Милан Трипковић
Филозофски факултет
Нови Сад

UDK: 316. 32: 316.334.52
Прегледан научни рад
Примљен: 31. 02. 2003.

РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА У СРБИЈИ: ИЗМЕЋУ ЦЕНТРАЛИЗМА И РЕГИОНАЛИЗМА

Овај рад настао је као резултат емпиријског истраживања проблема регионализације и мултикултуралности на територији Војводине.¹ У њему се користи само онај део прикупљеног материјала који се односи на регионализацију Србије и статус Војводине. Полазећи од тога да је регионална држава не само посебан облик сложене организације државне власти, већ и целокупног устројства друштвеног живота, аутор настоји да дефинише јасне и поуздане критеријуме "добре" или "пожељне" регионализације, којом би се избегле крајности централизма и регионализма. Држећи се номенклатуре статистичких територијалних јединица, према стандардима Европске Уније (НУТС), овде се заговара следећа регионална структура, схваћена као специфични облик поделе власти: Србија као држава или федерална јединица (НУТС 1), Војводина и Косово и Метохија као покрајине (НУТС 2), региони (НУТС 3), субрегиони (НУТС 4) и општине (НУТС 5). У том контексту, предлаже се да се будућим уставом Републике Србије дефинишу само покрајине и општине (НУТС 2 и НУТС 5), док би се за формирање региона и субрегиона (НУТС 3 и НУТС 4) једино прецизирали процедура и принципи како се они образују, док би све остало било препуштено спонтаној иницијативи потенцијалних регионалних и субрегионалних јединица. Тиме би се избегла како диригована или октроисана регионализација "одозго", која може бити схваћена и као мање-више неприкривени централизам; тако и сепаратистички настројени регионализам "одоздо", који се прилично провидно скрива под плаштом регионализације, чији циљ није боље функционисање и бржи развој Србије, већ њена дезинтеграција.

Кључне речи: Регионализација, Регионализам, Централизам, Србија, Војводина

¹ Рад се ослања на резултате истраживања на пројекту 1815 *Социолошки аспекти мултикултуралности и регионализације и њихов утицај на развој Аутономне покрајине Војводине и Републике Србије*, који се реализује у оквиру Одсека за социологију Филозофског факултета у Новом Саду, уз финансијску подршку Министарства за науку, технологије и развој Републике Србије. Истраживање је обављено у јесен 2002. године, коришћењем упитника који је садржавао 43 сложена питања и био примењен на репрезентативном узорку од 1253 испитаника, који је обухватао свих седам округа у Војводини, с тим да је из сваког од њих узето по два насеља: Нови Сад, Бач, Суботица, Мали Иђош, Зрењанин, Нова Црња, Кикинда, Нови Кнежевац, Панчево, Бела Црква, Сомбор, Апатин, Сремска Митровица и Пећинци.

Нема сумње да је питање регионализације данас једно од најконтроверзнијих теоријских и практичних питања у Србији. Од његовог решавања зависи, између осталог, и доношење новог устава, чиме би се коначно остварио барем формално-правни раскид с претходним ауторитарним режимом. Проблем је, међутим, у томе што се не само у политичким већ и у стручно-научним круговима појављују различите, па и дијаметрално супротне концепције регионализације, као једног од најважнијих елемената новог устава. У таквим околностима тешко је очекивати да он буде брзо донет, а још мање да буде трајан.

Наиме, у досадашњим расправама појавило се најмање пет крупних спорних питања везаних за доношење новог устава Србије, а самим тим и за суштинску трансформацију србијанског друштва, укључујући ту и питање регионализације:

1. Дефинисање државе: држава српског народа, држава српског народа и других народа који живе на њеној територији, држава грађана или нешто друго;

2. Територијална организација: унитарна држава без покрајина и региона, држава аутономних покрајина и региона, држава региона без покрајина, федерална држава република, покрајина и региона;

3. Тип и величина парламента: једнодомни или дводомни, једнак садашњем или мањи од њега;

4. Начин избора председника републике и његова овлашћења, посебно у односу на надлежности владе;

5. Процедура за промену устава: уставна, то јест у складу са одредбама важећег устава, или неуставна, где има више дилема – на основу посебног закона о начину и поступку промене устава, простом или двотрећинском већином, са референдумом или без њега и сл.²

Сва та спорна питања дошла су до изражаја у понуђеним моделима новог устава Србије који су стављени на увид јавности, од којих се њих *пет* чине најзначајнијим: *Нацрт устава Краљевине Србије*, аутора Павла Николића из 2001. године; *Основна начела за нови Устав Републике Србије* Демократске странке Србије, од 21. јануара 2001; *Уставна решења за Србију и Југославију* Београдског центра за људска права, из 2001. године; *Пројекат устава Републике Србије* Форум иурис-а, из 2002. године; и *Нацрт Устава Србије* Демократске странке, од маја 2003. године (Трипковић, Степанов, 2003: 4-5).

