nalazimo u Deklaraciji Skupštine evropskih regiona.

---

26. Šire videti A. Simić *Regionalizacija Srbije*, Beograd, CLDS, 2003.

Pod regionom se, u smislu ove Deklaracije, podrazumeva »organ javnog prava ustanovljen na nivou neposredno ispod nivoa države, sa političkom samoupravom«. <sup>27</sup> Otuda sledi da je bitno svojstvo regiona poseban politički identitet, a oblici u kome se taj identitet iskazuje mogu biti raznovrsni. Otuda i različiti oblici kao i položaj regija u komparativnim ustavnim sistemima. Uprkos velikoj različitosti oblika regionalnog uređenja, razlikama u statusu regija i različitom sadržaju regionalne autonomije mogu se istaći neki osnovni principi koji čine zajedničke odlike regionalnih država.

## 2. STATUS REGIONA U USTAVNOM SISTEMU

Status regiona u ustavnom sistemu definišu osnovni principi koji odlikuju regionalne države definisani međunarodnim dokumentima i unutrašnjim pravom. Regionalno uređena država je specifičan oblik složene države koju odlučuje različitost oblika i specifični odnosi između države (centralne vlasti) i autonomnih zajednica (regiona). Specifičnost ovih odnosa ogleđa se u državnoj organizaciji regionalno uređenih država koja »treba da istovremeno sadrži mehanizme koji će omogućiti ispoljavanje razlika, zatim mehanizme koji će, kroz usmeravanje i kordiniranje, smanjivati efekte razlika i mehanizme koji će obezbediti integritet celog državnog i društvenog organizma«. <sup>28</sup> Ova načela definišu i ustavi (odnosno odgovarajući zakoni) regionalno uređenih država.

»Republika jedinstvena i nedeljiva, priznaje i unapređuje lokalne autonomije; uvodi u službama koje zavise od države, najširu administrativnu decentralizaciju; usklađuje načela i metode svoga zakonodavstva sa potrebama autonomije i decentralizacije«. <sup>29</sup>

»Ustav počiva na neraskidivom jedinstvu španske nacije, zajedničke i nedeljive otadžbine svih Španaca, i priznaje i garantuje pravo na autonomiju nacionalnosti i regiona koji je sačinjavaju, kao i na solidarnosti među svima njima«. <sup>30</sup>

### 2.1 Opšti okvir

Opšti okvir koji definiše status regiona u ustavnom sistemu čine: regionalni princip organizacije država, podela vlasti između različitih nivoa organizacije države, ustanovljavanje regiona aktima najviše pravne snage, pravo regiona na samoorganizovanje, različitost oblika regionalnog uređenja, posebna ustavna zaštita statusa regiona.

**Regionalni princip organizacije** država utvrđuju, već pomenuti, međunarodni dokumenti. U ovim dokumentima postavljeni su bitni principi i definisan njihov sadržaj, koji postavljaju osnov i određuju okvire regionalne organizacije i samouprave. Ovi principi bliže se uređuju unutrašnjim pravom uz prilagođavanje uslovima i specifičnostima svake države. Propisima centralne vlasti (ustav ili zakon) garantuje se regionalna autonomija, regionalni identitet, nadležnosti regiona i osnovne institucionalne strukture vlasti na

27. Član 1 stav 1 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

28 Videti šire dr Z. Radović: *Principi ustavne deklaracije*, Forum za etničke odnose, Beograd, 2000, str. kao i *Regionalizacija Srbije*, Beograd, CLDS, 2003.

29 Član 5 Ustava Italije.

30 Član 5 Ustava Španije.

regionalnom nivou.<sup>31</sup> Garantovanje statusa regiona treba da pruži naročitu zaštitu, jer se ove garancije u organizacionom i funkcionalnom smislu mogu umanjiti samo putem ustavne reforme«.<sup>32</sup>

»Republiku čine Opštine, Pokrajine, Velegradovi, Regije i država. Opštine, Pokrajine, Velegradovi i Regioni su autonomni subjekti sa sopstvenim statutima, ovlašćenjima i funkcijama shodno principima utvrđenim u Ustavu«.<sup>33</sup>

»Država je teritorijalno organizovana u opštine, pokrajine i autonomne zajednice koje budu obrazovane. Sve ove jedinice uživaju autonomiju u upravljanju sopstvenim interesima«.<sup>34</sup>

Za regionalno uređenu državu karakteristična je **podela vlasti** (raspodela nadležnosti) između organa centralne, lokalnih i regionalnih vlasti. Podela kompetencija između različitih nivoa organizacije vlasti (vertikalna podela vlasti) predstavlja osoben vid ograničenja vlasti.

**Obrazovanje regiona.** Regioni se ustanovljavaju ustavom (Belgija, Italija) ili se ustavom načelno garantuje pravo na regionalnu samoupravu, pravo na regionalno organizovanje i ustanovljava procedura po kojoj se obrazuju regije (Španija). U nekim ustavnim sistemima (Francuska) pravo na regionalnu samoupravu i obrazovanje regija utvrđuje se zakonom.

**Pravo regiona na samoorganizovanje.** Autonomija regiona pretpostavlja garantovanje određenog nivoa i sadržaja samouprave stanovništva na područjima koja odlikuju specifičnosti koje oblikuju poseban identitet. Poseban identitet regiona iskazuje se i kroz pravo na regionalnu samoorganizovanje. Region ima pravo da aktom samoorganizovanja (konstitutivni akt) uredi sopstvenu organizaciju i nadležnost.<sup>35</sup> Po svom obliku konstitutivni akt regiona može biti ustav, statut ili neki drugi zakonski akt. Bitno svojstvo tog akta, nezavisno od njegovog naziva, je njegov status u pravnom sistemu. Konstitutivni akt regiona čini »deo pravnog poretka države na najvišem nivou«,<sup>36</sup> a donosi ga region samostalno ili uz saglasnost organa centralne vlasti.

**Zaštita prava na regionalnu samoupravu.** Status regiona u ustavnom sistemu posebno je zaštićen. Zaštita prava na regionalnu samoupravu obezbeđuje se garantovanjem različitih instrumenata koji regionima stoje na raspolagannju u cilju zaštite prava kao i procedurama koje obezbeđuju učešće regiona u donošenju odluka koje se odnose na status regiona i njegove nadležnosti.

## 2.2 Oblici regionalizma

Status regiona obrazovanih u okviru iste države može biti različit<sup>37</sup> zavisno od istorijskih, političkih, socijalnih i kulturnih odlika područja na kome se obrazuje regija. U regionalno uređenoj državi mogu se obrazovati monotipske regije, ali je takođe moguće obrazovati regije različitog statusa (asimetrični regionalizam). Koncept asimetričnog

31 Član 1 stav 1 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

32 Videti šire P. Eskobarhero u *Ogledi o regionalizaciji*, Subotica, Agencija za lokalnu samoupravu, 2000.

33 Član 114 stav 1 Ustava Italije.

34 Član 137 Ustava Španije.

35 Član 1 stav 3 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

36 Član 1 stav 3 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

37 Član 1 stav 3 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

regionalizma prihvaćen je u više evropskih država.

Komparativna ustavnost pruža primere različitih oblika regionalizma. U osnovi pristupa regionalizaciji stoje dva koncepta.

Prvi je administrativni koncept, koji određuje regije kao oblik podele državne teritorije na administrativne jedinice. Ovakav tip regiona predstavlja jedan oblik administrativne decentralizacije. U osnovi je karakterističan za unitarne države, a status regiona u ustavnom sistemu bitno se ne razlikuje od statusa jedinica lokalne samouprave.

Drugi je politički koncept koji regiona definiše kao oblik podele vlasti u kome regije uživaju političku samoupravu i autonomiju. Kao oblik političke samouprave, region je »izraz posebnog političkog identiteta«. <sup>38</sup> Regioni obrazovani na ovom principu uživaju političku samoupravu. Politička samouprava se ogleda u pravu regiona da, izražavajući svoju političku volju »usvoji oblik političke organizacije koji smatra najpovoljnijim«. <sup>39</sup> Otuda različitost statusa regiona obrazovanih na ovom principu.

Prema načinu nastanka razlikuju se tri osnovna tipa regiona: regioni koji su nastali kao izraz administrativno – teritorijalne podele unitarnih država kao poseban vid lokalne samouprave (Grčka, Portugalija); regioni koji nastaju u procesu prilagođavanja postojećih oblika teritorijalne organizacije principima regionalnog uređenja države (Švedska, Nemačka, Holandija) i regioni (Španija, Italija) koji predstavljaju »institucionalnu regionalizaciju koja podrazumeva uvođenje regiona u strukturu vlasti kao političkih entiteta koji u sebi sadrže i svojstvo decentralizovanih organa vlasti ali prevashodno svojstvo političke autonomije«. <sup>40</sup>

Ako se kao kriterijum razlikovanja regiona uzmu u obzir osnovna svojstva koja određuju regionalni identitet pojedinog regiona, tada razlike među regionima nastaju, zavisno od faktora koji su presudno uticali i utiču na oblikovanje političkog identiteta regiona. To mogu biti: geografski položaj (Alandska ostrva, Grenland); zajednička istorijska, kulturna i privredna obeležja (Španija, Italija); specifičan kulturni identitet oblikovan multietničkim sastavom stanovništva (Španija, Italija); osoben etnički sastav stanovništva (Škotska, Vels). Najčešće politički identitet regiona oblikuje više faktora. »Regionalizaciju i sa njom povezano stvaranje teritorijalnih autonomija najrazličitijeg stepena, snažno zastupaju svi oni koji polaze od istorijskih, kulturnih, jezičkih, etničkih, konfesionalnih i geografskih posebnosti određenih oblasti – koje žele očuvanje, kao i razvoj svojih individualnosti i identiteta koji se, manje ili više razlikuju od onog opšteg ili nacionalnog«. <sup>41</sup>

### 3. NADLEŽNOSTI REGIONA

Nadležnost regiona obuhvata skup poslova koje organi obrazovani na regionalnom nivou ostvaruju u različitim oblastima. Nadležnosti regiona određuju stupanj i sadržaj regionalne samouprave.

#### 3.1 Principi na kojima počiva raspodela nadležnosti

38 Član 1 stav 4 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

39. Član 1 stav 4 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

40. Videti šire dr Z. Radović: *Principi ustavne deklaracije*, Forum za etničke odnose, Beograd, 2000, str. kao i *Regionalizacija Srbije*, Beograd, CLDS, 2003.

41. Šire videti A. Simić *Regionalizacija Srbije*, Beograd, CLDS, 2003.

Nadležnosti regiona garantuju se propisima koje donosi centralna vlast koji u ustavnom sistemu imaju status najvišeg akta (ustavom ili posebnim zakonom) kao i konstitutivnim aktom regije (ustav ili statut)<sup>42</sup> kao i aktima međunarodnog prava.<sup>43</sup> Raspodela nadležnosti između države i regiona počiva na dva osnovna principa koji se primenjuju kumulativno: principu političke decentralizacije i principu supsidijarnosti.

Politička decentralizacija, što je smisao regionalizacije, predstavlja podelu vlasti između različitih nivoa vlasti. Ujedno, ova vertikalna podela vlasti je i oblik uzajamnog ograničavanja vlasti obrazovanih na različitim nivoima.

Princip supsidijarnosti definiše se kao opšta pretpostavka nadležnosti u korist lokalne zajednice kao primarnog oblika samouprave građana. U lokalnoj zajednici se obavljaju svi poslovi koji izričito nisu stavljeni u nadležnost drugim nivoima vlasti, uz taksativno navođenje nadležnosti kojima raspolažu viši nivoi vlasti. Primena ovog principa pri raspodeli nadležnosti nalaže da se nadležnosti svih drugih nivoa vlasti utvrđuju metodom enumeracije (taksativnim navođenjem). Nadležnosti regiona ne smeju ograničiti niti zadirati u izvorne nadležnosti lokalnih vlasti.

Cilj koji se nastoji ostvariti uvažavanjem načela političke decentralizacije i načela supsidijarnosti pri raspodeli nadležnosti između države i regiona je demokratizacija. U ovom slučaju to znači takvu raspodelu nadležnosti koja omogućuje da se na svim nivoima vlasti u proces odlučivanja neposredno uključe građani, da građani mogu ostvarivati demokratsku kontrolu vlasti kao i da se odluke donose na nivou koji je najbliži građanima. Ovi principi garantuju se ustavom ili posebnim zakonima koji uređuju regionalnu organizaciju.

»Shodno principu supsidijarnosti Država, Regije, Velegradovi, Provincije i Opštine podržavaju autonomne inicijative koje pokreću građani, individualno ili udruženo u cilju sprovođenja aktivnosti od opšteg interesa.«<sup>44</sup>

### 3.2 Obim i sadržaj nadležnosti regiona

Domen nadležnosti regiona i sadržaj ovlašćenja kojima raspolažu regionalni organi garantuju se propisima koje donose organi centralne vlasti (ustavom ili zakonom) kao i konstitutivnim aktom regiona (ustav, statut), kao i aktima međunarodnog prava.<sup>45</sup> Aktima međunarodnog prava utvrđuju se osnovni principi na kojima počivaju nadležnosti regiona, određuje priroda njihovih nadležnosti i navodi okvirni sadržaj ovlašćenja kojima raspolažu regionu.

Regioni imaju tri osnovne grupe nadležnosti, izvorne (originerne) prenete (poverene) i konkurentne. Priroda ovih nadležnosti je različita.

**Izvorne nadležnosti** čine skup ovlašćenja i poslova koje regionu obavljaju samostalno i koje »ne mogu biti pod uticajem ili ograničene ustavom, nacionalnim ili međunarodnim

42. Član 3 stav 1 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

43. Član 4 stav 1 Evropske povelje o regionalnoj samoupravi.

44. Član 118 stav 4 Ustava Italije.

45. Član 4 stav 1 Evropske povelje o regionalnoj samoupravi.

zakonom«. <sup>46</sup> Izvorne nadležnosti regiona obuhvataju poslove koji omogućavaju da se njihovim obavljanjem prekično ostvaruju »politike specifične za svaki region«. <sup>47</sup> Regioni uživaju finansijsku samostalnost i imaju sopstvene izvore prihoda za finansiranje izvornih nadležnosti. Izvorne nadležnosti regiona utvrđuju se i garantuju ustavom ili odgovarajućim zakonom kao i konstitutivnim aktom regiona.

Iako regioni uživaju samostalnost u obavljanju izvornih nadležnosti, oni su dužni da se prilikom ostvarivanja ovih nadležnosti rukovode **načelom harmonizacije**. <sup>48</sup> Načelo harmonizacije nalaže regionalnim vlastima da međusobno saraduju i sporazumevaju se i kada ostvaruju svoje izvorne nadležnosti. Smisao ovog načela je da se aktivnosti koje se odvijaju na nivou regiona sporazumno usklađuju.

»Država može doneti zakone kojima će se ustanoviti neophodna načela za usklađivanje normativnih propisa autonomnih zajednica, čak i u slučaju materija datih im u nadležnost, ako to zahteva opšti interes. Generalni kortes ceni ovu neophodnost apsolutnom većinom u svakom domu«. <sup>49</sup>

Pored izvornih nadležnosti region može obavljati i druge poslove koji su na regionalne organe vlasti delegirani od strane centralne vlasti ili organa lokalne samouprave. To su **prenete nadležnosti**. Ovlašćenja regiona su u tom slučaju definisana u obimu i sadržaju koji utvrđuju organi koji su na region preneli deo svojih nadležnosti. Prenete nadležnosti definišu se na takav način da regionalnim organima ostavljaju slobodu odlučivanja koja im omogućuje da »u granicama zakona... prilagode rad uslovima koji su specifični u regionu«, da prilagode ostvarivanje ovih nadležnosti organizacionoj strukturi regiona, efikasnosti, kao i potrebama i željama stanovnika regiona. <sup>50</sup> Ova načela definišu se bliže ustavom.

»Generalni kortes može u materijama koje spadaju u državnu nadležnost dati svim ili pojedinim autonomnim zajednicama ovlašćenje da same donose zakonske norme u okviru načela, osnova i direktiva utvrđenih zakonom te države... Država može organskim zakonom preneti ili delegirati autonomnim zajednicama nadležnosti koje spadaju u materije u kojima je država titular, i to one nadležnosti koje su po svojoj prirodi podobne za prenošenje ili delegiranje. Zakonom će se u svakom posebnom slučaju predvideti odgovarajuće prenošenje finansijskih sredstava, kao i oblici kontrole koje država rezerviše za sebe«. <sup>51</sup>

**Načelo prilagođavanja prenetih nadležnosti** omogućuje izvestan stupanj samostalnosti pri njihovom ostvarivanju na regionalnom nivou zavisno od regionalnih prilika i potreba stanovnika regije. Aktom o prenošenju nadležnosti utvrđuju se, takođe, i finansijska sredstva (izvori i obim) koja su neophodna za ostvarivanje prenetih nadležnosti. <sup>52</sup>

Načelo harmonizacije pri ostvarivanju izvornih nadležnosti i načelo prilagođavanja

---

46. Član 4 stav 1 Evropske povelje o regionalnoj samoupravi.

47. Član 4 staav 3 Evropske povelje o regionalnoj samoupravi.

48. Član 3 stav 5 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

49. Član 150 stav 3 Ustava Španije.

50 Član 5 stav 3 Evropske povelje o regionalnoj samoupravi.

51 Član 150 stavovi 1 i 2 Ustava Španije.

52 Član 5 stav 1 Deklaracije skupštine evropskih regiona i član 5 stav 2 Evropske povelje o regionalnoj samoupravi.

pri ostvarivanju prenetih nadležnosti su dva kompatibilna principa. Oni uvažavaju i omogućavaju iskazivanje regionalnih posebnosti uz očuvanje neophodne povezanosti između regiona u okviru određene državne zajednice.

**Konkurentne nadležnosti** obuhvataju skup poslova u oblastima u kojima država zadržava određene kompetencije uz garantovanje prava regiona da u istim materijama ostvaruju deo nadležnosti. Centralna vlast za sebe zadržava najčešće pravo da uređuje osnovna pitanja u određenom domenu (osnove sistema, principe ili načela i sl.) dok regionalnim vlastima pripada pravo da u okvirima postavljenim nacionalnim zakonodavstvom bliže uređuju određena pitanja saglasno svojim potrebama. Jedan primer ovakve raspodele nadležnosti pruža Ustav Italije.<sup>53</sup>

Okvirni **sadržaj nadležnosti** na regionalnom nivou definiše princip da »region odgovara za sve nadležnosti koje imaju pretežno regionalnu dimenziju«. <sup>54</sup> Oblasti u kojima se prostire nadležnost regiona obuhvataju: regionalne ekonomske politike, regionalno planiranje, izgradnju i stambenu politiku, telekomunikacije i saobraćajnu strukturu, energiju i životnu sredinu, poljoprivredu i ribolov, obrazovanje na svim nivoima, univerzitete i istraživački rad, kulturu i informisanje, zdravstvo, turizam, razonodu i sport, policiju i javni red.

### 3.3 Priroda i vrste nadležnosti regiona

U oblastima koje obuhvataju nadležnosti regiona, sadržaj ovlašćenja regionalnih organa obuhvata dve osnovne vrste poslova koje se iskazuju kroz: pravo da **uređuju odnose i donose propise** (zakone, odluke) i pravo **izvršavanja propisa**. U domenu nadležnosti regionalnih organa je *izvršavanje propisa donetih na regionalnom nivou* na osnovu izvornih kao i prenetih nadležnosti. Pored toga, u regionalno uređenoj državi, u nadležnosti regiona je i *izvršavanje nacionalnog zakonodavstva*. Regionalni organi su odgovorni ne samo za sprovođenje propisa donetih od strane regionalnih organa i na nivou regija, već i od strane centralnih organa vlasti. U domenu izvršne vlasti pretpostavku nadležnosti regiona potvrđuju i Deklaracija skupštine evropskih regija<sup>55</sup> kao i Povelja evropskih regija koja dopušta odstupanje u slučaju vanrednih okolnosti u kojima administrativnu vlast preuzima država. Princip odgovornosti regija za izvršavanje nacionalnog zakonodavstva »trebalo bi da bude opšte pravilo« u regionalno uređenim državama.<sup>56</sup>

## 4. UČEŠĆE REGIONA U DRŽAVNIM POSLOVIMA

Regioni imaju pravo da sudeluju u vršenju državnih poslova koji predstavljaju nadležnosti centralne vlasti. Oblici u kojima regioni ostvaruju ovo pravo su različiti kao što je različit i sadržaj u kome se pravo regiona da učestvuje u poslovima iz domena nadležnosti centralne vlasti iskazuje na institucionalnoj ravni (organizacija, instrumenti i procedure). Regioni participiraju u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti države, ali na različite načine, u različitim oblicima i sa različitim sadržajem.

Osnovni principi na kojima počivaju odnosi između države i regiona su međusobno

<sup>53</sup> Član 117 stav 2 Ustava Italije.

<sup>54</sup> Član 3 stav 3 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

<sup>55</sup> Član 8 stav 4 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

<sup>56</sup> Član 3 stav 3 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

poštovanje, saradnja i solidarnost. Oni definišu okvir i predstavljaju osnovu na kojoj se, u regionalno uređenoj državi, izgrađuju odnosi između države i regiona.

Evropska povelja o regionalnoj samoupravi utvrđuje princip učešća regiona u donošenju odluka centralnih vlasti, osobito u slučaju kada regulativa centralne vlasti »može promeniti obim regionalne samouprave ili uticati na interese regiona«. <sup>57</sup> Oblici učešća regiona u poslovima centralne vlasti uključuju više mogućnosti među kojima su: <sup>58</sup> reprezentovanje regiona u organima centralne vlasti (»odgovarajuće predstavništvo regiona u zakonodavnim i administrativnim organima«; <sup>59</sup>) procedure uključivanja regiona u proces odlučivanja na nivou centralne vlasti (»procedure rasprave i konsultovanja između organa države i svakog zainteresovanog regiona«; <sup>60</sup>) saradnju organa centralne vlasti i regionalnih tela (»konsultovanje između organa centralne vlasti i struktura koje predstavljaju regione«; <sup>61</sup>).

Principi utvrđeni Evropskom poveljom o regionalnoj samoupravi potvrđeni su i bliže određeni u Deklaraciji Skupštine evropskih regiona <sup>62</sup> u kojoj su istaknuti oblici uključivanja regiona u centralni državni nivo. Precizira se da će regionu imati »odgovarajuću ulogu u zakonodavnim telima države«. <sup>63</sup> Nalaže državama da »u okviru svojih nadležnosti obezbede koordinaciju učešća regionalnih institucija u državnim procesima odlučivanja, u slučajevima kada se te odluke odnose na nadležnosti regiona«. <sup>64</sup> Predviđa učešće regiona »u postavljanje sudskih organa odgovornih za rešavanje sporova oko podele vlasti između države i regiona« <sup>65</sup> i utvrđuje institucionalne okvire rešavanja sporova između regiona i države. Ovi sporovi rešavaju se u sudskom postupku ili arbitražom. <sup>66</sup>

Učešće regiona u državnim poslovima ima svoj organizacioni i proceduralni vid. Oni su povezani, komplementarni i međusobno se dopunjuju. Pomenućemo značajnije.

## **4.2 Učešće regiona u zakonodavnoj vlasti centralnih organa**

Učešće regiona u ostvarivanju zakonodavne vlasti koja se ostvaruje na nivou centralnih organa državne vlasti ostvaruje se izborom predstavnika regiona u zakonodavno telo i procedurama konsultovanja regionalnih organa prilikom odlučivanja.

---

57 Član 9 stav 1 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

58 Član 9 stav 2 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

59 Član 9 stav 2 alineja 1 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

60 Član 9 stav 2 alineja 2 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

61 Član 9 stav 2 alineja 3 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

62 Član 7 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

63 Član 7 stav 1 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

64 Član 7 stav 2 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

65 Član 7 stav 3 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

66 Član 7 stav 3 in fine Deklaracije skupštine evropskih regiona.

**Princip reprezentovanja regiona u zakonodavnom telu centralne vlasti** ostvaruje se u različitim oblicima u komparativnoj ustavnoj praksi.

U jednodomnim parlamentima princip reprezentovanja regiona inkorporiran je u izborni sistem Portugalije, Finske i Danske i uživa ustavnu zaštitu. U *Porugaliji* izborne jedinice obrazuju se na bazi okruga kao oblika teritorijalnog organizovanja. Od ovog osnovnog pravila predviđeno je odstupanje (asimetrija) za autonomne regione Maderu i Azorska ostrva koji, svaki za sebe čine posebnu izbornu jedinicu. U *Finskoj* se poseban status Alandskih ostrva odražava i na reprezentovanje u parlamentu. Alandi su posebna izborna jedinica što obezbeđuje reprezentovanje u parlamentu. U *Danskoj* je regionalni princip reprezentovanja zastupljen pri formiranju izbornih jedinica, kao i pri raspodeli tzv. dodatnih mandata. Granice izbornih jedinica oblikovane su prema područjima nekadašnjih grofovija. Specifična asimetrija u reprezentovanju obezbeđuje se za Farska ostrva i Grenland. Svako predstavlja posebnu izbornu jedinicu, a u parlamentu ih predstavljaju po dva poslanika. Od ukupno 179 poslaničkih mesta u parlamentu 135 se deli primenom proporcionalnog pravila. Preostalih 40 mandata dodeljuju se naknadno, a pravo na učešće u raspodeli ovih mandata stiču liste koje ispune jedan od uslova propisanih izbornim zakonom. Među uslovima za sticanje prava na učešće u naknadnoj raspodeli mandata su čak dva koja se oslanjaju na regionalni princip. Prvi, da lista osvoji poslanički mandat barem u dva od tri regiona i drugi da lista osvoji barem  $\frac{1}{2}$  glasova u svakoj od izbornih jedinica u regionu.

U dvodomnim parlamentima federalnih država pri izboru doma koji reprezentuje građane uključen je regionalni princip. U *Austriji* se prilikom izbora Nacionalnog veća izborne jedinice obrazuju tako da područje na kome se prostiru mora odgovarati podeli države na federalne jedinice. Ovo pravilo uživa ustavnu zaštitu (čl. 26 st. 2 Ustava). Regionalni princip primenjuje se prilikom obrazovanja izbornih jedinica u federalnim jedinicama. I prilikom raspodele mandata regionalni princip nalazi svoje mesto. Raspodela mandata se obavlja na tri nivoa, najpre na regionalnom, potom na nivou federalnih jedinica i najzad na nivou cele zemlje. U *Nemačkoj* prilikom izbora Bundestaga kao doma koji reprezentuje građane, izborne jedinice za izbor polovine ili više poslanika ovog doma koji se biraju sa izbornih lista prema proporcionalnom sistemu, formiraju se za svaku od federalnih jedinica.

U dvodomnim parlamentima unitarnih država beležimo različite vidove reprezentovanja teritorijalnih zajednica u drugom domu parlamenta. Sastav ovog doma se razlikuje, a oblici u kojima se regionalna struktura države iskazuje prilikom izbora poslanika u ovaj dom su specifični. Specifičnost se ogleda u načinu izbora, postavljanju granica na kojima se prostiru izborne jedinice, garancijama minimalnog broja poslanika koji reprezentuju regiju, direktnim ili posrednim izborima, asimetričnom načinu reprezentovanja. U *Francuskoj* je skupština dvodomna. Čine je Narodna skupština i Senat. Poslanici se biraju posredno. Izborni telo za izbor poslanika Senata čine poslanici Narodne skupštine, članovi regionalnih veća, članovi opštih veća, i delegati opštinskih veća. Struktura elektorskog kolegijuma za izbor Senata pokazuje da je, čak i u visoko centralizovano

uređenoj državi, za kakvu Francuska slovi, regionalni princip reprezentovanja našao svoje mesto. Način izbora poslanika Senata uređen je Ustavom (čl. 24) i uživa ustavnu zaštitu. Parlament *Holandije* je dvodoman i čine ga Prvo i Drugo veće. Poslanici drugog veća biraju se neposredno i reprezentuju građane. Poslanici prvog veća reprezentuju pokrajine, biraju se posredno, a izbor je poveren pokrajinskim savetima. U *Belgiji* je parlament, takođe dvodoman. Čini ga Veće poslanika koje se bira neposredno i Senat. Senat broji 71 poslanika od kojih se deo (40) bira neposredno, deo (21) delegiraju veća zajednica, a deo (10) su kooptirani poslanici koje biraju prve dve kategorije poslanika Senata – oni izabrani na neposrednim izborima i oni delegirani od strane veća zajednica. Regionalni princip zastupljen je ne samo u strukturi poslaničkih mesta u Senatu, već i pri formiranju izbornih jedinica u kojima se biraju oni senatori o čijem izboru odlučuju građani. Granice izbornih jedinica se najvećim delom podudaraju sa podelom zemlje na flamansku, valonsku i briselsku pokrajinu. Pored toga, regionalni princip reprezentovanja prihvaćen je i pri određivanju broja članova Senata koji se biraju neposredno, a koji se određuje srazmerno broju stanovnika svake pokrajine. Način izbora propisan je Ustavom Belgije i uživa ustavnu zaštitu.

Posebno su zanimljivi primeri Španije i Italije. Parlament (Generalni Kortesi) *Španije* je dvodoman i čine ga Kongres i Senat. Regionalni princip primenjen je pri izboru Senata, ali, u specifičnom obliku i pri izboru poslanika Kongresa. Prema Ustavu Španije »Senat je dom teritorijalnog predstavnštva« (čl. 69 st. 1). Ustavom je uređen i način izbora senatora na regionalnom principu, pa ovaj princip uživa i ustavnu zaštitu. Svi senatori ne biraju se na isti način. Deo senatora (204) bira se neposredno. Osnovni princip pri njihovom izboru je jednaka zastupljenost svake pokrajine u Senatu. Svaka pokrajina bira jednak broj senatora (po 4 senatora) nezavisno od svoje veličine, broja stanovnika, ekonomske snage i dr. Neposredan izbor senatora organizuje se u okviru autonomnih zajednica. Od ovog osnovnog pravila postoje odstupanja, dakle, određena asimetrija, koju utvrđuje sam Ustav (čl. 69 st. 3 i 4). Izuzetak su tzv. velika ostrva, mala ostrva i dva grada. Po tri senatora bira svako od velikih ostrva (Velika Kanarska, Majorka i Tenerife), a po jednog senatora biraju ostrva ili grupe ostrva (ukupno 7) i to: Ibica – Formantera, Minorka, Fuerteventura, Gomera, Hiero, Lanzarote i La Palma. Na posletku, prema izričitoj ustavnoj normi (čl. 69 st. 4) dva grada Seuta i Melije biraju po dva senatora. Pored neposredno izabranih senatora, deo poslanika u Senatu (47) bira se posredno. Njihov izbor poveren je zakonodavnim telima autonomnih zajednica ili, ukoliko ona ne postoji drugi najviši kolegijalni organ u autonomnoj zajednici. Manje je poznato da se i prilikom izbora poslanika u Kongres kao predstavnštvo građana, takođe vodi računa o regionalnom načelu, kao i da je ovo načelo utvrđeno Ustavom i da uživa ustavnu zaštitu. Pri izboru poslanika koji reprezentuju građane izborne jedinice postavljene su tako da svaka autonomna zajednica predstavlja jednu izbornu jedinicu (čl. 68 st. 2), a broj poslanika koji se bira u svakoj od njih ponaosob srazmeran je broju stanovnika. Primenom proporcionalnosti pri utvrđivanju broja poslanika koje u Kongres biraju građani, građani svake od autonomnih zajednica predstavljeni su sa po 3 poslanika. Pored toga, za svaku autonomnu zajednicu rezervisano je najmanje jedno poslaničko mesto u Kongresu.

Svojevrsna asimetrija u reprezentovanju predviđena je Ustavom za gradove Seutu i Meliju za koje je rezervisano po jedno poslaničko mesto u Kongresu. Parlament *Italije* čine Veće poslanika i Senat. Poslanici i senatori biraju se neposredno izuzev senatora po položaju i najviše do 5 senatora koje može imenovati Predsednik Republike (čl. 59 st. 2 Ustava). Osnovni princip izbora Senata je regionalni princip, što izričito utvrđuje Ustav (čl. 57 st. 1), a izborne jedinice formiraju se na regionalnoj osnovi. Od ukupno 315 senatora 238 bira se po većinskom, a 77 po proporcionalnom principu. Za svaku regiju rezervisan je određeni, minimalni broj poslaničkih mesta. Ustav utvrđuje da ni jedna regija neće imati manje od sedam senatora (član 57 stav 3), ali dopušta asimetrija u dva pravca. Regija može imati i veći broj poslanika u Senatu, srazmerno broju stanovnika. Regije Molise i Valle d Aosta, prema samom Ustavu imaju manji broj senatora i to: Molise dva, a Valle d Aosta jednog. Poseban status ovih regija ima konsekvence i na princip njihovog reprezentovanja u Senatu. Regionalni princip inkorporiran je i u izbor Veća poslanika. Ovo veće broji 630 poslanika od kojih se veći broj (475) bira po većinskom principu u uninominalnim izbornim jedinicama. Preostalih 155 poslanika bira se po proporcionalnom principu. Regionalni princip u izbornom zakonodavstvu primenjen je pri oblikovanju izbornih jedinica. Uninominalne izborne jedinice grupišu se u izborne okruge čije područje je podudarno sa područjem regiona i jedinica teritorijalne organizacije.

Pored neposrednog reprezentovanja regija u zakonodavnom telu centralne vlasti učešće regija u ostvarivanju poslova iz nadležnosti centralne vlasti obezbeđuje se i uspostavljanjem različitih **procedura konsultovanja regija** o određenim pitanjima o kojima odlučuju organi centralne vlasti.

