

*Dr Zoran Lončar, docent
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

NASTANAK I RAZVOJ IDEJE O REGIONALIZACIJI SRBIJE

Sažetak: *Ideja o regionalizacije Srbije nastala je kod nas početkom devedesetih godina prošlog veka i bila je prisutna u javnosti u mnogo većoj meri nego što je to bio slučaj u ostalim državama prvenstveno zbog relativno čestih promena državno-pravnih sistema kroz koje smo prolazili proteklih godina. Prilikom usvajanja Ustava regionalizacija međutim nije prihvaćena kao način teritorijalne organizacije vlasti. Posle donošenja Ustava o regionalizaciji se ponovo počelo govoriti prvenstveno usled potrebe obezbeđenja uravnoteženog regionalnog razvoja.*

Ključne reči: *regionalizacija, ustav, teritorijalna organizacija vlasti, ravnomerni ekonomski razvoj.*

Uvodne napomene

Regionalna država predstavlja oblik složene države koji se teorijski posmatrano nalazi između unitarne države, kakava je Srbija danas i federalno uređenje države, kakva je nekada bila Jugoslavija. Danas u svetu postoje samo Italija i Španija kao primeri takvog tipa organizacije države. Od pojma regionalne države treba razlikovati pojam regionalizacije, kao jednog od mogućih oblika decentralizacije vlasti. Suština regionalizacije je da se kroz proces prenošenja nadležnosti sa centralnog (državnog) nivoa na niži regionalni nivo (regionalnu samoupravu) omogući brži i ravnomerniji razvoja svih delova teritorije jedne države. Proces regionalizacije neke države ne mora istovremeno da znači i obrazovanje regionalne države, odnosno stvaranje složene strukture države koja u tom slučaju ne

bi bila jedinstvena, već sastavljena od delova (autonomnih regija, pokrajina) koje bi imali značajnu političko-teritorijalnu autonomiju i koje bi mogli da učestvuju čak i u vršenju same centralne (državne) vlasti, kroz dvodomni parlament, izvršnu vlast i sl.

U Srbiji je pitanje njene regionalizacije više ili manje aktuelna tema već poslednjih petnaest godina. Međutim, i pored ne malog interesovanja za regionalizaciju kao jedanog od mogućih oblika teritorijalne organizacije vlasti, kod nas danas još uvek postoje putpuno oprečni stavovi u pogledu ovog pitanja. Prema regionalizaciji se kod nas obično odnosi ili sa velikim nepoverenjem i otporom, ili pak, sa prevelikim i nerealnim očekivanjima, koja onda sama po sebi u velikoj meri i kompromituju čitavu ideju.¹ Tako se naprimer regionalizacija od strane centralne državne vlasti dosta često doživljava kao atak na državni suverenitet, a od strane predstavnika lokalne vlasti kao njihovo potencijalni konkurent. Isto tako, u nacionalno mešovitim sredinama od procesa regionalizacije države se očekuje da pripadnicima nacionalnih manjina obezbedi neki vid manjinske teritorijalne autonomije, dok pripadnici nacionalne većine regionalizaciju doživljavaju kao potencijalnu opasnost za razbijanje njihove većinske dominacije.² Ako se pri svemu tome još doda i velika uzdržanost koja u pogledu regionalizacije sopstvene teritorije pokazuje i veliki broj država u Evropi koje su neuporedivo više od Srbije odmakle u procesu integracija, sve to govori da je regionalizacija danas svakako jedno od najvažnijih pitanja sa kojima se suočava naša država.³

Primetno je da je dinamika interesovanja za regionalizaciju kod nas do sada bila uslovljena političkim promenama. Sa približavanjem i uda-

¹ Tako neki autori regionalizam vide kao “način zatvaranja, provincijalizam, žablji pogled i perspektivu, idejno opravdanje tradicionalizma i konzervatizma (...) kojim se razbijaju suverene nacionalne države ili svode na protektorate velikih sila (...) i sredstvo globalizacije koje treba da obezbedi vladavinu svetskog kapitala”. M. Popović, “*Region, regionalna država i regionalizam*”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 1-3, 2002, str. 66 i 68.

