

*Др Боса Ненадић,
судија Уставног суда Србије*

Отворена питања финансирања надлежности Државне заједнице Србија и Црна Гора

Резиме

У овом раду је извршена анализа уставноправних решења и досадашње праксе финансирања надлежности државне заједнице Србија и Црна Гора. То нам је дало за право да констатијемо да Државна заједница нема изворне приходе (сем минорних), да њен законодавни орган не располаже "буџетском функцијом", и да она нема ни акти који се зове буџет, већ својеврсни рачун прихода и расхода који Савет министара у "садејству" с надлежним органима Држава чланица предложи Скупштини Србије и Црне Горе. Све то упућује на закључак да Државна заједница нема деловорна овлашћења у обезбеђивању средстава за финансирање својих надлежности, већ да њена "финансијска моћ" у потпуности зависи од воље држава чланица.

Кључне речи: *Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора; финансирање надлежности сложено уређених држава; акти о годишњим приходима и расходима - квазибуџет Државне заједнице; доприноси држава чланица и изворни приходи Државне заједнице.*

Веома је деликатан и одговоран задатак који има уставотворац сваке сложено уређене државе приликом утврђивања одредаба о начину финансирања њених надлежности и надлежности њених држава чланица (тзв. финансијски устав),¹⁾ јер

то је област у којој се најбоље одсликава целина односа два нивоа власти. Ове уставне одредбе треба да омогуће обезбеђивање неопходних материјалних претпоставки за остваривање како функција државне заједнице, тако и функција њених држава чланица. Теоријски гледано, та уставна решења морају бити таква да теже успостављању својеврсне равнотеже између уставних функција сложене државе и уставних функција њених држава чланица, с једне стране, и средстава потребних за обављање тако расподељених функција, с друге стране. Идеално би решење било, када би приходи одговарали расподели функција између та два нивоа власти, и када би и сложена држава и њене државе чланице имале на располагању толико средстава колико им је за обављање њихових функција (надлежности) неопходно. Међутим, у стварности то није случај. Пракса говори да таква равнотежа није постигнута, и да су или државна заједница или њене државе чланице у одређеном периоду располагале са мање средстава него што им је за обављање њихових функција било потребно.²⁾

Анализа уставноправних решења у савременим сложено уређеним земљама показује да у овим земљама постоје: извори прихода који припадају искључиво сложеној државној заједници (нпр. царине, одређени облици пореза, поједине таксе); затим извори прихода који се деле између два нивоа власти - државне заједнице и држава чланица (нпр. одређени облици пореза); и на крају, извори прихода који представљају искључиво приход држава чланица.

Такође, треба рећи да упоредна пракса показује да савремене сложене државе (сем незнатних изузетака), располажу високим степеном самосталности у погледу утврђивање врсте и висине прихода за финансирање својих функција. У пракси њихов буџет је тај који садржи много већа средства од средстава којима располаже буџет било које њене државе чланице.

1. Уставна концепција финансирања надлежности државне заједнице Србија и Црна Гора

Питање финансирања савезне државе и република чланица у развоју југословенске федерације имало је интересантну еволуцију. Решења о финансирању савезне државе у уставним текстовима и законодавству југословенске федерације кретала су се, од прецизне расподеле прихода између федерације и њених чланица (коју је вршила федерација) до решења која су умногоме ограничавала финансијску самосталност федерације. Устав СРЈ из 1992. године спадао је у ред устава који је садржао релативно мали број одредаба о финансирању савезне државе, али је федерација по том Уставу имала потпуну самосталност у одређивању врсте и висине прихода савезног буџета. Савезни законодавац био је властан да ову област у

1. Уставна Повеља државне заједнице Србија и Црна Гора говори о "финансирању надлежности државне заједнице Србија и Црна Гора" (наслов изнад члана 18. Повеље), односно о финансирању "надлежности поверених Србији и Црној Гори" (члан 19. Повеље.).
2. М. Јовичић, *Савремени федерализам*, Београд, 1973, стр. 190.