U određenim oblastima država može donositi odluke ili preduzimati određene mere samo uz prethodnu saglasnost regiona.<sup>67</sup> Saglasnost regiona potrebna je prilikom donošenja odluka koje »imaju uticaja na nadležnost ili interese regiona«. <sup>68</sup> To se posebno odnosi na odluke koje utiču na finansiranje regiona ili »obim njihovih zakonodavnih nadležnosti«, <sup>69</sup> kao i prilikom odlučivanja o promeni granica regiona.<sup>70</sup>

## 5. FINANSIJSKI OKVIR REGIONALNE SAMOUPRAVE

Važan element regionalne samouprave je finansijska autonomija regiona. Osnovno pravilo finansiranja nadležnosti regiona je načelo da regioni imaju prihode neophodne za obavljanje svojih nadležnosti. To mogu biti sopstveni prihodi regiona ili pravo regiona na određeni deo prihoda od nacionalnih poreza (čl. 5 st. 2 Deklaracije). Okvir finansijske autonomije regiona određuje se ustavom ili zakonom. Finansijska sredstva namenjena ostvarivanju nadležnosti regiona obezbeđuju se u poreskom sistemu. Finasijske prihode regiona čine:

**Sopstveni porezi** koji se garantuju nacionalnim zakonodavstvom kao pravo regiona

<sup>67</sup> Član 3 stav 6 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

<sup>68</sup> Član 3 stav 6 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

<sup>69</sup> Član 3 stav 6 Deklaracije skupštine evropskih regiona.

<sup>70</sup> Član 16 Evropske povelje o regionalnoj samoupravi.

da »prikuplja poreze i odredi izvore prihoda od poreza«, kao i da »utvrdi kriterijume za određivanje sopstvenih poreza, nameta i taksi« (čl. 5 st. 3 Deklaracije). Sopstvene izvore prihoda region određuje u okvirima koje definišu ustav i zakoni (čl. 15 st. 1 Povelje). Finansijska samostalnost regiona ogleda se i u pravu regiona da »odrede dodatni procenat na poreze koje ubiraju drugi javni organi« (čl. 15 st. 2 Povelje). Izvorne nadležnosti regiona finansiraju se iz sredstava koje samostalno određuje i ubira region.

»Opštine, Pokrajine, Velegradovi i Regije, imaju finansijsku autonomiju u pogledu prihoda i rashoda. Opštine, Pokrajine, Velegradovi i Regije imaju autonomne resurse. One će utvrditi i sprovoditi sopstvene poreze i prihode u skladu sa Ustavom i principima koordinacije sistema javnih finansija i oporezivanja. Dobijaju deo sredstava od državnih poreza koji se odnosi na njihovu teritoriju. Sredstva koja potiču iz izvora pomenutih u prethodnim paragrafima, omogućuju Opštinama, Pokrajinama, Velegradovima i Regijama da u celosti finansiraju funkcije koje su im date« (čl. 119 st. 1,2 i 4 Ustava Italije)

U slučaju da regioni ne raspolažu pravom da samostalno određuju i prikupljaju sopstvene poreze (puna finansijska autonomija), pored prava regiona da sudeluju u donošenju poreskih zakona, garantuje se pravo regiona da bude »uključen u određivanje organizacije, relevantnih organa i procedura za poreze« (čl. 15 st. 3 Povelje). Finansijska sredstva koja predstavljaju »udeo regiona u opštim porezima... smatraće se sopstvenim sredstvima« regiona (čl. 15 st. 3 Povelje).

**Porezi koje prikuplja država i prenosi ih regionu** kako bi se obezbedila materijalna osnova za obavljanje nadležnosti regiona. Prilikom donošenja poreskih zakona »regioni imaju odlučujuću ulogu« (čl. 2 st. 2 Deklaracije), a odgovarajuće procedure obezbeđuju »konsultovanje svih regiona o pravilima i rešenjima za raspodelu i dodeljivanje sredstava« (čl. 15 st. 3 Povelje). Nadležnosti koje centralna vlast prenese na regione finansiraju se iz poreza koje prikuplja država i prenosi ih regionima.

»Opštine, Pokrajine, Velegradovi i Regije imaće sopstvena sredstva prenetu u skladu sa opštim principima utvrđenim zakonom Države«. (čl. 119 st. 6 Ustava Italije)

**Pristup tržištu kapitala** garantuje se kao pravo regiona da zatraže zajam za pokrivanje kapitalnih troškova uz obavezu regiona da iz sopstvenih izvora otplati zajam (čl. 4 st. 6 Povelje).

Opštine, Pokrajine, Velegradovi i Regije »mogu da podizu zajmove samo za finansiranje investicionih troškova. Isključena je bilo kakva garancija Države za takve zajmove.« (čl. 119 st. 6 Ustava Italije)

Princip fiskalne autonomije dopunjuje **princip solidarnosti** kako međuregionalne, tako i unutar regija. Princip solidarnosti proističe iz »principa jedinstva države i principa jednakosti i pravičnosti« (Z. Radović). Princip međuregionalne solidarnosti pretpostavlja uspostavljanje instrumenata za finansijsko ujednačavanje. Cilj finansijskog ujednačavanja je »harmonizacija standarda života stanovnika različitih regija« kako bi se smanjile međuregionalne nejednakosti (čl. 14 st. 4 Povelje) kako unutar određene državne zajednice tako i u okviru širih asocijacija (npr. Evropska unija) među regionima sa područja različitih država. Princip solidarnosti proteže se i na lokalne zajednice na području jednog regiona. To podrazumeva obavezu regiona da »obezbede finansijsko ujednačavanje između lokalnih

vlasti unutar njihovih granica« (čl. 7 st. 4 Povelje).

»Zakonom države uspostavlja se egalizacioni fond u korist područja gde je smanjena fiskalna sposobnost po stanovniku, bez ograničenja u pogledu alokacije svojih sredstava«. (čl. 119 st. 3 Ustava Italije)

»U cilju unapređenja ekonomskog razvoja, socijalne kohezije i solidarnosti, za otklanjanje ekonomskih i socijalnih nejednakosti, u cilju negovanja stvarnog vršenja ljudskih prava, u cilju ostvarivanja ciljeva osim onih koji se tiču vršenja njenih redovnih funkcija, Država može da dodeli dodatna sredstva za sprovođenje specijalnih akcija u korist određenih Opština, Pokrajina, Velegradova i Regija«. (čl. 119 st. 5 Ustava Italije)

## 6. ORGANIZACIJA VLASTI U REGIONIMA

Pravo na regionalnu samoupravu uključuje ne samo pravo regionalnih vlasti da obavljaju poslove iz domena nadležnosti regiona, već i pravo regiona da ustanove organe vlasti na regionalnom nivou i uredi njihovu organizaciju. To je pravo regiona na samoorganizovanje.

Osnovne principe na kojima počiva pravo regiona na samoorganizovanje utvrđuju međunarodni akti. Institucionalna organizacija regiona počiva na garantovanju punog pravnog statusa regiona (čl. 2 st. 1 Deklaracije), pravu regiona da uredi svoju institucionalnu organizaciju »uz dužno poštovanje ustava i zakona« (čl. 11 Povelje), autonomnosti regionalnih organa u obavljanju poslova iz domena njihove nadležnosti što isključuje »superviziju od strane centralne vlasti« koja bi se odnosila na članove regionalnih organa (čl. 2 st. 5 Deklaracije) ili »mere centralne vlasti koje zadiru u slobodno izvršavanje nadležnosti regiona« (čl. 2 st. 5 Deklaracije). Ovako koncipiran okvirni sadržaj prava na samoorganizovanje regiona govori da je pravo regiona na samoorganizovanje »takvog tipa koji je uobičajen ili svojstven centralnoj vlasti« (A. Simić).

U regionima se obrazuju **predstavnička tela (skupštine)** čije članove neposredno biraju građani na osnovu opšteg prava glasa, tajnim glasanjem (čl. 12 Povelje i čl. 2 st. 3 Deklaracije). Skupština regiona donosi propise kojima uređuje odnose iz domena nadležnosti regiona i »može dobiti zakonodavne nadležnosti podložne ograničenjima koja propisuje pravni poredak« (čl. 2 st. 3 in fine Deklaracije). Skupština regiona donosi i osnovni konstitutivni akt (ustav, statut) regiona kojim uređuje organizaciju vlasti u regionu. Sadržaj prava regiona da donose propise kojima uređuju pitanja iz svoje nadležnosti kao i prirodu ovlašćenja (zakonodavna vlast ili pravo donošenja podzakonskih opštih pravnih akata) kojima regioni raspolazu u ovom domenu bliže se uređuju unutrašnjim pravom.

»Zakonodavnu vlast vrši država i regije u skladu sa Ustavom u granicama utvrđenim zakonom Evropske unije i međunarodnim obavezama.« (čl. 117 st. 1 Ustava Italije)

»Regije imaju isključivu zakonodavnu vlast u svim pitanjima koja nisu izričito zadržana za državni zakon.« (čl. 117 st. 3 Ustava Italije)

Ustavom se postavljaju osnovni okviri organizacije vlasti u regionima i navode osnovni organi koji se obrazuju na regionalnom nivou.

»Regionalni organi su: regionalno Veće, regionalni Kabinet i njegov Predsednik. Regionalno veće vrši zakonodavnu vlast, datu Regiji, i sve druge funkcije koje su mu prenete Ustavom ili zakonom. Može da predlaže predloge zakona u Domovina. Regionalni Kabinet je izvršni organ Regije. Predsednik regionalnog Kabineta zastupa Region: on rukovodi opštom politikom i odgovoran je za nju; on proglašava regionalne zakone i propise; on vrši upravne funkcije delegirane Regiji od strane države u skladu sa instrukcijama centralne vlade«. (čl. 121 Ustava Italije)

Pored opšteg predstavništva građana na regionalnom nivou se obrazuje i **izvršni organ vlasti**. Izvršni organ je politički odgovoran skupštini regiona »u skladu sa uslovima i procedurom predviđenim u domaćem zakonodavstvu« (čl. 12 st. 4 Povelje). Nadležnost izvršnog organa obuhvata izvršavanje propisa donetih od strane skupštine regiona. Saglasno opštem načelu da izvršavanje zakona (direktno ili dodeljivanjem) »treba da bude nadležnost regiona« (čl. 3 st. 2 Deklaracije), izvršnim organima regiona poverava se i izvršavanje zakona donetih od strane centralne vlasti. Organi centralne vlasti zadržavaju pravo nadzora nad ostvarivanjem ovih nadležnosti regiona. U domenima u kojima centralna vlast zadržava »kontrolu nad regionima ona se uređuje ustavom ili odgovarajućim zakonom« (čl. 8 st. 2 Deklaracije).

U organizaciji sudske vlasti u regionalno uređenoj državi zadržava se **načelo jedinstva sudskog sistema**, koji ostaje, u osnovi, u domenu nadležnosti centralne vlasti. Za razliku od skupština i izvršnih organa, **pravo regiona da obrazuje sudove** na regionalnom nivou kao deo prava na samoorganizovanje postoji u nekim državama (Španija).

»Jedan visoki sud pravde, ne dirajući u nadležnost koja pripada Vrhovnom sudu, biće na čelu sudske organizacije na području autonomne zajednice. U statutima autonomnih zajednica mogu biti utvrđeni slučajevi i oblici učešća autonomnih zajednica u organizaciji sudskih jedinica na datom području. Sve ovo saglasno odredbama organskog zakona o sudskoj vlasti i u okviru jedinstva i nezavisnosti ove vlasti«. (čl. 152 st. 1 al. 2)

»Vrhovni sud Katalonije... je sudski organ na najvišem nivou unutar teritorije pred kojim će se odvijati buduće sudske rasprave u skladu sa Ustavom i ovim Statutom«. (čl. 19 Statuta Katalonije)

Od opšteg pravila da članovi skupštine regiona i izvršnih organa regiona ne podležu merama centralne vlasti u domenima izvornih nadležnosti regiona, izuzetak su sudski postupci u kojima centralna vlast zadržava pravo preduzimanja mera (čl. 12 st. 5 Povelje). Pa ipak, regioni uživaju, u ograničenom okviru, pravo uticaja i na sudsku vlast. To se ogleda u postavljanju sudskih organa odgovornih za rešavanje sporova oko podele vlasti između države i regiona (čl. 7 st. 2 Deklaracije).

Na nivou regiona obrazuje se **regionalna administracija** prema opštem načelu da »administrativnu vlast treba da vrše regioni, a jedino u vanrednim okolnostima država« (čl. 8 st. 4 Deklaracije). Strukturu svog administrativnog sistema, administrativne organe i imenovanje osoblja u tim organima je pravo regiona (čl. 13 Povelje). Sadržaj prava na ustanovljavanje regionalne administracije bliže se uređuje propisima unutrašnjeg prava.

## 7. MEĐUREGIONALNA SARADNJA

Regioni međusobno saraduju. Saradnja među regionima ostvaruje se unutar regionalno uređene države i na međunarodnom planu.

**Saradnja među regionima u okviru regionalno uređene države** zasniva se na principima poštovanja, saradnje i solidarnosti. Regioni imaju pravo da zaključuju sporazume i potpisuju ugovore kojima uređuju sadržaj i oblike međusobne saradnje (čl. 8 st. 3 Deklaracije).

**Saradnja regiona na međunarodnom nivou** ostvaruje se kao međuregionalna prekogranična saradnja regiona iz susednih država odnosno međunarodna saradnja regiona različitih država. Sadržaj prava regiona da ostvaruju međunarodnu saradnju obuhvata više posebnih prava među kojima posebno: pravo regiona da budu reprezentovani u odgovarajućim telima evropskih institucija kao i da učestvuju u aktivnostima tih institucija (čl. 10 st. 1 Povelje); pravo regiona da budu konsultovani od strane centralne vlasti u slučaju kada bi međunarodni sporazum koji zaključuje država »mogao uticati na njihove nadležnosti ili fundamentalne interese« (čl. 10 st. 2 Povelje); Pravo regiona da učestvuje u izradi međunarodnog sporazuma koji država namerava da potpiše, ako se sporazum odnosi na nadležnosti regiona (čl. 10 st. 5 Deklaracije); pravo regiona da uspostave »biro za kontakt sa drugim regionima ili lokalnim vlastima ili sa međunarodnim organizacijama koje su aktivne u njihovoj sferi nadležnosti« (čl. 10 st. 4 Povelje i čl. 10 st. 3 Deklaracije); pravo regiona da sklapaju sporazume, ugovore ili protokole koje »odobrava centralna vlada ako to nalažu nacionalni zakoni« (čl. 10 st. 1 Deklaracije); mogućnost uključivanja regiona u proces pregovaranja »uključivanjem regionalnih predstavnika u nacionalne delegacije« (čl. 10 st. 3 Povelje). Sadržaj prava regiona da ostvaruju saradnju na međunarodnom nivou bliže se uređuje unutrašnjim pravom.

»U okviru svoje nadležnosti Regija može da sklapa sporazume da stranim državama i razumevanja sa teritorijalnim jedinicama koje pripadaju nekoj stranoj državi u slučajevima i u oblicima koje određuje državni zakon.« (čl. 117 st. 8 Ustava Italije).

## 8. ZAŠTITA PRAVA NA REGIONALNU SAMOUPRAVU

Pravo na regionalnu samoupravu uživa posebnu zaštitu. Osnovne principe zaštite prava na regionalnu samoupravu utvrđuju međunarodni akti, a bliže se konkretizuju propisima unutrašnjeg prava - ustavom ili odgovarajućim zakonima kao i konstitutivnim aktima regiona. Zaštita prava na regionalnu samoupravu obezbeđuje se garantovanjem različitih instrumenata koji regionima stoje na raspolaganju u cilju zaštite prava kao i procedurama koje obezbeđuju učešće regiona u donošenju odluka koje se odnose na status regiona i njegove nadležnosti. Posebnu zaštitu obezbeđuje se u pitanjima koja definišu status regiona u ustavnom sistemu. Među ovim pitanjima mogu se posebno pomenuti odlučivanje o promeni statusa regiona u ustavnom sistemu, odlučivanje o promeni teritorije na kojoj se region prostire, pravo pokretanja postupka za zaštitu prava na regionalnu samoupravu pred nadležnim sudskim telima.

**Promena statusa regiona**, garantovanog ustavom ili odgovarajućim zakonima najvišeg ranga u pravnom sistemu, kao i konstitutivnim aktima regiona, moguće je menjati samo u saradnji sa tim regionom (čl. 1 st. 3 Deklaracije). Regioni imaju pravo da budu konsultovani ili da učestvuju u procesu izrade i zaključivanja međunarodnih

sporazuma čiji je država potpisnik, kada se oni odnose na suštinske interese regiona ili njihove nadležnosti (čl. 10 st. 5 Deklaracije, čl. 10 st. 2 Povelje).

**Odlučivanje o teritoriji i granicama regiona.** Područje na kome se prostire region (teritorija i granice regiona) ne može biti promenjena bez saglasnosti zainteresovanog regiona (čl. 16 st. 1 Povelje). Uključivanje regiona u odlučivanje o promeni područja na kome se region prostire može biti putem regionalnih organa ili uz neposredno učešće građana koji žive na području regiona. Uslovi i način ostvarivanja ovog prava bliže se uređuju ustavom.

»Ustavnim aktom, uz konsultaciju regionalnog Veća, postojeći regioni mogu da se spajaju ili da se stvaraju novi regioni, s tim da je broj stanovnika svakog regiona najmanje milion, kada to zahteva onaj broj opštinskih veća koji predstavlja najmanje jednu trećinu dotičnog stanovništva i kada predlog odobri većina dotičnog stanovništva na referendumu«. (čl. 132 st. 1 Ustava Italije)

**Pravo obraćanja nadležnim organima za zaštitu prava na regionalnu samoupravu.** Regioni raspolažu pravom da pred nadležnim sudom pokrenu postupak za zaštitu prava na regionalnu samoupravu (čl. 17 Povelje). Ovo pravo regiona gantuje se ustavom ili odgovarajućim zakonom.

»Kadgod Regija bude smatrala državni zakon ili drugi akt države sa snagom zakona, ili zakon drugog Regiona kao mešanje u svoju sferu ovlašćenja, može da pokrene pitanje ustavnosti pred Ustavnim sudom u roku od 60 dana od dana objavljivanja zakona ili akta sa zakonskom snagom«. (čl. 127 st. 2 Ustava Italije)

### **Preporuke:**

1. Pristupiti reviziji ustavnih odredbi o teritorijalnoj organizaciji.
2. U pripremi revizije vratiti se predlozima za novi Ustav Srbije na koje upućuje Venecijanska komisija stavljajući ih, po kvalitetu, ispred rešenja u aktuelnom Ustavu.
3. Uvažiti preporuke koje je u svom izveštaju iznela Venecijanska komisija.

## EKONOMSKI ASPEKTI DECENTRALIZACIJE I EU INTEGRACIJE U SVETLU USTAVA SRBIJE IZ 2006

### 1) Uvod

Donošenje novog Ustava Republike Srbije bilo je na vrhu obećanja „demokratske opozicije“ u vreme vladavine Slobodana Miloševića 1990-2000, skupa sa napuštanjem ratnih politika, denacionalizacijom i vraćanjem imovine opštinama.<sup>71</sup> Ispunjavanje ustavnog obećanja neobjašnjivo je kasnilo iza demokratskih promena s kraja 2000, tako da je novi Ustav donet tek u drugoj polovini 2006. U međuvremenu je postojalo nekoliko predloga ustava. Verzija koja je odabrana za usvajanje predstavlja kombinaciju predloga iz verzija ustava poznatih kao DS- i DSS-ustav.

Pri donošenju Ustava nije bilo nikakve javne debate, kakva je uobičajena i za sve zakone, a kamo li za ustav. Tadašnji premijer Vojislav Koštunica je čak rekao da je „javna rasprava“ ostatak samoupravljanja, što je naravno potpuno netačno. Izbegavanje javne rasprave ukazuje da su autori Ustava i stranke koje su stajale iza njega smatrali da ne mogu da dobiju saglasnost većine javnosti i birača za takav tekst ustava. Na kraju te vrlo brze i za donošenje najvišeg akta neuobičajene procedure je organizovan referendum za usvajanje ustava. Referendum je bio neregularan jer su za vreme njegovog dvodnevnog trajanja pristalice ovakvog Ustava otvoreno propagirale izlazak na birališta i glasanje za Ustav, što je nedopustivo. U drugoj polovini drugog dana referenduma ovoj kampanji su se priključili i skoro svi mediji, panično izveštavajući o mogućnosti da na referendum ne izađe dovoljan broj birača, te da tako Ustav ne bude usvojen. Posle te neregularne kampanje režimske stranke i mediji su tvrdili da je na referendum izašlo oko 54% i da se 52,5% izjasnilo u prilog njegovom usvanjanju. Nezavisni posmatrači i stranka LDP nikada nisu prihvatili te brojke kao tačne, smatrajući da je izlaznost bila nekoliko procentnih poena ispod 50% birača. Bez obzira na sve, Ustav je usvojen, a neprijatna epizoda o njegovom usvanjanju je potisnuta.

Bilo bi čudno da je tekst Ustava dobar pošto je donet u skladu sa dobro poznatom „olako obećanom brzinom“, vrlo svojstvenom srpskom političkom establišmentu. Ovde se neću baviti nedostacima Ustava u drugim oblastima, a njih je doista mnogo, već samo onima koji se tiču ekonomskih aspekata (de)centralizacije. Dakle, neće biti reči o izdvajanju srpskog naroda kao privilegovanog i o odstupanju od građanskog modela ustava, o lošoj konceptualizaciji individualnih prava, o lošem rešenju pri sprovođenju načela podele vlasti, o tome da Ustav više naglašava snagu vlasti nego što je obuzdava, itd. Logično je očekivati da će ovako loša rešenja biti dodatno oslabljena zakonima i podzakonskim aktima. To je nastavak stare prakse iz Titovog i Miloševićevog vremena, sa kojom se međutim mora prekinuti ako Srbija kao država treba da teži evro-atlantskim integracijama.

71. Zakonom iz 1995. sva imovina opština preneti je na Republiku. Zakon o povraćaju opštinske imovine još nije donet.

## 2) Asimetrija pokrajina

Analizu možemo početi s deklarativnim pominjanjem Kosova i Metohije u preambuli Ustava, koji su navodno kao pokrajina deo Srbije, iako se nigde u tekstu Ustava ne vidi šta predstavlja sadržaj tog bivanja delom Srbije. Iako je i Vojvodina pokrajina Srbije, ona se u preambuli ne pominje. To ukazuje da pisci i pristalice ovakvog ustava snažno diskriminišu dve pokrajine. Ne pominju onu nad kojom Srbija ima kontrolu, a pominju onu gde je Srbija izgubila kontrolu kapitulacijom posle NATO intervencije sredinom 1999. Vojvodina će kao pokrajina biti pomenuta tek u # 182. Takođe se ignoriše da se Kosovo i Metohija kao pokrajina od Kumanovskog sporazuma i rezolucije UN br. 1244 nalazi pod međunarodnom upravom, izvan pravnog i svakog drugog poretka Srbije, izuzev što se smatra delom danas nepostojeće Državne zajednice Srbija i Crna Gora, koja je osnovana kao naslednica SRJ 2003. a raspala se 2006, posle referenduma 21. maja 2006, kojim je Crna Gora stekla nezavisnost.

## 3) Nejasna načela

U # 1 se kaže da je Srbija, pored ostalog, zasnovana i na načelima „socijalne pravde“. Umesto onoga što je navedeno u prvom članu, trebalo je da stoji da je Srbija država građana Srbije, zasnovana na demokratiji, vladavini prava i tržišnoj privredi. Sa izbegavanjem da se pomene ono što se zna šta je, a navođenjem onoga što se ne zna šta je – niko još nije uspeo da navede šire prihvaćenu odredbu „socijalne pravde“ – tvorci ustava su pokazali za kakvu vlast pišu ustav. To je ustav za one koji manipulišu i skrivaju se iza višesmislenih floskula, a beže od pravila demokratije, vladavine prava i tržišne privrede, koja ograničavaju i obavezuju vlasti. Navođenje „socijalne pravde“ kao načela znači da će vlast slobodno vršiti preraspodele, u skladu sa shvatanjem pravde kod ministra finansija i uticajnijih članova vlade u datom trenutku. Posledica toga će biti da će kao „socijalno pravične“ važiti vrlo različite, ponekad međusobno suprotne ili kontradiktorne politike. Zanimljivo je da u ono malo komentara o srpskom Ustavu niko nije pomenuo sporno uvrštavanje socijalne pravde u osnovna načela, iako je to osnov za ekonomsko i drugo mešetarenje vlasti u privredi i društvu. Latino-američke zemlje po pravilu imaju odredbu o „socijalnoj pravdi“ (izuzetak je npr. Čile) i ona jedino služi kao alibi vlastima da se mešaju u privredu i remete rezultat tržišne utakmice. Tamo gde država raspodelje i preraspodeljuje dobra predvidiva posledica je siromaštvo, tako karakteristično za Latinsku Ameriku, opet sa izuzetkom Čilea, koji je zahvaljujući ignorisanju „socijalne pravde“, a oslanjanju na tržišnu privredu i vladavinu prava postao razvijena zemlja. .

U # 12 se govori o tome da je centralna vlast ograničena pokrajinskom i lokalnom vlašću. To je zapravo vertikalni „fiskalni federalizam“, tj. ograničavanje raznih nivoa vlasti. To ograničenje se tiče i nadležnosti i sredstava. Ono što je nadležnost opštine ne može biti nadležnost Republike. Ono što potroši pokrajinska vlast, ne mogu trošiti opštine ili Republika. Taj vertikalni „fiskalni federalizam“ je važan, ali je još važnije kako će se nadležnosti vertikalno raspodeljivati. Kasnije ćemo videti kako je to u ovom Ustavu rešeno. U ustav se po pravilu ne stavlja načelo raspodele nadležnosti. U teoriji koja teži razumnim rešenjima se smatra da nadležnosti treba locirati tamo gde je najverovatnije

da će se efikasno obavljati. Nema poente na viši nivo prenositi ono što se bolje obavlja na lokalnom nivou, niti ima poente sa centralnog nivoa na lokalni spoštati nadležnosti koje tamo ne mogu valjano da se obave. Zapašivanje od komaraca se najbolje obavlja na lokalnom nivou, a politika konkurencije ili nacionalna odbrana na centralnom.

Naravno, ima puno pitanja gde se nadležnosti i pripadajuća sredstva mogu locirati na dva ili više nivoa. U tom pogledu je moguća nešto veća centralizacija i nešto veća decentralizacija.

#### **4) Ima li horizontalnog „fiskalnog federalizma“?**

Ono čega u Ustavu nema je horizontalni fiskalni federalizam, tj. poreska i druga konkurencija među jedinicama istog nivoa vlasti, regionima, gradovima i opštinama međusobno. Vodeći jeftiniju politiku taksu ili poreza na imovinu (to tradicionalno pripada lokalnoj vlasti) opštine mogu da privuku značajnu privrednu aktivnost, a budžetski gubitak koji nastane usled početnog snižavanja taksu brzo će se nadoknaditi preko obimnije privredne aktivnosti i prihoda koji od nje slede. Pošto tekst Ustava ne zabranjuje horizontalnu poresku i drugu konkurenciju, to se može reći da je ona ovim Ustavom dopuštena. Sasvim drugo pitanje je koliko će se ta mogućnost iskoristiti obzirom na inertnost lokalnih vlasti i nesklonost „fiskalnog federalizmu“. Samo neke opštine u Srbiji (npr. Indija, Novi Beograd, Pazova) su se dosetile da lokalne takse mogu biti faktor privrednog razvoja. To je posebno slučaj ako se koriste u kombinaciji sa drugim pitanjima koja su u nadležnosti lokalnih organa, kao što su zoniranje prostora, poboljšanje kvaliteta administrativnih usluga, itd. Kako pokazuju iskustva „fiskalnog federalizma“ iz SAD i drugih delova sveta, to je najsnažnije razvojno oruđe opština, regiona i federalnih jedinica, mnogo snažnije nego da vlada investira značajna sredstva u te krajeve ili da se koriste obimna sredstva od međunarodnih netržišnih fondova.

U #82, prvi stav, u kome se određuje priroda privrednog poretka, kaže se: „Ekonomsko uređenje u Republici Srbiji počiva na tržišnoj privredi, otvorenom i slobodnom tržištu, slobodi preduzetništva, samostalnosti privrednih subjekata i ravnopravnosti privatne i drugih oblika svojine“. Da li je ovo opis stvarnog stanja i opis cilja? Ako je opis stvarnog stanja, neistinit je. U Srbiji državni sektor još uvek stvara preko 60% nacionalnog dohotka, pa to još nije dominantno ni tržišna privreda, a kamo li slobodna tržišna privreda. Još uvek država u Srbiji određuje 45% cena, a tržište preostalih 55%. Srpska država je ekonomski najzatvorenija u Evropi, sa izuzetkom Belorusije, sa prosečnom carinom od oko 10% (EU ima oko 5%) i zaštitnom carinom za poljoprivredu od 25%, plus sezonska zaštita od 20% (EU ukupno oko 20%). To nema veze sa otvorenim tržištem. Sloboda preduzetništva je tolika da je za svako ulaganje od par stotina hiljada evra i više treba „podrška“ lokalne ili druge vlasti, a vlasništvo je vrlo slabo zaštićeno, bez obzira o kojem obliku vlasništva se radi. Dakle, čak i ovako kratka analiza je dovoljna da pokaže da citat iz Ustava ne predstavlja opis trenutnog stanja.

Ako, pak, navedeni deo nije opis stanja već cilja, teško da se do njega može stići sa lošim praksama, opštom kontrolom privrede od strane političara i birokrata, sporom privatizacijom, visokim carinama i vancarinskim barijerama, tajkunskom privredom sa dominacijom monopola, enormnom korupcijom, niskim nivoom stranih ulaganja, itd. To nisu politike koje su različite od preovlađujućih u zemljama Unije, nego politike koje su suprotne onima u Uniji.

Povrh svega, ako autori Ustava misle da je tržišna privreda važna, zašto je nema u načelima, # 1. I inače je deklarisanje oblika privrednog poretka vrlo relativno, čak i u ozbiljnim državama. Recimo u nemačkom Ustavu, tj. Osnovnom zakonu (nem. Grundgesetz) i danas piše da je tamošnji privredni poredak „soziale Marktwirtschaft“, tj. „socijalna tržišna privreda“, kao što je pisalo i 1950. Međutim, to 1950-ih i ranih 1960-ih nije bila nikava socijalna, već vrlo tržišna privreda, a danas je vrlo socijalna a malo tržišna. Tokom vremena sistem cena kao osnovni tržišni mehanizam je sve više ograničavan raznim vidovima regulacije tzv. države blagostanja. Usled toga su nemačke stope rasta sa nekadašnjih dvocifrenih pale na oko 1% godišne, što znači da su godine prosperiteta zamenile godine ekonomske stagnacije.

### **5) Republika opštine, gradove i pokrajine smatra finansijski i politički nezrelim**

U # 92 se kaže da u budžetu lokalnih zajednica, pokrajina i Republike moraju biti prikazani svi prihodi i rashodi. Republika godinama krši ovo pravilo bez posledica. Svake godine postoji značajna vanbudžetska državna potrošnja, što u normalnoj državi ne sme biti slučaj. Mala je uteha da je ta vrsta potrošnje poslednjih godina daleko niža nego tokom 1990-ih godina. Nema ni završnog računa i revizije republičkog budžeta, još od 2001, opet bez ikakvih posledica. Kaže se da će Državna revizorska ustanova kontrolisati valjanost trošenja sredstava, a ona nije ni formirama, mada je morala biti mnogo pre ovog Ustava, jer je to obaveza po Zakonu o budžetskom sistemu. To su sve krivična dela po postojećim zakonima, kojima se nije niko bavio. Ali za razliku od državnog budžeta, koji je izvan zakona i obiljnije kontrole i posle promena iz 2000, Ministarstvo finansija vrlo pažljivo kontroliše budžete Vojvodine, gradova i opština i ne dopušta im da propuste da ispune bilo koju obavezu koja sledi prema Zakonu o budžetskom sistemu. Toliko o vladavini prava u Srbiji. Razlog je vrlo prost, ako bi Vojvodina, gradovi i opštine trošili više sredstava, Republici bi ostajalo manje, a porasla bi i inflacija.

U # 93 se kaže da Republika, pokrajine i lokalne vlasti mogu da se zadužuju. Ovde je propušteno da se u ovaj politički akt unese i fiskalni ustav. To je odredba koliko najviše sme da iznosi javni dug. Za sada samo dve zemlje u Evropi<sup>72</sup> imaju tu odredbu. Poljski ustav precizira da javni dug ne sme preći 60% nacionalnog dohotka, a britanski zakoni kažu da budžet Ujedinjenog Kraljevstva treba da bude izbalansiran tokom perioda.<sup>73</sup> To znači da je dozvoljen deficit u godinama nižeg rasta, stagnacije ili recesije, ali da mora postojati suficit u godinama prosperiteta. Tako bi se deficit i suficit potirali, pa javnog duga praktino ne bi bilo. Druge zemlje još nisu usvojile „fiskalni ustav“, ali će to izvesno činiti sve veći broj njih, obzirom na sklonost visokom državnom zaduživanju sa jedne, a popularnost ideje „fiskalnog ustava“ među stručnjacima i u javnosti sa druge strane. U Srbiji je ovakva odredba preko potrebna, obzirom na sklonost centralne vlasti da se nekontrolisano zadužuje. Dakle, iako još uvek malo zemalja ima „fiskalni ustav“, to je jedna dobra ustanova i morala bi da se nađe i u ustavu Srbije.

72. Pravilima Evropske monetarne unije (evro zona) predviđa se da bi zemlje EU trebalo da imaju javni dug do 60% od BDP, ali se to pravilo u zemljama Unije često krši. Više o tome u Prokopijević 2005, poglavlje o monetarnoj uniji.

73. Deficit bi mogao biti ekscesan samo za ulaganja u infrastrukturu i slične stvari, jer se smatra da takva ulaganja koriste i budućim generacijama, pa se one mogu opteretiti odgovarajućim troškom.

Još malo o zaduživanju. Svaki inostrani zajam koji bi uzela pokrajina ili grad (to je u poslednjih nekoliko godina ogromnom većinom uzimao samo Beograd), odobrava i garantuje republička vlast. U članu 105, drugi stav tačka 4 Ustava, kaže se da Narodna skupština RS odlučuje većinom glasova o javnom zaduživanju. To znači da republička vlast niže oblike vlasti smatra finansijski neuračunljivim. Nepotrebno je to arbitriranje republičke vlasti. U susednoj Mađarskoj npr. opštine mogu da se zadužuju ne pitajući centralnu državnu vlast za bilo kakvo odobrenje. Slično je i u drugim normalnim državama.