² Značajni razlozi “za” i “protiv” regionalizacije koji su vredni stručne pažnje kod nas se mogu pronaći u studiji M. Jovičića, *Regionalna država*, str. 143-150; kao i D. Milkova, “*O regionalizaciji Srbije*”, referat na naučnom skupu “Ustavne promene” održanom na Pravnom fakultetu u Beogradu, 21 i 22. aprila 2003. godine.

³ Kao veoma ilustrativan primer o svojevrsnoj uzdržanosti koju prema procesu regionalizacije sopstvene teritoriji iskazuju evropske države, govori podatak da je Kongres lokalnih i regionalnih organa vlasti Saveta Evrope još 1997. godine utvrdio Predlog Evropske povelje o regionalnoj samoupravi koji ni do danas nije stupio na snagu, jer još nije ispunjen uslov da je potpisalo najmanje pet država, od ukupno 45 država koliko trenutno postoji u punopravnom članstvu.

ljavanjem od ustavnih promena istovremeno se i interesovanje stručne javnosti za pitanje regionalizacije Srbije povećavalo ili smanjivalo. No, bez obzira na relativno značajno prisustvo ove teme u našoj stručnoj javnosti, prilikom izrade Ustava regionalizacija Srbije nije bila značajnija tema. Umesto regionalnog uređenja kao oblika teritorijalne organizacije vlasti, u Ustavu smo dobili samo ravnomerni regionalni razvoj kao novu ustavnu bavezu države. Međutim, pošto u protekle tri godine od donošenja Ustava uprkos preciznim rokovima koji su bili utvrđeni Ustavnim Zakonom za sprovođenje Ustava, nije između ostalih zaživeo ni ravnomerni regionalni razvoj, ponovo su počele da se javljaju određene ideje o neophodnosti regionalizacije Srbije. Zbog toga nam je želja da u narednim redovima kroz prikaz nastanka i razvoja ideje o regionalizaciji kod nas damo doprinos novoj raspravi o neophodnosti regionalizacije Srbije.

Nastanak ideje o regionalizaciji

Regionalizacija Srbije kao jedno od mogućih rešenja za pitanje njene teritorijalne organizacije vlasti, prisutna je kod nas još od polovine devedestih godina prošlog veka. Začetnikom ove ideje kod nas se sa punim pravom može smatrati pokojni akademik Miodrag Jovičić. Među njegovim brojnim radovima o pitanju regionalizacije,⁴ centralno mesto svakako pripada monografiji "Regionalna država" iz 1996. godine.⁵ Na osnovu te studije ovaj autor je prvi kod nas uspeo da na jedan celovit način zaokruži koncept ustavnog preuređenja Srbije kao regionalne države i to u vidu trinaest regiona.⁶ Osnovna zamisao pokojnog Miodraga Jovičića nije bila da ponudi koncept regionalizacije isključivo Srbije, već da kroz regionalizaciju čitave tadašnje Jugoslavije, pa u okviru nje i Srbije, da pokuša da pronađe mnogo bolji oblik ustavnog uređenja zajedničke države sa Crnom Gorom nego što je to bila u to vreme dvočla-

⁴ Videti: "Pledoaje za regionalnu državu", Književne novine, 1. oktobar 1992, str. 849; "Pet regiona umesto dve autonomne pokrajine", Književne novine, 15. jun 1993. godine, str. 866; "Tri teorijska modela teritorijalne organizacije vlasti", Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1-2, 1993, str. 127-135; "Reformisati postojeću federaciju (SR Jugoslaviju) ili srpsko-crnogorsku zajednicu postaviti na nove državnopravne temelje", Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 4, 1993, str. 561-588; "Problemi teritorijalne organizacije postojeće jugoslovenske federacije", Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2, 1994, str. 271-282; "Kosovo i metohija danas i sutra", Pravda, 13. jul 1994. godine.

⁵ M. Jovičić, *Regionalna država*, ustavnopravna studija, Izdavačka zajednica „Vajat“, Beograd, 1996.

⁶ videti: M. Jovičić, *Nacrt Ustava regionalne države ujedinjenih srpskih zemalja*, organizacija vlasti, Izdavačka zajednica „Vajat“, Beograd, 1996.

na federacija zasnovana na Ustavu SRJ od 1992. godine. Taj je rad međutim bio pionirskog karaktera i kasnije je podstakao mnoge druge autore da rešenje za pitanje teritorijalne organizacije vlasti u Srbiji traže upravo u njenom regionalizovanju.