Нацрт Устава Краљевине Србије "урађен је као Устав самосталне и суверене државе" који ни у ком случају "није препрека одржању заједничке

² У садашњем парламенту Републике Србије, ако се он уопште конституише после децембарских избора 2003. године, веома је тешко обезбедити двотрећинску већину, будући да Српска радикална странка, судећи по досадашњим изјавама њених челника и званичника, није за битнију промену Устава. Исто тако, због специфичног статуса Косова и Метохије, које је под међународним протекторатом, сваки референдум би био унапред "крњи", па самим тим формално гледано и неуставан.

државе Србије и Црне Горе" (с. 8). У *Нацрту* стоји да је "Србија држава српског народа и свих њених равноправних грађана" (чл.1), односно да је она "наследна уставна парламентарна монархија са династијом Карађорђевић на трону" (чл.3). Народна скупштина је једнодомна. На 40.000 бирача бира се један посланик општим, једнаким и непосредним правом гласа. У Народну скупштину бирају се и представници области,³ тако што се на сваких 20.000 становника бира један посланик (чл. 100 и чл. 101). Избори се врше путем листа, а на основу сразмерног представништва уз примену *д'Онтовог система*.

Главна обележја овог модела су: једнодомна скупштина; монарх који је "шеф државе, симбол јединства српског народа и свих грађана као државе", "гарант уставом успостављених односа законодавне и извршне власти" и "највиши представник Краљевине Србије у међународним односима" (чл. 136); Министарски савет који има карактер владе и располаже извршним овлашћењима, с тим да до "самораспуштања" Народне скупштине долази када "се не изабере Министарски савет у року предвиђеном Уставом" (чл. 116, ст. 2); организација власти рађена према моделу британског парламентаризма; независни судови, који доносе пресуде "у име Краља", а у изрицању правде потчињени су само Уставу, закону и ратификованим међународним уговорима (чл. 165); постојање браниоца права грађана (омбудсмана) и уставног суда.

У *Основним начелима за нови устав* који је понудила Демократска странка Србије, Република Србија је дефинисана као држава свих грађана који у њој живе, а заснована је на владавини права и социјалној правди. Уређење државних органа почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Законодавну и уставотворну власт врши Народна скупштина, извршну председник Републике и Влада, а судску власт врше судови. Посебну улогу има Уставни суд као заштитник уставности, законитости и људских слобода и права.

Народна скупштина је "представнички орган у коме су заступљени сви грађани и региони Србије". Њу чине два већа: веће грађана и веће региона. Веће грађана има 150 посланика а веће региона 100 посланика. Мандат посланика траје 4 године а избор и престанак мандата уређује се законом.

Према овој замисли, председник Републике омогућава равнотежу сва три облика власти и спречава премоћ извршне власти над законодавном, као и обрнуто". Председник свој легитимитет изводи из непосредног избора, пошто се он "бира на непосредним изборима, тајним гласањем, апсолутном већином гласова у првом кругу" а његов мандат "траје пет година, с правом да буде два пута биран".

³ *Нацрт устава Краљевине Србије* предвиђа следеће области: Бачку, Банатску, Сремску, Београдску, Подрињско-посавску, Златиборску, Шумадијску, Рашку, Подунавско-тимочку, Јужноморавску, Косовску и Метохијску област (чл. 189.).

Основне карактеристике овог модела су: дводомна скупштина која има веће грађана и веће региона; председник републике је шеф државе; извршна власт припада влади која политички одговара већу грађана; судови су независни у вршењу судске власти; предвиђени су омбудсман, високи савет правосуђа и уставни суд.

У *Уставним решењима за Србију и Југославију* Београдског центра за људска права, република Србија је дефинисана као "мултикултурна демократска држава свих грађана и свих народа који у њој живе, заснована на миру и толеранцији, владавини права, поштовању људских права и слобода, тржишној привреди и социјалној правди".