Ako nema banka hoće da da dugoročni kredit opštini Ruma, zašto bilo ko u Beogradu ili Novom Sadu treba o tome da se pita o tome. Ako ta opština ima uslove, banka može odobriti kredit. Ako opština ne bude mogla da ga servisira ide pod stečaj kao i firma i dobija stečajnog upravnika. Ako su neki opštinski funkcioneri napravili prekršaje ili krivična dela u postupku zaduživanja, trošenja sredstava kredita ili servisiranja duga – idu na sud, itd. Republika jedino treba da odredi najveću visinu zaduživanja i ta odredba treba da stoji u Zakonu o lokalnoj samoupravi, a ne u ustavu. U analogiji sa nekim drugim zemljama, to može biti 100% izvornih prihoda, minis tekuće kreditne obaveze.

Da bi opštine samostalno mogle da se zadužuju, mora im od strane Republike biti vraćena imovina, koja im je oduzeta zakonom iz 1995. Taj zakon je donet zato što je režim Slobodana Miloševića predosetio pobeđu tadašnje opozicije na lokalnim izborima u velikim gradovima, da bi te gradove kasnije mogao da kontroliše. Prosto je moralno sramno a ekonomski destimulativno za razvoj da vlade Srbije posle 2000. nisu vratile imovinu opštinama. Bez toga, opštine ne mogu samostalno na kreditno tržište, jer nemaju čime da garantuju uzeta sredstva. Zato se kao garant sada javlja Republika, koja to koristi za paternalizam i kontrolu lokalne vlasti.

Iako Ustav ne precizira kakvo kreditiranje može biti (čime ovaj dokument i ne treba da se bavi), to mogu biti bankarski krediti ili zaduživanje na tržištu hartija od vrednosti. Opštinski nivoi vlasti se, međutim, danas u Srbiji praktično isključivo kratkoročno zadužuju, obično da isplate plate ili da plate tekuće obaveze. Kratkoročni zajmovi su najskuplji oblik zaduživanja. Dugoročnog zaduživanja opština u Srbiji praktično nema, iako je nešto jeftinije, a nema ni municipalnih obveznica, tj. lokalnih hartija od vrednosti, iako je to najjeftiniji način da opštine i gradovi dođu do svežeg kapitala. Ovaj Ustav to ne sprečava, ali tekuće prakse očito da sprečavaju opštine i gradove u Srbiji da emituju opštinske obveznice. Čemu onda Ustav ako je tekuća praksa starija od njega?

## **6) Ravnomeran razvoj: preraspodela siromaštva**

U # 94 Ustava se kaže da se Republika Srbija stara o „ravnomernom i održivom razvoju“ na čitavoj teritoriji. Opet susrećemo formulacije poput „socijalne pravde“, koje ništa ne znače ili su besmislene. Srbija je sada vrlo neravnomerno razvijena. Da li „ravnomerni razvoj“ znači da će razvijenije opštine biti svedene na nivo manje razvijenih. Kako? Ili će biti obrnuto, pa se onda postavlja pitanje sa kojim sredstvima i kojim nadležnostima će država razviti nerazvijene opštine kako bi bile slične razvijenim. Državna ulaganja su neefikasna, pa taj korak može samo da cementira siromaštvo. Međunarodni krediti i donacije takođe ne daju dobre razvojne rezultate. Privatni sektor se ne može naterati da ulaže ako to ne želi. Dakle, priča o ravnomernom razvoju je prazna. Ona će služiti kao pokriće republičkoj vlasti da uzima od razvijenih opština da bi davala nerazvijenim – što je klasičan primer

socijalne politike koja se naziva „preraspodela siromaštva“. Preraspodela siromaštva ima za posledicu cemenitranje postojećeg nivoa razvoja, to je izrazito antirazvojna politika. Drugo, kakav je to neodrživi razvoj? Održivi razvoj je posledica papagajskog prepisivanja proklamacija OECD, Svetske Banke i sličnih, gde još caruje planiranje svojstveno nekadašnjim komunističkim zemljama.

Od svih nezavisnih agencija pomenuti su samo Narodna banka Srbije i Državna revizorska ustanova. Zašto nema Komisije za hartije od vrednosti, Antimonopolske komisije, Radiodifuzne agencije i niza drugih tela koja standardno postoje u današnjim državama kao četvrta grana vlasti, pored izvršne, zakonodavne i sudske? Na to pitanje teško može da se pruži bilo kakav shvatljiv i razuman odgovor.

U # 97 Ustava, tačka 6 kaže se da Republika Srbija obezbeđuje funkcionisanje poreskog sistema. Zašto bi njen interes u tome bio veći od pokrajine ili grada Beograda? Neshvatljiva centralizacija se vidi i u tački 9 istog člana, gde se kaže da se Republika stara o zapošljavanju. Zašto to ne mogu opštine i privatne berze rada? Valjda zato što je tako kako je opisano bilo u vreme Tita i kasnijih režima, pa smo na to navikli.

## 7) Centralizacija

Za razliku od ustava koji su nastali poslednjih par decenija u Evropi, gde je snažno izražena težnja za decentralizacijom, srpski Ustav iz 2006. ide u pravcu pojačane centralizacije. Neću se ovde posebno baviti važnošću decentralizacije, jer sam to učinio na drugom mestu.<sup>74</sup>

Potpuna centralizacija svih poslova u rukama Republike najbolje se može videti iz # 139, gde se kaže da Republika može poveriti određene poslove pokrajini ili lokalnoj samoupravi. Tu se pokrajina i lokalna samouprava shvataju kao prosti šalteri republičke vlasti. Kasnije se u # 177 kaže da se zakonom određuje koja su pitanja od republičkog, pokrajinskog ili lokalnog značaja. Onaj ko ima ovako centralizovanu viziju će određivati šta će ustupiti pokrajini i lokalnoj samoupravi. Ono što je pripisano nadležnosti autonomne pokrajine praktično pripada nadležnosti opština u normalnim zemljama. Uostalom u # 185 kaže se da je najviši akt pokrajine statut, dakle isto kao i u opštini.

U # 186 se kaže da Vlada Srbije može preko Ustavnog suda da zadrži od izvršenja svaku odluku autonomne pokrajine, kome se može žaliti i pokrajinska vlast ako misli da je autonomija narušena. Centralna vlast dakle ima mogućnost da trenutno zaustavi odluke pokrajinske vlasti, dok pokrajinska vlast ima samo priliku da se žali i to kod instance koja je po definiciji pristrasna u korist republičke vlasti. Jer, republička vlast odlučuje ko će biti sudije Ustavnog suda. Vrlo je jasno kako će funkcionisati ova asimetrija u deobi „pravde“ kod Ustavnog suda.

U # 184 se kaže da budžet Vojvodina iznosi najmanje 7% od budžeta Srbije, s tim što se tri sedmine moraju upotrebiti za kapitalne projekte. Ne kaže se ništa o budžetu Kosova i Metohije, iako je i to po Ustavu pokrajina Srbije. Ne kaže se ni koliko budžet Vojvodine može najviše da iznosi u odnosu na budžet Srbije. Ne znam koliko je logično da Vojvodina koja stvara oko 33% dohotka u Srbiji ima budžet od samo 7% od budžeta Srbije. Takođe nema ni naznake o budžetu Beograda, koji stvara skoro 40% dohotka Srbije. Pokrajina ima nešto izvršne i zakonodavne, ali ne i sudsku vlast. Pisac Ustava očito misli da sudska vlast

<sup>74</sup>Up. Prokopijević 2001, 2002.

mora biti rezervisana za republiku. Može i tako, ali onda autonomija ozbiljno hramlje.

U delu posvećenom opštinama se ponavljaju odredbe ranijih ustava kako se njihova teritorija ustanovljava zakonom a eventualno menja referendumom ili zakonom. Jedan od dokaza da u Srbiji još nije u potpunosti otišao „stari režim“ je i okolnost da se u teritorijalnoj organizaciji i veličini opština ništa nije promenilo u poslednjih 60 godina. Za razliku od toga, u zemljama istočne Evrope je došlo do podele do tada postojećih opština na manje, koje bi bile bliže građanima. Tako Mađarska ima preko 2000 opština, a Slovenija oko 400, iako je po broju stanovnika Mađarska iste veličine kao Srbija, a Slovenija skoro četiri puta manja od Srbije. U Srbiji postoji 167 opštine, a jedina novostvorena opština je Surčin, koji je nastao cepanjem od Novog Beograda.

Skromne nadležnosti opština pobrojane su u # 190. To su komunalna, lokalna ekološka, socijalna, kulturna, transportna i slična strogo lokalna pitanja. Republika može preneti opštini još neke nadležnosti, ali se ne kaže koje. U # 189 se kaže da grad ima istu nadležnost kao opština. Posledica toga je da gradske opštine, npr. Vračar ili Stari Grad u Beogradu imaju mnogo manje nadležnosti nego mala opština poput Žitorađe ili Trgovišta. To je naravno apsurd, jer su neke od beogradskih opština među najrazvijenijim u Srbiji, a na njihovoj teritoriji živi stanovništvo nadprosečnog obrazovanja i dohotka.

Finansije opštine u Ustavu nisu ni pomenute. Valjda je to sa stanovišta pisca Ustava beznačajno. U isto vreme izvorni prihodi opština u Srbiji, što je indeks njihove finansijske (ne)samostalnosti retko prelaze 35% ukupnih opštinskih rashoda. Donedavno je to bilo 20%. U mnogim opštinama je ta brojka i danas znatno niža. Ostalo su republičke dotacije i transferi. To je način da Republika opštine drži u pokornosti. Treba pomenuti da je u praksi poslednjih godina zabeležen neverovatan voluntarizam republičke vlasti, koja bi – posebno ministarstvo finansija – opštinama gde određena stranka ima više uticaja prenosila i po nekoliko puta više sredstava nego drugim opštinama slične veličine, gde ta stranka nema uticaja. Sve zavisi od stranačke pripadnosti ministra finansija i njegove dobre volje.

## **8) Evropske integracije**

Može li Srbija sa ovakvim ustavom u EU? Naravno, Srbija 2007. je još uvek daleko od Unije, još nije potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kao jedina zemlja zapadnog Balkana uz BiH. Posle nekoliko godina spovođenja Sporazuma Srbija može tražiti da postane kandidat, a posle najmanje nekoliko godina, može otpočeti pregovore o članstvu. Obično godinu-dve posle okončanja ovih pregovora bi mogla postati član. To znači da Srbija u najboljem slučaju može ući u Uniju za nešto više od desetak, a u lošijem za petnaestak godina. To je dug period i ko zna kakav će ustav tada biti na snazi u Srbiji.

Uz izvesne izmene Srbija i sa ovakvim Ustavom može ući u Uniju, ali to za nju nije dobro. Ono što bi evidentno moralo da se menja je brisanje Kosova i Metohije iz ustava, kada ova nekadašnja pokrajina dobije međunarodni status. Ne samo što će KiM morati da se briše, nego će srpske vlasti sa kosovskim morati uspostaviti dobre odnose, jer je regionalna saradnja preduslov za zemlje zapadnog Balkana kod približavanja Uniji.

Druge stvari ne bi morale da se menjaju, pod uslovom da ne izazivaju veće političke sporove u zemlji. Recimo, mogu ostati skromne nadležnosti Vojvodine kao pokrajine, ako to ne izaziva neke veće političke sukobe na liniji Beograd-Novi Sad. U protivnom, mora se

naći rešenje koje zadovoljava obe strane.

Takođe nije neophodno da opštine i gradovi dobiju veće nadležnosti i veća sredstva, nego što ih sada imaju. Na lokalnom nivou se u evropskim zemljama troši 5-30% ukupne državne potrošnje, a Srbija sa oko 13% je blizu sredine. Naravno, i ovo pod uslovom da se ovakvo rešenje prihvati u zemlji od strane svih relevantnih političkih snaga.

Iako Srbija ne mora menjati Ustav kada su u pitanju ekonomske stvari, nije dobro da Srbija sa ovakvim ustavom uđe u Uniju. Ona bi bila preterano centralizovana, što bi stalno podrivalo ekonomski razvoj, davalo velike nadležnosti centralnoj vlasti i odlagalo i slabilo ekonomski i politički uspon opština. Takođe ne bi bilo dobro da u Srbiji ostane samo jedna pokrajina. Zemlja bi izgledala vrlo asimetrično – nema nijedne takve u Uniji. Možda bi Beograd i ostatak Srbije mogli postati dve druge pokrajine.

### 9) Potrošnja na raznim državnim nivoima u zemljama Evropske unije

Da bismo tačno videli kako izgleda državna potrošnja na raznim nivoima vlasti, pogledajmo podatke za zemlje članice Unije. U javnim finansijama su приметni veći izdaci nego ranije za nivoe vlasti niže od centralnog, dakle za federalne jedinice, regione i opštine. Rast lokalnih izdataka 1995-2005. iznosio je 17% i sada se ukupni lokalni izdaci za EU27 kreću na nivou od 4,1% od BDP Unije. Na nivou EU27, čak 59% poreskih prihoda uzima centralna vlada, 29% socijalno osiguranje, 11% lokalne vlasti i oko 1% ide u Brisel. Velike su razlike u potrošnji na lokalnom nivou između pojedinih članica, npr. Danska 33%, Švedska 32%, Španija 31%, Nemačka i Belgija po 29% imaju najmanja izdvajana za centralni nivo, a najviša za nivoe vlasti niže od centralnog, dok Grčka i Kipar izdvajaju samo 1% ukupnih poreskih prihoda za lokalni nivo.

**TABELA 1: Učešće centralne vlade u ukupnim poreskim rashodima, u %.**

Zemlja	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1995-2005 <sup>1</sup>
Belgija	37,4	36,5	34,7	35,3	35,2	36,8	34,8	34,7	33,5	32,7	31,9	34,9
Bugarska	-	-	-	-	-	56,1	58,3	58,2	67,0	68,2	69,0	62,8
Češka Rep.	76,7	76,6	76,2	76,1	76,0	76,0	77,2	75,5	75,4	74,9	72,0	75,7
Danska	65,9	66,0	65,5	64,9	64,0	62,7	61,2	61,8	61,7	63,1	64,5	63,8
Nemačka	27,8	26,6	26,4	26,7	28,0	28,4	28,2	28,5	28,6	28,0	28,5	27,8
Estonija	51,5	54,1	52,7	51,9	49,7	72,1	72,3	72,1	72,1	70,8	70,7	62,7
Grčka	65,1	64,4	65,8	67,0	67,7	67,6	65,8	63,9	62,1	63,1	63,9	65,1
Španija	49,8	49,9	48,1	48,3	48,7	48,7	48,3	38,7	36,9	35,6	36,4	44,5
Francuska	41,4	42,4	42,6	42,6	43,1	42,1	41,4	40,6	40,0	42,1	40,5	41,7
Irska	81,3	83,0	84,1	84,2	84,7	84,6	83,2	83,6	83,8	84,5	84,4	83,8
Italija	59,9	56,3	57,7	56,7	57,9	55,6	55,1	54,0	53,5	53,1	52,6	55,6
Kipar	74,0	73,2	71,3	73,4	74,7	76,7	76,6	77,2	77,5	75,0	74,9	75,0
Letonija	45,6	44,3	50,6	52,0	51,0	49,5	50,5	49,8	51,0	50,9	53,1	49,9
Litvanija	49,0	46,7	50,8	45,8	43,9	42,2	42,6	53,5	54,0	53,2	53,8	48,7

Luksemburg	65,2	66,0	67,1	67,0	67,2	67,7	66,5	66,0	65,8	66,5	67,6	66,6
Mađarska	60,3	61,2	58,8	58,2	59,3	59,6	58,0	57,7	56,9	56,1	55,4	58,3
Malta	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99,1	98,6	99,8
Holandija	54,5	56,3	56,0	56,2	56,1	55,9	58,9	59,7	57,8	57,6	60,2	57,2
Austrija	48,7	49,6	50,7	51,2	51,3	51,5	53,2	53,7	54,0	53,9	53,3	51,9
Poljska	57,4	57,1	56,2	55,8	51,4	49,6	48,0	49,3	50,0	46,8	48,2	51,8
Portugal	61,0	61,9	61,2	61,4	61,6	61,2	60,8	60,9	60,3	59,3	59,7	60,8
Rumunija	-	-	-	-	-	-	60,2	43,1	44,8	45,3	44,0	47,5
Slovenija	51,8	54,5	55,2	56,0	56,3	55,1	54,6	55,4	55,6	55,3	55,6	55,0
Slovačka	64,1	63,5	64,6	59,5	60,6	58,7	56,0	56,0	55,8	57,2	53,7	59,1
Finska	47,8	49,1	51,4	52,0	51,9	54,2	52,1	53,6	53,8	54,0	53,7	52,1
Švedska	60,2	59,5	60,3	60,7	61,8	59,9	56,8	55,3	55,0	55,7	56,6	58,4
V. Britanija	93,5	93,7	94,3	94,2	94,4	94,3	94,4	94,3	94,1	94,3	94,4	94,2
<b>EU27 A</b>	<b>59,6</b>	<b>59,7</b>	<b>60,1</b>	<b>59,9</b>	<b>59,9</b>	<b>60,3</b>	<b>59,8</b>	<b>59,1</b>	<b>59,3</b>	<b>59,1</b>	<b>59,2</b>	<b>59,6</b>
<b>EU27 B</b>	<b>49,6</b>	<b>49,7</b>	<b>51,3</b>	<b>51,8</b>	<b>52,6</b>	<b>52,9</b>	<b>52,7</b>	<b>51,8</b>	<b>51,1</b>	<b>51,6</b>	<b>51,8</b>	<b>51,5</b>
<b>Evro13 B</b>	<b>42,1</b>	<b>42,0</b>	<b>42,6</b>	<b>42,7</b>	<b>43,5</b>	<b>43,3</b>	<b>43,3</b>	<b>42,4</b>	<b>42,0</b>	<b>42,2</b>	<b>42,1</b>	<b>42,6</b>

Izvor: European Commission 2007a, s. 265. Beleška: 1 = prosek za period 1995-2005. A označava aritmetički, a B ponderisani prosek.

Prema navedenim podacima, Malta, Britanija, Irska i Kipar su administrativno-finansijski najcentralizovanije države u EU27, a Nemačka, Belgija, Španija i Francuska najdecentralizovanije. Razlika u procentnim poenima između zemalja koje troše najviše i najmanje na centralnom nivou za svaku godinu prelazi 70pp, što govori o ogromnim razlikama među članicama.

Slika o potrošnji na raznim nivoima se upotpunjuje kada se pogleda pregled lokalnih izdataka. U teoriji finansija lokalne samouprave se smatra da je potrošnja na lokalnom nivou do 5% ukupnih državnih izdataka vrlo mala, 5-10% mala, 10-15% srednja, 15-20% visoka i preko 20% vrlo visoka. Kada se taj kriterijum primeni na desetogodišnji prosek članica, onda u grupu vrlo male potrošnje spadaju Belgija, Irska, Grčka, Kipar, Holandija i Britanija. U grupu male lokalne potrošnje spadaju Bugarska, Luksemburg, Mađarska, Nemačka, Portugal, Slovačka, Slovenija i Španija. Srednju potrošnju imaju Austrija, Češka, Estonija, Francuska, Italija i Poljska. Sa potrošnjom na lokalnom nivou od oko 13% budžeta, Srbija bi spadala u ovu grupu zemalja. Veliku potrošnju na lokalnom nivou imaju Letonija, Litvanija i Rumunija, a vrlo veliku Danska, Finska i Švedska. Dakle, skandinavske zemlje prednjače u lokalnoj potrošnji, slede ih baltičke, pa centralno-evropske, a na kraju su neke zemlje južne Evrope plus Britanija i Irska. Prema ponderisanom proseku EU27 ima malu, a prema aritmetičkom proseku srednju potrošnju na lokalnom nivou. Neke zemlje su izvodile reforme, tako da su naglo povećavale ili smanjivale potrošnju na lokalnom nivou, što se može videti praćenjem procenata za pojedine zemlje. Sa potrošnjom po pravilu idu i nadležnosti lokalnih organa vlasti.

**TABELA 2: Učešće lokalnih vlasti u ukupnim poreskim rashodima, u %.**

Zemlja	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1995 2005
Belgija	4,9	5,0	5,0	4,7	4,8	4,2	4,6	4,9	5,2	5,0	5,0	4,8
Bugarska	-	-	-	-	-	10,7	10,4	11,1	1,6	1,6	1,7	6,2
Češka Rep.	12,1	11,7	12,1	12,0	12,4	12,0	11,2	12,4	12,5	12,9	15,0	12,4
Danska	31,9	31,9	32,3	32,9	32,6	33,5	35,1	35,7	35,7	34,4	33,1	33,6
Nemačka	6,4	6,5	6,6	7,0	7,0	7,0	6,8	6,7	6,6	7,1	7,4	6,8
Estonija	14,0	12,0	14,8	14,8	14,6	14,0	13,7	13,0	13,0	13,3	13,0	13,7
Grčka	0,9	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Španija	8,7	8,5	8,9	9,4	9,4	9,1	8,9	8,7	8,4	8,8	8,5	8,8
Francuska	10,6	10,7	10,6	10,6	10,3	9,7	9,5	9,4	9,8	10,5	10,9	10,2
Irska	2,6	2,5	2,4	2,2	2,1	2,0	2,1	2,3	2,3	2,3	2,2	2,3
Italija	7,8	8,2	7,9	13,3	12,5	14,4	14,9	15,5	16,0	15,8	15,8	12,9
Kipar	1,6	0,8	1,7	1,8	1,6	1,4	1,5	1,3	1,3	1,4	1,2	1,4
Letonija	18,3	20,5	16,2	16,1	15,6	17,0	17,3	17,3	17,8	17,9	16,9	17,4
Litvanija	18,3	18,5	14,4	18,8	20,5	20,2	20,0	9,8	9,4	9,9	9,7	15,4
Luksemburg	6,4	6,5	6,1	6,1	5,7	5,7	5,6	6,1	5,9	4,9	4,5	5,8
Mađarska	6,6	7,3	8,2	9,0	9,6	9,8	10,2	10,4	11,2	11,7	11,3	9,6
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Holandija	3,2	3,4	3,5	3,6	3,4	3,4	3,6	3,7	3,9	4,1	4,1	3,6
Austrija	12,0	12,2	11,9	11,8	11,7	11,7	11,5	11,1	10,8	10,9	10,9	11,5
Poljska	12,5	12,1	12,2	11,9	8,9	8,7	9,1	9,5	9,2	12,3	12,1	10,8
Portugal	5,2	5,2	5,2	5,6	6,0	6,0	6,8	5,8	6,0	5,7	6,3	5,8
Rumunija	-	-	-	-	-	-	2,7	19,7	21,3	21,2	21,7	17,3
Slovenija	6,3	6,6	6,8	6,5	7,1	7,3	7,4	7,4	7,6	7,6	7,5	7,1
Slovačka	4,1	4,4	4,7	4,3	4,3	4,6	4,9	5,1	5,2	5,2	11,8	5,2
Finska	22,3	22,8	21,7	21,8	21,7	21,6	22,1	21,5	21,1	20,8	20,7	21,7
Švedska	29,3	30,2	29,5	29,2	28,8	28,4	30,6	32,1	32,7	32,4	31,7	30,5
V. Britanija	3,6	3,7	3,8	3,8	3,8	3,9	4,1	4,4	4,7	4,8	4,7	4,1
<b>EU27 A</b>	<b>10,4</b>	<b>10,5</b>	<b>10,3</b>	<b>10,8</b>	<b>10,6</b>	<b>10,7</b>	<b>10,5</b>	<b>11,0</b>	<b>10,8</b>	<b>10,9</b>	<b>11,1</b>	<b>10,7</b>
<b>EU27 B</b>	<b>8,8</b>	<b>9,1</b>	<b>8,9</b>	<b>9,8</b>	<b>9,5</b>	<b>9,6</b>	<b>9,6</b>	<b>9,9</b>	<b>10,1</b>	<b>10,3</b>	<b>10,4</b>	<b>9,6</b>
<b>Evro13 B</b>	<b>7,9</b>	<b>8,1</b>	<b>8,0</b>	<b>9,2</b>	<b>8,9</b>	<b>9,1</b>	<b>9,1</b>	<b>9,2</b>	<b>9,3</b>	<b>9,6</b>	<b>9,7</b>	<b>8,9</b>

Izvor: European Commission 2007a, s. 269. Beleška: 1 = prosek za period 1995-2005. A označava aritmetički, a B ponderisani prosek.

Na osnovu lokalne potrošnje još ne treba zaključivati koja zemlja je u kojoj meri fiskalno decentralizovana. Treba uzeti u obzir i podatke za regionalnu ili federalnu potrošnju. Oni ovde nisu navedeni, ali se lako mogu dobiti, kada se saberu izdaci na centralnom i lokalnom nivou i to oduzme od 98,8. Jedan odsto (tačnije 1,24%) države članice troše u Briselu. U fiskalno najdecentralizovanije zemlje u EU spadaju Belgija i Nemačke, gde se na regionalnom/federalnom nivou troši 60-65%. Ni Francuska nije fiskalno centralizovana kako se najčešće veruje, jer na regionalnom nivou troši skoro

polovinu od ukupnih državnih izdataka. Austrija i Španija od starih članica spadaju u fiskalno decentralizovane. Protivno verovanjima, Britanija je veoma centralizovana, jer za regionalni nivo ostaje samo oko 0,7%, a kada se saberu regionalni i lokalni nivo dobija se još uvek manje od 5%.

Od istočno-evropskih zemalja Poljska i Rumunija spadaju u najviše decentralizovane. Generalno su nove članice iz istočne Evrope fiskalno decentralizovanije od starih članica. Od novih članica najcentralizovaniji su Kipar i Malta.

## **10) Zaključak**

Ustav Srbije iz 2006. je loše napisan u konceptualnom, političkom, ekonomskom i tehničkom smislu. Na kraju je usvojen na brzinu i na neregularan način. Takav ustav je neprikladan za zemlju u Evropi u današnje vreme. Ustavom je Srbija snažno centralizovana, kako politički tako i finansijski. Moderne države, obrnuto od toga, vrše decentralizaciju, jer su i iskustvo i teorija pokazali da se složenom državom ne može valjano upravljati iz jednog centra. Verovatno je da će slabosti ovog ustava podstaći inicijative za njegovu brzu promenu. Treba se nadati da bi naredni ustav mogao biti bolji, mada to nije mnogo verovatno. U zemlji u kojoj je posle II Svetskog rata bilo više od 6 ustava od kojih ni jedan nije bio napisan dobro i na široko prihvaćenim načelima za moderne države neće se tako lako napisati kvalitetan tekst ustava koji može da dobije dobru stručnu ocenu. A to znači da ćemo još dugo živeti sa lošim rešenjima koja se brzo menjaju.

### **PREPORUKE:**

- Doneti novi ustav koji se zasniva na demokratiji, vladavini prava i tržišnoj privredi.
- Osigurati vertikalni i horizontalni fiskalni federalizam, zato što su to mehanizmi uzajamne kontrole vlasti, vrlo korisni u političkom i ekonomskom smislu.
- Podsticati decentralizaciju kao najvažniju razvojnu politiku.
- Smanjivati broj zaposlenih u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi.
- Uvoditi *eVladu*, na lokalnom i centralnom nivou.
- Administracija treba da bude servis građana i privrede.



## REGIONALIZACIJA I EUROREGIONALNA SARADNJA – PRESEK SAVREMENIH EVROPSKIH TENDENCIJA

### Da li postoji evropski standard regionalizacije?

Kao vid teritorijalne i funkcionalne prekompozicije države koji uvodi novu distribuciju ovlašćenja, regionalizacija je jedna od onih političkih tema koja se nametnula većini Evropskih država u proteklih pola veka. U Zapadnoj Evropi se većina država opredelila za proces regionalizacije, kako zbog svojih unutrašnjih potreba tako i u kontekstu integracionih procesa. Proširenjem EU na nove članice, menja se percepcija koncepta uredjenja države i u zemljama u tranziciji, koje zbog kompleksnosti reformi, u značajnoj meri kasne.

Regionalizacija svoje utemeljenje u praksi, nalazi pre svega u ekonomskim i političkim argumentima. Prvi se ogleda u regionalističkoj paradigmi ekonomskog razvoja, koji podrazumeva mogućnost planiranja i dugoročnog programiranja putem stvaranja regiona koji bi bili kompetitivni na Evropskom tržištu. Literatura novog regionalizma ukazuje na porast uspostavljenih proizvodnih celina na različitim prostornim nivoima i naglašava strukturu regiona kao ključnog elementa za ekonomski prosperitet.<sup>75</sup> Drugim rečima, regioni postaju te nove jedinice ekonomskog razvoja koje uspešno odgovaraju zahtevima evropskog jedinstvenog tržišta i konkurenciji drugih regiona. Ovakvu komponentu poseduju danas svi tipovi regiona, pa i oni koji su prvobitno kreirani sa sasvim drugačijim ciljem. Jedan broj regiona u Italiji, uspostavljenih ustavom iz 1948 godine gotovo isključivo iz političkih razloga, su tokom vremena zahvaljujući integracionim procesima, postali ekonomski veoma snažni, što je potvrđeno u nedavno sprovedenoj ustavnoj reformi, koja je značajno proširila njihova ovlašćenja. Ekonomski ali i socijalni momenat se prepoznaje i u španskom sistemu autonomnih zajednica.<sup>76</sup> Skandinavske države, su prilagodile svoju strukturu oblasti potrebama, ekonomski motivisane, saradnje sa susednim, prekograničnim regionima. U zemljama Centralne i Istočne Evrope, ovaj argument je pojačan perspektivom pristupanja strukturalnim fondovima EU.

Drugi se zasniva na ideji pluralističke demokratije u procesu donošenja odluka i principu subsidiarnosti koji prepostavlja da se odluke donose na nivou što bližem građanima. Ovakva karakteristika regionalizacije je bila opredeljujući faktor za jedan broj država liberalne demokratije, pogotovo u slučajevima snažnog regionalističkog sentimenta na određenim područjima ovih država, koji se nije mogao olako ignorisati. U Italiji je

---

75. Keating, M. Territorial Restructuring and European Integration in The Regional Challenge in Central and Eastern Europe, - Regionalism and Federalism, 2003

76. Moreno, L and McEven, N., Exploring Territoriality of Welfare, in The Territorial Politics of Welfare, London, Routledge, 2004

ovo postao nacionalni projekt koji je imao za cilj otklon od prethodnog autoritarnog sistema. Nakon Frankove smrti Španija je započela svoju tranziciju donošenjem Zakona o političkoj reformi, čije je donošenje tadašnji predsednik objasnio potrebom prevazilaženja „straha od strahova“. Umesto prethodne nacionalne homogenizacije, Španija se opredelila za nacionalno ujedinjenje putem demokratskog priznavanja kulturnih različitosti. Jedina pristuna dilema se odnosila na model i stepen regionalizacije.

Pristupanje novih zemalja Evropskoj uniji i njenoj regionalnoj politici, je otvorilo pitanje, da li je potrebno nastojati da se u ove tradicionalno unitarne države, sa nasledjenom centralizovanom državnom upravom, transponuje model tzv zapadne regionalizacije. Ova dilema naravno nije realna, jer je očito da ne postoji jedinstvena praksa a još manje evropski model ili standard regiona. Istorijski i politički kontekst u kome su razvijale savremene evropske države i ciljevi koji su razmatrani prilikom ustavnih i administrativnih reformi, su diktirali stepen devolucije ovlašćenja i strukturu države koja ponekad odstupa od poznatih klasifikacija. U složenim državama, regioni su dobili zakonodavna ovlašćenja i mogućnost učešća u donošenju odluka na centralnom nivou, putem drugog doma u Parlamentu (u kome su neposredno ili posredno predstavljeni) ili kroz različite forme konsultacija ili pregovaranja. Ovakva praksa je karakteristična za Španiju i Italiju, iako postoje i krajnje netipični primeri kao što je to slučaj sa Ujedinjenim Kraljevstvom. U određenoj meri, regioni su takodje uključeni u međunarodne aktivnosti i evropske integracione procese. Za razliku od ovakve široke autonomije subdržavnih celina, unitarne države su se opredelile za administrativnu regionalizaciju, iako to ne isključuje mogućnost uspostavljanja regionalne autonomije na određenim područjima zemlje, koji zbog svoje kulturne ili ekonomske specifičnosti ne trpe uniformni aranžman. Takav slučaj je Portugalija gde Azori i Madera imaju punu regionalnu autonomiju, dok je uvođenje regionalnih samouprava sa administrativnim ovlašćenjima na kopnenom delu teritorije, odbijeno na referendumu 1998 godine. Ilustrativan je primer i Finske koja je osim administrativne decentralizacije karakteristične za veći deo zemlje, predvidela potpunu autonomiju Alanda, na zahtev švedske manjine koja naseljava to područje.

Činjenica da ne postoji univerzalni model regionalizacije, je dovela do teškoća u postizanju saglasnosti o evropskim standardima regionalizacije, koji bi imali obavezujući karakter. Ipak regionalizacija je vremenom postala predmet brojnih evropskih dokumenata, čime se nametnula kao poželjni pravac menjanja tradicionalne državne strukture u skladu sa principima modernizacije i subsidijernosti. Nacrt Evropske povelje o regionalnoj samoupravi je prvi evropski dokument koji je pokušao da sintetizuje relevantna evropska iskustva, bez pretenzija da favorizuje određeni model. Tako se pod regionima podrazumevaju svi oblici decentralizacije iznad opština, počevši od drugog stepena lokalne samouprave, do različitih oblika administrativne decentralizacije, pa do institucionalnih regiona i federalnih jedinica. Ono što je zajedničko je da se regionalizacijom uspostavlja jedan srednji, *mezo* nivo inistucija, garantovan Ustavom i zakonom, koji može da odgovori zahtevima šire zajednice a istovremeno da pregovara sa centralnom vladom, što ne mogu opštine ili zajednice opština. Povelja predvidja mogućnost učešća regiona u donošenju odluka na centralnom nivou kao i aktivnu ulogu u prekograničnoj saradnji.