Popularizaciji ideje o regionalizaciji Srbije među našim savremenim autorima, pored studije Miodraga Jovičića, svako je pogodovala i zvanična politike Evropske Unije i Saveta Evrope o potrebi regionalizacije evropskih država. Ne samo da su Evropska Unija i Savet Evrope svoju unutrašnju organizaciju u određenoj meri prilagodila vođenju takve politike,⁷ već su i kroz niz veoma važnih dokumenata koji su donošeni tokom druge polovine devedesetih godina dali snažan podsticaj procesu regionalizacije u Evropi. Među njima najveći značaj danas imaju “Deklaracija o regionalizmu u Evropi” koju je usvojila Skupština evropskih regiona 04. decembra 1996. godine i “Predlog Evropske povelje o regionalnoj samoupravi” koji je usvojio Kongres lokalnih i regionalnih organa vlasti Saveta Evrope 1997. godine. Međutim, sve do kraja 2000. godine popularizacijom ideje o regionalizaciji Srbije kod nas se bavio samo nevladin sektor.

Razvoj ideje o regionalizaciji

Razvoju ideje o regionalizaciji Srbije snažno su doprinele izborne promene 2.000 godine. Nakon političkih promena koje su nastale posle predsedničkih i parlamentarnih izbora koji su održani te godine, o pitanju regionalizacije Srbije se počelo govoriti i od strane predstavnika zvaničnih državnih organa. Time je regionalizacija kod nas postala i deo političkog života. U tom periodu primetno je da bez obzira na to što su različiti predstavnici državne vlasti uvek upotrebljavali isti termin „reginalizacija“, veoma često su pod njom podrazumevali potpuno različite pojmove i to od obične teritorijalne autonomije u unitarno uređenoj državi, preko regionalno uređene države, pa sve do federalizacije države. U pogledu razvoja ideje o regionalizaciji od tada se bitno razlikuju dva perioda, pre i posle donošenja Ustava od 2006. godine.

⁷ U okviru Evropske Unije obrazovan je *Komitet regiona*, kao konsultativno telo Saveta ministara i Komisije Evropske Unije, koga čine predstavnici lokalnih i regionalnih tela država članica Evropske Unije i u čijoj su nadležnosti pitanja u oblasti regionalne politike, socijalne politike, zdravstvene politike i kulture. Takođe, u okviru Saveta Evrope kao stalno telo postoji *Kongres evropskih lokalnih i regionalnih organa vlasti* u čijem sastavu se nalazi i posebno *Veće regiona*, koga čine predstavnici regionalnih organa vlasti država članica Saveta Evrope.

Razvoj ideje o regionalizaciji Srbije pre donošenja Ustava

Sa aktuelizovanjem pitanja regionalizacije u političkoj javnosti dolazi i do značajnog interesovanja stručne javnosti za pitanje regionalizacije Srbije. U tom periodu javnosti je predstavljeno nekoliko, stručne pažnje vrednih teorijskih projekata novog Ustava Srbije. Među njima su vredni pomena svakako: “*Ustavna rešenja za Ustav Srbije i Jugoslavije*” koji je izradio Beogradski centar za ljudska prava 2001 godine, zatim “*Ustav Kraljevine Srbije*” koji je izradio profesor Pavle Nikolić 2001. godine, “*Ustav Srbije*” koji je izradio Forum juris iz Novog Sada 2002. godine, kao i “*Regionalizacija Srbije*” koji je izradio Centar za liberalno-demokratske studije 2003. godine.⁸ Interesantno je, da su svi teorijski koncepti ustavnog preuređenja Srbije sadržani u ovim studijama, u pogledu teritorijalne organizacije vlasti zasnovani isključivo na principu regionalizacije. Nažalost, rasprave koje su bile održane povodom prezentacije tih projekata, uglavnom su bile održavane u gotovo poluzatvorenom krugu stručnih i političkih istomišljenika. Kao posledicu takve činjenice imali smo situaciju da su u predvečerje ustavnih promena postojali i u stručnoj i u političkoj javnosti potpuno oprečni stavovi, ne samo o načinu, već uopšte i o potrebu regionalizacije Srbije. Takva situacija se neminovno morala odraziti i na rad same Ustavne komisije.