Организација власти заснована је на начелу поделе власти на законодавну, извршну и судску власт. Народну скупштину чине веће грађана и сенат. Веће грађана има 150 народних посланика који се бирају тајним гласањем на слободним, општим, непосредним и равноправним изборима. Мандат народних посланика траје 4 године. Сенат чине сенатори као представници заједница територијалне самоуправе у Републици Србији, и то по 10 сенатора из сваке аутономне покрајине, по 4 сенатора из сваке области, и по 2 сенатора из сваког округа. Мандат сенатора траје 6 година.

У овлашћења народне скупштине спада и да бира и разрешава: председника републике, председнике већа народне скупштине, судије уставног суда, расписивање референдума и др. О поверењу влади изјашњава се само дом грађана.

Председника републике бира народна скупштина тајним гласањем без расправе, на заједничкој седници већа грађана и сената. Мандат председника Републике траје 5 година и он не може поново бити биран на исту функцију. У надлежности председника Републике спада: представљање Републике Србије у земљи и иностранству, предлагање народној скупштини кандидата за председника владе, распуштање већа грађана (на образложен предлог владе), именовање судија врховног суда и осталих судова, додела одликовања и доношење одлука о помиловању, обраћање народној скупштини, образовање стручних и других служби из своје надлежности.

Битне тачке овог модела су: дводомна скупштина (веће грађана и сенат); шеф државе је председник републике (један мандат у трајању од 5 година); извршна власт припада влади која одговара народној скупштини; одговорност владе путем конструктивног изгласавања неповерења; судови су независни и самостални у вршењу своје власти; предвиђен је омбудсман и уставни суд Републике Србије.

Према Пројекту Устава Републике Србије Forum iuris-a из Новог Сада, Србија је "уставна демократска заједница свих грађана и националних заједница које у њој живе". Организација власти заснива се на начелу поделе власти на законодавну, извршну и судску "у облику парламентарног система". Законодавна власт поверена је скупштини Републике Србије. Она је и највиши представнички орган власти у Републици.

У овом пројекту скупштина Србије има два дома: дом грађана и дом територијалних аутономија. Дом грађана има 150 посланика, који се бирају на периодичним, општим, слободним и непосредним изборима, тајним гласањем, по пропорционалном систему. Дом територијалних аутономија представља аутономне покрајине, аутономне територијалне заједнице и Град Београд. У Дом територијалних аутономија скупштина сваке аутономне територијалне заједнице бира 15 посланика, а такође и Град Београд у овај дом даје толики број посланика. У дому територијалних аутономија представници националних заједница имају право на обезбеђена места, у складу са законом. Оба дома Скупштине одлучују у равноправном делокругу, изузев о избору владе и изгласавању неповерења влади. О томе одлучује дом грађана.

Скупштина Републике доноси, између осталог, устав Републике Србије, доноси законе у оквиру надлежности Републике; бира и разрешава председника Републике; потврђује међународне споразуме које закључују аутономне покрајине и аутономне територијалне заједнице, ратификује међународне уговоре, усваја буџет и завршни рачун, утврђује основе економске и социјалне политике за Републику Србију, усваја програм владе, одлучује о интерпелацији и гласа о поверењу влади, одлучује о одговорности председника Републике за повреду устава, проглашава ванредно стање, бира и разрешава председника и чланове владе, судије уставног суда, судије врховног суда Србије, јавног тужиоца Републике Србије и његове заменике, гувернера народне банке, омбудсмана, итд.

Председник Републике се бира на пет година и не може поново бити биран. Избор председника Републике поверен је домовима скупштине Србије. Председника Републике бира скупштина Републике на заједничкој седници оба дома, већином гласова у свакоме од домова. Председник Републике: представља Републику Србију у земљи и у иностранству, предлаже дому грађана кандидата за председника владе пошто саслуша мишљење представника свих парламентарних група, на образложен предлог владе распушта дом грађана, проглашава указом законе, има право да покреће поступке пред уставним судом и сл. Овде се предвиђа институт премапотписа, што значи да одговорност председника за акте и радње које предузима у оквиру своје уставне надлежности "пада" на надлежног министра односно на председника владе.

Према FI судови су самостални државни органи, а судска власт је независна како од законодавне тако и од извршне власти. Судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности. Судови опште надлежности су општински, окружни, врховни суд Војводине, врховни суд Косова и врховни суд Републике Србије. Овај суд одлучује у трећем степену о жалбама на одлуке врховних судова аутономних покрајина и високих судова аутономних територијалних јединица.