Rasprava oko utvrđivanja minimuma kriterijuma za prepoznavanje regionalizacije se vodila i u okviru stalne konferencije Evropskih ministara za lokalnu i regionalnu samoupravu, koji su na svom zasjedanju u Helsinkiju 2002 godine, usvojili Deklaraciju o regionalnoj samoupravi, kojom se države pozivaju da podrže usvajanje konvencije koja će verifikovati sve prisutniju regionalizaciju i njen „značaj za demokratiju, mir, stabilnost i razvoj savremene Evrope“. U ovoj deklaraciji se ukazuje na činjenicu da je decentralizacija dovela do osnaženja demokratije kako u zemljama sa dugom demokratskom tradicijom tako i u novim demokratijama kao i da ovaj proces reflektuje zajedničko uverenje da se ekonomski rast, održivi razvoj, kvalitet javnih usluga i puna demokratska participacija, može očekivati samo ukoliko institucije odlučivanja nisu centralizovane. Komitet eksperata Saveta Evrope je u međuvremenu skicirao platformu za usvajanje međunarodnog pravnog instrumenta u ovoj oblasti, koji će biti razmatran na nekoj od sledećih ministarskih konferencija. Platforma zapravo elaborira ideje iz povelje, definišući regionalne samouprave kao teritorijalne oblike vlasti između centralnog i lokalnog nivoa sa ovlašćenjima koja moraju biti regulisana Ustavom, statutom regiona ili nacionalnim zakonodavstvom. Regioni će imati puno diskreciono pravo u izvršenju svojih ovlašćenja u svakoj stvari koja nije isključena iz njihove nadležnosti ili preneti na drugu instituciju vlasti. Takođe se predviđa da regioni imaju pravo na donošenje odluka, što uključuje i zakonodavna ovlašćenja kao i administrativna ovlašćenja u oblastima koja spadaju u njihovu nadležnost. Ova ovlašćenja moraju da budu uskladjena sa određenim specifičnostima tog regiona i omogućće usvajanje i implementaciju politike koja odgovara tom cilju. Osim toga ovaj dokument daje mogućnost delegiranja dodatnih nadležnosti regionima, što podrazumeva obavezu obezbeđivanja adekvatnih finansijskih sredstava. Kontrola rada regionalnih samouprava podrazumeva samo ispitivanje zakonitosti a ne i celishodnosti odluka osim ako je reč o delegiranim ovlašćenjima. Eventualna administrativna kontrola rada regionalnih samouprava, može biti učinjena samo u skladu sa odgovarajućim ustavnim ili zakonskim odredbama, koja se vrsi ex post facto i mora da bude srazmerna važnosti interesa koji se žele zastititi. U skladu sa uvojenim principima, buduća konvencija će predvideti pravo regiona na učestvovanje u donošenju odluka na nacionalnom nivou u pogledu stvari koje se dotiču njihove nadležnosti i interesa ili spadaju u ovlašćenja regionalne samouprave. Pod učešćem se podrazumeva učešće u predstavničkim organima odnosno organima koji donose odluke na nacionalnom nivou ili kroz konsultacije i pregovore između državnih i regionalnih organa. U istom kontekstu se predlaže da bi, kada je to moguće, regionalni organi trebalo da budu zastupljeni u odgovarajućim telima ili postupcima kada se radi o međunarodnim pregovorima države i sprovođenju međunarodnih sporazuma koji se tiču ovlašćenja ili određivanja obima regionalne samouprave. Ovaj dokument osim toga, predviđa predstavničke i izvršne organe regiona kao i adekvatnu finansijsku autonomiju. Posebna pažnja se posvećuje međunarodnoj saradnji regiona i njihovom članstvu u međunarodnim asocijacijama, u skladu sa državnom spoljnom politikom. Zanimljivo je da ova platforma predviđa pravo regiona na učestvovanje u radu nacionalnih tela koja se bave saradnjom sa Evropskim insitucijama, u granicama nacionalnog i evropskog zakonodavstva.<sup>77</sup>

---

77. Conference of European Ministers responsible for local and regional government, *Final activity report of the CDLR to the committee of Ministers on the elaboration of legal instruments of different types on regional self-government*, Budapest, 2005

## Nova dinamika regionalizacije

Regionalizacija sprovedena u Zapadnoj Evropi, se u dužoj istorijskoj perspektivi, može definisati kao nova faza u transformaciji države, čije su prethodne etape bile obeležene konsolidacijom nacionalnih država i tržišta u 19 veku, prvom fazom globalizacije krajem veka, protekcionizmom u medjuratnom periodu i sprovođenjem nacionalno-državnog kejnsmizma tokom 50 i 60-tih godina.<sup>78</sup> Iskustvo nekih od ovih zemalja ukazuje takodje na jednu zanimljivu tendenciju – regionalizacija je proces koji može da podstakne dalja institucionalna prilagodjavanja, po pravilu u smeru veće decentralizacije. Ovaj fenomen se javlja čak i u regionalnim državama, koje naknadnim ustavnim i zakonodavnim reformama pokušavaju da pronadju optimalan način da odgovore izazovima globalizacije i medjuzavisnosti savremenih država, ali i razvojnim potrebama kompletnog društva.

Kao već uspostavljena regionalna država, sa asimetričnim statusom dvadeset regiona, Italija je tokom 90 tih godina nastavila zakonodavne reforme, u cilju jačanja lokalne i regionalne autonomije. U prvom koraku je donela odgovarajuće zakonodavstvo o organizaciji i nadležnostima lokalne samouprave, napuštajući dotada važeći monotipski sistem lokalne samouprave a zatim donošenjem zakona o lokalnim izborima koji uvodi direktni izbor gradonačelnika i predsednika provincija, čime menja odnos između predstavničkih i izvršnih organa. Gradonačelnici su postali direktno odgovorni građanima a ne skupštinama. i time stekli demokratski legitimitet, uz dobijanje većih ovlašćenja. Nakon toga započinje treći talas promena usvajanjem zakona 1997 godine koji zapravo razvija postojeći ustavnopravni koncept u pravcu još značajnije decentralizacije prenošenjem dodatnih administrativnih ovlašćenja na lokalni i regionalni nivo, saglasno principu subsidiarnosti. Samo dve godine kasnije se usvaja ustavni zakon koji uvodi direktan izbor predsednika regiona i predviđa pravo regiona na uređivanje svoje unutrašnje institucionalne strukture. Regionalni statuti po istom zakonu više nisu predmet odobravanja Parlamenta i ex ante kontrole od strane vlade, koja se sad može izvršiti samo putem obraćanja ustavnom sudu, i predstavljaju osnovu regionalne autonomije čime se znatno osnaženi regioni sa redovnim statusom. Burne parlamentarne debate koje su usledile, su rezultirale promenom glave 5 Ustava Italije, potvrđene na referendumu održanom 2001 godine. U novom članu 117 Ustava koji se odnosi na regione sa redovnim statusom, umesto ograničenog broja regionalnih ovlašćenja, se navodi lista nadležnosti nacionalnog parlamenta, kao i podeljenih nadležnosti između regiona i države pri čemu regioni dobijaju sva ona ovlašćenja koja nisu isključivo rezervisana za državu. Takodje su izmenjene odredbe člana 119, koje sada pružaju lokalnim i regionalnim samoupravama daleko veći stepen finansijske autonomije.<sup>79</sup>

Ovaj proces koji postepeno menja sliku decentralizovanih država je posebno vidljiv na primeru Španije, ustavne monarhije sa sedamnaest autonomnih zajednica od kojih su tri istorijske nacionalnosti a četrnaest regioni. Ustav iz 1978 ne spominje reč “federacija” ali je razvoj autonomija obeležen upravo latentnom federalizacijom. Regionalizacija je ovde zamišljena kao dinamični proces konsultacija i pregovaranja između dominantnih političkih

78. Keating, st. 51-66

79. Meloni, G. The Italian regional and local self-government system between legislative reforms and constitutional revisions, CLRAE Documents, 2002

partija, čiji su ishod organski zakoni, koji utiču direktno na stepen autonomije regiona. Taj proces nije ravnomeran jer mu je polazna tačka u različitom obimu autonomije za određene grupe regiona, sa otvorenom opcijom izjednačavanja njihovog statusa, zavisno od odnosa političkih snaga i regionalističkih aspiracija određenih autonomnih zajednica. Problemi su nastajali u situacijama kada se pokušala ograničiti autonomija jednih na štetu drugih regiona, da bi se što pre došlo do olako obećane uniformnosti. Takav primer predstavljaju sporazumi iz 1981 kada je postignut dogovor između vladajuće i glavne opozicione partije, o harmonizaciji procesa regionalizacije. Ovim sporazumom je po prvi put sačinjena mapa autonomija i utvrđen nivo ovlašćenja koje bi trebali da imaju. Rešenje predviđeno sporazumom je potvrđeno donošenjem Zakonom o procesu regionalizacije koji je predstavljao jednu od najvećih grešaka u postupku decentralizacije Španije. Zakon je zapravo imao za cilj da ograniči ovlašćenja nekih autonomnih zajednica, koja su već bila ranije dogovorena i regulisana statutima regiona. Veliko nezadovoljstvo ovakvim rešenjem je dovelo do ocenjivanja zakona od strane Ustavnog suda koji je proglasio čak 14 odredbi ovog zakona neustavnim, i vratio sve u predjašnje stanje.<sup>80</sup> Deset godina kasnije došlo je do izvesnog napretka kada su sporazumom iz 1992 godine između Socijalističke i Narodne stranke, preneti istovetna ovlašćenja u oblasti zapošljavanja i obrazovanja svim regionima koji su imali status shodno članu 143 (po tzv sporijem koloseku) ali je ishod još uvek bio daleko od krajnjeg cilja - izjednačavanja statusa svih autonomnih zajednica. Ulazak nacionalističkih stranaka iz Katalonije i Baskije u nacionalni parlament tokom 90-tih godina, je takodje uticao na putanju regionalizacije u Španiji, ukazujući na ranjivost španskog "imperfektog regionalizma odnosno federalizma" čija je početna nedorečenost uslovlila naknadne kontradiktorne procese predvodjene pregovaračkim stranama sa očito suprostavljenim interesima. Dalja pregovaranja i novi aranžmani su skoro sasvim izvesni, pogotovo nakon izmene statuta Katalonije, izazvanih političkim, ekonomskim i demografskim činocima.

Relativno nova tendencija u prenosu ovlašćenja na subdržavne jedinice, je primetna i u odnosu na Ujedinjeno Kraljevstvo koja je bila primer unitarne države, čak i tokom 80 tih godina kada je jedna druga, tradicionalno unitarna, država Francuska odlučila da sprovede regionalizaciju. Medjutim raspisivanjem referenduma 1997 godine, kojim su Škotska i Vels stekle autonomiju, slika se dramatično menja. Država dobija asimetrični model takozvane devolucije ovlašćenja sa različitom sadržinom autonomije u Škotskoj, Velsu, Engleskoj, Severnoj Irskoj i metropolitenskoj oblasti Londona. Ovo je radikalna promena, pre svega, zbog do tada preovladjujuće ustavnopravne doktrine o suprematiji nacionalnog parlamenta, zbog čega novo rešenje zapravo uspostavlja kompromis između dva inače teško spojiva principa: principa suprematije nacionalnog parlamenta i davanje autonomije subdržavnim celinama.. Kako je primećeno od strane mnogih autora, na psihološkom i simboličkom nivou, promene koje su se desile krajem devedesetih, su predstavljale delikatan zaokret, zato što koncept vladavine u ovoj državi nije poznavao sistem podele vlasti na vertikalnom nivou koji bi korespondirao logici funkcionisanja Evropske Unije (multilevel governance), što delimično objašnjava i često prisutni evroskepticizam. Najveća autonomija je uspostavljena u Škotskoj koja ima svoj parlament kao zakonodavno telo koje se bira neposrednim izborima sa jednim brojem poslanika koji se biraju po

---

80. Villadangos, E.S, The Coexistence Between one State and several Nationalities and Regions: The Spanish Case, ECPR Workshop, March 1999

principu proporcionalne zastupljenosti. Suprotno ranijem zakonu novi osnovni zakon Škotske, sadrži samo listu rezervisanih nadležnosti centralne vlade kao sto su spoljna politika, odbrana, fiskalna i monetarna politika, nacionalna sigurnost i telekomunikacije, pri čemu sve drugo spada u zakonodavnu nadležnost škotskog parlamenta koji dobija pravo da odlučuje o širokom spektru oblasti kao što su; pravni sistem, unutrašnji poslovi, lokalna samouprava, poljoprivredna, obrazovanje, zdravstvo, socijalna pitanja i drugo. Vels, koji nije pokazivao aspiracije ka bilo kakvoj autonomiji, po ovom modelu dobija znatno skromnija zakonodavna i izvršna ovlašćenja koja vrši Skupština u Kardifu. Nedovršenost i nefunkcionalnost ograničene autonomije je medjutim motivisala Vladu UK da sačini Belu knjigu o boljem upravljanju Velsa 2005 godine, u kojoj je konstatovana potreba dalje devolucije ovlašćenja, na osnovu čega je usvojen novi zakon odnosno akt o Velsu. Po ovom dokumentu se predvidja postepeni prenos ovlašćenja sve do sticanja pune zakonodavne nadležnosti, kao i stvaranje vlade Velsa.<sup>81</sup> Prenos zakonodavnih ovlašćenja će se izvršiti u nekoliko faza, pod uslovom da dobije podršku svojih građana, na referendumu i nakon saglasnosti oba doma nacionalnog parlamenta. Proces regionalizacije nije završen ni u Engleskoj, koja ni na poslednjem referendumu održanom 2004 godine nije uspela da se opredeli za konačno insitucionalno rešenje.

### **Tranzicija i regionalizacija**

Nove demokratske države, uspostavljene početkom devedesetih godina prošlog veka, su se sa potrebom decentralizacije upoznale u sasvim drugačijem kontekstu. Nedostatak tradicije, kompleksno istorijsko nasledje, nestabilan politički ambijent nakon prvih višestranačkih izbora, nerazvijenost perifernih područja i nedostatak komunikacije sa drugim državama, su neki od problema koji obeležavaju tranziciju i utiču na perspektivu stvaranja moderne države na principu supsidijariteta.

Ipak jedan momenat ju većini slučajeva značajan za transformaciju državne strukture a to je svakako perspektiva pristupanja Evropskoj Uniji i zahtev da se potom usvoji *acquis communautaire*. Evropska komisija je na posredan način zahtevala od ovih zemalja da reformišu teritorijalnu strukturu upravljanja koja bi omogućila raspolaganje strukturalnim fondovima, ukazujući na poželjnu formu demokratski izabrane regionalne samouprave sa adekvatnom finansijskom autonomijom. Pored toga sam koncept Evropske Unije koji počiva na višestepenom upravljanju (multilevel governance) podvlači značaj sub-nacionalnih nivoa vlasti. U tom smislu ne začudjuje, što su u poredjenju sa većinom drugih zemalja u tranziciji, Poljska, Češka i Madjarska, svojim ustavnim odnosno zakonodavnim reformama krajem 90-tih godina, učinile značajan korak napred u pravcu decentralizacije.

Poljska nije imala tradiciju autonomija, osim u kratkim vremenskim intervalima, da bi tokom 70-tih godina prošlog veka, bio uveden sistem lokalnih zajednica sa izrazito centralističkom tendencijom. Uprkos takvim ograničenjima i nepostojanju faktičke lokalne samouprave, upravo su lokalne elite, dale podršku sindikatu Solidarnost, što će kasnije uticati na njegovo opredeljenje ka decentralizaciji. Iz ovih razloga je jedan od

---

81. Wales Office Better Governance for Wales Cm 6582

poteza prve postkomunističke vlade bilo donošenje zakona o lokalnoj samoupravi 1990 godine a zatim osnivanje državne komisije za teritorijalnu reorganizaciju države koja je predložila nekoliko modela regionalizacije odnosno federalizacije. Promene u vladi u periodu 1991-1993 su privremeno zaustavile ovaj proces, koji je nastavljen 1997 godine dolaskom na vlast koalicije zasnovane na političkom pokretu Solidarnost. Njihov motiv je bio da se decentralizacijom modernizuje država kao i da se uspostavi efikasna vlada koja će se baviti zaista strateškim pitanjima kao što su ekonomija, spoljna i bezbedonosna politika, harmoničan ekonomski razvoj celokupne države, a ne i problemima koji se odnose na neposredne interese regiona.<sup>82</sup> Upravo u ovakvom programu je sadržana suština regionalizacije, koja uvođenjem novih nosioca donošenja odluka na nivou ispod centralne vlasti, obezbeđuje kompetetno odlučivanje o regionalnim interesima doprinoseći istovremeno, balansiranom državnim razvoju. U slučaju Poljske to je značilo ponovo uvođenje oblasti koje su imali svoju istorijsku podlogu, osnaženje vojvodstava čiji se broj smanjio na 16 i širokim spektrom ovlašćenja za opštine saglasno principu subsidiarnosti. Vojvodstva su dobila razvojnu komponentu i odgovornost za regionalni privredni razvoj i poslovanje kao i za oblast visokog obrazovanja, zdravstvenih usluga i ostalih pitanja o značaja za njihovu teritoriju. Izabrana skupština vojvodstva odlučuje o sastavu izvršnog odbora odnosno vlade na čijem je čelu izabrani predsednik Ipak država je zadržala svoj nadzor putem imenovanih institucija koje predstavljaju centralnu vlast i kontrolišu da li su odluke donete od strane organa samouprave u skladu sa zakonima, koji se odnose na njen status. Vojvodstva imaju pravo da u okviru zakona zaključuju bilateralne i multilateralne sporazume o saradnji sa stranim partnerima i od trenutka ulaska Poljske u EU, raspolažu strukturalnim fondovima. Kako je Premijer u svom izveštaju o sprovedenoj administrativnoj reformi objasnio - regioni se smatraju vodećom snagom u priključivanju Poljske Evropskoj Uniji omogućavajući stanovništvu da u punoj meri učestvuje u ekonomskim i bezbedonosnim strukturama savremene Evrope.<sup>83</sup> Na taj način Poljska je uspela da istovremeno sprovede političku regionalizaciju sa neposredno izabranim institucijama odlučivanja na subnacionalnom nivou i da ispuni uslove EU o regionalnoj politici, saglasno njenim statističkim kriterijumima, što nije učinjeno u drugim zemljama u tranziciji..

Nasuprot Poljskoj, Češka (odnosno Čehoslovačka u periodu od 1918 do 1993) je imala tradiciju lokalne i regionalne samouprave ali je tokom komunističkog režima prošla kroz gotovo isti postupak potpune marginalizacije lokalnih autonomija. U periodu nakon prvih, višepartijskih izbora, započinje rad državne komisije na administrativno-teritorijalnoj reformi države koja je nakon mnogo polemika predložila nekoliko alternativnih rešenja u pogledu moguće regionalizacije odnosno federalizaciju držve Pomenuti predlozi su međutim objavljeni u trenutku sprovođenja prvih privatizacija, ekonomskih reformi kao i tenzija između Češke i Slovačke, a podela države koja je usledila, je skinula decentralizaciju sa dnevnog reda države.

---

82

83. Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, Government Plenipotentiary for the Systemic Reform of the State, *Effectiveness, Openness, Subsidiarity: A new Poland for New Challenges*, Warsaw, Dec. 1999

Kada je 1993 godine donet novi Ustav Češke u njemu je bila sadržana i odredba o ustanovljenju viših instanci samouprave pod velikim pritiskom Demohrišćanske stranke i uz snažan otpor Premijera Klause i njegove Gradjanske Demokratske Partije. Po prvoj zamisli, regionalne samouprave bi imale pravo na svoje budžete, upravljanje svojom imovinom i izvorima finansiranja, pravo donošenja regionalnih razvojnih programa, uspostavljanja svojih organa odlučivanja, donošenja svojih propisa kao i pravo da kontrolišu finansijsko upravljanje opština. Ipak neslaganje o stepenu decentralizacije izmedju Predsednika i Premijera čini dalje reforme neizvesnim. Havel je bio za ideje civilnog društva i pluraliteta autonomija, dok se Klaus usprotivio bilo kakvom uvodjenju intermedijalnih tela, smatrajući da bi to ugrozilo ekonomski razvoj države. Za razliku od Poljske, gde su stranke desnog centra bile za regionalizaciju kao načina marginalizacije bivšeg komunističkog režima u Češkoj je situacija bila obrnuta.<sup>84</sup>

1997 godine, Češki parlament u oba doma izglasava Ustavni zakon o formiranju regiona, koji predviđa 14 regiona, a u sledećih nekoliko godina je usvojeno dvadesetak zakonskih akata, medju kojima su zakoni o regionalnim institucijama vlasti, regionalnim nadležnostima, i regionalnim izborima, čime je kompletirana teritorijalno-administrativna reforma, koja je stupila na snagu 2001 godine. Po ovome modelu regioni imaju brojna ovlašćenja ali administrativnog karaktera, koja su precizirana zakonom o prenosu ovlašćenja. Pored toga regioni imaju pravo predlaganja zakona nacionalnom parlamentu. Izvršnu funkciju vrši regionalno veće čije članove bira skupština a posebnim zakonom je regulisan rad regionalne administracije i javnih službi. Država vrši kontrolu zakonitosti rada regionalnih institucija i nema pravo mešanja u regionalnu politiku. Regioni ostvaraju prihod od sopstvenih regionalnih poreza dok su porezi koje sakuplja država distribuirani regionima u zavisnosti od njihove veličine.<sup>85</sup> Pored toga Češka je usvojila „Principe regionalne politike“ uskladjujući koncept i pristup EU sa nacionalnom regionalnom politikom, što je dovelo do uspostavljanja 8 kohezionih regiona. Razvojne programe sprovode regionalne uprave i nadzorni odbori u kojima su predstavnici ministarstava, parlamenta, regionalnih koordinacionih grupa, univerziteta i nevladinog sektora.

U grupu država koje su učinile određeni pomak u domenu regionalizacije spada i Madjarska iako u manjoj meri. Za razliku od prethodne dve države, Madjarska je uvela regione isključivo pod uticajem Evropske unije, čija je sadržina ipak ostala nedovršena ili nedovoljno jasna, sa zadržanim sistemom lokalne i oblasne samouprave. Zbog nejasno podeljenih ovlašćenja izmedju opština, gradova, oblasti i naknadno uvedenih plansko-statističkih NUTS 2 regiona, bez adekvatne finansijkse i administrativne podrške države, ovakvo rešenje postaje predmet kritike kako EU tako i Saveta Evrope.<sup>86</sup> Iako je u medjuvremenu došlo do određenog poboljšanja, regionalni nivo nije uspeo da prevaziđe svoje slabosti a ni da otkloni sumnju u efektivnu mogućnost punog korišćenja strukturalnih fondova.

Većina drugih država u tranziciji, nije uspela da načini ozbiljniji korak ka uvodjenju

84. Yoder, Jennifer, *Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and Czech Republic*, Europe-Asia Studies, Vol. 55, No.2, 2003, st. 263-286

85. Op. cit.

86. Recommendation 116 (2002) on regional democracy in Hungary

regionalne samouprava ili potpune decentralizacije koja bi se zasnivala na istorijskim, geografskim, ekonomskim i kulturološkim parametrima savremenog regionalizma. Uglavnom se regionalizacija odvijala shodno statističkim modelima Evropske Unije, za čiju svrhu su se postojeći oblici decentralizacije ali i dekoncentracije vlasti prilagođavali potrebama novostvorenih razvojnih celina, bez substancijalnih ovlašćenja i u nekim slučajevima bez izabranih institucija odlučivanja. Iz ovih razloga je u jednom broju izveštaja Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, konstatovano da je primetno osnivanje regiona po tehnokratskom principu, koji ne uvažava različite kriterijume koji odražavaju identitet i potrebe jednog područja, što u krajnjoj liniji dovodi do nefunkcionalnosti regiona.

U Srbiji je od sredine devedesetih godina vodjena intenzivna stručna rasprava o potrebi decentralizacije a tokom poslednjih godina je ponudjeno desetak ekspertskih predloga. koji u sklopu dugo očekivane ustavne revizije, posebno razmatraju moguće opcije decentralizacije. Ipak, u većini slučajeva ti predlozi nisu postali predmet ozbiljne političke diskusije i nisu imali veći uticaj na krajnja ustavna rešenja u ovoj oblasti. Novi ustav usvojen 2006 godine, ne razrešava dilemu oko mogućeg tipa regionalizacije, utvrđujući dve pokrajine ali ne i suštinu autonomije. Kriterijumi za osnivanje drugih pokrajina/regiona ostaju nedorečeni, kao i njihov status, ovlašćenja i međusobni odnos.

Kako eventualna izmena Ustava nije očekivana, za pretpostaviti je da bi se u okvirima datih ograničenja, neka otvorena pitanja morala rešiti odgovarajućim zakonodavstvom, koje bi regulisalo teritorijalnu organizaciju države, detaljnije uredilo oblast osnivanja regiona (pokrajina), sadržinu ovlašćenja odnosno proces prenosa daljih ovlašćenja, institucionalnu strukturu, pravnu prirodu najvišeg pravnog akta kao i ostala pitanja od značaja za funkcionisanje regiona. Pre svega, bi se moralo doći do konsensusa o samoj sadržini regionalizacije, dugoročnim strateškim ciljevima i sledstveno tome odgovarajućem modelu, koji ne bi zavisio od određenog političkog trenutka. Ukoliko bi došlo do ovakvog konsensusa, rešenje koje bi uspostavilo regionalne samouprave na osnovu kriterijuma njihove održivosti, unutrašnje kohezije, prepoznatljivosti i razvojnih potencijala, bi bez sumnje odgovaralo zahtevima Evropske unije i bar delimično otklonilo princip ekskluziviteta u donošenju političkih odluka. Tako započet proces, bi vremenom uslovio i nove ustavne aranžmane, zavisno od društvenog konteksta budućih reformi i daljeg toka integracionih procesa.

### **Euroregionalna saradnja**

Euroregionalna saradnja je tokom 80-tih godina u Zapadnoj Evropi, podstakla integrativne procese koji u tom periodu zapali u krizu. Različite primere takve saradnje nalazimo unutar Evropske Unije, od kojih su mnogi imali veliki uticaj na ekonomiju država kojima pripadaju, i doprineli konceptu poznatog pod imenom *Evropa regiona*. Ovakva saradnja koja stvara nove tipove zajednica, nezavisno od granica koje ih razdvajaju, mogu imati različit stepen unutrašnje kohezije. Po jednoj klasifikaciji zasnovanoj na analizi mnogobrojnih primera iz prakse, razlikujemo: infrastrukturne euroregionalne inicijative; euroregionalne interesne zajednice i euroregione sa jedinstvenim identitetom. U prvom slučaju se radi o tipično prekograničnoj saradnji putem koje lokalne i regionalne zajednice rešavaju svoje tekuće, zajedničke potrebe za infrastrukturu, koja je od značaja za njihov razvoj (regionalni putevi, aerodromi, luke, režim zapošljavanja). Druga dva oblika su zapravo

medjusobno uslovljena, jer se regioni koje vezuju interesi ili geografska bliskost, povezuju postepeno, prvo uključivanjem svojih poslovnih, obrazovnih, političkih i društvenih mreža, da bi u sledećem koraku izgradili Euroregion kao jednu proizvodnu celinu, koja poseduje kultururološku i funkcionalnu prepoznatljivost.<sup>87</sup> Ovakva tipologizacija odgovara rešenjima iz Madridske konvencije o o prekograničnoj saradnji i njena dva protokola, koja razlikuje nekoliko modela euroregionalne saradnje, od sporazuma različite namene pa sve do stvaranje zajedničkih institucija javnopravnog ili privatnopravnog karaktera, u kojima su regioni sa obe strane granice podjednako predstavljeni.

Da bi se otklonile preostale prepreke u ovakvoj saradnji i standardizovala dosadašnja praksa, Evropska Unija je nedavno ustanovila novi instrument regionalne politike, koji reguliše uspostavljanje Evropskih grupacija prekogranične saradnje (EGCC), čime su Euroregioni dobili i svoj pravni status. Ove grupacije, čiji članovi moraju biti iz najmanje dve države ugovornice, sprovode programe saradnje koji su finansirani od strane zajednice ili su samostalni projekti prekogranične saradnje, na osnovu sporazuma o saradnji i statuta. U okviru svog budžeta, u kojem je druga po veličini upravo stavka predviđena za regionalnu politiku, EU ove godine otvara nove programe za evroregionalnu saradnju (u okviru tzv INTERREG programa) koji će biti dostupni za sve države članice kao i Švajcarsku odnosno Norvešku u periodu 2007-2013. .

Iskustvo evroregionalne saradnje je prisutno i u zemljama Istočne i Centralne Evrope ali u veoma skromnom obimu i sa promenljivim uspehom. Razlozi za ovakav zastoj su mnogobrojni, od odredjenih ograničenja koje postavljaju same države, rivaliteta između lokalnih i regionalnih zajednica na jednom području, pa do činjenice da potencijalni partnerski regioni iz različitih zemalja nemaju ista ovlašćenja i mogućnosti za ovakvu saradnju. Regioni ili drugi tip *mezo* nivoa vlasti u ovim zemljama često nemaju adekvatan stepen ingerencija i ovlašćenja kao ni potrebnu političku ili finansijsku podršku, da bi mogli da uspostave stabilniju evroregionalnu strukturu. Drugim rečim, moglo bi se zaključiti da je uprkos činjenici da je prekogranična ili medju-regionalna saradnja posebno značajna za ove zemlje, uradjeno jako malo na stvaranju pravnog i političkog ambijenta koji bi je podstakao, pre svega zbog još uvek dominantnog nacionalnog i centralističkog pristupa razvoju države.

---

87. Cross-border Cooperation in the Balkan Danube Area, An analysis of Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats; CoE – I.S.I.G., Gorizia, 2003

## EVROPSKI STANDARDI U OBLASTI LOKALNA SAMOUPRAVA

### – dometi reforme u Srbiji –

#### I Evropski standardi

Cilj ovog rada je upoznavanje sa evropskim standardima u oblasti lokalne vlasti i decentralizacije koje između ostalog promovise i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Ovaj rad će pokušati da objasni značaj ovih fenomena za demokratičnost uređenja i razvoj evropskih država i društava. U ovom delu koristim podatke iz uporedne (raznovrsne) prakse raznih evropskih država uz isticanje zajedničkih standarda i vrednosti.

Druga dimenzija rada predstavlja analizu sistema lokalne samouprave u Srbiji, prikaz dosadašnjih promena, rešenja novog Ustava i brojnih zakona donetih od 2000 godine i procena daljih reformskih pravaca. Završni deo rada čine preporuke.

Analiza će obuhvatiti sledeća pitanja:

1. status lokalne samouprave i ustavnu i zakonsku zaštitu
2. nivoi lokalne vlasti
3. lokalne izbore i organizaciju vlasti
4. obim izvornih nadležnosti
5. lokalnu administraciju
6. svojina i finansiranje lokalnih vlasti
7. pružanje usluga
8. udruživanje i saradnja
9. kontrola centralnih organa i odnos države i lokalnih vlasti

Krajem dvadesetog veka je sprovedena radikalna reforma lokalnih vlasti kao deo reforme države u celini, decentralizacije i modernizacije upravljanja. U Evropi kao i u SAD reforme su obuhvatale proces decentralizacije kojim je veliki deo funkcija prenet na lokalnu vlast, povećavaju se nadležnosti i podižu kapaciteti lokalnih vlasti, modernizuje i profesionalizuje njihov rad.

Država postaje predaleka od građana i niz poslova prenosi na lokalne vlasti koje po počinju da podstiču ekonomski razvoj, privlače investicije, kreiraju privatno javna partnerstva saradnjom sa privatnim sektorom i neprofitnim organizacijama itd.

Lokalna samouprava u Evropi predstavlja temelj demokratije i važan temelj čitavog sistema pa usled raznovrsnih tradicija svake od zemalja, usvajaju se brojni dokumenti kojima se utvrđuju minimalni standardi za sve zemlje.

#### Ustavni status lokalne vlasti

Garantovanje i zaštita prava građana na lokalnu samoupravu spada u važne

demokratske tekovine 19 i 20 veka pa u većini zemalja Evrope se to pravo garantuje ustavom. Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi kao dokument koji utvrđuje i štiti osnovne standarde u regulisanju autonomije lokalne vlasti, ističe značaj ustavnog garantovanja i zaštite ovog prava građana. Naredna tabela ukazuje na specifičnosti uređenja ovog pitanja s obzirom na četiri glavne porodice tipova lokalne vlasti koje postoje (Velika Britanija, SAD i Kanada, zatim Francuska i Italija i konačno Švedska i Danska kao predstavnici skandinavskog modela).

**Tabela 1 Ustavni status lokalne vlasti i četiri glavne porodice tipova lokalne vlasti**

	<b>Velika Britanija</b>	<b>SAD i Kanada</b>	<b>Francuska i Italija</b>	<b>Švedska i Danska</b>
<b>Ustavni status</b>	Nacionalni Parlament je kreira	Državna ustavna konstitucija	Nacionalni ustav	Nacionalni ustav

U većini zemalja *ustav* reguliše osnove sistema lokalne vlasti dajući joj određeni stepen autonomije koja podrazumeva organizacionu, funkcionalnu i finansijsku autonomiju. Jedan broj zemalja nema ustav (Velika Britanija, Novi Zeland) i u njima nacionalni Parlament uređuje status lokalne vlasti. U ovim zemljama je međutim prisutna nepisana tradicija autonomije lokalne vlasti koja se uglavnom poštuje.

Jedan broj federalnih država uređuje lokalnu vlast na specifičan način. Najčešće, federalni ustav uređuje osnove sistema dok je državam članicama data mogućnost da preciziraju ostale elemente sistema lokalne vlasti. Ovakav slučaj imamo u Nemačkoj, SAD, Australiji itd. U Švajcarskoj na drugoj strani, federalni ustav ne pominje lokalnu vlast i ostavljeno je kantonima da samostalno uredi ovu materiju. Bogata tradicija snažne i nezavisne lokalne vlasti u ovoj zemlji obezbeđuje da se ni u jednom trenutku pravo na lokalnu samoupravu ne dovodi u pitanje.

Italija, iako nije federalna već regionalna država, ima dosta elemenata ovog sistema.

Jedan broj unitarnih zemalja uređuje osnove sistema lokalne vlasti ustavom, a preciznije se ova materija reguliše odgovarajućim Zakonom o lokalnoj vlasti i drugim pratećim zakonima koji regulišu materiju izbora, finansija, nabavki, obrazovanja, zdravstva, policije itd. Francuska, Holandija, Švedska, Danska itd. spadaju u takve zemlje.

### **Nivoi lokalne vlasti**

Obično postoje dva ali se javljaju i tri nivoa lokalne vlasti i u zavisnosti od toga razlikujemo dvostepeni ili trostepeni sistem lokalne vlasti.