Na osnovu Zakona o načinu i postupku promene Ustava koji je donet 2003. godine,⁹ Narodna skupština je 23. aprila te godina formirala Ustavnu komisiju.¹⁰ Međutim, za punih pet meseci rada na pripremi Nacrta Ustava niti ta Komisija, a ni u okviru nje posebno obrazovana Potkomisija za teritorijalnu organizaciju vlasti, nije uspela da usaglasi koncept teritorijalne organizacije vlasti. Političke, a na njime zasnovane i stručne rasprave u Ustavnoj komisiji i Potkomisiji su vođene u okviru dva, u osnovni potpuno protivrečna ustavna koncepta teritorijalne organizacije vlasti u Srbiji, teritorijalne autonomije u okviru unitarne države i potpune federalizacije države. Između njih, postojalo je nekoliko teorijski posmatrano veoma ne iznijansiranih zalaganja za regionalizacijom države, koji su se u većoj ili manjoj meri približavali jednom od dva osnovna koncep-

⁸ “*Ustavna rešenja za Ustav Srbije i Jugoslavije*”, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2001; P. Nikolić, “*Ustav Kraljevine Srbije*”, Beograd, 2001; “*Ustav Srbije*”, Forum juris, Novi Sad, 2002; “*Regionalizacija Srbije*”, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2003.

⁹ Zakon o načinu i postupku promene Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 39/2003.

¹⁰ Odluka o izboru članova Ustavne komisije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 44/2003.

ta. Usled raspuštanja Narodne skupštine i raspisivanja parlamentarnih izbora oktobra 2003. godine, a odmah zatim i odluke Ustavnog suda o neustavnosti Zakona o načinu i postupku promene Ustava, celokupan rad te Ustavne komisije je ostao bez ikakvog pravnog značaja.

Umesto Ustavne komisije, Narodnoj skupštini je 24. jula 2003. godine podnet Predlog ustava od strane 50 narodnih poslanika iz poslaničkih grupa Demokratske stranke Srbije i Nove Srbije. U ovom Predlogu ustava je u pogledu teritorijalne organizacije vlasti bilo predviđeno da Srbija ostane jedinstvena (unitarna) država, ali da se zbog potrebe ravnomernijeg i bržeg ekonomskog razvoja uvede regionalna samouprava u vidu šest simetrično uređenih regiona. U samom tekstu ovog Predloga su bile određene samo moguće nadležnosti budućih regiona i njihova sedišta, dok je sva ostala pitanja trebalo urediti kasnije zakonom koji bi bio donet po istom postupku kao i Ustav. Bez obzira na to što se o tekstu ovog Predloga Ustava nikada nije formalno raspravljalo zbog raspuštanja Narodne skupštine i raspisivanja parlamentarnih izbora, njegov značaj se ogleda u tome što on predstavlja jedini do sada akt koji se našao u zvaničnoj proceduri i koji je bio zasnovan na konceptu regionalizacije Srbije. Sa Nacrtima Ustava koji je usvojila Vlada Republike Srbije 2. juna 2004. godine i Predsednik Republike 14. januara 2005. godine, a koji su kasnije Ustavnoj komisiji poslužili kao osnova za utvrđivanje Predloga Ustava iz 2006. godine, to nije bio slučaj. Oba ova teksta Nacrta Ustava su u pogledu teritorijalne organizacije vlasti predviđale Srbiju kao unitarnu državu sa dve autonomne pokrajine sa statusom samo autonomne teritorijalne zajednice.