суштини самостално уређује, без значајнијих уставних ограничења. Међутим, у пракси се ова уставна решења нису ни издалека остваривала.³⁾

У овом раду нећемо улазити у одређивање карактера државне заједнице Србија и Црна Гора - да ли је то конфедерација нарочитог облика, савез држава, унија држава, међународна организација, уговорна творевина и сл., већ ћемо, за потребе овог рада, поћи од тога да је државна заједница Србија и Црна Гора (у даљем тексту: Државна заједница), по свом уређењу сложена држава, чији модел није једноставан, а ни теоријски сасвим јасан.⁴⁾

1. Одредбе Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора (у даљем тексту: Уставна повеља) о финансирању надлежности Државне заједнице веома се разликују у односу на решења која су карактерисала Устав СРЈ. Ове одредбе су израз промена до којих је дошло у карактеру заједничке државе Србије и Црне Горе, а које се, поред осталог, огледају у: а) значајном сужењу обима, односно броја и домашаја функција (надлежности) које су поверене Државној заједници; б) изузетно високом степену функционалне и укупне зависности Државне заједнице од учешћа држава чланица у остваривању њених надлежности; в) веома високом степену самосталности држава чланица уопште (које често иступају и као самосталне државе).

Савремена заједничка држава Србије и Црне Горе, по Уставној повељи, нема изворних надлежности, већ само "пренете надлежности" које изворно остају у државама чланицама. Те надлежности Државне заједнице су далеко малобројне, него што је то било по Уставу СРЈ, па је отуда и за њихово вршење неопходно обезбедити мањи износ средстава. Међутим, и међу тим малобројним и по домашају скромним функцијама које су "пренете" у надлежност Државне заједнице, нашле су се и поједине изузетно важне државне функције (као што су нпр. одбрана и спољни послови), чије вршење захтева значајна финансијска средства. С тог становишта, у упоредној пракси се те функције сматрају "скупим државним функцијама". Ипак, у целини гледано у надлежности Државне заједнице преовладавају "јефтине функције" чије вршење захтева скромнија финансијска средства. Наиме, Државна заједница претежно уређује друштвене односе у областима које су јој пренете у надлежност Уставном повељом, а њене институције само изузетно обезбеђује извршавање појединих закона и других одлука.⁵⁾

За сагледавање *уставне концепције финансирања Државне заједнице* од значаја су решења Уставне повеље према којима:

3. Вид. опширније Б. Ненадић, *Финансирање функција Савезне Републике Југославије*, Право, бр. 3-4, 1996, стр. 5. до 26.
4. О карактеру Државне заједнице вид. Д. Поповић, *Основи уставног права*, Београд, 2004., стр. 158. и д.
5. У већини области које су у надлежности Државне заједнице не постоји истовремено, нити у истом обиму (димензији), законодавна и извршна функција Заједнице. Уставном повељом напуштен је систем "двоструког колосека" извршавања закона, тако да само поједине законе и прописе Државне заједнице извршавају њене институције, а све остале њене прописе извршавају државе чланице.

1) државе чланице обезбеђују финансијска средства за обављање поверених надлежности и додатих послова Србије и Црне Горе (члан 18);

2) Скупштина Србије и Црне Горе доноси акт о годишњим приходима и расходима неопходним за финансирање надлежности поверених Србији и Црној Гори (члан 19. став 1. алинеја 10);

3) акт о годишњим приходима и расходима за финансирање надлежности Србије и Црне Горе доноси се на предлог Савета министара и надлежних органа држава чланица.⁶⁾

Из изнетог следи да Скупштина Србије и Црне Горе не располаже буџетским правом, те да Државна заједница и нема буџет (мада га има свака јединица локалне самоуправе), већ својеврсни рачун прихода и расхода неопходних за финансирање надлежности поверених Србији и Црној Гори - квазибуџет, у коме се на годишњем нивоу утврђују њени приходи и расходи. Отуда се у уставној доктрини примећује "да је у погледу буџетског права мала балканска конфедерација заостала за својим узором, какав у многоме представља Европска Унија, чији парламент располаже буџетским правом".⁷⁾ Средства за финансирање надлежности Државне заједнице по Уставној повељи обезбеђују државе чланице. То значи, да Државна заједница средства за финансирање свих надлежности не обезбеђује из изворних прихода, већ та средства непосредно обезбеђују државе чланице. Уставна повеља нема одредаба о томе на који начин државе чланице обезбеђују та средства, нити о којој врсти средстава се ради. Међутим, како стоји у одредбама чл. 18. и 19. Уставне повеље, рекло би се да основни приход Државне заједнице у суштини чине доприноси држава чланица, које републички законодавац сада зове "трансферна средства Србији и Црној Гори", односно "приходи из буџета држава чланица".⁸⁾ Такође, Уставна повеља не садржи ни начелно одређење по ком критеријуму државе чланице учествују у обезбеђивању средства за финансирање надлежности Државне заједнице. Питање критерија за учешће држава чланица у обезбеђивању средстава за финансирање надлежности Државне заједнице, с обзиром на њену специфичност, доста је деликатно. Ради се о двочланој заједници, са веома различитом економском снагом и бројем становника држава чланица, па се основано поставља питање како и по ком критеријуму ће се обезбеђивати средстава за финансирање њених надлежности.⁹⁾ У упоредном праву уобичајено је да те доприно-

