



Ближе дефинисање положаја аутономне покрајине Војводине, а у складу са Уставом Републике Србије из 2006. године, ушло је, изгледа, у завршну фазу. Пошто је покрајинска скупштина још октобра усвојила предлог новог статута покрајине и пошто је прекорачен рок за завршетак посла који је падао на крај прошле године, кабинет премијера Цветковића упутио је покрајинском председнику ИВ Пајтићу нацрт Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине (надаље НЗН). Са та два акта регулисао би се правни положај Војводине у оквиру правног система Републике Србије.

Док устав једне земље, па свакако и Србије, представља највиши правни акт, а тиме је и суверен у односу на све друге, дотле статут покрајине, иако њен највиши правни акт, не може бити слободно формулисан од стране покрајинске скупштине, већ мора бити у складу са Уставом Србије и републичким законодавством. Са друге стране, НЗН мора бити републички закон, а њиме би требало да се ближе дефинишу надлежности Војводине, односно разграниче надлежности покрајине и Републике.

Статут

У овом одељку ћемо укратко размотрити предлог Статута који је Скупштина АП Војводине усвојила и поднела Скупштини Републике Србије на претходну сагласност. Уколико сагласност добије, може га самостално усвојити.

На почетку ћу поменути неколико одредаба којима је стављена примедба о неуставности, посебно од стране правног тима ДСС-а. Прва је она која каже: “Војводина представља саставни део јединственог културног, цивилизацијског, економског и географског простора Средње Европе”. Примедба је да је Војводина дефинисана Уставом Србије на другачији начин и да никаква промена те дефиниције не може бити уставна. Ја не знам да ли је то тако, али имам другу примедбу: ова је дефиниција бесмислена. Нешто као ЈЕДИНСТВЕН културни итд простор СРЕДЊЕ

Европе свакако не постоји. Култура је толико разнолика да помињати културно јединство представља глупост. Јединствен економски простор средње Европе такође не постоји, већ само готово јединствен економски простор Европске уније. (Зар постоји граница између економских простора Француске и средње Европе?) Какво ли је то географско јединство средње Европе? Зар не постоје границе националних држава, али и наднационална Европска унија? И где су те границе средње Европе? Све су то, верујем, лоше флоскуле провинцијских недоучених НГО активиста, фасцинираних великим светом.

Следеће две примедбе тичу се територије. Прва је да Статуту није дозвољено да прецизира да територију Војводине чине Бачка Банат и Срем, пошто се то питање решава Законом о територијалној организацији. Овај формални проблем решава НЗН тако што, као *Lex specialis*, сам прописује да територију Војводине чине Бачка, Банат и Срем. Друга примедба је да не сме Статут да прописује која је референдумска већина потребна за промену територије покрајине, пошто то питање уређује републички закон. НЗН је и ово питање решио прихватањем примедбе, односно прописујући да се референдум спроводи по закону.

Следећа примедба тиче се одредбе статута која каже да у имовину Војводине спадају, између осталог, ствари које користе органи АП Војводине и јавна предузећа и установе чији је она оснивач. Ово се сматра неуставном, пошто устав предвиђа да се државна имовина разграничи републичким законом. НЗН и овде прихвата формалну примедбу и сам прописује да Војводини припадају ствари које користе органи и установе, али не и јавна предузећа.

Код међународне сарадње, примедба је била да покрајина не сме, као што је предвиђено предлогом Статута, да склапа међународне уговоре и да има представништво у Бриселу. НЗН је прихватио обе примедбе и поменуо међурегионалне споразуме и представништва у регионима.

Очигледно је да и Владин правни тим сматра ваљаним већину примедба, па их је узео у обзир приликом писања НЗН-а и тиме суштински кориговао предлог решења из статута Скупштине Војводине.

По мом мишљењу, проблем (не)уставности тиче се решења из предлога Статута да АП Војводина може да својим актом регулише материју која припада републичком

законодавству, а коју Република није регулисала. Ово је јасно неуставно пошто би тиме покрајина ушла у сферу републичких надлежности. Ово је истовремено и лоше, јер неке ствари Република можда није намерно регулисала, пошто их ни не треба прописати. Узмимо за пример закон о контроли цена који уопште не треба да постоји, а, по предложеном решењу, Војводина би га могла усвојити пошто га Србија нема.

Видљив је труд аутора предлога Статута да, са једне стране, одељак о надлежностима Војводине изгледа што богатије и да, са друге, ипак не изађу много из уставног оквира, па ни из постојећег законодавства Републике Србије.