Razvoj ideje o regionalizaciji Srbije nakon donošenja Ustava

Kada su Ustavnoj komisiji Narodne skupštine dostavljeni Nacrti Ustava koji su usvojeni od strane Vlade i predsednika Republike koji su bili takođe nosioci prava ustavne inicijative, bilo je odmah jasno da buduće ustavne odredbe o teritorijalnoj organizaciji vlasti neće moći da budu zasnovane na regionalnom principu. U Ustavu Republike Srbije od 8. novembra 2006. godine Srbija je u pogledu teritorijalne organizacije vlasti određena kao unitarna država sa dve autonomne pokrajine koje imaju status autonomnih teritorijalnih zajednica.¹¹ Bez obzira na to što Ustav izričito određuje da u Srbiji postoje samo dve autonomne pokrajine koje čine Kosovo i Metohija i Vojvodina, on

¹¹ „Autonomne pokrajine su autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom, u kojima građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju“. Ustav Republike Srbije, član 182, stav 1.

ipak nije u potpunosti zatvorio vrata za osnivanje i drugih autonomnih pokrajina. Nove autonomne pokrajine bi takođe mogle da imaju isti status autonomnih teritorijalnih zajednica kao i Kosovo i Metohija i Vojvodina i da kao takve predstavljaju osnov za neku buduću regionalizaciju Srbije. Naime, na osnovu Ustava se mogu osnivati nove autonomne pokrajine, a već osnovane ukidati ili spajati. Međutim, to se može činiti isključivo samo po postupku predviđenom za promenu Ustava. Predlog za utvrđivanje novih autonomnih pokrajina bi u tom slučaju morali da utvrde građani na referendumu.¹²

Umesto procesa regionalizacije kome su na ovaj način samo otkrivena vrata, Ustavom je radi prevazilaženja problema neravnomernog ekonomskog razvoja koji evidentno danas postoji i u Srbiji, predviđena obaveza države da vodi računa o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju.¹³ Nakon više od tri godine od donošenja Ustava međutim, osnovne novine u pogledu decentralizacije vlasti i ravnomernog ekonomskog razvoja nažalost još uvek nisu zaživele, uprkos isteku svih ustavnih rokova za to. Tako, danas građani koji žive u Vojvodini još uvek nemaju priliku da u potpunosti ostvare svoje pravo na pokrajinsku autonomiju garantovano članom 12 Ustava. Bez obzira na to što je Narodna skupština posle punih jedanaest meseci zakašnjenja konačno uspjela da usvoji Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine i time stvorila pravne pretpostavke da bude usvojen novi Statut AP Vojvodine, zbog još uvek nereguliranih pitanja pokrajinske imovine i načina finansiranja koji su kao ustavne kategorije ostavljeni da budu regulisani kasnije posebnim zakonima, osnovne ustavne novine u pogledu ekonomske autonomije Autonomne pokrajine Vojvodine još uvek nisu uspostavljene.

Istovremeno, svim opštinama i gradovima je zbog ne donošenja Zakona o javnoj svojini uskraćeno pravo na lokalnu imovinu garantovano članom 190. Ustava, a ne donošenjem finansijskih zakona uskraćeni su im i sopstveni izvori prihoda garantovani članom 188. Ustava. Pored toga, drastičnim smanjivanjem transfernih sredstava iz Republičkog budžeta koja su namenjena finansiranju poverenih poslova, koja su u većini lokalnih samouprava ove godine prepolovljeni uprkos izričitim odredbama Zakona o finansiranju lokalnih samouprava, danas je više od 40 uglavnom manjih opština dovedeno do granice potpune nemogućnosti funkcionisanja. Isto tako, planirano nametanje obaveze smanjenja broja zaposlenih u lokalnim samoupravama bez prethodno pažljivo ura-

¹² Ustav Republike Srbije, član 182, stav 3.

¹³ „Republika Srbija stara se o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, u skladu sa zakonom“. Ustav Republike Srbije, član 94.

đene funkcionalne analize i to za ukupno 5.500 službenika do kraja decembra 2009. godine, kako je predviđeno Predlogom zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji koji se trenutno nalazi u skupštinskoj raspravi, predstavlja dodatno značajno smanjivanje ukupnih kapacitata lokalnih samouprava, a samim tim i njihovih razvojnih mogućnosti. Zbog toga čitav ekonomski razvoj opština i gradova u Srbiji još uvek u potpunosti zavisi isključivo od centralne (republičke) vlasti.