6. Уставна повеља не говори о томе који су то надлежни органи држава чланица. Било би логично да су то владе, али у досадашњој пракси обим прихода и расхода за потребе Државне заједнице фактички су опредељивала републичка министарства финансија.

7. Д. Поповић, *Организација власти у државној заједници Србија и Црна Гора*, Зборник радова "Уставни суд Србије - у сусрет новом уставу", Београд, 2004, стр. 278.

8. Закон о буџету Републике Србије за 2003. годину ("Службени гласник РС", бр. 86/02 и 35/03), у члану 3а говори да је део "примања буџета Републике Србије" намењен "трансферима Србији и Црној Гори у износу од 38.219.095.000 динара за обављање поверених надлежности и додатих послова, на начин утврђен овим законом". Вид. и члан ба Закона о буџету Републике Србије за 2003. годину

се државе чланице уплаћују сразмерно својој економској снази, а ређе, и сразмерно броју становника.

У Уставној повељи нема одредаба ни о томе да Државна заједница може уводити, односно прописивати таксе и друге накнаде за услуге које врше њене институције. О томе да ли је Државна заједница власна да уведе ове приходе, мишљења су подељена. По једном, она не може уводити таксе ни друге дажбине као своје изворне приходе. Заговорници овог става, полазе од тога, да према члану 17. Уставне повеље, Државна заједница нема изворних (оргинерних) надлежности, већ само "поверене" надлежности које су изричито утврђене у Уставној повељи, а међу тим надлежностима нема поменутог овлашћења. Према другом мишљењу, Државна заједница није ограничена Уставном повељом у погледу утврђивања и увођења одређених прихода које остварују њене институције, јер уређујући организацију и рад својих институција (за шта је надлежна), Државна заједница може увести поједине таксе, као и одређене накнаде за услуге које пружају њене институције. Заговорници овог става позивају се и на садашњу праксу, јер органи Државне заједнице и њихове службе остварују одређене приходе. По нашем мишљењу, из Уставне повеље, јасно произлази да су доприноси држава чланица основни и најважнији приход Државне заједнице, али то не искључује могућност да приход Државне заједнице чине и неки други извори утврђени законима који се примењују као прописи Државне заједнице. Дакле, иако по Уставној повељи Државна заједница није изричито добила право увођења, ни убирања било каквог изворног прихода, у стварности Државна заједница то право остварује, вршећи поједине послове из своје надлежности. Те приходе чине: 1) савезне административне, конзуларне и судске таксе;¹⁰⁾ 2) приход од имовине Државне заједнице, укључив и камате на слободна новчана средства која се пласирају код банака; 3) накнаде које се плаћају за услуге које пружају њене институције, односно органи и организације,¹¹⁾ и др. Наравно, да приходи, које остварују институције Србије и Црне Горе (као и друге

9. Према Закону о буџету Републике Србије за 2003. годину Република Србија је требало да обезбеди око 93,3% од укупног износа средстава намењених Државној заједници, из доприноса држава чланица, а Црна Гора око 6,7%.
10. Савезне таксе (административне, конзуларне, судске) уведене су посебним савезним законима - Законом о савезним административним таксама ("Службени лист СРЈ", бр. 81/94, 85/94.....) и Законом о савезним судским таксама ("Службени лист СРЈ", бр. 23/94.....), а који се и сада примењују као прописи Државне заједнице.
11. Ови изворни (оргинерни) приходи Државне заједнице састоје се, пре свега, од накнада за вршење услуга које пружају њене институције. Такве приходе остварују нпр: Завод за стандардизацију, Завод за мере и драгоцене метале, Завод за интелектуалну својину, Акредитационо тело, итд. Вид. тако: Одлуку о висини и начину плаћања трошкова за испитивање и жигосање предмета од драгоцених метала; Одлуку о висини и начину плаћања накнада за покриће трошкова за испитивање типа мерила и прегледе еталона узорака референтних материјала и мерила; Одлуку о висини посебних трошкова поступка и трошкова за пружање информационих услуга Завода за интелектуалну својину; Одлуку о накнади трошкова за коришћење јавних база података и других информативних услуга, итд.