Према *Нацрту устава Србије*, који је понудила Демократска странка, Република Србија је држава свих њених грађана, заснована на владавини права, социјалној правди и тржишној привреди" (чл. 1). Организација државне

власти се заснива на начелу поделе власти на законодавну, извршну и судску (чл. 72). Законодавна власт припада народној скупштини Републике Србије која је и највише представничко тело свих грађана (чл. 73). Народна скупштина је једнодомна и чини је 250 посланика, који се бирају тајним гласањем на општим, слободним и непосредним изборима (чл. 74). Мандат посланика траје 4 године.

У овлашћења скупштине спадају, између осталог, и избор и разрешење председника Републике, председника владе потпредседника и министара; председника и потпредседнике народне скупштине; председника и судија уставног суда, председника и судија врховног суда Србије, судија, браниоца људских права и гувернера народне банке. *Нацртом* је предвиђено да републички парламент, позивом на "заштиту правног поретка и интереса Републике Србије" може распустити скупштину аутономне покрајине у случају да аутономна покрајина не испуњава обавезе или поступа на начин који тешко вређа општи интерес Републике Србије (чл. 152).

Председника Републике бира Народна скупштина тајним гласањем на период од пет година и на исту функцију не може бити поново биран (чл. 86). Да би били пуноважни, акти председника Републике морају да имају премапотпис председника владе или надлежног министра (чл. 90).

Карактеристике овог модела су: једнодомна скупштина; шеф државе је председник републике; извршна власт припада влади која одговара народној скупштини; судови су независни у вршењу своје власти; предвиђен је омбудсман и високи савет правосуђа.

На основу упоредног прегледа понуђених модела за нови устав Србије, може се закључити следеће:

1. У једном пројекту (Павла Николића) Србија је национално-грађанска држава (држава српског народа и свих њених равноправних грађана); у два пројекта она је дефинисана као грађанска држава (држава свих грађана који у њој живе – ДСС, држава свих њених грађана – ДС); док је у преостала два пројекта Србија специфично схваћена грађанско-национална држава (мултикултурна демократска држава свих грађана и свих народа који у њој живе – БЦЈП, уставна демократска заједница свих грађана и националних заједница које у њој живе – FI);

2. Сви пројекти, на овај или онај начин, уважавају и кроз уставна решења изражавају територијалну сложеност Србије: у народну скупштину бирају се и представници области – П.Н.; народна скупштина је представнички орган у коме су заступљени сви грађани и региони Србије а њу чине веће грађана и веће региона – ДСС; народну скупштину чине веће грађана и сенат, а сенатори су представници заједница територијалне самоуправе у Републици Србији – БЦЈП; скупштина Србије има дом грађана и дом територијалних аутономија, с тим да дом територијалних аутономија представља аутономне покрајине, аутономне територијалне заједнице и Град Београд – FI; територијална организација Републике Србије обухвата аутономне покрајине, области,

градове и општине, а Република Србија гарантује локалну самоуправу – ДС;

3. Сви понуђени пројекти, односно све релевантне политичке снаге у Србији третирају Косово и Метохију као саставни део Републике Србије, односно државне заједнице Србије и Црне Горе (*Декларација о Косову и Метохији Народне скупштине Републике Србије*, усвојена на седници Петнаестог ванредног заседања, одржаној 27. августа 2003. године);

4. У свим моделима новог устава предвиђена је парламентарна организација власти (монархијска или републиканска варијанта – у једном уставном моделу Србија је монархија, а у остала четири она је република;), с тим да је у два уставна модела (П.Н. и ДС) предвиђен једнодомни, а у осталим пројектима дводомни парламент;

5. У једном уставном пројекту (П.Н.) монарх је шеф државе, у другом (ДСС) је предвиђен непосредан избор председника Републике Србије, док у остала три пројекта председника државе бира парламент;

6. Сви уставни пројекти предвиђају институцију омбудсмана и уставног суда Србије.

Не улазећи овом приликом детаљније у даље разматрање свих поменутих спорних питања, можемо се само задовољити општом констатацијом да заправо постоји много већа сагласност о већини тих питања него што се на први поглед чини, док ће у даљем тексту главна пажња бити усмерена на *карактер државе и њену територијалну организацију* – и то првенствено кроз предочавање и анализу налаза нашег емпиријског истраживања. Но пре тога, изнеће се укратко основне теоријске поставке с којима се кренуло у само истраживање.