Uprkos novom Ustavu koji predviđa obavezu države da se stara o ravnomernom regionalnom razvoju, u poslednje tri godine regionalne razlike su nastavile da se produbljuju, tako da danas Srbija spada u red država sa najvećim regionalnim razlikama.¹⁴ Zvanični statistički podaci u pogledu broja zaposlenih, kao i neki od osnovnih ekonomskih pokazatelja, poput ostvarenog izvoza i uvoza kao parametara spoljnotrgovinske razmene, to više nego slikovato pokazuju.¹⁵ Očigledno da samo osnivanje ministarstva koje je formalno zaduženo za regionalni razvoj i nedavno usvojeni Zakon o regionalnom razvoju,¹⁶ nisu dovoljna sredstva u borbi za uravnoteženi ekonomski razvoj Srbije. Zakon o regionalnom razvoju više predstavlja plod nastojanja da se ispuni jedna od obaveza koje Srbija ima u procesu evropskih integracija kako bi se formalno storila mogućnost za pristup fondovima Evropske Unije u slučaju dobijanja statusa kandidata za prijem u članstvo EU, nego što predstavlja ispunjenje ustavne obaveze države da se sistemskim merama obezbedi njen ravnomerni i održivi regionalni razvoj.¹⁷ Štaviše, zbog poštovanja ustavne obaveze Re-

¹⁴ Razlike između najrazvijenijeg i najnerazvijenijeg upravnog okruga kreću se i do sedam puta, a razlike između najrazvijenijih i najnerazvijenijih opština čak i do petnaest puta.

¹⁵ Tako naprimer prema Godišnjem izveštaju Zavoda za statistiku, samo u dva upravna okruga i to Beogradskom i Južnobačkom u kome se nalazi Grad Novi Sad, zaposleno je ukupno 833.000 stanovnika što predstavlja 41,6% ukupnog zaposlenih u Srbiji. Od ukupno 6,4 milijarde dolara izvoza koliko je ostvareno u 2007. godine, izvoz iz Beograda i Vojvodine je iznosio 3,5 milijardi dolara što predstavlja 68% ukupno ostvarenog izvoza u Srbiji, dok je od ukupno 13,5 milijardi dolara koliko je iznosio uvoz čitave Srbije, Beograd i Vojvodina su od toga ostvarili ukupno 10,2 milijarde dolara ili čak 77% ukupnog uvoza.

¹⁶ „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 51/2009.

¹⁷ Zakonom o regionalnom razvoju je predviđeno da se stvore samo statistički regioni i to dva nivoa, veći NUTS 2 i manji NUTS 3, koji treba da posluže kao osnova za izradu dokumenata neophodnih za realizaciju projekata koje bi trebalo da se finansiraju iz strukturnih fondova EU. Takve statističke regione ne samo da poznaju sve države članice EU, već i neke druge države poput danas Norveške, Švajcarske, Turske, Hrvatske i Makedonije.

publike na izdvajanje dodatnih najmanje 7% sredstava za Vojvodinu kaja je najrazvijeniji deo Srbije koja se redovno poštuje u poslednje tri godine, stvara se još veća ekonomska nejednakost, a sa njom sasvim prirodno i veći stepen nezadovoljstva kod većina građana Srbije koji žive van Vojvodine.

Stoga ni ne čude pojedine nove najave o neophdonosti regionalizacije Srbije. Tako je nedavno čak i sa najvišeg državnog nivoa izneta, pravno posmatrano potpuno zbnjujuća ideja o potrebi regionalizacije Srbije, za koju je rečeno samo da će zahtevati promenu Ustava i da će za osnovu imati Prostorni plan Republike. Naime, svaka promena teritorijalne organizacije vlasti koja bi zahtevala izmenu Ustava podrazumevala bi pretvaranje Srbije iz jedinstvene i nedeljive (unitarne) države u složenu državu, sastavljenu od delova (autonomnih regija, pokrajina). S druge strane, svaka izmena teritorijalne organizacije vlasti koja bi za osnovu imala prostorni plan Republike, po prirodi stvari ne zahteva nikakvu promenu postojećeg Ustava.

Iznošenje takvih ideja čak i sa najvišeg državnog nivoa bez obzira na njihovu krajnju neodređenost i maglovitost, možda izgleda potpuno prihvatljivo za većinu građana, pogotovo onih koji žive van Beograda i Vojvodine. Međutim, zagovaranje nekih novih rešenja za regionalni razvoj Srbije koja bi zavisila od ni malo lake promene Ustava, a da pri tom već postoje brojne ustavne mogućnosti za obezbeđenje uravnoteženog ekonomskog razvoja koje se uprkos isteku svih ustavnih rokova još uvek ne koriste, sasvim opravdanim čini i postavljanje pitanja - postoji li kod nas uopšte stvarna politička volja za decentralizaciju i regionalizaciju Srbije.