организације, установе, јавна предузећа или службе чији је оснивач Државна заједница)¹²⁾ нису ни изблиза такви да задовоље потребе за финансијским средствима Заједнице. То су у основи симболични приходи,¹³⁾ али се они у пракси остварују и као такви представљају изворни приход Државне заједнице. Постојање ових прихода не споре ни законодавци република чланица,¹⁴⁾ што је видно из одредаба закона о буџету Републике Србије за 2003. односно за 2004. годину, које говоре о одређеним "приходима које остваре поједине институције Србије и Црне Горе".¹⁵⁾ Наведено, још једном показује да су чињенице "надишле" правно уређење финансирања Државне заједнице.

2. Имајући у виду изнета решења Уставне повеље о финансирању Државне заједнице, основно питање које се поставља у вези с финансирањем њених надлежности јесте, да ли та решења омогућавају Заједници да остварује пожељан склад између финансијских средстава којим располаже и финансијских потреба, како би се функције власти које су јој поверене могле успешно обављати.

Из садржине одредаба Уставне повеље, које се односе на финансирање надлежности Државне заједнице, следи да Државна заједница у начелу нема овлашћења за утврђивање изворних прихода, тако да је она у финансијском погледу "потпуно зависна" од воље држава чланица. Државна заједница је према Повељи изгубила скоро сва овлашћења у овој области, а самим тим и право на увођење, убирање и обезбеђивање финансијских средстава која би била довољна за обављање

12. Наведене приходе остварују јединице и установе Војске Југославије, као и поједина јавна предузећа, установе и службе чији је оснивач Државна заједница.
13. Ови приходи су током 2003. и 2004. године износили око 4% од укупног износа средстава за финансирање Државне заједнице. Законом о буџету Републике Србије за 2003. годину, за финансирање надлежности Србије и Црне Горе била су предвиђена средства у укупном износу од 42.677.788.000 динара, с тим што су трансферна средства држава чланица износила 40.967.981.000 динара, а средства прихода из додатних активности органа Србије и Црне Горе 1.709.800.000 динара. Овај однос у 2004. години је сличан, с тим што су Законом о буџету Републике Србије за 2004. годину укупна средства за потребе Државне заједнице утврђена у износу од 55.271.793.000 динара - од тога трансферна средства износе 53.267.000.000 динара, а средства прихода из додатних активности органа Државне заједнице 2.004.793.000 динара.
14. Законодавац Републике Србије за ове приходе каже да су то "сопствени приходи буџетског корисника", односно "приходи из додатних активности органа Србије и Црне Горе." Вид. тако одредбе закона о буџету Републике Србије које се односе на финансирање Министарства одбране, Министарства за међународне економске односе, и др.
15. У члану 6г. Закона о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2003. годину стајало је, да се приходи које остварују институције Србије и Црне Горе, осим прихода које остваре Министарство одбране, јединице и установе Војске Србије и Црне Горе и Авио- служба, уплаћују на консолидовани рачун трезора Републике Србије. И у члану 9. Закона о буџету Републике Србије за 2004. годину стоји идентично решење. У наведеним законима нема одредаба о томе где се уплаћују приходи које остваре Министарство одбране, јединице и установе Војске Србије и Црне Горе и Авио- служба, али је за претпоставити да ови органи, односно јединице и установе имају своје посебне рачуне, односно подрачуне на које се та средства непосредно уплаћују.