*Opština* predstavlja osnovni nivo lokalne vlasti i ona može imati različita imena u zavisnosti od tradicije date zemlje (*municipality* - SAD i Kanada, *borough* - Velika

Britanija, *commune* - Francuska, *comune* - Italija, *gemeente* - Holandija, *municipios* - Španija, *Kommune* - Nemačka, *kommuner* - Švedska, *ken* - Japan).

Pored njih postoji i jedan broj funkcionalnih lokalnih zajednica kao što su *školski, uslužni* i *specijalni distrikti* u SAD, zatim *crkvene parohije* (SAD, Velika Britanija, Švedska, Nemačka, Holandija, Austirja itd), *veća suseda* (Švedska, SAD, Danska, Velika Britanija), *veća korisnika usluga* (Švedska, Danska) itd. Danas se javljaju raznovrsne i brojne privatne i privatno - javne agencije koje obavljaju deo poslova za opštinu i lokalnu zajednicu ali one predstavljaju isključivo funkcionalne organizacije.

Viši nivo organizovanja lokalnih vlasti je najčešće *okrug*. *Okrug* se različito naziva u različitim zemljama. U SAD, Kanadi i Velikoj Britaniji *county*, u Nemačkoj to je *Kreis*, u Švedskoj *lan*, na Islandu *landsoedi* (region sa realnom funkcijom okruga), u Francuskoj *departmanent*, u Španiji *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.

Drugi oblik organizacije lokalne vlasti čini *grad* koji zbog specifičnih i veoma kompleksnih problema savremenih urbanih areala postaje sve značajniji oblik višeg 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 metropolitanski 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.

*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 prirodno 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: oni su *canton* - u Švajcarskoj, *Lander* - u Nemačkoj, *state* - u SAD, *region* u Italiji i u Francuskoj itd. i njihovo postojanje znači postojanje trostepene organizacije lokalne vlasti. Region je najviši *oblik lokalne zajednice* koji najčešće ima i državne funkcije i veoma uspešno realizuje raznovrsne ekonomske, političke 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 itd).

Značaj i moć regiona zavisi od činjenice da li je nacionalna država nastala ujedinjenjem nezavisnih država (sadašnjih regiona)- slučaj SAD, Švajcarske 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*. U drugom slučaju se radi o *regionalnim ili unitarnim državama* u zavisnosti na realnu snagu,

autonomiju i moć regiona. Danas se uglavnom govori o Italiji i Španiji kao o regionalnim državama, ali bi jačanjem regiona u Francuskoj i Britaniji, što uopšte nije nemoguće, i ove zemlje dobile isti status.<sup>88</sup>

Naredna tabela upućuje na broj nivoa lokalnih vlasti u raznim zemljama.

**Tabela 2 Nivoi organizacije lokalne vlasti**

	<b>Velika Britanija</b>	<b>SAD i Kanada</b>	<b>Francuska i Italija</b>	<b>Švedska i Danska</b>
<b>Nivoi organizacije lokalne vlasti</b>	Mešovita <sup>1</sup>	Mešovita	Trostepena	Dvostepena

U zemljama u kojima su regioni osnov za nastanak pokreta za nacionalnu nezavisnost (Severna Irska, Škotska i Vels u Britaniji, Bretanja u Francuskoj, Kvebek u Kanadi, Katalonija u Španiji i regioni u Italiji) dolazi do snažnih konflikata s nacionalnom državom koja potencira centralizaciju iz straha od secesije. I dok na jednoj strani ove države potiskuju samostalnost regiona, Švajcarska je morala radi uključivanja u Evropsku uniju da smanji moć i nezavisnost kantona kao i da umesto visokog oslanjanja na neposrednu participaciju građana uvede neke institucije predstavničke demokratije.

### **Lokalni izbori**

Način izbora organa vlasti dosta govori o tipu demokratije i vrsti pravila razvijenih u svakoj zemlji pri formiranju predstavničkih, ali i sve važnijih, izvršnih organa vlasti. Uporedni pregled omogućava da sagledamo raznovrsnost konkretnih rešenja i procedura a delimično i povratnu reakciju građana, manifestovanu (ne)izlaskom na izbore. Način izbora tako govori o aranžmanima ali i o kvalitetu vlasti.

Pored sličnosti u jednom broju pravila, nameću se i neka specifična rešenja. Interesantno je da u velikom broju švajcarskih opština, svi punoletni građani ulaze u skupštinu i odlučuju neposredno. Ipak u većini zemalja izbor je osnovni način formiranja lokalnih organa vlasti. Izbori mogu biti različiti. Tako u SAD preovladavaju nepartijski lokalni izbori, dok u Evropi političke partije po pravilu učestvuju na lokalnim izborima. Broj partija može biti manji ili veći.

Sam model izbora može biti različit: većinski, proporcionalni, mešoviti, kumuliranje sa panaširanjem itd. Analiza modela, načina sprovođenja izbora zahteva i konkretnu analizu kvaliteta prestavljanja zajednice u organima i konačnoefekata izbora (kvaliteta rada organa i zadovoljstva građana tim radom).

Pored modela izbora veoma je važno i pitanje izlaznosti građana na lokalne izbore je ona pokazatelj poverenja i zadovoljstva građana lokalnim vlastima.

Skandinavske zemlje, sudeći po izuzetno visokom izlasku na izbore, predstavljaju

88. 1982. godine u Francuskoj je donet zakon kojim je regionima data autonomija u cilju veće nezavisnosti lokalne vlasti od centralne države. U Britaniji Škotska i Vels traže veću autnomiju. Građani ove dve oblasti su na referendumu odbili predlog Britanskog parlamenta o ograničenoj autonomiji tako da još uvek ne postoji konsenzus o prihvatljivom stepenu njihove autonomije.

zemlje izuzetno zadovoljnih građana, integriranih u sistem i mogu se smatrati zemljama najrazvijenije političke kulture.

Naredna tabela daje pregled uporedne prakse i ukazuje na izvesne specifičnosti izbornog i partijskog sistema kao i izlaska građana na izbore.

**Tabela 3 Lokalni izbori**

	<b>Velika Britanija</b>	<b>SAD i Kanada</b>	<b>Francuska i Italija</b>	<b>Švedska i Danska</b>
<b>Izborni sistem</b>	Većinski	Većinski	Proporcionalni	Proporcionalni
<b>Partijski sistem</b>	Jak dvopartijski sistem	Slab dvopartijski	Jak višepartijski sistem	Jak višepartijski sistem
<b>Učešće građana na lokalnim izborima</b>	Nisko	Nisko	Visoko	Visoko

U *Velikoj Britaniji* se lokalni izbori održavaju redovno svake 4 godine koliko traje mandat organa vlasti a u distriktima svake godine se bira po 1/3 članova skupštine. Izbori su partijski, proporcionalni, sa više izbornih jedinica. Novi zakon je uveo i treću mogućnost: da se svake 2 godine bira polovina većnika. Ne postoji nikakva zakonska prepreka da pojedinac bude izabran u dva lokalna veća ili u organe vlasti na nacionalnom nivou.

U *Francuskoj* je mandat opštinskih i regionalnih tela 6 godina s tim što se svake 3. godine obnavlja polovina sastava ovih organa vlasti. Organi departmana se biraju na 3 godine takođe sa obnovom polovine sastava u pola mandata. Izbori većih opština i viših nivoa vlasti su partijski, većinski dvokružni i kandidati se biraju po listama. U slučaju opština sa populacijom manjom od 2 500 stanovnika, liste su otvorene te birači mogu upisivati imena i drugih kandidata (panaširanje).

Gradonačelnik opštine ili predsednik departmana i regiona kao izvršne funkcije su birani od strane skupština sa mandatom koji se poklapa s mandatom date skupštine.

U *Italiji* je materija lokalnih izbora regulisana po ugledu na skandinavske zemlje. Na lokalnim izborima za opštine, provincije i regione se primenjuje proporcionalni partijski sistem sa više izbornih jedinica, sa modifikacijom D'Hondt-ovog sistema. U ovoj zemlji je zabranjena kumulacija funkcija i niko ne može u isto vreme imati više od jednog mandata.

U *Nemačkoj* variraju modeli vlasti, vrsta organa i njihovi odnosi pa prema tome i način izbora. Mandat predstavničkih i izvršnih organa vlasti često nije u saglasnosti i dužina mandata varira od 4, 5 do 6 godina. Izbori su partijski, mogu biti većinski ili proporcionalni i jedna od najzanimljivijih modela je kumuliranje sa panaširanjem koje daje mogućnost svakom biraču da pravi najidealniju kombinaciju kandidata dajući većem broju kandidata različiti broj glasova (1, 2 ili 3). Izlaz na izbore je po pravilu veoma visok kao i u Skandinaviji i najčešće prelazi 70 %. Slučajevi u kojima izlaz padne na 50% se smatraju izuzetnim neuspehom.

Izvršne vlasti su gradonačelnici koji se biraju direktno ili magistrati koje bira skupština. Mandat im varira od 6 - 8 godina i ne retko se razdvaja od mandata skupštine.

U *Švedskoj* lokalne vlasti imaju trogodišnji mandat a u poslednje vreme se razmišlja o uvođenju 4-godišnjeg mandata. Lokalni izbori su partijski i proporcionalno – predstavnički i izabrani većnici imaju slobodan mandat. Izlazak na lokalne izbore je tradicionalno izuzetno visok i iznosi preko 90 %.

Izvršnu vlast u lokalnim vlastima vrše izvršni odbori ili komiteti a u većim opštinama skupština bira izvršnog komisionera. Izvršni organi bilo timski ili inokosni imaju poklapajući mandat sa skupštinom.

U *Švajcarskoj* je mandat lokalnih organa vlasti 4 godine. Male opštine (do 10 000) uključuju sve punoletne građane u skupštinu i na njoj neposredno odlučuju o nizu najvažnijih pitanja te opštine. Opštine sa preko 10 000 stanovnika imaju svake 4. godine redovne lokalne izbore za skupštinu. Skupštine biraju izvršni odbor na 4 godine, da sa stručnom službom pripremaju radne materijale i da realizuje odluke skupštine.

Svaki kanton i opština slobodno biraju svoje organe vlasti kreirajući specifične aranžmane vlasti i to rade najčešće pod dominantnim uticajem tradicije Francuske, Italije, Nemačke ili Austrije. Tako u ovoj zemlji postoji velika raznovrsnost i izvršnih organa. U jednom broju opština postoji gradonačelnik, u drugom opet, izvršni komitet i njihov mandat može da se poklapa ali može biti i napodudarajući sa mandatom skupštine.

### Modeli organizacije lokalne vlasti

Model organizacije podrazumeva *prirodu i vrstu organa vlasti* i *aranžman* koji je među njima uspostavljen. Sastavni deo svakog modela je njegov *način funkcionisanja* kao i *osnovni principi* kojih se organi vlasti pridržavaju u svom radu. Postoje dve grupe modela: model jakog gradonačelnika koji se direktno bira i model slabog gradonačelnika koga bira skupština. Pored toga, javlja se i model gradskog menadžera. Već i površan pregled na modele ukazuje da je pozicija izvršnog organa veoma bitna i opredeljuje prirodu aranžmana vlasti

**Tabela 4 Organizacija vlasti**

	Velika Britanija	SAD i Kanada	Francuska i Italija	Švedska i Danska
<b>Lokalna izvršna vlast</b>	Veće do 2000. Sada: Mešovito (Gradonačelnik, Menadžer)	Mešovito (Komision, Gradonačelnik, Menadžer)	Gradonačelnik ili Predsednik	Mešovito: (Gradonačelnik, Izvršni odbor, Menadžer)

*Model skupština - gradonačelnik* je veoma čest model koji je klasičan evropski model organizacije lokalne vlasti. On daje izvesnu prednost predstavničkom telu koje donosi odluke kojima uređuje javni život gradske zajednice. Gradonačelnik je takođe značajan, izvršni organ vlasti i on je najčešće na čelu izvršnog odbora koji se pravilu biraju

iz sastava predstavničkog tela. Na čelu je upravne službe i odgovara za njenu efikasnost i kvalitet rada. Ovaj model je prisutan u većini evropskih zemalja. U praksi su prisutna dva vida ovog modela:

jaka skupština - slab gradonačelnik (izvorno nastao i danas dominantan u Evropi)

i  
jak gradonačelnik - slaba skupština (najzastupljeniji u SAD ali je sve prisutniji i u lokalnim zajednicama u Evropi).<sup>89</sup>

Ovaj drugi model daje veći prostor, značaj i odgovornost gradonačelniku kao izvršnom organu koji je poprirodi stvari agilniji, operativniji od skupštine. Otuda se on bira neposredno i tako postaje veoma važna figura gradske vlasti. Ovaj model se pokazao kao veoma efikasan te je sve zastupljeniji i u Evropi.<sup>90</sup> Brojna istraživanja pokazuju da su efekti rada ovog organa (modlea) dali daleko bolje rezultate, posebno u vreme nestabilnosti i kriza.

**Menadžer - skupština model** je model popularno nazvan po najznačajnijem političkom organu - menadžeru. Ovaj oblik vlasti je jako zastupljen u SAD, Kanadi, Australiji, Novom Zelandu a sve više uticaja ima i u Evropi. Ovo je model koji daje najveće rezultate u upravljanju velikim gradovima ali i na drugim nivoima lokalnog organizovanja, i to pre svega u smislu efikasnosti rešavanja brojnih problema koji rastu geometrijskom progresijom. Gradski menadžer je profesionalac i imenovani funkcioner koji je postavljen od strane gradonačelnika i (ili) skupštine. Osnovna nadležnost mu je podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja, kreiranje razvojnih projekata i upravljanje finansijama i upravljanje administracijom.

Sa skupštinom i gradonačelnikom ima partnerske odnose što je preduslov dobrog funkcionisanja ovog modela. Glavna prednost ovog modela su: efikasnost, zatim profesionalnost koja mu je i zaštitni znak, kao i **demokratičnost** Menadžer ima etički kod kog se drži u radu i njegova misija je borba za demokratske procedure i vrednosti kao i borba protiv svih anomalija u lokalnoj vlasti.

Preduslov dobrog funkcionisanja ovog modela jeste postojanje tržišne ekonomije, visok stepen političke kulture koja zahteva odgovornost svih subjekata za opšte dobro kao i kvalitetnih fakuteta i programa za obrazovanje gradskih i opštinskih menadžera.<sup>91</sup>

### **Podela funkcija i nadležnosti između različitih nivoa vlasti**

U Evropi je stari tip hijerarhije doveden pod znak pitanja a savremena reforma države je "oborila merdevine hijerarhije u odnosima između raznih nivoa vlasti u horizontalu" uspostavljajući partnerske odnose između ovih vlasti. Princip subsidijariteta je uspostavio odnose **odozdo na gore** dajući u podeli poslova primat lokalnim vlastima jer su bliži građanima. Time su snažno ojačani temeljni principi demokratije.

### **Pregled nadležnosti lokalnih vlasti u raznim zemljama, pogotovu regiona koji**

89. Stephan David & Paul Cantor: "Dependent City" Cambridge University Press, 1987. i Paul Peterson: "The New Urban Reality", The Brookings Institution, 1985.

90. Snežana Djordjević: "Preduzetničko upravljanje gradom: city manager model", Čigoja stampa, 1998.

91. "Local Government Innovation" Ed. by Robin Johnson & Norman Walzer, Quorum Books, Westport, Connecticut, London, 2000..

dobijaju nekada ekskluzivno državne nadležnosti (međunarodna politika, podsticanje ekonomskog razvoja, planiranje itd) slikovito govori o novom kvalitetu odnosa.

Opštine imaju dosta ujednačen krug poslova:

- **komunalni poslovi**, javni saobraćaj i infrastruktura (mreža lokalnih puteva), snabdevanje vodom, gasom, električnom energijom, čišćenje, reciklaža, odvod smeća, otpadnih voda i materija
- vrtići, osnovno obrazovanje i srednje obrazovanje za regione
- primarna zdravstvena zaštita, socijalni poslovi
- kulturne delatnosti i informisanje (biblioteke, pozorišta, muzeji, bioskopi itd)
- stanovanje, gradnja, izrada prostornih planova razvoja, urbanističko planiranje
- sport, rekreacija, održavanje zelenih površina, ekologija
- javna bezbednost i sigurnost
- podsticanje ekonomskog razvoja

U većini zemalja postoje pored **obaveznih i neobavezne nadležnosti** (fakultativne). To znači da opština mora obavljati obavezne a neobavezne može ako je u stanju. Ako ne, ti poslovi se prenose na sledeći nivo organizovanja lokalne vlasti (na okrug, departman itd).

**Okruzi** obično obavljaju poslove koje opštine pojedinačno ne mogu da realizuju a od interesa su za čitavu tu oblast. **Regioni** pre svega imaju u nadležnosti strateško razvojno i prostorno planiranje i koordinaciju, regionalne puteve i infrastrukturne sisteme, podsticanje međunarodne saradnje, realizaciju ekonomskih projekata, visoko obrazovanje, bolnice, turizam, kultura itd. <sup>92</sup>

**Tabela 5 Krug izvornih nadležnosti**

	Velika Britanija	SAD i Kanada	Francuska i Italija	Švedska i Danska
<b>Nadležnosti Lokalne vlasti</b>	Date statutom	Ograničene statutom	Opšte nadležnosti i statut	Opšte nadležnosti
<b>Lokalne funkcije 1945 -1990</b>	Smanjene	Mešovite <sup>2</sup>	Porasle	Porasle

U većini zemalja u ovom periodu raste krug nadležnosti, pogotovu podsticanja ekonomskog razvoja što je diferentia specifica savremene lokalne vlasti.

Izuzetak su lokalne vlasti u Velikoj Britaniji kojima je oduzet početkom 1980-tih veliki deo nadležnosti i sada im se postepeno vraćaju.

Veličina i način organizovanja opština direktno utiču na njihovu sposobnost da realizuju poslove iz svoje nadležnosti. Tako izuzetno male opštine Francuske pa i Italije moraju da se udružuju da bi realizovale ambicioznije projekte ili obezbedile određene <sup>92</sup>. Videti Nacionalne Studije o stanju sistema lokalne samouprave u svim evropskim zemljama.

usluge građanima dok na primer švedske opštine (koje spadaju u krug većih) lako nose svoje poslove. Anglosaksonski svet ima dosta fleksibilne forme organizacije tako da to jako olakšava način realizacije nadležnosti i veliki broj evropskih zemalja je kroz reformu preuzeo i ovaj način organizovanja.

Politička kultura je izuzetno važna u realizaciji poslova lokalnih vlasti. Na primer, praksa kumulacije funkcija lokalnih funkcionera (uzimanje funkcija i na centralnom nivou) u Švedskoj i u Francuskoj, olakšava protok informacija, obezbeđuje dodatne informacije i obogaćuje iskustva poslanika neophodna za kvalitetno odlučivanje u Centralnom Parlamentu i dovodi do korisnih efekata, među koje spada i dodatna kontrola lokalnih vlasti nad centralnom. U političkom ambijentu slabije demokratske kulture kumulacija funkcija bi mogla imati stvoriti monopol moći manje grupe ljudi i negativne posledice.

### **Finansijska autonomija**

Finansijska samostalnost je jedna od najvažnijih osobina lokalne vlasti. Po pravilu lokalne vlasti imaju pravo ubiranja svojih poreza, način ubiranja varira od decentralizovanog do centralizovanog ali uz stalnu obavezu da lokalne vlasti imaju stalne, sigurne i dovoljne finansije i uz zakonsku zaštitu lokalnih vlasti od bilo kakvog oblika manipulacije finansijama od strane centralnih vlasti. Pregled stanja i sistema lokalnih finansija u raznim zemalja ukazuje na izvesne specifičnosti. Tako se u Velikoj Britaniji, paralelno sa povećavanjem nadležnosti, vodi borba da se povećaju i lokalni izvori prihoda. Holandija je finansijski izuzetno zavisna od centralne vlasti obezbeđujući svega 30 % budžeta iz izvornih prihoda i u sličnoj situaciji je i Italija. Na drugom kraju lepeze su Švedska i SAD koje naprotiv preko 70 % lokalnih budžeta ispunjavaju sopstvenim izvorima prihoda.

Privatno javna partnerstva su zaštitini znak preduzetničke lokalne vlasti, kao način saradnje lokalne vlasti sa privatnim i neprofitnim sektorom u realizaciji raznih projekata, u privlačenju kapitala pa i zarađivanju novca. Ovaj oblik rada je nastao u SAD a reformom je proširen i na većinu evropskih zemalja.

### ***Izvori prihoda***

Najčešći izvori lokalnih prihoda su: porez na promet, na imovinu, na prihode, ne retko na korporacije i ostvareni profit kao i raznovrsni oblici taksi i drugih tradicionalno veoma raznovrsnih prihoda. Lokalne vlasti se pored toga mogu zaduživati, uzimati kredite, hartije od vrednosti i i mogu prodavati menice (bond) da bi realizovali ambicioznije projekte. Država podržava projekte lokalnih vlasti tako što oslobađa od poreza novac uložen u menice, čineći ih tako još vrednijim i privlačnijim za ulaganje.

Drugu važnu grupu prihoda čine državna davanja i ona u poslednje dve decenije postaju ciljno usmerena i projektno kreirana. Reformama je u SAD otara proces projektne finansiranja lokalnih vlasti od strane države što znači da lokalne vlasti pišu projekte za čiju realizaciju dobijaju grant. Evropske zemlje su preuzele ovaj način državnih davanja kao jedan od vidova finansiranja kao efikasan, transparentan i odgovoran način korišćenja javnih sredstava.

Konačno, lokalne vlasti ostvaruju deo svojih prihoda kroz saradnju sa privatnim sektorom i sa nevladinim i ne profitnim organizacijama.

U *Francuskoj* su lokalne vlasti zakonom obavezne da prijave svoj godišnji, izbalansirani budžet (sa strukturom i visinom prihoda i rashoda) koji se kreira po preporukama Ministarstva za finansije. Realizacija ovih preporuka ne retko znači i ograničavanje visine lokalnih poreza. Najvažniji izvor budžeta čine: direktni porezi (na imovinu, na profit i profesionalni porezi) i indirektni porezi (porez na promet, na trgovinu i usluge).

Državna davanja se javljaju u vidu blok davanja kao dotacije za funcionisanje, dotacije za decentralizaciju i opšte dotacije za opremu. Ova blok davanja su daleko fleksibilniji instrumenti i njima se lokalnim vlastima daje daleko veća diskrecija u korišćenju i u primeni tih sredstava. Porezi se skupljaju centralno da bi se kasnije ostvarila redistribucija.

*Italijanske* opštine su od 2/3 sopstvenih prihoda u 1970-tim godinama procesom zaduživanja i reformama koje su sledile, spale na nepunih 30 % sopstvenih izvornih prihoda i na 70 % državih davanja. Provincije dobijaju čak 84 % budžetskih sredstava od države. Najvažniji sopstveni izvori prihoda lokalnih vlasti su: porez na imovinu, na prihod, na promet i razne takse i naplate usluga. Državna davanja su mešovita: opšta, data za namene koje lokalne vlasti procene da su važne, do strogo namenskih sredstava, koja mogu biti utrošena samo za realizaciju određenih zadataka ili projekata. Lokalne vlasti imaju obavezu balansiranja budžeta.

U *Nemačkoj* postoji tradicionalno centralizovan sistem finansija. Danas se međutim lokalne vlasti svega trećinom svog budžeta oslanjaju na državna davanja. Opštine imaju svoje izvorne prihode koji čine drugu trećinu budžeta i to su porez na promet, trgovinu, korišćenje zemljišta, izdavanje prostora (rente), šume itd. Treći deo budžeta čine porezi koji su podeljeni između lokalnih vlasti i države (podeljeni porez). Deo prihoda opština dobija u vidu prava na privredni porez preduzeća.

Državna davanja (grant) su pod strogom kontrolom u pogledu svrhe i načina trošenja. Javljaju se u tri oblika: opšta davanja koja služe za izvršavanje prenetih poslova, investiciona davanja i davanja na zahtev radi realizacije određenih projekata.

U *Švedskoj* lokalne vlasti imaju sve vrste autonomije uključujući i finansijsku. Posle kratkoročnog zamrzavanja lokalnih poreza 1990-tih godina, danas ne postoje nikakva ograničenja. Ipak javno mnjenje vrši veliki pritisak u pravcu ograničavanja lokalnih poreza. Najvažniji izvori budžeta su: porezi na prihod, na promet, na imovinu i razne takse i naplate usluga. Visina ovih poreza jako varira između raznih opština čime se stvaraju uslovi za efikasnije privlačenje stanovnika i kapitala na određene teritorije.

Državna davanja se pojavljuju u vidu blok davanja, a lokalne vlasti mogu koristiti razne finansijske instrumente (zajmove, zaduživanje u vidu menica itd) radi realizacije ambicioznijih projekata.

U *Švajcarskoj* lokalne vlasti imaju fiskalnu i finansijsku autonomiju sa pravom na nezavisno utvrđivanje stope poreza, kreiranje budžeta i korišćenja sredstava. Najvažniji lokalni porezi su porez na prihod, na bogatstvo, svojinu, promet, takse za korišćenje raznovrsnih lokalnih usluga itd. Najvažnija državna davanja su obično usmerena na kapitalna davanja za investicije u oblasti obrazovanja, zdravlja, socijalnih usluga,

saobraćaja, energije i zaštite okoline. Radi što pravednije redistribucije ovih sredstava na nivou federacije je uspostavljen detaljno razrađen sistem podele državnih sredstava između bogatijih i siromašnijih opština i kantona.

### **Upravljanje rezultatima i merenje kvaliteta usluga**

Preduzetnička reforma lokalnih vlasti podrazumeva moderan način upravljanja, podizanje kvaliteta usluga konkurencijom privatnog i javnog sektora, uključivanje građana u izbor željenog paketa usluga i u konačno vrednovanje dobijenih usluga. Ovi procesi su obuhvatili privatizaciju monopolskih javnih preduzeća, uvođenje konkursa kao stalog načina dobijanja lokalnih javnih poslova i jednu potpuno novu metodologiju utvrđivanja standarda i praćenja kvaliteta usluga (benchmarking).

Pregled i kvalitet rada lokalnih vlasti u ovoj oblasti daje najadekvatniju sliku razvojnih potencijala sveta lokalnih vlasti, bez koga se savremena društva ne mogu ni zamisliti.

Lokalne vlasti u *Velikoj Britaniji* su među prvima početkom 1980-tih godina gurnute u reformu tako da su morale da zaključuju razne ugovorne aranžmane sa privatnim sektorom radi obezbeđivanja usluga građanima i da se uključuju u razna privatno javna partnerstva radi jačanja ekonomije i obezbeđivanja finansija. Tradicionalno jaka lokalna vlast je bila znatno finansijski i funkcionalno (nadležnostima) oslabljena politikom konzervativne vlade Margaret Tačer i tek poslednjih godina vraća neke od funkcija koje prirodno pripadaju ovom nivou.

U *Francuskoj* je napravljen izuzetno veliki iskorak i iskorišćeni su neki od instrumenata ranije snažno centralizovanog i birokratizovanog sistema da se od njih naprave mehanizmi kohezije u sprovođenju reformi. Administracija je uključena u politiku a političari u administraciju, napravljena je uspešna simbioza rada centra i periferije i značajno ojačana snaga i pozicija lokalne vlasti u sistemu.

*Italija* je decenijama gradila sistem regionalne države i pomenute reforme su dodatno istakle značaj lokalnih vlasti i uspostavljanje sistema subsidijariteta. Mehanizmi preduzetničkog upravljanja se izuzetno dobro koriste, uspostavljena je saradnja raznih nivoa vlasti da bi se što efikasnije obezbedile što kvalitetnije usluge. Nastaju interopštinski, interprovincijski konzorcijumi i agencije kojima se realizuju razni projekti a ne retko se osnivaju i interregionalni konzorcijumi za obezbeđivanje nekih kompleksnijih usluga. Vršiti se usaglašeno strateško planiranje i stalno praćenje realizacije projekata uz prisutne fleksibilne finansijske aranžmane.

*Nemačke* lokalne vlasti su primenile deo reformi inspirisane iskustvima Bavorske i Baden Virtenberga kao država koje su već imale mnoge preduzetničke institucije u svojoj organizaciji (direktno birani gradonačelnik). Deo reforme je relativno lako uklopljen u postojeću političku i ekonomsku kulturu ali je deo njih usporen ili izmenjen snažnim ostacima države blagostanja i praksom dogovaranja svih nivoa. Efekti reformi su u celini posmatrano veoma dobri.

## Odnosi različitih nivoa vlasti

Savremena demokratija zahteva partnerski tip odnosa između lokalne vlasti i države. Ovaj tip odnosa se zasniva u načinu uspostavljanja prioriteta nadležnosti (princip subsidijariteta), u davanju strateški važnih nadležnosti lokalim vlastima sa punom slobodom odlučivanja (podsticanje ekonomskog razvoja, vođenje međunarodne politike, bratimljenje i projekti saradnje), u načinu obezbeđivanja finansija i u celini političkih odnosa.

U savremenim uslovima često nadnacionalne integracije ostvaruju veoma značajnu saradnju direktno sa lokalnim vlastima u cilju podsticanja ekonomskog razvoja ili u realizaciji mnoštva raznovrsnih projekata. Nacionalna država, preširok okvir za rešavanje te vrste problema, se javlja u ulozi partnera koji utvrđuje strategiju i usmerava razvoj pa time olakšava realizaciju te opšteprihvaćene strategije lokalnim vlastima.

**Tabela 6 Stepen i instrumenti kontrole lokalne vlasti od strane države**

	Velika Britanija	SAD i Kanada	Francuska i Italija	Švedska i Danska
<b>Kontrola zakonitosti</b>	Sudovi	Sudovi	Regioni i sudovi	Država i sudovi
<b>Kontrola lokalne politike od viših nivoa</b>	Niska	Niska	Međusobno vezana i zavisna	Međusobno vezana i zavisna
<b>Istorijska kontrola lokalne politike</b>	Niska	Niska	Visoka	Visoka

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 države. Savremena tehnologija, moćna i sveobuhvatna komunikacija i rast nacionalne i integrišuće svetske ekonomije u velikoj meri daju presudnu ulogu *centralnoj vlasti*.

*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 vlasti uvek i imala ali u nekim drugim (kao što je Francuska) ova pozicija predstavlja značajno smanjivanje nadležnosti i promena načina funkcionisanja. U Srbiji ova promena definitivno mora ići u pravcu demokratizacije i modernizacije rada države.

## Obim i instrumenti kontrole lokalnih vlasti od strane države

U svakoj zemlji se kao bitno sistemsko pitanje nameće razgraničenje nadležnosti između centralne i lokalne vlasti, uz uključivanje instrumenata javne kontrole. U ovom smislu u Evropi je uveden princip subsidijariteta koji znači da se svi poslovi koji mogu biti obavljeni od strane lokalnih vlasti prenose na njih. U slučaju nemogućnosti da se efikasno i kvalitetno realizuju, prenose se na viši nivo i konačno na državu.

Između centralne i lokalne vlasti su uspostavljeni odnosi partnerstva i saradnje namesto hijerarhije i nadređenosti.

Centralne vlasti obično imaju pravo kontrole zakonitosti i ustavnosti delovanja, aktivnosti i odluka lokalnih vlasti kao i pravo intervencije u precizno regulisanim situacijama. U slučaju spora, izvršni organi mogu najdalje ići na obustavljanje od izvršanja spornih odluka ali konačnu odluku donosi sud (princip pravne države).

U zemljama EU se retko koristi prijava oraspuštanaj lokalne vlasti jer su usvoji za to izuzetno restriktivno definisani (teško kršenje zakona, ugrožavanje prava građana i nepostojanje aktivnosti u dužem periodu). S druge strane, ni same lokalne vlasti pop pravilu na ulaze u situacije koje zahtevaju tako teške mere.

**Velika Britanija** je primer zemlje u kojoj je zabranjena bilo kakva intervencija i mešanje centralnih organa vlasti u rad lokalnih. Određeni vid intervencija može da se pojavi samo u slučaju kršenja zakona ili sa pojavom krivičnih dela, za čiju identifikaciju i utvrđivanje sankcija su nadležni odgovarajući sudovi.

U **Danskoj** država ima nadležnost kontrole zakonitosti rada lokalnih vlasti. Ponekad, ali veoma retko, se formiraju komisije za kontrolu rada lokalnih vlasti u izuzetno komplikovanim slučajevima ali konačnu odluku povodom tih konflikata donosi sud.

U **Francuskoj** je po tradiciji gradonačelnik istovremeno i službenik države i sudske policije tako da on ujedno sprovodi niz kontrolnih radnji. Prefekt, koji je novim reformama izgubio pravo tutele (nadzora), ima pravo da odluke lokalnih vlasti, koje su po njegovoj proceni ustavno ili zakonski sporne, stavi na razmatranje u administrativni sud.

Sve lokalne vlasti takođe podležu procedurama finansijske kontrole. Lokalne vlasti opet imaju izuzetno mnogo pravnih instrumenata zaštite i pokretanja odgovornosti centralnih organa vlasti.

U **Italiji** takođe institut prefekta doživljava preobražaj tako da od izaslanika centralne vlasti koji kontroliše lokalnu vlast, ovaj institut dobija funkciju koordinacije rada raznih lokalnih organa vlasti i centralne države kao i funkciju kontrole zakonitosti rada lokalnih vlasti pre svega u realizaciji poslova delegiranih od strane države. Lokalne vlasti su s druge strane dobile mnoge pravne instrumente zaštite od samovolje centralne vlasti kao i mogućnost pokretanja odgovornosti rada centralnih organa. Danas su vlasti u Italiji primer uspešne izgradnje partnerskih odnosa sa izuzetno dobrim efektima po kvalitetu javnih usluga.

U **Nemačkoj** lokalne vlasti imaju izuzetno visok stepen samostalnosti i kontrola od strane države se sprovodi smo u slučajevima realizacije prenetih funkcija. U poslednje vreme su države na zahtev građana intervenisale povećavanjem obaveza lokalnih vlasti na jedna broj novih funkcija ali je taj postupak bio realizovan preko sudova.

U **Holandiji** sve poreske odluke lokalnih vlasti moraju biti odobrene od strane centralne vlasti. Nelegalne odluke i akti lokalnih vlasti se mogu poništiti od strane sudova a na intervenciju centralne vlasti i u posebnim precizno utvrđenim slučajevima teškog

kršenja zakona i ustava, Parlament može za kraće vreme raspustiti organe lokalne vlasti i raspisati nove izbore.