Није спорно да се проблем регионализације не може разматрати изван ширег контекста глобалних друштвених процеса, означених доста неодређено појмом "глобализације", као и опште кризе модернитета, који отварају простор за изградњу једног битно другачијег плуралистичког друштва од оног које данас познајемо, али и за неке друге могућности које и постојећи ниво плуралитета могу да доведу у питање (Трипковић, 2002: 6). Питање регионализације се, другим речима, мора ставити у једну општију социолошку перспективу трагања за одговорима на питање *како ускладити снажну потребу модерних друштава за хомогеношћу са исто тако јаком и легитимном њиховом потребом за хетерогеношћу*. Ово тим пре што би преуређење друштва, које у извесним својим аспектима постаје све хетерогеније а у другим све хомогеније, требало да има за циљ *успостављање једног новог типа интеграције*, како на интрадруштвеном тако и на интердруштвеном плану.

Држећи се тог приступа, раније је учињен напор да се дефинишу основни критеријуми и показатељи "добре" или "пожељне" регионализације, као што су:

1. Да се она заснива на специфичним заједничким, али плуралистичким обележјима јасно издвојених територијалних целина, формираних мање-више спонтано у дужем временском периоду;

2. Да она доприноси отварању а не затварању властитог региона, других територијалних јединица, целог друштва и његовог ужег и ширег спољашњег окружења;

3. Да је регионализација у функцији развоја друштва и подизања квалитета живота, како региона тако и ширих целина којима он припада и са којима је повезан;

4. Да се њоме гасе, смањују или ублажавају постојећи друштвени сукоби и предупредује настајање нових;

5. Да се регионализацијом успоставља права мера између нужне централизације и пожељне децентрализације;

6. Да се њоме дају већа овлашћења регионалним јединицама али и повећава одговорност за сопствени развој, као и за развој целине друштва (Трипковић, 2002: 6-7).

У основи, да би неки регион био оформљен неопходно је да испуњава најмање четири групе услова: *географско-историјски* (јасно издвојена "природна" географска целина која је засебно историјски обликована у дужем временском периоду), *привредно-социјални* (обезбеђивање економског повезивања на ширим просторима у циљу рационалније производње и подизања стандарда и квалитета људског живота не само у региону него и у заједници којој он припада), *правно-политички* (демократски изражена воља за политичком самоуправом спроведена уз поштовање уставом и законима предвиђене процедуре) и *културно-духовни* (тежња за афирмацијом специфичног културног идентитета који се у првом реду исказује кроз поштовање мултикултуралности).

Само под претпоставком да су испуњени наведени услови, процес регионализације би се показао као рационалан избор и важан корак у преуређењу друштва на новим основама, чиме би се обезбедио виши степен интеграције, не само унутар једног друштва него и између различитих друштава. Примењујући ове критеријуме, може се рећи да је инсистирање на регионалним посебностима оправдано једино ако то регионално садржи у себи и сва битна обележја универзалног: *то је заправо опште и универзално које је пропуштено кроз призму посебног и појединачног и на тај начин оплемењено и трансформисано*. Специфичности регионалног нису никакав изговор да се иде испод или мимо највишег достигнутог нивоа универзалног.

Наш је, дакле, став да су захтеви за регионализацијом оправдани и региони могу да буду формиран само ако задовољавају критеријуме универзалног: природни су а не вештачки, засновани су на складној усаглашености плуралистичких а не монистичких обележја, доприносе отварању и развоју а не затварању и стагнацији или назадовању, елиминишу или ублажавају конфликте а не оживљавају старе и не стварају погодно тле за настанак нових, стимулишу самосталност а не укидају солидарност и сл.

Процес регионализације у том смислу треба посматрати као *део ширег круга питања везаних за трансформацију вертикалног виђења и уређења друштвеног простора, које би требало да буде допуњено и измењено његовим хори-*

зонталним виђењем. За разлику од првог, у коме је кључни однос, па самим тим и основна супротност, *врх-подножје*, у другом је то однос *центар-периферија*. Исправо решење овог проблема састојало би се у проналажењу *оптималне тачке укрштања ове две координате*, што није нимало лако постићи, али је са становишта даљег развоја друштва свакако неизбежно.

Код регионализације се заправо ради о *пажљиво избалансираној подели власти*, како у њеној вертикалној димензији (централна, регионална, локална), тако и у њеној хоризонталној равни (законодавна, судска, извршна). Тиме се обезбеђује складна плурализација власти, наравно под условом да се има посла са демократским друштвом.