Тако се тврди да је АП Војводина “одговорна за сопствени одрживи економски, научни, образовни, културни и туристички развој, као целине”, као да Војводина није део Србије и као да и Република Србија није одговорна за развој Војводине. Или, каже да покрајина “учествује у одлучивању о коришћењу природних богатстава и минералних сировина на свом подручју и стара се о њиховом унапређивању и коришћењу”, а овде се ради о класичним државним, тј. републичким надлежностима. Или, каже да покрајина “унапређује стање у пензијском осигурању, запошљавању, борачкој и инвалидској заштити, социјалној заштити породице, деце, омладине и старих”, као да у свим овим областима републичка надлежност неће бити искључива или доминантна, а хоће.

Из ових примера се, надам се, бар мало види да је предлог Статута Војводине више политичко-декларативни него правни акт, који нејасним и, у основи, неправним формулацијама више скрива него што открива, тј. који не решава питања којима се бави него их, можда, оставља за будућност. Јер, очигледан је напор да се начини текст који би могао задовољити и окореле аутономаше и заговорнике јединствене Србије, а по цену одређености и квалитета текста. Шта уопште значе појмови “одговорности”, “унапређивања”, “старања”, “учествовања у одлучивању” и слични? Ништа. Остаје, значи, нејасно да ли се ради о заваривању аутономаша да ће надлежности Војводине огромно порастати или о стварној намери да се фактичким, неправним путем преотму надлежности републике.

Могло би се помислити да је део о надлежностима намерно направљен флексибилно како би могао да буде у складу са НЗН када овај буде усвојен. Али, то је непотребно пошто би боље било да се део о надлежностима у Статуту битно скрати и јасно каже да ће се питање надлежности покрајине суштински решити кроз НЗН.

И формално и суштински спорна су решења из предлога Статута о покрајинским приходима. Формално – стога што прејудуцирају будућа решења из републичких закона и детаљно прописују покрајинске приходе. Али, овај се приговор лако решава кроз НЗН или промену Закона о јавним приходима и расходима. Остаје, ипак, суштинско питање како финансирати покрајинске функције. Нема сумње, а такво је и међународно искуство, да би комбинација сопствених прихода и дотација из републичког буџета била најбоља. А за пренете надлежности, којих ће бити велики број, Република мора да обезбеди додатна средства из буџета. [1](#)

Слично томе, предлог Статута предвиђа право покрајине да сама наплаћује своје изворне приходе. Томе се формално нема шта замерити када сада и локалне власти имају право на наплату сопствених изворних прихода. Али, оваква разградња републичке пореске администрације никако није добра идеја. Да не улазим у детаље, али је наплата пореза на имовину веома опала од када је препуштена општинама; друго, велика и федерална Америка има једну и јединствену пореску администрацију и нико се не буни.

Забавна је прича са Развојном банком Војводине. На њој одувек инсистирају аутономаши, вероватно поведени решењима из 1974. године, а са намером да управљају државним парам и онда када у Србији више не постоје државне банке. Стога је и у предлогу Статута предвиђено стварање Развојне банка Војводине. И НЗН предвиђа право Војводине да оснује ову банку, али у складу са законом, тј. Законом о банкама. Ту је, наравно, квака. Наиме, Закон о банкама бави се искључиво комерцијалним банкарством, па никако не представља погодан оквир за једну државну, тзв. развојну банку. Почевши од почетка, односно од одредбе да једна банка мора имати најмање два оснивача, тако да АП Војводина ни не може да оснује Развојну банку. Уколико би се та препрека некако заобишла, чекале би је све остале одредбе о акционарском друштву, капиталу, управљању, обавезним резервама и адекватности капитала, надзору Народне банке, ликвидацији банака и слично. Није лако имати банку данас. Другим речима, евентуална одредба о томе да Развојна банка Војводине мора пословати према Закону о банкама практично значи њену ликвидацију и пре него што је настала.

Предлог Статута Војводине поседује озбиљне и формалне и суштинске слабости. Он је више декларативно-политички него правни акт, и то му је најважнија слабост.

Закон о надлежностима (НЗН)

У овом одељку поменућу неколико основних одлика НЗН-а.

Прво, НЗН је у складу са уставом, бар колико ја могу да оцинем. Практично све оно што је било спорно у предлогу Статута или је изостављено или је решио сам НЗН.

Друго, међу предложеним надлежностима Војводине свакако нема оних класичних државних ни у спољним односима, ни у судству, ни у унутрашњим пословима, ни у економији, ни у просвети, ни у здравству, ни у социјалној политици. Сарадња са иностранством сведена је на међурегионалну. Правни акти су одлуке и ништа више.