U *Švedskoj* je značajno ograničena intervencija države u rad lokalnih vlasti. One se često nalaze u situaciji partnerskog rada u realizaciji različitih projekata i poslova, pri čemu je među njima razvijen odnos koordinacije.

U *Švajcarskoj* je ustavnom zabranjena bilo kakva intervencija centralne vlasti u rad lokalnih vlasti sem u slučajevima ugrožavanja ustava i zakona.

## II Analiza stanja u Srbiji

U Srbiji je od 2000. godine pokretnut proces reforme ekonomskog, socijalnog i političkog sistema. Donet je veliki broj zakona kojima se na novi način uređuju razne oblasti (modernizacija, demokratizacija i decentralizacija) a 2006. godine novi Ustav.

Reforme su stidljivo otvorile proces *decentralizacije* (dekoncentracije, delegacije i devolucije) vlasti kao procesa prenošenja nadležnosti, odgovornosti i resursa u raznim oblastima sa republičkog na lokalne nivoe vlasti. Uspešna realizacija reformi podrazumeva razvoj celovite mreže lokalnih vlasti (više nivoa, odnosi partnerstva i uvođenje principa subsidiariteta), jačanje lokalne vlasti u pogledu nadležnosti, finansija i ukupnih resursa i potencijala kao i razvijanje partnerskih odnosa između centralne i lokalnih vlasti.

Sistem je, u Srbiji danas, centralizovan, država ima previše nadležnosti (ona „vesla“ umesto da „krmani“) a lokalna vlast ih opet nema dovoljno.

Novi Ustav je predvideo da pored postojećih mogu da se formiraju i druge pokrajine (regioni) ali je procedura formiranja regiona veoma restriktivna i skoro neizvodljiva; zahteva se procedura promene Ustava što objektivno znači da do regionalizacije Srbije, teško da može doći.

Mreža nivoa lokalne vlasti pored opština treba da bude obogaćena i gradovima. Grad Beograd se može formirati kao metropolitanski region, kako to predviđa i model Zakona o Beogradu urađen 2006. godine. Pored toga, moguće je formirati veći broj gradova, imajući u vidu da je grad do sada manje više izjednačen sa opštinama. Na ovaj način bi se diversifikovale jedinice lokalne samouprave i postigla veća funkcionalna fleksibilnost, efikasnost i efektivnost.

Proces reforme državne uprave je otpočet (Zakon o državnoj upravi i Zakon o državnim službenicima su usvojeni tek 2005) a reforma administracije na lokalnom nivou (donošenje odgovarajućih zakona) je odložena.

Pored sporih zakonskih promena, sporo se ide na promene načina funkcionisanja administracije na svim nivoima. Organizacija i upravljanje su još uvek centralizovani, hijerarhijski principi dominiraju, politički i partijski uticaji su često presudni, nema dugoročnog planiranja i ne ulaže se dovoljno u razvoj potencijala za strateško planiranje i upravljanje. Jedna od velikih slabosti je nepostojanje neophodne koordinacije između raznih resora (Ministarstava) ali i između Ministarstava i odgovarajućih resora lokalne vlasti.

Lokalne vlasti su u praksi primorane da se, za rešavanje niza pitanja i problema, obraćaju za dozvolu ministarstvima. Ministarstva koja centralizacijom imaju jako velika

ovlašćenja i to prevashodno operativna, toliko su zagušena da najčešće uopšte ne reaguju, što potpuno blokira rad lokalnih vlasti i tako sprečava normalno funkcionisanje sistema.

Većina opština se „snalazi“ tako što umesto regularnih kanala koriste privatne veze i partijske kanale što ukazuje na slabe kapacitete države i produženo funkcionisanje volunatarizma, partijske lojalnosti i velikog uticaja uskih partijskih grupa na donošenje važnih odluka u sistemu.

### **Mreža i nivoi lokalnih vlasti**

Mreža lokalne vlasti u Srbiji nije razvijena. U postojećem sistemu postoje opštine, gradovi i pokrajina ali ne postoje regioni ili okruzi. Okruzi u Srbiji trenutno predstavljaju oblike ispostave centralne vlasti postavljene iz centra. I dalje dominira sistem hijerarhije i preterane centralizacije a uvođenje principa partnerstva i primarnosti prenošenja nadležnosti na nivoe vlasti bližih građanima, se za sada odlaže. Struktura lokalnih vlasti je monotipska i uređena je Zakonom o teritorijalnoj organizaciji koji nije pretrpeo neke veće izmene posle 2000. godine. Otuda je postojeće stanje još uvek posledica deceniju dugog centralističkog sistema i tek predstoji njena modernizacija.

**Opština** kao osnovni nivo organizacije lokalne vlasti je prilično velika (najveća u Evropi) i u proseku ima oko 50 000 stanovnika. Sve opštine (163), bez obzira na veličinu imaju sličnu strukturu organizacije (monotipnost) i čine ih uglavnom veće urbano mesto kao centar i više manjih naselja (pretežno ruralnih).

**Grad** je naredni nivo lokalne vlasti koji se ne razlikuje mnogo po statusu i nadležnostima od opštine već samo delimično u nešto većim državnim davanjima. U Srbiji ima svega 4 grada (Beograd, Novi Sad, Niš i Kragujevac) iako postoji veliki broj urbanih naselja koji bi mogli imati status grada (40 naselja ima preko 50 000 stanovnika, a 50 naselja preko 40 000 stanovnika). Izvesno vreme se govori da bi novi Zakon o gradovima mogao uvesti promene u ovoj oblasti.

U 2006. godini je urađen nacrt novog zakona o Beogradu koji je dao Beogradu status metropolitenskog regiona uključujući i neophodan krug nadležnosti, organizacionih kapaciteta i finansijske autonomije.

Zakonima kao ni Ustavom nije jasno definisan status **Pokrajine**. Od 1988. godine do 2000. Pokrajini su oduzete mnoge nadležnosti. Zakon o prenošenju određenih nadležnosti na Pokrajinu u raznim oblastima (04.02. 2002) je donekle povećao krug poslova Vojvodine ali nije definisana jasno da li Pokrajina ima status regiona ili ima i neke jače attribute. Pomenuta procedura za formiranje regiona koju predviđa Ustav na duže staze ostavlja Srbiju u statusu unitarne države.

### **Lokalni izbori**

Način izbora organa vlasti tek treba da se u potpunosti demokratizuje na šta upućuju i dokumenti strategije pridruživanja Evropskoj uniji.<sup>93</sup> Od 2002. je ukinuta mogućnost da političke partije oduzimaju mandate poslanicima u lokalnim organima vlasti čime je smanjena preterana zavisnost poslanika od vrhova političkih partija.

---

93. Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj Uniji, Juni 2005. godine (Vlada RS, Kancelarija za pridruživanje) strana 20, 21, 23.

Lokalne vlasti danas dosta govore o slabostima proporcionalnog izbornog sistema (preteran uticaj političkih partija, slaba predstavljenost nekih delova naselja) i ističu prednosti **većinskog** (opredeljenje za pojedinca, bolja teritorijalna zastupljenost). U javnosti se malo govori o potencijalima **mešovitim modela** koji objedinjavaju dobre strane ova dva model.

Ovim rešenjima bi se obezbedio:

- a) izbor uglednih ljudi bez obzira na političku pripadnost,
- b) adekvatno prostorno predstavljanje svih delova opštine (grada) u skupštini.

Još ređe se pominju alternative kao što je recimo **panaširanje sa kumuliranjem**. Ovaj model je naglašeno demokratski i naglasak stavlja na čin izbora dajući svakom građaninu pravo da u roku od mesec dana raspodeli svoje glasove (ima ih više) na kandidate (otvorena lista) kreirajući tako „idealnu skupštinu”. Ovakva rešenja su skupa i zahtevaju visok stepen pismenosti ali i samo upoznavanje javnosti sa njima bi predstavljao doprinos obogaćivanju političke kulture.

U prethodnom periodu je zloupotrebljavana mogućnost opoziva gradonačelnika jer je do nje često dolazilo ne zbog kvaliteta rada, već usled političke motivacije. Proceduru opoziva treba znatno suziti i predvideti ga za slučajeve teških krivičnih dela u skladu sa statusom poslanika u Skupštini.

### **Modeli i aranžmani lokalne vlasti**

Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine je dao nove mogućnosti lokalnim vlastima da biraju jedan od dva preduzetnička modela organizacije vlasti («Model jakog gradonačelnika» i «Model gradskog - opštinskog menadžera») i ovi modeli se primenjuju posle lokalnih izbora u jesen 2004. godine po prvi put. Ovim modelima se, prvo umesto ranijeg sistema jedinstva vlasti do kraja izvršila podela vlasti na predstavničku i izvršnu (sistem uzajamne kontrole i ravnoteže) i uveden je niz novih instituta. Osnovna intencija predlagača promena je bila da se jačanjem izvršne vlasti (veći krug poslova i brojni instrumenti za efikasno i kvalitetno sprovođenje politike usvojene od strane skupštine) podigne efikasnost i efektivnost sistema. Gradonačelnik je trebalo da formira svoj tim profesionalaca za određene oblasti (veće) sa kojim bi radio, koji bi mogao po potrebi da menja što bi uticalo na jačanje profesionalizma i ukupnog kvaliteta rada. Promenama napravljenim u izradi konačne verzije Zakona, taj sistem je poremećen i dozvoljeno je da pri formiranju veća presudnu ulogu imaju politički činioци što je stvorilo brojne probleme u radu.

Prema važećem zakonu, izvršna vlast je podeljena između gradonačelnika, opštinskog veća i načelnika. Gradonačelnik je direktno biran i u svojoj nadležnosti ima deo poslova izvršne vlasti. Drugi deo tih poslova ima Opštinsko veće kao kolektivni izvršni organ, koje zajedno sa gradonačelnikom, treba timski da radi. Članove veća predlaže gradonačelnik ali Skupština ih bira i pre svega su njoj odgovorni. Skupština nema obavezu da prihvati predlog gradonačelnika, što je osnova za brojne probleme koji od 2004. godine prate rad mnogih lokalnih vlasti. Članovi veća su birani kao predstavnici raznih političkih partija

a ređe kao profesionalci pa u većoj meri vode računa o partijskim interesima. Česta je situacija da skupština i gradonačelnik, svaki iz svog razloga, a ti su razlozi uvek politički, blokiraju formiranje opštinskog veća. Ovo rešenje smanjuje efikasnost izvršnih organa, odnosi veliki deo energije sa profesionalnog i stručnog na političko polje (što je upravo suprotno intencijama kreatora Nacrta zakona) i ne retko je direktna osnova krupnih konflikata i blokiranja rada lokalne vlasti.

Sve važne funkcije izvršne vlasti (formiranje budžeta, postavljanje stručnjaka i upravljanje profesionalnom stručnom službom) su podeljene između gradonačelnika, opštinskog veća i načelnika pa postojeći problemi često blokiraju rad.

Opštinsko veće predlaže budžet, gradonačelnik naređuje izvršavanje budžeta ali je opet opštinsko veće nadležno da „nadgleda poslove administracije“, a time i proces sprovođenja budžeta. Odgovornost za rad administracije, pojedinih sekretarijata i stručnjaka je podeljena između gradonačelnika i opštinskog veća što je ponekad izvor problema. Nadležnosti gradonačelnika u postavljanju ključnih administrativnih službenika su, u najboljem slučaju, ograničene (posredna kontrola rada načelnika) i to prestaje da bude problem samo ako gradonačelnik može sam da bira i kontroliše rad veća.

Ove slabosti se u praksu mogu korigovati time što bi skupština dopustila da gradonačelnik bira i smenjuje članove opštinskog veća po svom nahođenju kao i da mu prepusti izbor pomoćnika, predlaganje budžeta i nadgledanje administracije, čime bi raspolagao neophodnim instrumentima uticaja. Bolja opcija je to obezbediti zakonskim rešenjima. Druga još bolja opcija je ukinuti opštinsko veće.

Namesto da se rešenja koriguju jačanjem pozicije gradonačelnika i ukidanjem opštinskog veća novi predviđa da „skupština odlučuje o izboru gradonačelnika“ što znači uvođenje modela slabog gradonačelnika u sve opštine. Ovakvo ustavno rešenje je problematično sa stanovišta evropskih standarda jer ova materija ne spada u ustavnu, već a priori zakonsku materiju. Na osnovu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Ustav može utvrditi samo da lokalna vlast mora biti organizovana po principima demokratičnosti i reprezentacije koja znači obavezu postojanja predstavničkog organa a ne da zakiva jedan model kao jedini i obavezna. Aranžmani organizacije lokalne vlasti moraju biti fleksibilni i važan činilac autonomije lokalne vlasti jeste izbor najoptimalnijih modela vlasti.

Sa druge strane uvođenje ovakvog rešenja ustavom posle samo dve godine postojanja direktno biranog gradonačelnika (predsednika opštine) bez ikakve ozbiljne studije efekata rada i izvora problema, ozbiljno govori o veoma slabim razvojnim potencijalima političke (partijske) elite u Srbiji koja želi apsolutnu partijsku kontrolu kadrova i ne dopušta veći uticaj građana na procese.

Zakonom o lokalnoj samoupravi su predviđene nove institucije kao što su građanski branilac (*ombudsman*), *gradski menadžer* i *glavni arhitekta*. Ova tri instituta nisu obavezna već su fakultativna, opciona pa opštine odnosno gradovi mogu autonomno odlučivati da li će ih uvesti. Ukoliko se za to odluče potrebno je statutima i drugim opštim aktima bliže urediti njihov položaj i funkciju.

**Građanski branilac (*ombudsman*)** štiti kolektivna i individualna prava i interese građana. Jedna broj opština je izabrao ovaj organ ali je kratko vreme za procenu kvaliteta

i efekata njihovog rada. U jesen 2005. godine je donet i Zakon o zaštitniku građana u Parlamentu Srbije. Ono što je i sada očigledno je da nije obezbeđena finansijska nezavisnost lokalnih ombudsmana, niti se ombudsmani povezuju u funkcionalni sistem.

**Gradski menadžer** kreira projekte kojima se podstiče lokalni ekonomski razvoj i podstiče preduzetništvo. Posao menadžera je privlačenje kapitala, stvaranje i realizacija privatno javnih partnerstava i iniciranje izmene i dopune propisa koji otežavaju realizaciju poslovnih inicijativa. U Srbiji se posao menadžera ograničava na ekonomski razvoj dok se deo poslova kreiranja i upravljanja administracijom drži dalje od njih. Jedan od narednih koraka u reformi može biti i postavljanje menadžera na poziciju sadašnjeg načelnika što je slučaj u svim uporednim sistemima u svetu. U narednom periodu treba obezbediti školovanje menadžera jer ovo je pre svega profesionalna pozicija.

Posao **glavnog arhitekte** (glavni urbanista), je borba za kvalitetan urbani prostor, rešavanje problema divlje parcelizacije i gradnje, uključivanje građana u odlučivanje u ovu izuzetno osetljivu oblast koja je po pravilu praćena zatvorenim krugovima odlučivanja i korupcijom.

U Srbiji još uvek ne postoji praksa praćenja kvaliteta i načina rada ovog (ali i drugih instituta). Neke nevladine organizacije ili SKGO povremeno, kao deo nekog projekta, naprave analizu nekih aspekata rada ali za ove institute je od profesionalnog a za društvo od razvojnog interesa da se prati način rada, izazovi, problemi i način njihovog rešavanja, da se podstiče razmena iskustava kao i korigovanje i usavršavanje sistema.

### **Nadležnosti lokalnih vlasti i stepen samostalnosti**

Ključni zakonski i normativni okvir koji reguliše rad lokalnih organa je Zakon o lokalnoj samoupravi koji je Skupština Srbije usvojila 2002. kao i statuti lokalnih vlasti doneti u skladu sa ovim Zakonom. Decentralizacija vlasti ovim Zakonom tek je inicirana budući da Srbiji tek predstoji Ustavna reforma koja bi trebala problem decentralizacije vlasti razrešavati kroz poznate i priznate sadržaje i forme dekoncentracije, delegacije i devolucije vlasti.

Zakon o lokalnoj samoupravi je obezbedio dosta široku izvornu nadležnost lokalnim vlastima. Lokalne vlasti imaju klasičan krug nadležnosti koji postoji i u evropskim zemljama. Tako su nadležnosti opština: komunalne usluge (dovod električne energije, gasa, vode, kanalizacija, čišćenje i deponovanje smeća), lokalni saobraćaj, putevi, vozila i signalizacija, urbanizacija i gradnja, stanovanje, briga za decu, osnovne škole, primarna zdravstvena zaštita, socijalne usluge, kultura, informisanje, sport, rekreacija, zelene površine, ekologija, podsticanje ekonomskog razvoja itd.

Deo procesa koji nije završen je prenošenje, drugim sektorskim zakonima, tih nadležnosti sa republičkih na lokalne vlasti. Za mnoge oblasti se smatra da bi „nagla decentralizacija“ bila loša, pa se ide na postepeno prenošenje poslova i podizanje kapaciteta lokalnih vlasti. S obzirom da država jako malo radi na podizanju kapaciteta lokalnih vlasti, nameće se zaključak da nije preterano zainteresovana za taj proces i da u pozadini ove pasivnosti stoji želja republičkih vlasti (Vlade i Ministarstava) da čuvaju uticaj i moć i da kontrolišu novac koji ide uz ove nadležnosti i poslove.

Nadležnosti iz oblasti osnovnog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite i socijalne

zaštite postojeći Zakon o lokalnoj samoupravi definiše kao izvorne za lokalne vlasti pa ih je neophodno brže i efikasnije prenositi na lokalne vlasti. U oblasti socijalne delatnosti i pored dva ambiciozna projekta realizovana posle 2000 godine (DFID „Reforma socijalne politike“ i WB i Ministarstvo za socijalne poslove „Strategija smanjivanja siromaštva“) decentralizacija nije daleko odmakla. I pored opravdanog insistiranja na postepenosti u prenošenju poslova na lokalne vlasti, preduzete promene su veoma skromne.

Zakon o osnovnom obrazovanju je preneo deo nadležnosti na lokalnu samoupravu (osnivanje škola, upravljanje u smislu izbora školskih odbora i direktora, materijalno održavanje, alternativni obrazovni programi) ali ne i plate nastavniciima. Zakon o zdravstvenoj zaštiti je usvojen krajem 2005. godine i prenosi na opštine formiranje i održavanje domova zdravlja (na gradove bolničke centre) ali je i ovde finansiranje zdravstvenih radnika ostalo u nadležnosti Republike. Zakon o zdravstveom osiguranju je zadržao centralizovan sistem finansiranja.

Naredni reformski korak, bi bio prenošenje plata zaposelnih u ove pomenute tri delatnosti na opštine, uz obavezu da se nerazvijene opštine pomognu preko Fonda za ujednačavanje, čime bi država svim zaposlenim u datoj struci garantovala minimum plata. Na ovaj način se prenošenjem nadležnosti, finansija i upravljanja sistemom, dosledno realizuje decentralizacija

Postojeći zakoni u oblasti *urbanizma* kao i *zaštite životne sredine* (usvojena su mnoga nova rešenja) podrazumeva aktivno uključivanje javnosti (posebno stručne ali i šire javnosti) na lokalnom nivou. Lokalne vlasti još nisu do kraja svesne te činjenice tako da je jedan od najvećih problema nekažnjeno kršenje zakona. Ova oblast je veoma važna za normalno funkcionisanje lokalne zajednice i sada je izvor mnogih problema. Neki od njih su: divlja parcelizacija i gradnja, monopol određenih političko stručnih centara moći, korupcija, neracionalno trošenje sredstava, formalizovano oglašavanje koje nije dovoljno ni za adekvantno upoznavanje i stručne javnosti a kamo li običnih građana o dokumentima i projektima koji se predlažu, o njihovim posledicama, a skoro nikada se daju alternative o kojima se građani mogu izjasniti itd.

Modernizacija rada u ovoj oblasti podrazumeva obezbeđivanje veće javnosti rada, dosledno sprovođenje zakona, uvođenje sistema kazni za prestupnike (uz oduzimanje licenci onima koji učestvuju u projektima divlje gradnje itd), profesionalizacija i uključivanje konkurencije u izradu prostornih i urbanističkih planova i u njihovu realizaciju itd.

**Bezbednost** još uvek nije prenet na opštine i uz razne izgovore se odlaže formiranje lokalne policije. Ona bi održavala javni red i mir, intervelisala pri iseljavanju ili rušenju bespravno izgrađenih objekata što bi omogućilo veću efikasnost i efektivnost rada lokalnih organa vlasti i svakako smanjilo kršenje zakona.

### ***Realizacija komunalnih usluga***

Komunalne delatnosti su izuzetno bitno polje delatnosti lokalnih vlasti i njih po pravilu monopolski obavljaju JKP. U Srbiji je proces reformi ovih preduzeća ograničen na izvesne organizacione promene, ulaganje u infrastrukturu dok je proces privatizacije i stvaranja konkurencije u obezbeđivanju ovih usluga odlagan. Ova dimenzija reforme je od velikog značaja i zahteva zakonske promene.

Jedan od donetih zakona u ovoj oblasti je **Zakon o javnim nabavkama** je uveo standarde i procedure u ovu proces nabavki čime je značajno smanjen prostor za moguću korupciju. I pored toga, korupcija u Srbiji spada u izuzetno visoke i veliki je balast razvoju sistema. Vlasti bi mogle u daleko većoj meri da afirmišu dobre primere, da daju primere zloupotreba, analiziraju mogućnosti stvaranja rupa u zakonu i da pomognu ozdravljanju sistema u celini.

Lokalne vlasti imaju mogućnost da deo svojih poslova prenesu i na privatne firme i agencije (putem konkursa) što je uređeno **zakonom o koncesijama**. Problem koji se javlja je da je osnovni subjekt davanja i odobravanja koncesija Vlada Srbije preko Agencije za imovinu, dok su lokalne vlasti pomenute tek kao subjekti koji mogu pokrenuti inicijativu za davanje koncesije. U tom smislu je bitno korigovati ova rešenja i omogućiti lokalnim vlastima da same daju koncesije.

Od velike važnosti je podići kapacitet lokalnih vlasti da prate kvalitet realizacije ovih poslova, uz puno poštovanje profesionalnih i stručnih standarda i zakonitosti. Osnova ovih procesa je saradnja lokalnih i republičkih vlasti, saradnja sa strukovnim i profesionalnim agencijama i udruženjima radi utvrđivanja standarda za svaku od ovih oblasti i stalno praćenje efekata ovih delatnosti s obzirom na potrebe građana. Jedna od važnih delatnosti u budućnosti će svakako biti i obuka lokalnih vlasti za kreiranja i sklapanja kvalitetnih, potpunih **ugovora** kojima se opština i građani štite od mogućih rizika i problema već viđenih u tranzicionim zemljama (nedovoljno preciziranje kvaliteta usluga, cena, zloupotreba monopolske pozicije itd).

**Podsticanje ekonomskog razvoja** spada u nove funkcije savremenih lokalnih vlasti za koje je u Srbiji neophodno povećati autonomiju i podići preduzetničke potencijale.

U svim opštinama u Srbiji su kriza i zastoj u razvoju ekonomije i iz nje proizašla nezaposlenost, identifikovani kao osnovni problemi. Smatra se da bi pokretanje ekonomije direktno i indirektno rešilo ili olakšalo rešavanje najvećih socijalnih problema u opštinama i društvu uopšte. U ovoj oblasti se opštini nameće uloga lidera koji povezuje i koordinira rad Agencije za mala i srednja preduzeća, Zavoda za zapošljavanje, Agencije za preduzetništvo i za pokretanje novog biznisa (Inkubator biznis centar, lokalne banke, garantni fondovi, savetodavni centri itd).

Pretpostavke da bi lokalna vlast u Srbiji uspešno podstiče ekonomski razvoj i time efikasno rešava veliki broj socijalnih i drugih problema u sistemskom smislu su povećavanje kruga nadležnosti opština, vraćanje svojine, jačanje finansijske autonomije kao i razvoj menadžerijalnih i preduzetničkih veština.

Jedan broj opština je uspeo čak i u ovom sistemu, da kreira ambijent privlačan za investicije, pokazujući veliki organizacioni, menadžerijalni i preduzetnički potencijal. Od 2006 godine veliki broj međunarodnih projekata se fokusira upravo na ovu važnu oblast rada lokalnih vlasti.

## Svojina i lokalne finansije

Lokalnim vlastima je 1995. godine, Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije, oduzeta sva imovina bez obrazloženja i bez ikakvog obeštećenja - proglašena je svojinom Republike Srbije. Uspostavljen je centralizovan sistem upravljanja imovinom koju koriste gradovi i opštine. Lokalnim vlastima je ostavljeno pravo korišćenja imovine, ograničeno im je raspolaganje ali su im ostavljene sve obaveze pokrivanja troškova tekućeg i investicionog održavanja.

Po važećem režimu lokalne vlasti za svaki akt raspolaganja imovinom (pribavljanje, otuđenje, prenos prava korišćenja, uspostavljanje hipoteke, davanje u zakup ili raskid zakupa) moraju da pribave saglasnost Republičke Direkcije za imovinu. Direkcija, po pravilu, na te zahteve ne odgovara i procedura traje jako dugo tako da skoro 70% svih zahteva lokalnih vlasti ostaje nerešeno a na rešavanje se u proseku čeka 3 godine i 10 meseci. Ovaj način rada blokira elementarno funkcionisanje lokalnih vlasti i stalni je izvor konflikata, neracionalnosti i neefikasnosti. Bez svojine, lokalne vlasti ne mogu efikasno obavljati svoje poslove, a posebno ne mogu podsticati ekonomski razvoj, privlačiti investicije i pomoći otvaranju novih radnih mesta, što su razvojni prioriteti Srbije i najvažnija potreba građana.

2005. godine je napravljena studija kojom je izračunata i finansijska šteta koju je društvo imalo jer opština nije vlasnik imovine, gubitkom direktnih investicija i propadanjem brojnih razvojnih projekata. Na osnovu tih proračuna, ne računajući gubitke po osnovu nerealizovanih investicija (koji su najveći), ovaj sistem je doveo do gubitaka vrednih oko 1,3 milijardi EUR-a i više hiljada radnih mesta a svaka naredna godina donosi najmanje po 103 miliona EUR-a gubitaka. U Srbiji, u kojoj je preko trećine stanovnika nezaposleno i 70% stanovništva živi na rubu siromaštva ovi razlozi nisu jači od želje političara za uticajem tako da je vraćanje imovine lokalnim vlastima još uvek neizvesno.

Jednini korak napred je što je novi Ustav odredio da lokalne vlasti imaju svojinu dok je način vraćanja svojine ostao neodređen.

Zakon o imovini lokalne vlasti (nacrt urađen u leto 2004. godine a tek je u decembru 2005. ušao u skupštinsku proceduru i na listi je čekanja i tokom 2007), bi obezbedio lokalnim vlastima neophodne instrumente za uspešnu realizaciju svojih nadležnosti i poslova i dao šansu da one postanu važni motori razvoja. Njime bi se konačno uveo red uspostavljen javnih registara imovine i pojačala odgovornost u raspolaganje imovinom jer Zakon uvodi obavezu javnog nadmetanja pri prometu imovinom i detaljnu budžetsku kontrolu.

Pitanje **finansijske decentralizacije** je važan deo reformi, jačanja i afirmacije lokalnih vlasti i demokratizacije celog sistema. Tokom 2005 godine je, uz aktivno učešće Ministarstva za finansije, Ministarstvo za obrazovanje, SKGO i predstavnika lokalnih vlasti, međunarodnih fondacija (SLGRP), stranih i domaćih stručnjaka, pripremljen Nacrt Zakona o lokalnim finansijama koji je u julu 2006 usvojen..

Ovaj zakon obezbeđuje lokalnim vlastima veću finansijsku autonomiju jer im se obezbeđuju izvorni prihodi, pravo da utvrđuju stope i da samostalno ubiraju ova sredstva. S druge strane, zakon objektivizira i uvodi važne standarde pravednosti u raspodelu sistema državnih davanja kao drugog izvora lokalnih budžeta jer Zakon precizno uređuje visinu državnih davanja, visinu Fonda za ujednačavanje kao i kriterijume po kojima se ova

sredstva raspodeljuju. Na ovaj način se onemogućava politizacija, volutarizam u raspodeli i ukida se suštinska finansijska zavisnost lokalnih od centralne vlasti, što je jedan od važnih standarda za koje se zalaže Evropska unija. Na ovaj način se potencijalno uklanja jedna od najvećih prepreka jačanja funkcionalnih potencijala lokalnih vlasti i otvara mogućnost da lokalne vlasti mogu i finansirati realizaciju prenetih nadležnosti .

### **Lokalna administracija i upravljanje**

U Srbiji opštine sa manje od 50 000 stanovnika imaju jedinstvenu administraciju. Veće opštine i gradovi imaju složenu organizaciju uprave sastavljenih od više organizacionih jedinica ( sekretarijata, odeljenja). Te organizacione jedinice su specijalizovane za određenu oblast rada i poslova lokalnih vlasti: lokalni privredni razvoj i finansije, obrazovanje, zdravlje, socijalna zaštita, dečija zaštita (ne retko pod jednim nazivom društvene delatnosti), zatim komunalni poslovi, prostorno planiranje, urbanizam i gradnja, kultura, informisanje, sport i rekreacija, rad sa Mesnim zajednicama itd.

Petnaest godina centralističkog i autoritarnog sistema je službenike sveo na puke izvršioce slova zakona. Siromašenje društava, slabe plate, nikakvo usavršavanje i izostanak ulaganja u profesionalne obuke i treninge, doveli su do pada kvaliteta rada administracije na svim, a pogotovu na lokalnom nivou. Analize stanja administracije lokalnih vlasti rađene posle 2000 godine, uglavnom u pripremi međunarodnih projekata, ukazuju na brojne slabosti lokalne administracije. Jedna od najčešćih problema je neadekvatna obrazovna i profesionalna struktura zaposlenih, nedovoljan broj zaposlenih, nedovoljna obučenost veštinama koje traži moderna administracija i ovi problemi su u unutrašnjosti i malim mestima još naglašeniji.

Primanje na posao, celokupan način rada (arhaičan, automatiziran, nekreativan i nemotivišući), napredovanje u struci (relativno slaba pokretljivost), otpuštanje sa posla itd. ukazuju na zastareli sistem u kome je politička podobnost veoma značajan činilac dok profesionalni kriterijumi nisu od presudne važnosti. Plate u javnom sektoru su po pravilu niske, ne postoji nagrađivanja prema radu, niti postoji rizik od gubljenja posla zbog nerada.

Reforma u ovoj oblasti tek treba da razvija sve činioce moderne, demokraske, efikasne administracije, da vrati profesionalne standarde u struku i u većoj meri razvija svest o vlasti i administraciji kao uslužnom servisu građana.

Veoma je važno da sistem afirmiše strateško planiranje i upravljanje, da afirmiše profesionalne vrednosti i odvoji sferu politike i administracije, da obezbedi dignitet profesije i zaštiti struku od političkih uticaja, zaštiti građane od arogancije i ćutanja birokratije, da uvede i dalje afirmiše vrednosti timskog rada, sistem stalnog praćenja efekata i kvaliteta rada (permanentna evaluacija) i učenja na iskustvima. Posle 2000 godine je pokrenut proces obuka i treninga i na lokalnom nivou koji su dali odlične rezultate i razvili svest da obuke moraju postati stalni način rada.

Jedan broj opština je napravio pionirsku reformu opštinske administracije, povezao je sve službe informacionim sistemom, napravio kvalitetne baze podataka, uveo softverske pakete koji prate sve delova procesa rada, napravio one stop shop, call centar i uveo principe modernog menadžmenta u rad administracije. Ove opštine liče na moderne evropske

opštine jer redovno mere potrebe stanovnika, kreiraju usluge prema tim potrebama, razvijaju timski način rada opštinske administracije i zaposlenih u javno komunalnim preduzećima, razvijaju misije, fokusiraju se na rezultate, stalno prate efekte rada i uvode neke od činilaca nagrađivanja prema radu. Neke od tih pionirskih lokalnih vlasti su opštine Inđija, Paraćin, Zrenjanin, Kikinda, delimično gradovi Beograd i Novi Sad itd.

Građani lakše dolaze do informacija (web stranice, brošure, letci), do dokumenata (čak se ponegde dostavljaju na kuću), brže im se rešavaju predmeti (imaju uvid u stepen rešenosti predmeta, meri se i stalno skraćuje brzina a podiže kvalitet rešavanja predmeta), lakše prijavljuju izostanak ili slab kvalitet usluge (call centri), često se građani pitaju da ocene kvalitet usluga, da daju sugestije, naprave prioritete itd. Ipak, ovo su svetli primeri liderskih opština koje većina lokalnih vlasti u Srbiji treba tek da sustigne.

### ***Upravljanje administracijom***

**Načelnik uprave** koordinira i upravlja radom celokupne administracije i u tesnoj je saradnji sa načelnicima koji vode pojedinačne sekretarijate (odeljenja). Načelnik je postavljen od strane gradonačelnika, uz saglasnost skupštine. Nadležnosti ovog funkcionera se nisu suštinski menjale još iz 1980-tih godina tako da nije promenjena logika starog sistema u kome država i administracija realizuju vlast nad građanima, stavljajući ih u podređenu i zavisnu poziciju a načelnik je neposredni realizator ovih aktivnosti. Prema zakonu, načelnik uprave mora biti pravnik, imati položen državni ispit i pet godina iskustva. Osnovni posao mu je da upravlja opštinskom upravom (administracijom), postavlja šefove departmana (sekretarijata), suspenduje zaposlene, razvija internu organizaciju uz odobrenje gradonačelnika i konačno podnosi izveštaj skupštini i gradonačelniku

U Srbiji se još uvek na načelnika gleda na tradicionalan način, on se iz prevaziđene pravničke perspektive fokusira na izvršavanje slova zakona i realizaciju odluka. U modernim sistemima lokalne vlasti ovaj funkcioner bi trebalo da preuzme čitav niz novih aktivnosti modernog upravljanja. Za sada zakonska rešenja ne postavljaju zahtev da načelnik uprave poseduje i razvija set veština koje su neophodne za rad moderne izvršne vlasti. U daljoj evoluciji sistema se otvara mogućnost da menadžer preuzme i ovu funkciju i to bi zahtevalo i posebnu pripremu stručnjaka za ove poslove. U suštini, čak i da se ne objedine ove dve pozicije (u uporednim sistemima pozicija menadžera ih objedinjava), našem sistemu predstoji promena lokalne administracije i načina upravljanja njome od filozofije vladanja i relizacije vlasti nad građanima prema razvijanju uprave i administracije kao servisa građana sa razvojem veština modernog upravljanju i menadžmenta.