Иако би регионализација у том смислу требало да буде првенствено проблем рационалније организације државе и друштва, она се у нашим актуелним (не)приликама, на жалост, појављује као изразито политичко или можда чак и политикантско питање. Отпор децентрализацији се првенствено показује као грчевита борба за очување ауторитарне власти, која овде има дугу традицију; док се захтеви за децентрализацијом претежно исказују као тежња да се нешто од те ауторитарне власти зграби и сачува за себе, тако што ће се само спустити за једну или две степенице ниже, тј. на регионални или локални ниво. У оба случаја регионализација се показује као важан улог у борби политичких и економских елита за (пре)распделу ауторитарне власти.

Стога, када је реч о регионализацији у Србији, она се овде посматра првенствено у функцији трансформације једног ауторитарног и затвореног друштва у демократско и отворено. Регионализација би у том смислу требало да буде тесно повезана са захтевима за демократизацијом, децентрализацијом и дерегулацијом, а исто тако и са тражењем нових путева и адекватнијих облика интеграције, кроз које би се боље исказале регионалне специфичности, чиме би се истовремено обезбедило преузимање веће одговорности за функционисање ужих заједница и унапређење укупног квалитета живота у њима, као и у глобалном друштву.

Овако схваћена регионализација би се јасно разликовала не само од пређашњег кругог и нерационалног централизма, који још траје, већ и од нарастајућег агресивног регионализма, као облика егоистичког партикуларизма и скупченог провинцијализма, чије би последице могле да буду једнако погубне: уместо да доприноси разградњи ауторитарних и традиционалистичких структура, регионализам као особена идеологија би поспешивао њихов привидни преображај и омогућио њихово преживљавање, само на нешто нижем нивоу и донекле другачијим основама, чиме би се конзервирало постојеће неповољно стање и спутавао друштвени развој.

Регионализација се овде у првом реду разуме као *облик поделе власти*, а не као облик поделе државне територије на административне јединице. То је сасвим у складу са *Европском повељом о локалној самоуправи* (Стразбур, 1987), односно с *Декларацијом Скупштине европских регија* (Базел, 1996), где изри-

чито стоји да је регион "орган јавног права установљен на нивоу непосредно испод нивоа државе, са политичком самоуправом" (чл. 1).

Што се тиче расподеле надлежности између државе и региона, она почива на два основна принципа, који се примењују кумулативно: *принцип политичке децентрализације*, који значи поделу власти између различитих нивоа и њихово узајамно ограничавање; и *принцип супсидијарности* или претпоставци надлежности у корист локалне заједнице, што значи да локална заједница, као примарни облик самоуправе, обавља све послове који нису изричито стављени у надлежност виших нивоа власти. Тиме се постиже не само децентрализација него и демократизација власти.

Региони заправо имају три основне групе надлежности: *изворне* које се обављају самостално, руководећи се начелом *хармонизације*; *пренете* или *поверене*, што их утврђују органи који су виши или нижи у односу на регион, држећи се начела *прилагођавања*; те, најпосле, *конкурентне*, што значи да држава задржава одређене компетенције, најчешће да уређује основне принципе, док се региону гарантује право да остварује део надлежности у истој материји (Пајванчић, 2003: 332-333).

Региони имају своју улогу и законодавним и административним органима власти, што значи да они морају да буду представљени у законодавном телу централне власти, а мора им се обезбедити и место у процедурама консултовања приликом одлучивања органа централне власти. Другим речима, принцип непосредног репрезентовања региона у законодавном телу власти требало би да се комбинује са успостављањем различитих процедура консултовања региона. Стога би скупштина у регионализованој држави по правилу требало да буде дводомна, састављена рецимо од већа грађана и већа региона.

Регионални облици власти морају да имају и финансијску аутономију. Финансијска средства за обављање својих надлежности могу да се остварују на различите начине, али се они у основи свode на два главна или неку њихову комбинацију: порезима које прикупља држава и преноси их на регион, према прецизно утврђеним правилима; односно порезима које прикупља сам регион, опет према прецизно утврђеним правилима, при чему се свакако мора пазити да буде задовољен и принцип солидарности.

Погледајмо сада како наши испитаници доживљавају Србију, који је облик њеног територијалног уређења за њих најприхватљивији, шта они подразумевају под регионализацијом, од чега по њиховом мишљењу највише зависи регионализација Србије и какав би статус требало да има Војводина.