Zaključne napomene

Ideja o regionalizaciji Srbije kao jedan od mogućih oblika njene teritorijalne organizacije vlasti nastala je kod nas početkom devedesetih godina prošlog veka i bila je prisutna u javnosti u mnogo većoj meri nego što je to bio slučaj u ostalim državama, prvenstveno iz razloga relativno čestih promena državno-pravnih sistema kroz koje je prolazila Srbija proteklih godina. Sa približavanjem i udaljavanjem od promena državnih oblika u kojima smo živeli bivala je aktuelizovana i ideja o regionalizaciji Srbije. Svakako da je značajan uticaj na razvoj ideja o regionalizaciji i kod nas imala zvanična politika o potrebi regionalizacije evropskih država koju zastupa EU u čije članstvo Srbija teži da uđe i Savet Evrope čiji je punopravni član Srbija postala od 2003. godine. Prilikom donošenja

Ustava od 2006. godine regionalizacija međutim nije prihvaćena kao princip za teritorijalnu organizaciju vlasti. Posle usvajanja Ustava o regionalizaciji se danas ponovo počelo govoriti, pre svega zbog potrebe obezbeđenja uravnoteženog ekonomskog razvoja.

Nesporno je da je Srbiji danas preko potrebna veoma aktivna politika ravnomernog regionalnog razvoja. Međutim, pre bilo kakvog traganja za nekim novim rešenjima u pogledu eventualne regionalizacije Srbije smatramo da je neophodno iskoristiti najpre sve mogućnosti za obezbeđenje uravnoteženog ekonomskog razvoja koje postojeći ustavno-pravni sistem već predviđa ili bar omogućava. Pre svih smatramo da je neophodno hitno donošenje Zakona o javnoj svojini i seta finansijskih propisa kojima bi se svim opštinama i gradovima, kao i AP Vojvodini, omogućilo ostvarivanje ustavom zagaranovanog prava na sopstvenu imovinu i izvorne prihode. Time bi oni bili u prilici da sami finansiraju poslove iz sopstvene nadležnosti i samim tim da preuzmu punu odgovornost za sopstveni ekonomski razvoj. Usled ustavne obaveze obezbeđenja uravnoteženog ekonomskog razvoja, pored rešenja sadržanih u Zakonu o regionalnom razvoju čiji su prvi vidljivi efekti mogući tek za nekoliko godina, smatramo da postoji puno osnova za osnivanje posebnog državnog fonda za ublažavanje posledica neravnomernog regionalnog razvoja. Za to vreme neophodno bi bilo preduzeti i niz sistemskih mera u oblasti poreske politike, politike zapošljavanja, investicionih olakšica i drugih mera koje bi bile prilagođene ustavnoj obavezi ravnomernog regionalnog razvoja države. Takođe, u cilju sistemskog pristupa problemu neujednačenog ekonomskog razvoja države, neophodno bi bilo usaglasiti u tom pogledu potpuno neusaglašene od strane Vlade Republike Srbije usvojene strategije o razvoju privrede, poljoprivrede, turizma, obrazovanja, zdravstva i drugih oblasti bitnih za razvoj države. Sa jačanjem procesa decentralizacije vlasti putem razvoja lokalnih samouprava, a posebno malih i nerazvijenih opština, veoma brzo bi bili vidljivi i efekti ublažavanja neujednačenog ekonomskog razvoja čitave države. Sa daljim razvojem i jačanjem centralnih državnih institucija, takva decentralizacija vlasti ne bi predstavljala nikakvu potencijalnu opasnost za državu, već naprotiv pravi put za njenu sveopštu demokratizaciju i ubrzani razvoj.

U pogledu ideje o regionalizaciji Srbije smatramo da ona predstavlja najbolji i najbrži način njenog razvoja. Međutim, ne bilo kakva regionalizacija, a pogotovo ne po svaku cenu i na brzinu sprovedena. Samo jedna racionalna i uravnotežena regionalizacija koja bi u potpunosti uvažavala sve specifičnosti i potrebe Srbije da postane, ne samo moderno uređena, već pre svega efikasno organizovana i na razvijenim demokratskim institucijama zasnovana država, mogla bi da donese vidan boljitak svima.