Треће, у тексту је набројан огроман број надлежности покрајине Војводине. Тако их у одељку о просторном планирању, регионалном развоју и изградњи има чак 19, пољопривреди 16, заштити животне средине 12 итд. Очигледно је да је основни текст нацрта настао у Новом Саду, где је неко прилежан покушао да бар максимира број надлежности, ако не и њихову суштину.

Четврто, велика већина тих надлежности представља укључење покрајинских органа у административно-надзорне послове републичке администрације, а за подручје Војводине.

Важна тачка је, тако, постављање директора разних установа у покрајини од стране покрајинске администрације – од филијала ПИО фонда Србије, преко директора установа ученичког и студентског стандарда до директора неких здравствених установа и давања сагласности на избор директора основних и средњих школа, центара за социјални рад итд.

Следећа тачка је пренос надзора са републичких на покрајинске институције над бројним установама у Војводини, знатан део инспекцијских функција и одлучивање о жалбама на многе општинске административне одлуке.

Али, омиљена надлежност је планирање. Док се у Србији планирање сваке врсте губи, осим урбанистичког, дотле се њему у предлогу Статута и НЗН-у даје огромна важност, па се, сходно томе, детаљно разрађује. И нема сумње да ће се у Војводини у наредном периоду стално и озбиљно планирати привредни, просторни, регионални, рурални, туристички и културни развој, да ће се правити програми развоја сточарства, заштите и унапређења дивљачи, рибарства, здравствене заштите, јавног информисања, технолошког развоја, енергетике и слично.

У поменутих и непоменутих надлежностима АП Војводине не би, значи, било оних најважнијих, које свакако припадају држави: законског уређења ових делатности, система њиховог финансирања, утврђивања стандарда функционисања и слично. То остаје Републици.

О томе да ли је добро пренети све надлежности предвиђене НЗН-ом на покрајину не бих могао да дам мишљење, јер су за то потребне специјалистичке анализе. Ипак, мислим да је неколико њих спорно или лоше:

- не бих рекао да је добро да Војводина води аграрну политику – и то не зато што би то сметало Србији већ зато што не би било паметно за Војводину да улаже новац у послове који ће користити целој Србији,
- спорно је решење да покрајина издаје дозволе за рад универзитета,
- мислим да је неуставно то што се међу покрајинским надлежностима помиње и наука, пошто то устав не предвиђа,
- спорна је идеја да Војводина прузме немагистралне пруге и преда их свом јавном предузећу; тиме би се непотребно разбио јединствен технолошки систем, какав железничка мрежа свакако јесте,
- спорно је решење да Војводина врши верификацију страних диплома, јер то може угрозити права њихових носилаца у осталом делу Србије,
- није добро да Војводина добије Развојну банку, пошто би то представљало расипање новца у режији политичара; у тржишној економији нема места за државне банке.

По мом мишљењу, овакав пренос знатних административних надлежности на покрајину води једној изразитој опасности – да се створе бројне институције паралелне републичким, а да заправо немају важног посла. На пример, за здравство се предвиђа оснивање Завода за јавно здравље, Завода за трансфузију, Здравственог савета Војводине и Етичког одбора, а свакако ће доћи до битног повећања броја службеника у Секретаријату за здравство Војводине. А такво усложњавање институционалне структуре без најважнијих послова, који и даље остају на Републици, може пуно да

кошта, а да не донесе жељене ефекте у јачању аутономије, па је питање ко ће имати више користи: грађани Војводине или војвођанска бирократија.

Питањем финансирања и убирања прихода НЗН се није ближе бавио, већ је само преписао уставне одредбе и рекао да ће се решити посебним законом. Тиме је проблем одложен за будућност.

Закључак

Да сумирамо:

1. предлог Статута предвиђа нека решења која су неуставна, али их НЗН исправља,
2. магловитост надлежности из предлога Статута компензована је јасноћом НЗН-а,
3. по НЗН-у, Војводина не би имала битне, државне надлежности, већ претежно административно-надзорне, што је добро,
4. неке од тих надлежности ипак би требало задржати на републичком нивоу,
5. уз те корекције, НЗН може добити позитивну оцену,
6. потребно је да предлог Статута буде исправљен према НЗН-у,
7. потребно је решити проблем финансирања Војводине, односно донети одговарајући закон; ово је потребно учинити пре усвајања Статута, како би се он могао ускладити са законом о финансирању.

(Овај текст ће бити објављен у првом броју часописа Фокус – квартални извештај о институционалним реформама, који ће се ускоро појавити у издању Центра за либерално-демократске студије).

1. Детаљније, Регионализација Србије, ЦЛДС, 2003.[[^](#)]