U Srbiji ne postoje specijalizovani i dovoljno razvijeni programi obuke za **javnu upravu i upravljanje** u lokalnoj vlasti koje opremaju studente i stručnjake setom ovih važnih veština. Dugotrajniji deo reformi se tiče obrazovanja profesionalaca za rad u lokalnoj vlasti kao i obuke političara za saradnju i timski rade sa profesionalcima.

### **Participacija građana i lokalne zajednice u rad lokalnih vlasti**

Uključivanje građana u rad opština i gradova je veoma slabo i ne podstiče se dovoljno. Građani su marginalizovani i njihov direktan uticaj na vlast je zanemarljiv. Iako su Zakonom i opštinskim aktima predviđeni mehanizmi uticaja građana na

donošenje odluka putem građanskih inicijativa, referenduma i zborova građana, oni se vrlo retko koriste u praksi. Razlozi su delimično u tome što svi ovi oblici imaju samo savetodavni karakter, odluke ne obavezuju skupštinu pa time i nemaju neku moć uticaja. Pored toga, opštinski funkcioneri i opštinska administracija nemaju razvijenu strategiju uvećavanja i podizanja kvaliteta građanske participacije (bolje informisanje, stalna kontrola kvaliteta usluga i predlozi i inicijative građana) kao pretpostavku kvalitetnijeg rada i upravljanja. Građani su, sa druge strane, ophrvani egzistencijalnim problemima i ne vide u opštini mesto gde se mogu naći rešenja za njihove probleme. Tako građani i opštinske vlasti ostaju udaljene i suprotstavljene strane, sa podvojenim potrebama i interesima.

Veliki broj međunarodnih projekata koji se realizuju od 2000 godine, insistira da osnov izrade projekta bude analiza potreba građana i uže grupe korisnika (users groups, final beneficiaries), što pomaže izgradnji nove demokratske kulture lokalnih vlasti. SKGO, brojne NVO itd. rade na kreiranju treninga i obuke za uključivanje građana u procese odlučivanja, u proces pružanja usluga uključujući i povećavanje stepena uticaja građana na konačni izgled i kvalitet tih usluga.

## PREPORUKE

Do 2007. su se nametnula kao najbitnija pitanja razvoja sistema i dalje reforme lokalne samouprave: način organizacije lokalne vlasti, pozicija izvršnih organa i tip (način) lokalnih izbora, pitanje teritorijalne organizacije, reforme administracije, vraćanja imovine, finansija, pružanja usluga itd.

U tom smislu je neophodno doneti još neke zakone kojima bi se dogradio sistem. Neki od najvažnijih su: **Zakon o teritorijalnoj organizaciji**, **Zakon o regionima**, **Zakon o gradovima** i **Zakon o glavnom gradu** kojima bi se kreirala i razvila mreža raznih nivoa lokalne vlasti (opština, grad, region). Kako reforma opština verovatno neće ići u pravcu njihovog radikalnog smanjevanja (takva reforma bi bila veoma skupa) neophodno je afirmisati MZ ili kvart kao oblik neposrednog uključivanja građana u rešavanje važnih pitanja zajednice.

Mreža nivoa lokalne vlasti pored opština treba da bude obogaćena, gradovima i regionima. Okrug kao detaširana centralna vlast treba da bude ukinut. Pored toga, moguće je formirati veći broj gradova, imajući u vidu da je grad do sada manje više izjednačen sa opštinama. Grad Beograd se može, kako to pokazuje model Zakona o Beogradu urađen 2006. godine, formirati kao metropolitenski region.

Za demokratizaciju političkih odnosa i političke kulture, od velikog značaja je stalna dorada **Zakona o izborima** i podizanje političke kulture predstavljanja.

U pogledu **organizacije lokalne vlasti** ispostavilo se kao bitno pitanje pozicija izvršnog organa. Treba imati u vidu da je model slabog gradonačelnika, na koji nas vraća Ustav, pokazao brojne funkcionalne slabosti u ovim vremenima u kojima je aktivizam izvršne vlasti (pre svega gradonačelnika i menadžera) veoma važan preduzetnički potencijal i bilo bi šteta lišiti se ovih razvojnih podsticaja.

Direktno birani gradonačelnik predstavlja preduzetnički i razvojni institut lokalne vlasti. Veliki broj zemalja u svetu ga je preuzeo imajući u vidu brojne studije i merenja koje su utvrdile veliki potencijal ovog instituta i veliku komparativnu razvojnu prednost lokalnih vlasti koje imaju ovaj model. Savet Evrope je preporučio direktno biranog gradonačelnika kao institut dobre prakse lokalnih vlasti Evrope.

U tom smislu neophodno je izbaciti član 191 stav 4 Ustava kojim se daje pravo skupštini da odlučuje o izvršnom organu. Ukoliko promena ovog člana ne bude moguća novim Zakonom o lokalnoj samoupravi treba omogućiti skupštinama opština da odluče koji model će imati: slabog ili jakog gradonačelnika. Model jakog gradonačelnika treba korigovati ukidanjem opštinskog veća i restriktivnim uređivanjem uslova za opoziv gradonačelnika.

U Srbiji se za sad posao **gradskog i opštinskog menadžera** ograničava na ekonomski razvoj dok se deo poslova kreiranja i upravljanja administracijom drži dalje od njih. Jedan od narednih koraka u reformi može biti porširivanje poslova menadžera na upravljanje administracijom što objektivno znači postavljanje menadžera na poziciju sadašnjeg načelnika. Svuda u svetu menadžer obavlja sve tri funkcije (podsticanje ekonomskog razvoja, koordiniranje rada administracije, kreiranje projekata i finansije). U narednom periodu treba obezbediti dobre fakultete za obrazovanje menadžera jer ovo je pre svega profesionalna pozicija a potom obezbeđivanje stalnih treninga, obuka, razmene iskustava između njih kao i međunarodno uključivanje u rad menadžera u drugim zemljama (bogato iskustvo i aktivnosti ICMA).

U oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne delatnosti i brizi o deci, treba obezbediti veći krug nadležnosti, veću upravnu autonomiju (izbor upravnih organa) i odgovarajuće finansije neophodne za realizaciju tih poslova.

**Zakon o lokalnoj policiji** kao bitan i odložen posao bi obezbedio efikasnije obavljanje poslova održavanja javnog reda i mira, intervencija pri iseljavanju, rušenju bespravno izgrađenih objekata itd.

Proces modernizacije lokalne administracije i regulisanje rada lokalnih službenika je veoma bitno za funkcionalniji rad lokalnih vlasti. U tom kontekstu je neophodno doneti novi **Zakon o lokalnoj upravi (administraciji) i Zakon o lokalnim službenicima**. Ovim rešenjima treba, kao i u odgovarajućim, a već donetim zakonima za državnu upravu i državne službenike, obezbediti standarde moderne administracije. Ovi standardi se tiču podelu političkih od profesionalnih pozicija, uvođenje neutralnosti administracije i onemogućiti otpuštanje ili zapošljavanje prema političkoj podobnosti. Standardi bi uveli zapošljavanje prema kvalitetu, napredovanje po zaslugama i efektima rada („merit sistem“), obavezu stalnog merenja efekata rada, utvrđivanje standarda za svaku oblast, nagrađivanja prema radu ali i liberalniji odnos ka otpuštanju službenika koji pokazuju slabije rezultate ili su skloni disciplinskim prekršajima itd.

Ova rešenja bi uredila obaveza i pravo službenika na usavršavanja, obuke, treninge, uveli bi se moderni principi horizontalne i vertikalne pokretljivosti kadrova. Za podizanje kvaliteta rada administracije i bolji kvalitet i efikasnost njihovog rada bitno je da se usvoji pravilo „ćutanje administracije“. Na taj način se onemogućava da pasivnost administracije

ide na štetu građana kao zainteresovane strane i ovim principom ćutanje administracije znači prihvatanje.

Uvođenje *elektronske vlasti* (uprave, administracije) je važan deo procesa demokratizacije koji između ostalog znači veću transparentnost rada lokalnih vlasti, veću dostupnost svih podataka i usluga građanima kao i bolji kvalitet rada lokalnih vlasti uopšte.

U Srbiji se još uvek na *načelnika* gleda na tradicionalan način, on se iz prevaziđene pravničke perspektive fokusira na izvršavanje slova zakona i realizaciju odluka. U modernim sistemima lokalne vlasti ovaj funkcioner bi trebalo da preuzme čitav niz novih aktivnosti modernog upravljanja. Za sada zakonska rešenja ne postavljaju zahtev da načelnik uprave poseduje i razvija set veština koje su neophodne za rad moderne izvršne vlasti. U daljoj evoluciji sistema se otvara mogućnost, koja je već pomenuta, da menadžer preuzme i ovu funkciju i to bi zahtevalo i posebnu pripremu stručnjaka za ove poslove. U suštini, čak i da se ne objedine ove dve pozicije (u uporednim sistemima pozicija menadžera ih objedinjava), našem sistemu predstoji promena lokalne administracije i načina upravljanja njome *od filozofije vladanja i realizacije vlasti nad građanima* prema razvijanju *uprave i administracije kao servisa građana* sa razvojem veština modernog upravljanju i menadžmenta.

*Zakon o ombudsmanu* koji treba da doradi jedinstveno funkcionisanje sistema ombudsmana i verovatno obezbedi centralno finansiranje lokalnih ombudsmana radi njihove veće nezavisnosti. Sistem zakona kojima se obezbeđuje kvalitetan i profesionalan rad sudova (pravna država) i adekvatno i efikasno sankcioniše kršenja zakona je od izuzetnog značaja za sprovođenje reformi i u ovoj oblasti.

#### ***Svojina lokalnih vlasti i finansije***

Novi Ustav uvodi kategoriju imovine lokalnih vlasti. Neophodno je usvojiti Zakon o imovini lokalne vlasti koji lokalnim vlastima daje šansu da postanu važni motori razvoja. Njime bi se konačno uveo red uspostavljanjem javnih registara imovine i pojačala odgovornost u raspolaganju imovinom jer Zakon uvodi obavezu javnog nadmetanja pri prometu imovinom i detaljnu budžetsku kontrolu.

Usvojeni *Zakon o finansiranju lokalne samouprave* treba primenjivati, pažljivo pratiti njegove efekte i praviti neophodne korekcije.

#### ***Pružanje usluga i koncesije***

U oblasti pružanja usluga naredni korak je otvaranja procesa privatizacije jednog broja JKP što treba osmisлити strategijom reforme. Druga dimenzija modernizacije je otvaranje procesa konkurencije privatnog i javnog sektora u pružanju usluga (putem konkursa). Ovo je bitno kako u oblasti komunalnih poslova tako i u drugim oblastima (socijalna pomoć, primarna zdravstvena zaštita, vrtići, škole itd).

Veoma je bitno korigovati rešenja *Zakona o koncesijama* i omogućiti lokalnim vlastima da same daju koncesije. Preduslov ovih korekcija je vraćanje imovine lokalnim vlastima.

(Footnotes)

1 Mešovita znači da svaka federalna država (u SAD I Kanadi) i region (u Velikoj Britaniji) ima različit broj nivoa lokalne vlasti.

2 Mešovite promene lokalnih funkcija i nadležnosti znači da su neke nadležnosti porasle a da su druge smanjene.



Prof. Dr **Jovan Komšić**  
Department for European Economics and Business, Novi Sad  
Faculty of Economics, Subotica

## **DECENTRALISATION AND REGIONALISATION IN THE PROGRAMMES OF RELEVANT POLITICAL PARTIES IN SERBIA**

### *S U M M A R Y*

#### **1/ *Initiatives ( 2003 to 2006) – Constitution of Serbia – European Standards***

Initiatives of political parties (Democratic Party and Democratic Party of Serbia), as well as models of leading institutions (President of Serbia and Government of Serbia) in the period since 2003 until the adoption of the new Constitution in November 2006, gave us ground to conclude that there were many more conceptual similarities in the implementation of European logics and the model of regionalisation of the state, than fundamental differences in determining the character of decentralisation and the role of autonomies in a democratic Serbia.

To our regret, after November 2006, being faced with the new constitutional solutions on the territorial organisation of power, we cannot help having an impression that some key concepts from the corpus of initiated solutions for a provincial (Vojvodina) autonomy, and among them some basic European principles and manners of regionalisation were the very “merchandise to bargain with” in achieving an inter-party consensus. All that could be named a *constitutional recipe for a facade autonomy*, leading to a conclusion that “teething problems” of a still immature state and unconsolidated democracy have not been eliminated yet. Ethnocentric beliefs of political elites are still present, as well as “calculations of being in power” of those who have not yet completely renounced “monopolistic rents” or “extra-profit” from the exploitation of delusions, manipulations and fears of provincial autonomies.

At any rate, Table 1. shows what an insight could be gained if it is compared what our most influential institutions declaratively wished, what was left of those projects in the wording of the Constitution of Serbia and, finally, what it all looks like in the light of European regionalisation standards:

**Table 1.** COMPARATION OF CONSTITUTIONAL SOLUTIONS ON AUTONOMY WITH PREVIOUS DRAFT CONSTITUTIONS OF SERBIA, AS WELL AS WITH EUROPEAN STANDARDS

		<b>Model proposed by the President of Serbia (2005)</b>	<b>Model proposed by the Government of the Republic of Serbia (2005)</b>	<b>Constitution of the Republic of Serbia (2006)</b>	<b>European practice and standards (Council of Europe)</b>
1.	<b>Decentralisation type</b>	Asymmetric decentralisation	Asymmetric decentralisation	Asymmetric decentralisation	Also Asymmetric decentralisation
2.	<b>Structure of the state parliament</b>	Unicameral assembly, 250 MPs with legally defined representation of MPs from APs and towns in the national parliament	Unicameral assembly, 250 MPs without regulating representation of APs and towns in the Assembly of Serbia	Unicameral assembly, 250 MPs without regulating representation of APs and towns in the Parliament (Article 100)	Bicameral parliament in Italy and Spain. In unicameral parliaments of Portugal, Finland and Denmark, the election system provides for representation of autonomous territorial communities.
3.	<b>Local self-government system units</b>	Municipalities and towns	Municipalities, towns, city of Belgrade	Municipalities, towns, city of Belgrade (Article 189)	Municipalities, provinces, towns

4.	<b>Provincial autonomy; establishing, abolishing, merging</b>	Autonomous provinces of Vojvodina and Kosovo and Metohija; to establish new provinces, principles of acultativeness, graduality and majority consent apply	Autonomous provinces: Vojvodina and Kosovo and Metohija; establishing of new provinces in the Constitution amending procedure	Autonomous provinces: Vojvodina and Kosovo and Metohija; AP establishing, abolishing and merging in the Constitution amending procedure; proposal to be endorsed by citizens in referendum (Article 182)	There where regional authorities exist, the principle of regional self-government shall be recognised in an appropriate manner by local legislature and/or by the Constitution
5.	<b>Autonomous province territory</b>	Cannot be changed without being endorsed in a referendum by the citizens of the respective province (municipality, town)	Depends on the will of the majority in the national parliament; abolishing, merging and establishing of new regions by passing an organic law as in the constitution amendment procedure	Determined by law; cannot be changed without being endorsed in a referendum by the citizens of an AP, pursuant to the Law (Article 182)	Region borders cannot be changed without prior consulting the region, which could imply a referendum endorsement by the citizens of the region

6.	<b>Competences of autonomous provinces</b>	Original legislature, delegated competences of the Republic; wider scope of original competences ; simpler procedure of delegation of competences by the Republic	Original legislature; delegated competences by the Republic; a more restrictive approach to enumeration of original competences of provinces	No competence to pass laws; APs pursuant to the law define issues in 19 stated spheres; take care of exercising human and minority rights; decide on AP symbols; manage property of AP (Article 183); the Republic could by law delegate some issues from its scope of competences (Article 178)	Decision-making power of regional authorities could include the right to pass laws; in Italy and Spain, regions and autonomous communities, pass laws within their competences; it is possible to delegate competences; regional authorities are involved in decision-making on the national level when their competences and substantial interests are concerned.
7.	<b>Assumption of competence</b>	In favour of municipality	Not explicitly determined; contextually – in favour of the Republic	Not explicitly determined; contextually – in favour of the Republic	In favour of municipality
8.	<b>Type of autonomous power</b>	Legislative; executive; head of the Government represents the province	Legislative; executive; head of the Executive Council represents the province	No legislative power; decision-making and general acts (Article 185).	Legislative; executive; partially judicial (Spain)
9.	<b>Supreme legal act of a province</b>	Basic law; passed by the majority vote in AP assembly; control by the Constitutional Court of Serbia	Statute; comes into force after endorsement by the Assembly of Serbia by organic law	AP assembly adopts the Statute with the prior approval of the National Assembly (Article 185).	Statute

10.	<b>Bodies of autonomous province</b>	assembly; government; administrative bodies and other bodies and services	assembly; executive council; administrative bodies; ombudsman	Pursuant to the Constitution and Statute, an AP independently prescribes system of competences of its bodies and public services (Article 179)	Representative assembly; directly elected members or in a combination with the elected representatives of local self-government; executive bodies; administrative bodies
11.	<b>Protection of interests of the Republic</b>	Specific control of institutionality of AP bodies' activities performed by regular courts and the Constitutional Court of Serbia	Government of the RS can institute a proceedings before the Constitutional Court for the assessment of institutionality or legality of a provincial law prior to its coming into force; can control any other general acts of the bodies of AP	Government can institute before the Constitutional Court a proceedings for the assessment of institutionality or legality of a resolution passed by an AP prior to its becoming effective. In that case, the Constitutional Court can postpone coming into force of the contested resolution of an AP until it passes its ruling (Article 186)	Supervision means assessment of legality of work of regional authorities; control of delegated competences could also mean checking the appropriateness of decisions; administrative control ex post facto

12.	<b>Dissolving of an autonomous community assembly</b>	Not provided for	Government of the RS can propose it to the Constitutional Court provided decisions made by the Assembly or Executive Council severely violate the Constitution, or put at risk unity of the legal order	Not provided for	Suspension of regional autonomy for a limited period (in Italy); sanctions, in principle, must be based on law commensurate to the significance of interests protected and must be subject to court audit; suspension, dissolving of regional bodies only in exceptional cases
13.	<b>Financial autonomy</b>	The right of an AP (municipality and town) to property and own original revenues guaranteed, as well as free disposal of revenues within own competences; participation in a part of republic revenues (taxes and dues)	Original revenues determined by organic law; participation in part of republic revenues (taxes and dues)	AP has original revenues; type and amount of original sources determined by law; law determines participation of an AP in the part of revenues of the Republic; Budget of APV cannot be below 7% of the Budget of the Republic of Serbia, out of which three sevenths of the APV Budget are to be used to finance capital expenses (Article 184)	Resources proportionate to their competences and responsibilities, sufficient for effective carrying out of competences; free disposal of regional tax revenues, participation in state tax revenues and state funds without any conditions imposed by the state; access to capital market

14.	<b>Protection of provincial autonomy</b>	The right to an autonomy protection guaranteed; the Constitutional Court decides on violations of the status of an AP determined by the Constitution and law	AP can lodge a claim to the Constitutional Court and institute proceedings for the assessment of institutionality and legality of laws and other general acts of the Republic, as well as of a general act of local self-government unit violating the right to provincial autonomy	AP can lodge a claim to the Constitutional Court and institute proceedings for the assessment of institutionality and legality of laws and other general acts of the Republic, as well as of a general act of local self-government unit violating the right to provincial autonomy (Article 187)	Constitutional and legal guaranteeing the existence of regions; autonomy can be abolished in the same procedure as when establishing regions; right of regions to judicial protection
-----	--	--	---	---	---

**2/ Programmes of Parties on Decentralisation and Autonomies (after November 2006)**

When programme ideas of parliamentary parties on the nature of decentralisation following the adoption of the Constitution of Serbia (2006), as well as tasks of future constitutional changes are concerned, the following can be concluded:

2. 1. **Democratic Party:** On an example of the most recent definition of directions of “further decentralisation”, in accordance with possibilities “opened” by the new Constitution of Serbia, one can notice a hint of a more significant reduction of the party projections of provincial autonomy expressed until then. Compared to the DP Declaration on *Vojvodina after Changes* (2000), legislative functions of the parliament of Vojvodina are not any more desirable “in the processes of further decentralisation”. In terms of that, an explanation is needed as to why in the current version of their efforts to have a “final (!?) form of the autonomy of Vojvodina” (*For a Better Life*, 2006-2007), their previous advocating “constitutional guarantees that the autonomous status of Vojvodina cannot be changed without the consent of its citizens” (*Vojvodina after Changes*, 2000) has been removed from the list of highest-priority principles and objectives.

2. 2. **Democratic Party of Serbia:** That a negation of a positive link among the autonomy of Vojvodina, national renewal and democracy continues to exist, irrespectively of frequent amendments to a party regionalist project of the state, is proven by a paradoxical circumstance that, although persistently presented as a party of a “pronounced legalism”, the DPS obviously ignores by its latest political principles some key constitutional solutions

on territorial organization of power in Serbia. Moreover, in accordance with the assessment that “passing the new Constitution was a principal precondition for the entire change of the political and economic system”, it seems that, in relation to a reduced position of the DP, which does not go beyond current constitutional stipulations, the DPS is more inclining to possible amendments to constitutional solutions. This is particularly noticeable in the part where provincial autonomies are converted into regions as administrative and self-government units of the local self-government system.

2. 3. **G17 PLUS**: Unlike their original ideas (2003), which were against the regionalisation of Serbia granting provinces all three powers, it is stated in the party programme from 2004 that it expects the future constitutional stipulations to grant bodies of the autonomy of Vojvodina, pursuant to the Constitution of Serbia and the Basic Law of the AP Vojvodina, to exercise all three power functions – legislative, executive and judicial – in the sphere of exclusive competences of the province, as well as in spheres defined by the state of Serbia pursuant to basic laws.

2. 4. **New Serbia**: There is almost nothing in the party programme of NS on the identities of sub-state regions of Serbia and their decentralistic institutional and political recognition. In fact, the following is said: “With regard to state organisation, we advocate a cheap, decentralised state. The basic form of decentralisation is economically independent local self-government. We are against the federalisation of Serbia, as well as the separation endangering foundations of sovereignty and territorial integrity of the state. ”

2. 5. **Liberal Democratic Party**: From a doctrinarian perspective, with its programme text “*Serbia is in a Hurry*”, the LDP managed to derive in a specific and basically a consequential way the idea of decentralisation and autonomies from a modern philosophical and political of a free society and citizen and not from a nineteenth-century (*piemontesimo*) perspective of a sovereign national state. In that sense, the following is stated in the LDP Programme: “citizens of Vojvodina should freely decide on Vojvodina. We believe in those solutions, as they are to be given by people who, through their efforts, have made Vojvodina the best part of Serbia. That is why we care for that part of Serbia, we want even better conditions for those living there. Citizens of Vojvodina should have the executive, legislative and judicial power in order to influence their own lives”.

2. 6. **Socialist Party of Serbia**: *The Programme Declaration* of the SPS Seventh Congress (December 2006) confirms the continuity of the views of the 1992 party programme - “... against any dissolution of the country by ethnic and regional standards as that means atomizing and grinding the state”. In that sense, the entire chapter of the Declaration dealing with Vojvodina “... warns that today there are serious attempts in Vojvodina to revive autonomist and separatist aspirations and advocating regionalization, encouraging inter-ethnic conflicts... Promoters of such a destructive policy try to replace the autonomy with a quasi-statal status”, says the latest SPS programme.

2. 7. **Serbian Radical Party**: In its officially still unchanged party programme from 1996, this party “... advocates abolishing the autonomy of Vojvodina and Kosovo and Metohija...”, and it is aganist “any special territorial statuses”. However, instead of demonstrating such a care for “the unity of nation and state”, it is noticeable that by participating in elections for the parliament of Vojvodina (2000 and 2004), and giving an unreserved support to the text of the new Constitution of Serbia (2006) Radicals, in fact, opened the door ajar, through which, in case of peace and stability of political and

economic conditions on Serbia's path to Europe, within a foreseeable period, it is possible to have a hint of their programme recognition of a functionality of a form of the autonomy of Vojvodina.

2. 8. **Alliance of the Hungarians of Vojvodina:** As democracy implies the “respect of diversities”, AHV insists on the platform of autonomy made up of three constitutive elements: a) right to internal self-determination and principle of security; b) creation of an autonomy of the Hungarians of Vojvodina and c) support of reintroducing the actual autonomy in Vojvodina”. In their programme, as well as in the offered “Agreement on Political and Legal Frameworks of the Self-

Government of Vojvodina and National Minorities Living in Vojvodina” (1999), the key principles for the realization of these objectives are: principle of decentralization and subsidiarity, whereas the institutional forms are – personal autonomy and regional self-government.

Finally, in the eve of the referendum on the new Constitution of Serbia in 2006, AHV in its public address stressed “that we will continue our political struggle in order to attain solutions guaranteeing implementation of the interests of the Hungarian community in Vojvodina and its members. We will proceed with our endeavours by means of parliamentary democracy both in case of a failed referendum, which would put us back at the negotiating table and in case of the adoption of proposals, which would be seen by us as a partial progress and by no means as a solution we could unreservedly accept as final”.

2. 9. **League of Social-Democrats of Vojvodina:** In the context of defining Vojvodina as: a) *autonomous* b) *civic* and c) *European*, current political priorities of LSV are explained in the following way:: “The League of Social-Democrats of Vojvodina does not renounce the spirit, essence and content of a document *The Republic of Vojvodina*, but, wanting to avoid it being chained in terminology traps, it insists on a clear defining of the content of that notion, being: the legislative, executive and judicial power, property of Vojvodina and original revenues and the right to pass independently its constitutive act.... The League of Social-Democrats of Vojvodina is strongly opposing territorial divisions in Vojvodina on ethnic grounds... In the future Europe of regions Vojvodina can, but also must, take the place it deserves...” (*Autonomous, Civic and European Vojvodina*, 2006).

### 3/ *Attitude of Parties to New Constitutional Changes*

All in all, current attitude of parties in Serbia to amendments of stipulations on territorial organization of power of the current Constitution of Serbia (2006) could be summarized in five types of thinking and acting:

a) *No interest in changes* (as long as the party is in power): Judging by official programme statements on “final solutions” in a desirable near future, it can be concluded that the DP for the time being is not at all interested in changes of the existing constitutional solutions on provincial autonomies. The same could be said for the New Serbia.

b) *Constant resistance to changes toward a greater autonomy:* The SRP is in principle against provinces. But, if they already exist in the constitutional and political system, then they advocate minimum competences of provincial institutions. The SRP is not in principle against the existence of autonomies, but for the sake of unity of the state, they favour their marginalization.

c) *For backward changes – toward a symmetric variant of regionalization:* The DPS, on the other hand, is more explicit in favour of new constitutional changes, but leaving an open possibility for a conclusion that they reverted to their “old story” – meaning a wish to have a symmetric regionalization with a complete elimination of the AP Vojvodina from constitutional and political scene. Under certain circumstances, the SRP might support the same idea but they are still officially in favour of abolishing provinces.

d) *In favour of the autonomy of Vojvodina in the full European sense of the word:* Those explicitly favouring a development of a multicultural civil society in the AP Vojvodina in accordance with the European principle of subsidiarity, inclusive of granted legislative, executive and judicial functions of power within its original competences guaranteed by the Constitution of Serbia are G17 PLUS, LDP and LSV.

e) *For further changes – toward ethnic autonomies (personal and territorial):* Without negating the functionality of the autonomy of Vojvodina, the AHV is primarily interested in maximization of assumptions of the realization of a so called ethnic territorial autonomy. In this sense, there is a possibility of agreeing, through possible negotiations with the central government, to the abolishment of the autonomy of Vojvodina for the sake of getting guarantees for a Hungarian autonomy in the north of Bačka.

## **RECOMMENDATIONS**

### **Proposal for Recommendations:**

Pursuant to a stipulation of Article 203 (Paragraph 1) of the Constitution of the Republic of Serbia, it is recommended to the President of the Republic, as well as to the Government of Serbia to launch an initiative for amendments of the Constitution of the Republic of Serbia, by which the existing stipulations of the Section Seven thereof on territorial organisation (item 1 – Provincial Autonomy and Local Self-Government, Articles 176-181; and item 2 – Autonomous Provinces, Articles 182-187) would be amended pursuant to solutions initiated in the Model Constitution signed by the President of the Republic, Boris Tadić in January 2005. This initiative particularly refers to the implementation of the following solutions from the President’s Model: Article 159, Article 165, Article 167; Article 169, Article 173; Article 176; Article 177.

### **Explanation:**

Due to the fact that solutions from the Constitution of Serbia on territorial organisation from November 2006, represent an evident step backward in relation to the initiatives of the President of the Republic and the Government of Serbia from 2005, it is in the interest of the state of Serbia to adjust its constitutional and legal regulations in the process of the meeting the requirements necessary for the EU accession, to developed standards of regional autonomy in the countries of the EU.

At present, very sensitive moment of reforms, consolidation of democracy and negotiations with the EU, it is particularly important to foster institutionally and generally the assumptions of “democracy from the bottom up”, including such a nature of regional autonomy implying “legal competences and mandates of regional authorities, regulating and running, within the framework of the Constitution and legislation, a part of public affairs, within the scope of their own responsibilities and in the interest of regional population, in accordance with the subsidiarity principle” (from the Platform of the Committee for Local

and Regional Democracy – CDLR, of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe).

**Enclosure:**

Quotes of the proposal of the President of the Republic, Boris Tadić (January 2005):

*Upon the request of the President of the Republic Borisa Tadić, this model of the Constitution of Serbia was drawn up by a group of experts:: Prof. Dr Momčilo Grubač, Prof. Dr Vojin Dimitrijević, Prof. Dr Marijana Pajvančić, Prof. Dr Dragoljub Popović, Dr Oliver Nikolić, Svetislava Bulajić, MA Vladimir Đerić, MA, Ružica Žarevac, MA, Zoran Lutovac, MA and Svetozar Čiplić, MA.*

*In drawing up this text, a valuable assistance was given by Prof. Dr Lidija Basta Fleiner, Prof. Dr Dejan Popović, Prof. Dr Dragor Hiber and Prof. Dr Nenad Dimitrijević. The authors hereby express their gratefulness for that.*

*Belgrade, January 14, 2005*

We, the citizens of Serbia,  
Having in mind the tradition of statehood and freedom of Serbian people,  
dignity, freedom and equality,  
determined to live in a society cherishing as core values respect of human freedoms  
and rights, peace, tolerance, democracy, rule of law, market economy and social justice;  
committed to share these common values and goals, live in a united Europe,  
are hereby proclaiming the:

CONSTITUTION OF SERBIA

**PART 8**

**TERRITORIAL ORGANISATION**

CHAPTER 1

TERRITORIAL ORGANISATION

**Article 156 (*Local self-government and autonomy*)**

(1) The citizens shall be guaranteed the right to a decentralised state, including the right to local self-government and autonomy, as well as the protection of that right.

(2) Self-government of municipality and town and autonomy of province in the matters within the scope of their competences are hereby guaranteed.

(3) The right to local self-government and provincial autonomy shall be exercised directly or through directly elected representatives.

(4) The right to citizens' initiative in matters of interest for citizens of a municipality, town and autonomous province is hereby guaranteed.

**Article 157 (*Decentralisation*)**

(1) Serbia is a decentralised state.

(2) Serbia is comprised of municipalities, towns and autonomous provinces.

(3) Local self-government system is defined by law. A law is passed by a majority of a total number of members of Parliament.

**Article 158 (*Town*)**

(1) A town could be established in an area with the population of at least 100,000 which could be independently financed and is comprised of linked municipalities.

(2) A decision on establishment of a town is made in a referendum organised on the territory on which the establishment of the town has been proposed.

(3) The status of town municipalities is defined by the law and the Statute of a town.

**Article 159 (*Autonomous provinces*)**

(1) Serbia has the Autonomous Province of Vojvodina and the Autonomous Province of Kosovo and Metohija. The status of the Autonomous Province of Kosovo and Metohija shall be separately defined.

(2) An autonomous province can be established in an area with, at the moment of establishment, the population of at least one million and not more than two million, which could be independently financed and made of territorially linked municipalities.

(3) A decision on the establishment of an autonomous province is made in a referendum organised in the area in which the establishment of the autonomous province has been proposed. The decision is made by the majority of votes, provided at least one half of the total number of registered voters turns out.

(4) Autonomous provinces enjoy political, legal and economic autonomy in accordance with their special features pursuant to the Constitution.

**Article 160 (*Legal status*)**

Autonomous provinces, towns and municipalities have the capacity of a legal entity.

**Article 161 (*Territory of municipality, town and autonomous province*)**

(1) The territory of a municipality, town and autonomous province cannot be changed without the approval of citizens living in the area of the respective community.

(2) A decision on the change of territory of a municipality, town and autonomous province shall be made in a referendum by the majority of votes, provided at least one half to the total number of registered voters turns out.

**Article 162 (*Property and sources of revenues*)**

(1) The right of municipality, town and autonomous province to property and own original revenues is hereby guaranteed, as well as the right to free disposal of revenues

within their constitutional competences.

(2) For the purpose of meeting the needs of citizens in a municipality, town and autonomous province, it is possible to raise funds in accordance with the direct polling of citizens pursuant to the law.

(3) A municipality, town and autonomous province shall be entitled to a portion of revenues in taxes and dues collected by the Republic, as well as to the right to participate in deciding on the amount of that share.

#### **Article 163 (*Solidarity*)**

Serbia shall take care of an equal development of municipalities, towns and autonomous provinces.

#### **Article 164 (*Demarcation of Competences*)**

(1) Any matter not being, pursuant to this Constitution within the scope of competences of the Republic or an autonomous province, shall be the competence of a municipality.

(2) Municipalities shall be entitled to an initiative in the spheres within the competences of a town, autonomous province or the Republic.

#### **Article 165 (*Delegation of competences*)**

(1) The National Assembly can delegate to an autonomous province passing the laws being within the competences of the Republic, provided the majority of the total number of members of Parliament votes in favour of that.