На питање *Како доживљавате Србију*, испитаницима су понуђене, условно говорећи, три најчешће помињане могућности дефинисања државе: "грађанска" (држава грађана), "национално-грађанска" (држава српског народа и других народа) и "национална" (држава српског народа), којима је придодато "нешто друго", да би се испитала евентуална распрострањеност других решења, као и стандардни одговор "не зна", за оне који нису о томе размишљали или не желе да се изјасне. Хистограм, који је начињен на основу фреквенција одговора испитаника, показује да се грађани Војводине у врло високом постотку (95.5%) опредељују за једну од три очекиване могућности, односно да они скоро у подједнакој мери Србију доживљавају као државу грађана (42.4%) и као државу српског народа и других народа (42.1%), што значи да "грађанска" и "национално-грађанска" варијанта апсолутно доминирају (84.5%). На основу тога, могло би се закључити да би неки модалитет "национално-грађанске" дефиниције државе, који представља неку врсту помирујућег средњег решења између крајности "грађанског" и "националног", за већину вероватно био најприхватљивији, односно, ако би се желело изразити нешто опрезније, то би вероватно било оно решење које би изазивало најмање спорења и оспоравања, иако би њиме, судећи по налазима из наше анкете, више од половине грађана било заправо само делимично задовољно.

Овим питањем настојала се регистровати распрострањеност унитаристичког концепта државе наспрам неке од варијанти њеног регионалистичког виђења. На основу предочених одговора испитаника, може се закључити да је нешто више од четвртине грађана привржено чистом унитаристичком моделу (јединствена држава без покрајина и региона), док се далеко већи број њих опредељује за неку варијанту регионалне државе – од умерено регионалне која, у нашим условима, може бити протумачена и као привидно регионална или можда прикривено унитарна (држава региона без покрајина), преко доследно регионалне (држава аутономних покрајина и региона), до екстремно регионалистичке (федерална држава република, покрајина и региона). Симптоматично је да се највећи број испитаника (40.1%) изјашњава за онај облик територијалног уређења државе који би у суштини значио враћање Војводини надлежности које би јој омогућиле стварну или "интегралну" аутономију, мада се близу петине грађана више не задовољава ни тиме. У сваком случају, охрабрујуће је да две искључујуће крајности (унитаристичка и регионалистичка) и кад се зброје не премашују доследно регионално опредељење, што упућује на закључак да би једино на тој основи ваљало тражити будућа решења за статус Војводине. При том не треба ипак занемарити ни чињеницу да готово 1/10 испитаника не зна како би се определило у овако компликованој материји или једноставно не жели да то учини.

У овом питању садржана су заправо три различита али не и искључујућа концепта регионализације: економски, политички и културолошки. Највећи број испитаника схвата регионализацију као облик економског организовања државе (40.65%), или као облик територијално-административног организовања државе (36.42%), док веома мали број њих (7.9%) регионализацију схвата као облик изражавања и заштите културних посебности. Оваква дистрибуција одговора упућује на закључак да већина грађана у Војводини, на овај или онај начин, регионализацију сагледава као облик рационалније организације друштва и државе, мада је и овде висок проценат оних који не зна или не може да се определи.

Међутим, овако рационално опредељивање наших испитаника тешко ће бити преточено у рационалну организацију државе и друштва, пошто они, како се види из наредног хистограма, сматрају – или боље рећи прибојавају се – да процес регионализације највише зависи од интереса и политике владајућих политичких структура у Србији (54.64%) или Војводини (7.68), док се за могућност да регионализација зависи од воље самих грађана опредељује само њих 24.64%.

Најзад, на директно питање *Какав би статус требало да има Војводина* убедљива већина испитаника се изјашњава за концепт "интегралне" аутономије, будући да сматрају како би она требало да има економску, политичку и културну аутономију у склопу Републике Србије. С друге стране, постојећи статус, административни регион у склопу Републике Србије и регионалистичко-сепаратистички (самостална република у држави Србија и Црна Гора) концепт имају приближно једнак број присталица, али је њихов збир мањи од првог, доминантног опредељења.