њених функција. Практично узев, приходи Државне заједнице су превасходно доприноси држава чланица, а опште је познато да је финансирање функција сложено уређених држава, путем посебних доприноса њихових држава чланица скоро напуштено. И као што се то некад говорило у уставноправној теорији за Швајцарску, у којој су била значајно сужена финансијска овлашћења Швајцарске конфедерације (на увођење само одређених пореза) "да таква зависност савезне државе у сфери финансирања не служи на част Швајцарској" (*Бридел*), ово се данас може, без резерве, рећи и за Србију и Црну Гору. Наиме, начин финансирања надлежности Државне заједнице, како је уређен у Уставној повељи, не служи на част њеним доносиоцима, односно творцима. Да су творци заједничке државе Србије и Црне Горе искрено хтели створити ефикасну државну заједницу, у Уставној повељи би се нашло решење по коме би и та заједница располагала бар неким изворним приходима, или пак овлашћењем да утврди поједине изворне приходе за обављање својих функција и да те приходе убира, у висини и на начин који она утврди. Таквим решењем, не би се значајније ограничила финансијска аутономија држава чланица при утврђивању њихових прихода, нити би њихов утицај, с обзиром на начин одлучивања у Скупштини Србије и Црне Горе, при утврђивању тих изворних прихода Државне заједнице изостао. Наиме, државе чланице су данас власне да слободно одлучују, без икаквих уставноправних ограничења, не само о висини финансијских средстава неопходних за финансирање својих функција, већ и о висини средстава за финансирање надлежности Државне заједнице. Оне су те, које непосредно уводе и убирају царине, порезе и друге дажбине утврђене законом, али и те које "супредлажући" акт о финансирању Државне заједнице и одлучујући о њему у Скупштини Србије и Црне Горе, имају реално право и могућност да сваке године одреде и утврде висину прихода и обим расхода Државне заједнице.

Значи, Државна заједница не само да нема више приоритет у утврђивању и расподелу прихода, па ни ограничену самосталност у одређивању својих прихода и расхода, већ је њена улога сведена на доношење акта о годишњим приходима и расходима неопходним за финансирање њених надлежности по процедури која у суштини тражи сагласност обе држава чланица. На овај начин уставотворац је "искључио" Државну заједницу из могућности увођења и убирања било ког значајнијег прихода за остваривање поверених јој надлежности, и ако Државна заједница, односно њене институције по Уставној повељи носе одговорност за вршење послова из њиховог делокруга. При томе, у Уставној повељи нема никаквих гаранција установљених у корист обезбеђивања финансијске стабилности Државне заједнице. С обзиром на све изнето, може се сигурно рећи да Државна заједница не само "стоји у сенци финансијске моћи република чланица", већ да је "финансијска моћ" или боље рећи "немоћ" Државне заједнице у потпуности опредељена вољом држава чланица.

3. И на крају, поновимо да је двочлана заједница Србије и Црне Горе у доношењу акта о својим годишњим приходима и расходима вишеструко органичена, како начином припреме и предлагања тог акта, тако и начином одлучивања у

Скупштини Србије и Црне Горе.¹⁶⁾ Тако свака држава чланица има могућност фактичког заустављања процеса припреме, тј. утврђивања предлога овог акта, а потом и његовог усвајања. С обзиром на то, поставља се питање шта бива у случају када наведени акт не би био предложен, односно усвојен, по процедури предвиђеној Уставном повељом до краја финансијске (буџетске) године, и има ли Државна заједница било које уставно јемство за обезбеђивање финансирања њених институција. Одговор на ова питања требало би тражити у Уставној повељи, али како се она о томе не изјашњава, у пракси су пре свега, могући различити начини поступања. Наиме, иако се ради о једном од најзначајнијих аката за функционисање сваке државе, Повеља не предвиђа начин решавања спорова који могу настати између три органа који припремају, тј. предлажу акт о годишњим приходима и расходима за финансирање надлежности Државне заједнице, нити садржи решења о томе како превазићи ситуацију која може настати неизгласавањем овог акта у Скупштини.¹⁷⁾ Како Уставна повеља о наведеном ништа не говори, доктринарно се могу изводити различити закључци, а пре свега онај, по коме би се даљи поступак припремања и усвајања акта о укупним приходима и расходима Државне заједнице ако акт не буде усвојен, одвијао на политичком терену. У досадашњој пракси се непостизање почетног договора републичких министарстава за финансије и Савета министара о укупном обиму прихода и расхода Државне заједнице, као и неким другим питањима финансирања Државне заједнице "превазишло" тако, што се финансирање најнужнијих функција Државне заједнице већ другу годину, врши на основу закону о буџету Републике Србије.