(2) Rights and responsibilities of a municipality, town and autonomous province with respect to implementation of laws and other general legal acts shall be regulated by the law.

(3) The Republic, i. e. an autonomous province shall provide appropriate funds for carrying out the delegated competences.

#### **Article 166 (*Civic initiative*)**

The right of citizens to directly participate in decision-making in a municipality, town and autonomous province by means of civic initiatives, referendum or other ways defined by the Constitution, basic law, law of an autonomous province, law, statute of a town and municipality is hereby guaranteed.

#### **Article 167 (*Organisation*)**

(1) The Statute of a municipality and town shall independently define organisation of municipal and town bodies, pursuant to and within the Constitution and the law.

(2) The basic law of an autonomous province shall independently define organisation of provincial bodies and public services, pursuant to and within the Constitution.

#### **Article 168 (*Bodies of town and municipality*)**

(1) The Assembly and bodies of executive power and administration shall be established in a municipality and town.

(2) Councilors of the municipality and town Assembly shall be elected by secret

ballot in periodic, general and direct elections.

**Article 169 (*Bodies of autonomous province*)**

(1) Bodies of an autonomous province are: the assembly, government, administrative bodies and other bodies and services.

(2) The Assembly of an autonomous province consists of deputies elected by secret ballot in periodic, general and direct elections.

(3) A provincial Government shall be accountable for its activities to the Assembly of an autonomous province.

(4) An autonomous province shall be represented by the President of a provincial Government.

**Article 170 (*Cooperation*)**

(1) Municipalities and towns are hereby guaranteed the right to mutual cooperation and association pursuant to the Constitution and the law.

(2) Autonomous provinces are hereby guaranteed the right to mutual cooperation.

(3) Municipalities, towns and autonomous provinces shall cooperate with territorial communities of other countries within the foreign policy of Serbia with the obligation to respect its territorial integrity and legal order.

**Article 171 (*Basic legal act of a municipality*)**

(1) The Statute shall be the supreme legal act of a municipality regulating, pursuant to the Constitution and law, affairs of the municipality, organisation and manner of work of its bodies, as well as other matters.

(2) The Statute shall be adopted by the municipality assembly.

**Article 172 (*Basic legal act of a town*)**

(1) The Statute of a town shall be the supreme general legal act of the town regulating, pursuant to the Constitution and law, affairs of the town, organisation and manner of work of its bodies, relations with town municipalities, as well as other issues.

(2) The Statute shall be adopted by the town assembly.

**Article 173 (*Basic law of an autonomous province*)**

(1) The basic law shall be the supreme general legal act of an autonomous province regulating, pursuant to the Constitution, competences of the autonomous province, election, organisation and manner of work of its bodies, as well as other matters.

(2) The basic law shall be adopted by the assembly of an autonomous province by the majority vote out of the total number of the deputies.

(3) The basic law shall be subject to the control of constitutionality before the Constitutional Court.

## CHAPTER 2

### COMPETENCES

#### **Article 174 (*Competences of a municipality*)**

(1) Municipality:

- adopts the Statute;
- regulates organisation of municipal bodies and public services, as well as languages in the official use;
- determines municipal budget and draws up annual balance sheet;
- determines development programme and passes acts in the sphere of spatial and urban planning, management and terms of use of municipal and commercial property owned by municipality;
- calls for municipal referendum;
- regulates utility services on its territory;
- regulates local public transportation;
- encourages activities of small and medium-size enterprises, craftsmen, catering and tourist industry ;
- takes care of protection and improvement of the living environment;
- organises fairs and other economic events;
- takes care on maintenance of public order;
- takes care on the fulfillment of needs in the sphere of culture and protection of cultural assets, education, health and social care, social care of children and physical education;
- issues water-management licences for facilities of municipal significance;
- takes care on the protection and improvement of human and minority rights;
- takes care on information in the municipality;
- prescribes penalties for breaching municipal regulations;
- determines symbols of the municipality and the manner of their use;
- cooperates with other municipalities;
- cooperates with cross-border local communities within the foreign policy of Serbia with an obligation to respect the territorial integrity and legal order of the Republic;
- performs other activities pursuant to the Constitution and law.

#### **Article 175 (*Competences of a town*)**

(1) Competences of municipalities associated in a town shall be exercised on the level of the town.

(2) The Statute of a town delegates certain competences to town municipalities.

#### **Article 176 (*Competences of an autonomous province*)**

(1) Autonomous province:

- adopts the basic law and provincial laws;
- regulates the election of provincial bodies, their organisation and public

services, as well as the official use of languages;

- passes the provincial budget and annual balance sheet;
- takes care of the protection of human and minority rights;
- regulates urban planning and development;
- participates in decision-making on the regime of exploitation of natural resources on its territory and takes care of their improvement and use;
- regulates agriculture, cattle breeding, fishery, water management, forestry, hunting, tourism and catering, baths and health resorts;
- regulates railway, road and water transport, the network of which is partially or entirely on the territory of the autonomous province;
- organises fairs and other economic events;
- regulates official records, statistical service and statistical research having significance for the province;
- regulates information of provincial significance;
- takes care of maintaining the public order;
- regulates and improves the protection of living environment;
- calls for provincial referendum;
- regulates and improves health protection, healthcare service, social welfare and child welfare;
- establishes educational, cultural and scientific institutions and participates in adopting the curricula;
- encourages development of culture and takes care of protection of cultural assets;
- regulates the sphere of sport and physical education;
- prescribes penalties for provincial laws breaching;
- determines symbols of the province and manner of their use;
- cooperates with other autonomous provinces;
- cooperates with cross-border territorial communities within the foreign policy of Serbia and with an obligation to respect the territorial integrity and legal order of Serbia.

**Article 177 (*Competences of the Republic*)**

(1) The Republic regulates matters in the sphere of:

- human and minority rights and their protection;
- republic bodies and public services, official use of languages and alphabets;
- control of constitutionality and legality,
- electoral legislature, republic referendum, establishing of political parties and non-profit organisations;
- bases of the legal regime of public administration;
- local self-government;
- state symbols and their use;
- legal actions, general administrative procedure and execution procedures, organisation of judiciary and status of judges; system of legal aid and public notaries;

- criminal law;
- law of legal entities, law of obligations, proprietorship rights and other actual rights, family law and law of succession, protection of consumer rights, securities, intellectual and industrial property;
- registry book system, real property register, official registers, statistical service and statistical research of significance for Serbia;
- citizenship, status of expatriates and foreign legal persons, border crossing regime and control of transport of goods, services and passengers;
- monetary system, bank and banking system, foreign-currency operations, insurance system, system of international credit relations, tariff system and taxation system;
- budgetary system;
- spatial and development planning and measures of economic policy;
- public works of general significance;
- protection of life and health of significance for the Republic, health-care policy and health protection system; system of protection and improvement of the living environment, protection from ionisation; production and trade of medicine, production, trade and transport of hazardous substances, as well as production, trade and use of arms and explosives;
- regime of natural resources, agriculture, cattle breeding, fishery, water management, forestry, hunting tourism and catering;
- regime of air and river transport; railway, road and postal transport;
- measurement systems and standards;
- system of labour law, protection at work and bases of social and child protection, social policy;
- education system;
- cultural and scientific policy, regime and protection of cultural assets and cultural institutions of significance for the Republic;
- system of public information;
- sport and physical education;
- state and public security;
- foreign policy and conclusion of treaties within the competences of the Republic.



## CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF A REGIONALISED STATE

### SUMMARY

In addition to the Preamble in which only the Autonomous Province of Kosovo and Metohija and its “substantial autonomy within the sovereign state of Serbia” is explicitly mentioned, the Constitution by its general provisions guarantees citizens the right to provincial autonomy, together with the right to local self-government. Both rights are defined as state power limiting factors. Rights of citizens to provincial autonomy and local self-government, pursuant to an express constitutional provision, are subject to control of constitutionality and legality.

Provisions on territorial autonomy are systemised in the part of Constitution relating to territorial organisation. Beside the general provision relating both to autonomous provinces and local self-government, there are two more paragraphs dealing with the same subject matter: one with provisions on autonomous provinces and the other containing provisions on local self-government.

In its general provisions, the Constitution defines the manner of exercising the right to an autonomous province, citizens exercise that right directly or through their freely elected representatives. Autonomous provinces are guaranteed the status of a legal entity.

The main principle of division of competences between the central government and autonomous provinces and local self-governments stated in the Constitution, is the principle of subsidiarity, the definition of this principle being taken from international documents, but it is not stated precisely in the Constitution what the content of this principle is, the issue thus being subject to the law, whereas in the Constitution there is an uncertainty with regard to the content and quality of the competences of an autonomous province.

In the general provisions on territorial organisation there is a possibility for the Republic to delegate, pursuant to the law, certain issues being within the scope of its competences to autonomous provinces, provided it provides for funds for dealing with them as well. Republic bodies are entitled to supervise the performance of the delegated competences, whereas the content of this right is more precisely defined by the law. Autonomous provinces are also entitled to delegate some duties being within their competence to local communities, and are also obliged to provide funds for their

performance.

Autonomous provinces are granted a right to independently define their bodies, their competences, organisation, manner of work, as well as public services. When regulating these issues, autonomous province bodies must comply with the Constitution. A deed regulating these issues, and to which the Constitution expressly directs, is the Statute of an autonomous province. The Constitution specifically stipulates only the assembly of an autonomous province as its supreme body. A provincial assembly is comprised of members elected for a four-year term of office on direct elections, by secret ballot. An autonomous province regulates independently the manner of their election by its deed (resolution). The Constitution prescribes for autonomous provinces with nationally mixed population a proportionate representation of national minorities in the respective assembly.

Among general provisions are those on the right to cooperation with territorial communities of other countries, which is prescribed to be realised within foreign policy activities of the Republic of Serbia and with the respect of its territorial integrity and the legal order of Serbia.

In addition to general provisions, the Constitution contains a few articles relating particularly to the status of autonomous provinces within the constitutional system.

An autonomous province is defined by the Constitution as a territorial community, established by the Constitution and in which its citizens exercise their right to provincial autonomy. A concept of an autonomous province as a territorial community has been accepted, but not as a political and territorial community.

Two existing autonomous provinces are explicitly stipulated, but for the autonomous province of Kosovo and Metohija, a position of an “substantial autonomy” has been reserved. Its content has not been defined precisely by the Constitution. Instead, it is to be defined by the law. The Constitution accepts a possibility of establishing new autonomous provinces, as well as a possibility for those, already established, to be revoked or merged. The establishment of new provinces, as well as revoking or merging of the existing ones is decided in the proceedings for Constitution amendments. A proposal of those amendments is to be endorsed by citizens in a referendum and pursuant to the law. There are some dilemmas regarding the manner in which these issues have been regulated by the Constitution. For example, which amendment procedure will be applied in this case, as the Constitution prescribes two different procedures to amend the Constitution; whether international standards will be observed in the process of deciding on the status of autonomous provinces; which form of referendum will be applied when deciding on the status of an autonomous province etc.

The Constitution prescribes that the territory of an autonomous province and

conditions under which a border between autonomous provinces can be changed is to be defined by law. The Constitution only sets a condition that the territory of an autonomous province cannot be changed without the consent of citizens expressed in referendum, but it does not state precisely the form of such a referendum, leaving that to be regulated by law. Undoubtedly, the referendum is binding, and the opinion of citizens expressed in the referendum is binding, but several questions are open and left up to be regulated by the law (e. g. when the referendum is to be called – whether as previous or subsequent activity; who is entitled to call for it or who is bound by the Constitution to call for it and what are the consequences for not calling for it etc.).

The most important part of legislation relating to the constitutional status of an autonomous province are its competences. The Constitution does not expressly state neither their quality nor nature.

Competences of an autonomous province pursuant to the Constitution and the Statute of an autonomous province as its basic deed comprise its right to define competences, election, organisation and functioning of bodies and services it establishes, as well as to determine symbols of the autonomous province and the manner of their use. Having in mind that the Statute of an autonomous province is enacted with the prior approval of the National Assembly, and that the Statute and other deeds of an autonomous province are subject to giving an opinion on constitutionality and legality (prior and subsequent), the question is whether it is about original competences exercised by an autonomous province independently pursuant to the Constitution.

The other group are competences exercised by an autonomous province when regulating issues in the spheres stated by the Constitution, pursuant to and within the framework set by the legislator. Among those competences are the rights of an autonomous province to regulate, pursuant to law, issues of provincial significance in the spheres of urban planning and development, agriculture, water management, forestry, hunting, fishing, tourism, baths and health resorts, environment protection, industry and crafts, road, river and rail transport, as well road overhaul, economy, fairs and other economic events, education, sport, culture, health and social security and public information on the provincial level.

The Constitution determines the competence of autonomous provinces to take care of exercising human and minority rights, but it does not define in more detail the content and quality of those competences, leaving that to be regulated by law.

Finally, the Constitution also regulates some rights relating to the financial autonomy of an autonomous province. That is the right of an autonomous province to manage provincial assets in a manner prescribed by the law and its right to original revenues,

budget and annual financial statement, along with its obligation to provide resources to the units of local self-government to finance those activities delegated by the autonomous province to a local community.

The Constitution regulates the financial autonomy by a provision on the right of an autonomous province to direct revenues used to finance its competences. Type and amount of revenues of an autonomous province are defined by the law, as well as a share of autonomous provinces in the portion of the revenues of the Republic of Serbia. A precedence is a Constitution provision on the Budget of an autonomous province stated as a minimum share in the Budget of the Republic of Serbia expressed as a percentage with the constitutional stipulating of a purpose of the portion of those resources expressed as a percentage.

An insight into provisions defining competences of the autonomous provinces leads to a conclusion that the Constitution does not determine the content and quality of rights of citizens to provincial autonomy but leaves that up to the law. Therefore, an autonomous province is not guaranteed by the Constitution, it is reduced to the legal framework.

The Constitution regulates legal deeds enacted by an autonomous province. The supreme legal deed of an autonomous province is the Statute, adopted in the procedure including a prior approval by the National Assembly. In addition to the Statute, an autonomous province passes and adopts resolutions and other legal deeds. Legal deeds of an autonomous province are subject to an assessment of constitutionality and legality by the Constitutional Court of the Republic of Serbia composed of, among others, judges from the territories of autonomous provinces.

Within the right of monitoring the activities of the bodies of autonomous provinces, the Government is entitled to institute before the Constitutional Court a proceedings for prior assessment of constitutionality or legality of a resolution passed by an autonomous province. The Constitutional Court is may postpone coming into force of a contested resolution as long as it does not pass a ruling on that matter. This solution is an example of sweeping powers of the bodies of the central executive power over directly elected supreme bodies of an autonomous province which could prevent exercising of autonomous province competences defined by the Constitution.

Finally, constitutional regulations also define protection of provincial autonomy. Decision-making on the protection of provincial autonomy rests with the Constitutional Court of the Republic of Serbia, deciding on the protection of provincial autonomy in three cases. Firstly, when resolving a dispute over a conflict of competences between central government bodies and autonomous province bodies on the one and local-community bodies on the other hand. Secondly, when, upon the proposal of a body designated by

the Statute of an autonomous province decides upon an appeal against an individual act of a state body or a body of local self-government units preventing the performance of competences of the autonomous province. Thirdly, when, upon the proposal of a body designated by the Statute of an autonomous province, decides on the assessment of constitutionality and legality of a law or other general act of the Republic of Serbia or of a general act of a local self-government unit violating the right to provincial autonomy.

An analysis has shown that some solutions contravene the European standards:

- subsidiarity principle;
- procedures of consulting regions on matters to be decided by the central government, and being significant for those regions;
- region representation in representative and administrative bodies of the central government;
- principle of solidarity;
- principle of harmonisation etc.

**Recommendations:**

1. Revision of constitutional stipulations on territorial organisation.
  
2. While preparing the revision, to look back to proposals for the new Constitution of Serbia pointed out by the Venetian Commission, giving them precedence to the solutions given in the current Constitution.
  
3. Accept recommendations given in the Venetian Commission report.



## **ECONOMIC ASPECTS OF DECENTRALISATION AND EUROPEAN INTEGRATION IN THE LIGHT OF THE 2006 CONSTITUTION OF SERBIA**

### **SUMMARY**

The article analyses economic consequences of the solutions stipulated in the new Constitution of the Republic of Serbia promulgated in 2006. The Constitution seems to be unclear and contradictory on the level of principles, pointing out to the results of market competition on the one and requiring social justice and balanced regional development on the other hand. The latter is usually an indication of state intervention. Massive state interventions are reduced to redistribution of poverty and are not about a faster economic development.

In the 2006 Constitution, Serbia is conceived as a very much centralised country, with more than scarce competences of provinces and very small competences of local self-governments. The Constitution provides for delegation of some competences from the Republic to a province or local self-government, but it does not stipulate which ones. Such a centralisation will only provoke political and economic disputes, first of all between provincial and republic authorities.

### **RECOMMENDATIONS**

- Promulgation of a new constitution founded on democracy, rule of law and market economy.
- Ensure vertical and horizontal fiscal federalism, being mechanisms of mutual control of power, very useful in political and economic sense.
- Encourage decentralisation as the most important development policy.
- Reduce the number of employees in the government administration and local self-government.
- Introduce e-government on the local and central level.
- The administration is to provide services for citizens and economy.



## **Regionalisation and Euro-Regional Cooperation – a Cross Section of Modern European Tendencies**

### **SUMMARY**

Regionalisation, as a dominant European process, gained its ground in practice first of all in economic and political arguments. The former is reflected in a regionalistic paradigm of a modern economic development anticipating a possibility of planning and long-term programming through the creation of regions which would be competitive on the European market. The latter is based on the necessity to establish a pluralistic democracy in the decision-making process, as well as to give a due regard to the principle of subsidiarity. Both of these aspects contribute to the institution of a new distribution of powers within the European states, their function and role in modern integration processes thus undergoing a significant change.

The fact that there is no universal model of regionalisation has led to difficulties in reaching an agreement on the European standards which would be binding in this sphere. Regionalisation, however, as a reality in more and more countries, has over time become a subject of numerous European documents and a desirable direction of changing the traditional state structure. In the Draft European Charter on Regional Self-Government, for the first time an attempt has been made to synthesise the relevant European experience and define a region on the basis of that. A step further has been made by the expert platform, elaborating possible structures of regional self-government in accordance with recommendations from the Declaration on Regional Self-Government adopted by the European Ministers for Local and Regional Self-Government in Helsinki in 2002.

By comparing experience gained with this respect in different European countries, it is already at the first sight possible to notice the differences among developed democratic countries and those that began their democratisation journey in the nineties. Regionalisation implemented in the Western Europe can, having in mind a longer time perspective, be defined as a new or last phase in the transformation of a state with a tendency of further institutional adjustments toward a bigger decentralisation. Being already a regionalised state, Italy proceeded in the nineties with its decentralisation process, finalised by amending Chapter V of the Constitution, thus reinforcing the position of regions with the ordinary status and modernising the systems of local self-governments. This process was particularly noticeable in Spain, in which regionalisation was envisaged as a dynamic process of consultations among dominant political parties, having as an outcome organic laws directly affecting the level of autonomy of regions. A relatively new tendency in the delegation of powers was also noticeable in the United Kingdom, establishing an asymmetric model of devolution of powers with different level of autonomies in Scotland,

Wales, Northern Ireland and the metropolitan district of London. Having anticipated further delegation of powers in accordance with possibilities and aspirations of the stated substate units, this process of radical transformation of a state has still been underway.

States in transition encountered the necessity of decentralisation in an entirely different context, both due to their historical heritage and numerous political problems burdening them in the process of democracy consolidation. However, in most of these cases there is a moment significant for final transformation of state structure and that is the perspective of acceding the European Union, implying a reform of a territorial structure of governance to make possible the use of structural funds. An example of that are the reforms implemented in Poland in 1997, with which the state succeeded to simultaneously implement a political regionalisation with directly elected decision-making institutions on the sub-national level and meet the EU requirements on regional policy in accordance with its statistical criteria. The Czech Republic followed a similar concept, introducing by the Constitutional Law 14 administrative regions and subsequently establishing 8 cohesive regions in order to harmonise its national regional policy with the EU criteria. Hungary introduced regions exclusively under the influence of the European Union, their content yet has remained unfinished or not sufficiently clear, retaining the system of local and district self-government. In other countries in transition there have not been taken any more serious steps toward the introduction of regional self-government or a full decentralisation based on adequate parameters of modern regionalism. Constitutional reforms in Serbia, in spite of expectations, have not resulted in a clear determination to regionalisation, due to incomplete criteria, restricted powers of regions and unclear concept of division of powers. As a possible Constitution amending is not likely, it can be supposed that, within the given limitations, some open issues would have to be resolved through an appropriate legislature.

Regionalisation is also an essential precondition of Euro-regional cooperation, which, after the period of a halt in the process of European unification, has shown its integrative potential confirmed through the concept known as Europe of regions. Today, there are numerous types of Euro-regional wholes of cross-border and transnational nature having the status of a legal entity in the new legislature. The experience of Euro-regional cooperation is also present in the countries of Central and Eastern Europe but of a modest form due to restrictions imposed by the countries themselves, rivalry among local and regional communities, and primarily due to the fact that potential partner regions from different countries are not granted the same powers and possibilities for such a cooperation. In other words, it can be concluded that, in spite of the fact that cross-border and inter-regional cooperation is of an exceptional significance for those countries, very little has been done to create a legal and political ambience which would encourage it, the principal reason still being a dominant national and centralistic attitude to state development.

## EUROPEAN STANDARDS IN THE SPHERE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

### Results of a reform in Serbia –

#### SUMMARY

##### European standards of local self-government

Local self-government in Europe is a foundation of democracy, an important basis and integrative factor of the entire system. Europe establishes minimum standards of local self-government which all countries, regardless of their specific tradition, must have. This primarily refers to constitutional guaranteeing citizens the right to local self-government and protection of that right, sufficient competences and finance, democratic elections, flexible models and arrangements of power, publicity of work, developed network of power levels, partner relations among different levels of power, right to association, cooperation etc.

Numerous documents and resolutions point out the significance of democratic formation of bodies for passing resolutions (local elections, principles of division, balance and control of power, transparency). A special attention is drawn to the significance of managerial skills and entrepreneur institutes in uncertain times of recession and globalisation.<sup>94</sup>

The principle of subsidiarity was introduced in the division of competences, functioning and relations among different levels of power as a basic relation among all levels of power (the principle “from the bottom up”). It comprises two basic principles: a) a democratic principle, as resolutions on economic development, quality and price of services are presented to citizens (transparency of power) encouraging their active participation; b) economy and efficiency, as a competence in the realisation of specific duties is assigned to that level of local government capable of fulfilling them in a manner being of highest quality, most efficient and cost-effective.

Regionalisation is a very important process in Europe and stems from encouraging the formation of regions by the EU or through a civic initiative (regionalism). The EU imposed to some of its members (first of all unitary states) regionalisation of their administrative and political decision-making system to enable their successful inclusion in certain projects and accession to European structural funds.<sup>95</sup> Europe thus created a fine network of links and relations that connect parts of Europe in multiple ways.

---

94. *Recommendation 151 i Resolution 179 (2004)* on advantages and flaws of directly elected mayors in the light of the principles of the European Charter on Local Self-Government.

95. That way, the *Integrated Regional Office* was established in Great Britain, *Regionalni Development Office* in Ireland, and *Regional Administration* in Greece in the realisation of the integral Mediterranean programme.

The principle of financial autonomy of local authorities is essential as it guarantees a substantial autonomy. It includes certain, objective and permanent sources of revenues to local authorities.

An important standard in the EU is a ban on intervention and interfering in the affairs of local authorities, as well as the affirmation of the judicial system of protection. There is a system of partial intervention of local authorities such as: control of delegated affairs and control of constitutionality and legality of deeds and acts with an emphasis that in the case of disputes, a ruling is made by courts, and partially through taxes (occasional restrictions on tax rates) and mechanisms of financial control.

### **Reforms in Serbia**

Until 2007 two issues proved crucial in the development of the system and further reform of local self-government: the manner of organisation of local power and position of executive bodies and type (manner) of local elections, and the issue of territorial organisation, administration reform, restitution of property, finance, service rendering etc.

It is necessary to pass as soon as possible the Law on the Property of Local Authorities, which would introduce an order by establishing public property registers and enhance responsibility in disposing of property by introducing the mandatory public bidding in disposing of property and a detailed budgetary control.

Beside municipalities, a local authority level network should include towns and regions. District, being a detached central authority should be abolished. In addition to that, it is possible to have a greater number of towns, having in mind that so far towns have been more or less equal to municipalities. The city of Belgrade, could, as shown by the model of the Law on Belgrade, drawn up in 2006, be organised as a metropolitan region.

For democratisation of political relations and political culture, it is crucial to keep updating the **Law on Elections** and enhance the political culture of representation. This problem can partly be ascribed to the excessive influence of political parties which, often, lead by their special interests, endanger the development of Serbia.

With regard to the **organisation of local government**, an EU standard recommending development models and institutes (directly elected mayor, manager etc.) should be obeyed. In that sense, it is necessary to delete Article 191, paragraph 4 of the Constitution granting a right to an assembly to decide on executive bodies. If the amendment to this article is not possible pursuant to the new Law on Local Self-Government, municipality assemblies should be enabled to decide on the model they will have: a mayor with weak of strong powers. The model of a mayor with strong powers should be adjusted by abolishing a municipal council and by restrictive defining conditions for mayor impeachment..

Competences of local governments should be enhanced and their development

potentials reinforced. This primarily refers to the spheres of education, health care, social welfare, care of children etc. Local police should finally be introduced.

A reform and modernisation of government, administration and local public servants is a huge and important sphere. New solutions must differentiate political from professional posts, introduce neutrality of administration and prevent dismissal or employment based on political eligibility.

Finally, a significant part of reforms is opening of the privatisation process of a number of public utility companies, as well as an obligatory introduction of competition between private and public sectors in rendering public utilities (by calling for tenders). A part of this process is amending the **Law on Concessions** to enable local authorities to grant concessions themselves (a precondition of the amendments is restituted property).

## RECOMMENDATIONS

Until 2007, the most important issues of development of system and further reforms of local self-government proved to be: manner of organisation of local authorities, position of executive bodies and type (manner) of local elections, the issue of territorial organisation, reforms of administration, restitution of property, finance, service rendering etc.

In that sense, it is necessary to pass more laws which would upgrade the system. Some of them are: **Law on Territorial Organisation**, **Law on Regions**, **Law on Towns** and **Law on the Capital City** pursuant to which a network of various levels of local authority (municipality, town, region) would be created and developed. As it is likely that the reform of municipalities will not imply a radical decrease in their number (such a reform would be very costly), it is necessary to affirm a local community or a city/town block as a form of direct inclusion of citizens into resolving significant issues for the respective community.

In addition to municipalities, a local authority network should be enriched by towns and regions. District, being a detached central authority, should be abolished. Additionally, it is possible to have a bigger number of towns, having in mind that, so far, towns have been equal to municipalities. The city of Belgrade, could be, as shown by the model of a Law on Belgrade drawn up in 2006, established as a metropolitan region.

For democratisation of political relations and political culture, of great importance is constant upgrading of the **Law on Elections** and enhancing a political culture of representation.

With regard to **local power organisation**, the position of an executive body turned out to be very important. One should bear in mind that the model of a “weak mayor”, which reverts us to the Constitution, has shown numerous functional weaknesses in the times in which the activism of executive power (primarily of mayor and manager) is a crucial entrepreneur potential and it would be a pity to be deprived of these development drivers.

A directly elected mayor represents an entrepreneur and development institute of local power. A great number of countries in the world took it over having in mind numerous measurement studies which determined a great potential of this institute and a great comparative development advantage of local authorities having this model. The Council of Europe recommended a directly elected mayor as an institute of a good practice of local authorities in Europe.

In that sense, it is necessary to delete Article 191, paragraph 4 of the Constitution granting an assembly the right to decide on the executive body. If this amendment is not possible, it should be enabled to municipal assemblies by the new Law on Local Self-Government to decide which model they will have: a “weak” or a “strong” mayor. The model of a weak mayor should be adjusted by abolishing a municipal council and by restrictive defining of conditions for the impeachment of a mayor.

In Serbia, for the time being, the work of *town and municipal managers* is restricted to economic development, while they do not participate in activities relating to creating and managing administration. One of the further steps in the reform could be enhancing the activities of a manager to administration management, which objectively means appointing a manager to a post of a current head of administration. Anywhere in the world, manager performs all three duties (encouragement of economic development, coordination of administration work, project design and finances). In the forthcoming period, good schools for education of managers should be provided, as this is primarily a professional post, and afterwards constant trainings, courses, exchange of experience among them, as well as their inclusion in international activities relating to their post (big experience and activities of ICMA).

In the sphere of education, health care, social welfare and care of children, it is necessary to ensure a bigger scope of competences, bigger autonomy (election of administrative bodies) and appropriate funds necessary for the realisation of these activities.

*A Law on Local Police*, being crucial, would enable more efficient performance of public order and its maintenance, eviction interventions, demolition of illegally built buildings etc.

A process of streamlining local administration and regulation the duties of local officials is very important for more functional activities of local governments. In this context, it is necessary to pass a new *Law on Local Government (Administration)* and a *Law on Local Civil Servants*. They should, as well as already passed laws on local government and civil servants provide standards of modern administration. These standards relate to separation of political from professional posts, introduction of neutrality of administration and prevention of dismissal or employment according to political eligibility. These standards would provide for employment in accordance with quality and promotion in accordance with the merit system, obligation of constant performance measurement, establishing standards for all spheres, compensation in accordance with work results and

a more liberal attitude to dismissal of employees with poorer performance or prone to breaching discipline.

These solutions would be regulated by a duty and right of employees to specialist courses, trainings, and modern principles of horizontal and vertical personnel mobility would be introduced. For the improvement of administration performance and higher quality and efficiency of their work, it is important to adopt the “silent administration” rule. Thus, a passive attitude of administration would not be detrimental for citizens being an interested party and by this rule silent administration would mean approval.

Introduction of *electronic government* (government, administration) is an important part of the democratisation process which, among other things, implies greater transparency of the activities of local government, granting citizens easier access to any data and services, as well as a higher quality of the overall performance of local government.

In Serbia, the post of **head** of administration is still perceived in a traditional way, from an outdated legal perspective, still focusing on the execution of the letter of law and realisation of resolutions. In modern systems of local government, this official should take over a number of new duties in modern governance. For the time being, legislature does not provide for requirements for a head of administration to possess and develop a set of skills necessary for the activities of a modern executive power. In the further evolution of the system, there will be an opportunity, already mentioned, for a manager to take over this post as well, and that would require a special preparation for this type of a professional task. In essence, even if these two posts do not merge (in comparative systems, the post of a manager merges them), our system is to undergo a change in local administration and a manner of its managing, *from the philosophy of governing and realization in exercising power over citizens* toward the development of *management and administration as a citizens' service* along with the development of skills of modern governance and management.

*The Law on Ombudsman* which is to work out unique functioning of the system of ombudsman and probably to ensure the central financing of local ombudsmen to make them more independent. A system of laws providing a quality and professional functioning of courts (state of law) and adequate and efficient sanctioning of law violations is of extraordinary significance for carrying over reforms in this sphere. .

### ***Ownership of local governments and finance***

The new Constitution introduces a category of property of local governments. It is necessary to pass a Law on the Property of Local Governments which would offer local governments an opportunity to become important drivers of development. Thus, an order would finally be introduced by establishing public registers of property and a responsibility for disposing of property enhanced, as the law would introduce a mandatory public bidding when selling the property and a detailed budgetary control.

The adopted *Law on Local Self-Government Financing* should be implemented, its effects carefully watched and necessary corrections made.

### ***Service rendering and concessions***

In the sphere of service rendering, the next step is the initiation of privatization process of a number of public utility companies, which is to be conceived by a reform strategy. The other dimension of modernisation is the commencement of competition between private and public sector in service rendering (through public tenders). This is significant both in the sphere of public utility affairs and in other spheres (social welfare, primary health protection, kindergartens, schools etc.)

It is very important to make amendments to the ***Law on concessions*** and enable local authorities to grant concessions themselves. A precondition for such amendments is restitution of property to local authorities.

## SADRŽAJ

<b>Prof. dr Jovan Komšić</b> <b>DECENTRALIZACIJA I REGIONALIZACIJA U PROGRAMIMA</b> <b>RELEVANTNIH POLITIČKIH PARTIJA SRBIJE</b>	<b>5</b>
<b>Prof. dr Marijana Pajvančić</b> <b>USTAVNI OKVIR REGIONALNE DRŽAVE</b>	<b>51</b>
<b>Dr Miroslav Prokopijević</b> <b>EKONOMSKI ASPEKTI DECENTRALIZACIJE I EU INTEGRACIJE</b> <b>U SVETLU USTAVA SRBIJE IZ 2006</b>	<b>67</b>
<b>Dr Nadia Skenderović Ćuk</b> <b>REGIONALIZACIJA I EUROREGIONALNA SARADNJA</b> <b>– PRESEK SAVREMENIH EVROPSKIH TENDENCIJA</b>	<b>79</b>
<b>Prof. dr Snežana Đorđević</b> <b>EVROPSKI STANDARDI U OBLASTI LOKALNA SAMOUPRAVA</b>	<b>89</b>
<b>Prof. Dr Jovan Komšić</b> <b>DECENTRALISATION AND REGIONALISATION</b> <b>IN THE PROGRAMMES OF RELEVANT POLITICAL PARTIES IN SERBIA</b> <b>S U M M A R Y</b>	<b>117</b>
<b>Prof. dr Marijana Pajvančić</b> <b>CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF A REGIONALISED STATE</b> <b>SUMMARY</b>	<b>135</b>
<b>Miroslav Prokopijević</b> <b>ECONOMIC ASPECTS OF DECENTRALISATION AND EUROPEAN</b> <b>INTEGRATION IN THE LIGHT OF THE 2006 CONSTITUTION OF SERBIA</b> <b>SUMMARY</b>	<b>141</b>
<b>Dr Nadia Skenderović Ćuk</b> <b>Regionalisation and Euro-Regional Cooperation</b> <b>– a Cross Section of Modern European Tendencies</b> <b>SUMMARY</b>	<b>143</b>
<b>Prof. dr Snežana Đorđević</b> <b>EUROPEAN STANDARDS IN THE SPHERE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT</b> <b>Results of a reform in Serbia –</b> <b>SUMMARY</b>	<b>145</b>