Zbog toga smatramo da se sa pitanjem regionalizacije Srbije mora postupati veoma obazrivo. Pre iznošenja u javnost bilo kakve inicijative o regionalizaciji morali bi prethodno da budu precizno određeni ciljevi koji se žele i mogu njome postići. Tek bi se u tom slučaju moglo na osnovu ozbiljne i argumentovane naučne i stručne rasprave koja svih prethodnih godina od strane države ipak nije bila organizovana, pristupiti njenoj realizaciji. Smatramo da bi regionalizaciju trebalo ostvarivati prvenstveno putem svih postojećih sredstava predviđenih Ustavom, a onda i drugim aktima koji će se u narednim godinama u primeni Ustava morati donositi.

Pri regionalizaciji Srbije smatramo da bi trebali da budu uvaženi ne samo politički, već pre svega ekonomski, ali i istorijski, demografski, privredni, saobraćajni i drugi činiooci. Međutim, smatramo da bi prvenstveno funkcionalnost morala da bude osnovni kriterijum o kome bi trebalo voditi računa pri izboru modela koji bi u najvećoj mogućoj meri mogao da doprinese ubrzanom uravnoteženju ekonomskog razvoja čitave države.

Prilikom osmišljavanja čitavog koncepta regionalizacije morali bi smo biti svesni, što do sada kod nas nije bio tako čest slučaj, da ne možemo računati unapred na neki univerzalni evropski model regionalizacije koji bi nam poslužio kao uzor, pošto on ne postoji.¹⁸ Iskustva drugih država koje u okviru sopstvenog pravnog sistema poznaju različite oblike regionalizacije, mogli bi nam poslužiti samo kao dragocen izvor saznanja o dobrim i lošim stranama regionalizacije i ništa više od toga. Svako doslovno preuzimanje nekog tuđeg modela bilo bi veštačko i kao takvo bi moglo da bude štetno za Srbiju. Isto tako i odredbe brojnih evropskih dokumenata o regionalizaciji mogu da nam posluže samo kao uputstvo za iznalaženje najboljih rešenja za nas, s obzirom na njihovu veoma široko postavljene okvire i raznovrsnost instrumenata koji se za regionalizaciju predviđaju.

¹⁸ O modelima regionalizacije u Evropi videti: N. Skenderović-Čuk, "Evropske koncepcije regionalizma – pregled i analiza", u knjizi "Ustavno-pravni okvir decentralizacije Srbije i autonomije Vojvodine", Centar za regionalizam, Novi Sad, 2001, str. 163-184; D. Lopandić, *Regionalne inicijative u jugoistočnoj Evropi*, Institut za međunarodnu privredu i politiku, Beograd, 2001.

*Zoran Lončar, Ph.D., Assistant Professor
Novi Sad School of Law*

Creation and development of the idea of regionalization of Serbia

Abstract

The idea of regionalization of Serbia emerged at the beginning of the nineties and has been present in the professional public until today. The main reason for this are very frequent changes in the constitutional legal system through which Serbia passed during the past years. In adopting the Constitution, regionalization, nevertheless, wasn't accepted as a way of territorial organization of government. Today, about the regionalization in Serbia it is generally spoken only as possible alternative for balanced economic development of Serbia, which is predicted by the Constitution as one of the most important obligation of the state, and that due to not making a series of legal regulations, unfortunately, has not yet begun to be realized. Therefore, before any searching for some new solutions regarding the possible regionalization of Serbia, it is considered that it is necessary first of all take advantage of possibilities provided by the existing constitutional and legal system. In that sense are suggested a series of measures to be taken for the purpose of general decentralization of government in Serbia, such as legal solution for the question of revenues of Autonomous Province and units of local government, return of property to the Autonomous Province and local governments, tax, investment and other relief as part of state policy of encouraging the development of small and underdeveloped municipalities etc. All the proposed measures as the end result should have accelerated economic development throughout the state and reduce the inconsistency in regional development that exists today in Serbia.

Key words: regionalization, the Constitution, the territorial organization of power, smooth economic development