Може се, према томе, генерално закључити да се већина испитаника определила за онај концепт регионализације који се може означити као рационалан избор и као прави пут трансформације ауторитарног, централистичког и монокултурног друштва у демократско, децентрализовано и мултикултурно, онако како је то назначено и развијано у теоријском оквиру нашег истраживања. Наиме, полазећи од чињенице да је регионална држава не само посебан облик сложене организације државне власти, већ и целокупног устројства друштвеног живота, а држећи се номенклатуре статистичких територијалних јединица, према стандардима Европске Уније (НУТС)⁴, у нашем истраживању се заговара следећа регионална структура, схваћена као специфични облик поделе власти: Србија као држава или федерална јединица (НУТС 1), Војводина и Косово и Метохија као покрајине (НУТС 2), региони (НУТС 3), субрегиони (НУТС 4) и општине (НУТС 5). У том контексту, предлаже се да се будућим уставом Републике Србије дефинишу само покрајине и општине (НУТС 2 и НУТС 5), док би се за формирање региона и субрегиона (НУТС 3 и НУТС 4) једино прецизирали процедура и принципи како се они образују, док би све остало било препуштено спонтаној иницијативи потенцијалних регионалних и субрегионалних јединица.

⁴ Према номенклатури статистичких територијалних јединица по стандардима Европске Уније, односно Статистичког завода ЕУ у Луксембургу, а која је уграђена у Закон о планирању и изградњи Републике Србије (*Службени гласник Републике Србије* бр. 47, од 5. маја 2003. године), НУТС 1 има четири до пет милиона становника, односно карактер федералне јединице, НУТС 2 има један до четири милиона становника, НУТС 3 има 100.000 до 1.000.000 становника, НУТС 4 има 10.000 до 100.000 становника и НУТС 5 има испод 10.000 становника (Члан 2 Закона).

Тиме би се избегла како диригована или октроисана регионализација "одозго", која може бити схваћена и као прикривени централизам; тако и сепаратистички настројени регионализам "одоздо", који се скрива под плаштом регионализације, чији циљ није боље функционисање и бржи развој Србије, већ њена дезинтеграција.

ЛИТЕРАТУРА

- Нацрт Устава Србије*, Демократска странка, Београд, мај 2003.
Николић, Павле, *Устав краљевине Србије* (нацрт), Београд, 2001.
Основна начела за нови Устав Републике Србије, Демократска странка Србије, Београд, 21. јануар 2002.
Пајванчић, Маријана, *Уставно право*, Универзитет у Новом Саду и Правни факултет, Нови Сад, 2003.
Пројекат устава Републике Србије, Forum iuris, Нови Сад, 2002.
Семприни, Андреа, *Мултикултурализам*, Сlio, Београд, 1999.
Степанов, Радивој: *О пројекту новог устава Србије*, *Права човека*, бр. 3-4, 2003, стр. 9-23.
Трипковић Бошко и Степанов Радивој, *Организација власти у правним пројектима новог устава Србије. Компаративни преглед решења, сличности и разлике*, Научни скуп *Дани Сретена Вукосављевића*, Пријеполје, 27-29. јуна 2003.
Трипковић, Милан, *Регионализација и мултикултуралност у социолошкој перспективи*, *Социолошки преглед*, 1-2/2002, стр. 5-16.
Уставна решења за Србију и Југославију Београдски центар за људска права, Београд, 2001

Milan Tripković
Faculty of Philosophy
Novi Sad

Summary

REGIONALISATION IN SERBIA: BETWEEN CENTRALISM AND REGIONALISM

This paper is one of the results of the empirical research of the problem of regionalisation and multiculturalism on the territory of Vojvodina. Only the part of gathered data, which concerns the regionalisation of Serbia and the status of Vojvodina, is used. Claiming that a regional state is not only a special form of the complex organization of state authorities, but also a special form of the whole social life, the author tries to define clear and reliable criteria of "good" or "desirable" regionalisation, which would avoid extreme centralism and extreme regionalism. Following the statistical territorial units, according to the standards of the European Union (NUTS), the author recommends the a regional structure, understood as a special form of division of authorities: Serbia as a state or federal unit (NUTS 1), Vojvodina and Kosovo and Metohija as provinces (NUTS 2), regions

(NUTS 3), sub-regions (NUTS 4) and municipalities (NUTS 5). In this context, it is suggested that the future Constitution of the Republic of Serbia should define only provinces and municipalities (NUTS 2 and NUTS 5), while for the forming of regions and sub-regions (NUTS 3 and NUTS 4) only the procedure and principles should be given – the rest would be left to spontaneous initiative of potential regional or sub-regional units. Two undesirable things would be avoided: a regionalisation imposed from “above”, which could be understood as uncovered centralism, and a regionalism from “below”, which tries to hide separatism under the mask of regionalisation and which leads not to better functioning and faster development of Serbia, but to disintegration.

Key words: regionalisation, regionalism, centralism, Serbia, Vojvodina.