2. Законодавно (не) остваривање уставне концепције финансирања Државне заједнице

1. Промене у области начина финансирања државних функција установљене Уставном повељом захтевале су доношење посебног закона Државне заједнице којим би се ближе регулисао начин финансирања њених надлежности. Тиме би се, створио правни оквир за колико-толико уредније и извесније финансирање Др-

16. У члану 23. Уставне повеље утврђено је да Скупштина Србије и Црне Горе одлуке доноси већином гласова од укупног броја посланика, с тим да за одлуку гласа и већина од укупног броја посланика из сваке државе чланице. Дакле, у Скупштини се, по сваком питању из њихове надлежности, због установљеног начина одлучивања, фактички мора постићи договор - сагласност држава чланица, иначе одлука се неће моћи донети.
17. Ово питање се отвара и као начелно, јер Уставном повељом установљени начин одлучивања институција Државне заједнице «спречава већинско одлучивање», односно прегласавање и примат даје споразуму држава чланица. Следствено томе, у Повељи и нема правних решења која говоре шта бива кад одређени закон или други акт не буде усвојен. Очито је да се, без компромиса држава чланица, које фактички располажу вето, не може наставити поступак усвајања закона или другог општег акта који не добије потребну већину, без обзира на последице које могу настати услед тога.

жавне заједнице. Финансирање функција савезне државе, на дан ступања на снагу Уставне повеље, било је уређено Законом о финансирању Савезне Републике Југославије.¹⁸⁾ Према члану 64. став 1. Уставне повеље, закони Савезне Републике Југославије у пословима Србије и Црне Горе наставили су да се примењују, као закони Србије и Црне Горе, уз обавезу њиховог усклађивања с Повељом.¹⁹⁾ Време од годину дана у коме је требало извршити усклађивање савезних закона, а тиме и Закона о финансирању СРЈ и других савезних прописа од значаја за финансирање заједничке државе је истекло, а да ови прописи нису "усаглашавани" с Уставном повељом. Тако се Закон о финансирању СРЈ у пракси не примењује (а није на изричит начин стављен ван снаге), а питање финансирања Државне заједнице није на нов начин уређено. Дакле, по доношењу Уставне повеље напуштен је један начин финансирања заједничке државе Србије и Црне Горе, а да истовремено правно није ближе уређен нови начин финансирања Државне заједнице. Потпуна правна неуређеност овог важног питања на нивоу Државне заједнице, траје већ више од годину и по дана, и ако је законодавно уређивање ове области нужно, јер је оно једно од првих нормативних претпоставки за успостављање нових односа у Државној заједници. Ово тим пре, што су "уставна" решења о финансирању надлежности Државне заједнице, не само начелна већ и недостатна, па би отуда законодавац морао да на системски начин уреди финансирање надлежности Државне заједнице сагласно начелима и принципима утврђених у Уставној повељи. Отуда сматрамо да је законодавно уређивање питања финансирања надлежности Државне заједнице једно од основних питања коме треба дати приоритет у раду законодавног органа Државне заједнице.

У прилог неопходности постојања закона Државне заједнице о финансирању њених надлежности, односно унапред утврђених правних правила по коме се то чини, стоји више разлога, али је неспорно да нема ефикасног вршења функција Државне заједнице без прецизно утврђених правила о начину обезбеђивања финансијских средстава за остваривање тих функција и начину њиховог трошења. Не би требало да буде спорно да се "актом о годишњим приходима и расходима" Државне заједнице за чије је доношења надлежна Скупштина Србије и Црне Горе не могу, на системски начин, уређивати питања везана за финансирање надлежности Државне заједнице. Чак су и државе које су се привремено интегрисале тежиле да ово питање уреде јасно и прецизно, ако не искључиво у интересу заједничке државе, а оно свакако ради тога да би унапред знале своје обавезе у погледу обезбеђивања средстава за вршење заједничких функција и утврдиле начин распола-

18. Закон о финансирању Савезне Републике Југославије ("Службени лист СРЈ", бр. 53/92. 26/95.....).

19. Према ставу 3. члана 20. Закона за спровођење Уставне повеље, институције Државне заједнице Србије и Црне Горе биле су дужне да наведене савезне прописе ускладе с Уставном повељом у року од једне године од дана ступања на снагу Уставне повеље - тј. до 4. фебруара 2004. године.

гања тим средстава, као и да би обезбедиле ефикасну контролу њиховог наменског трошења.

Мада, Уставна повеља, заједно са одредбама Закона за њено спровођење, у суштини значи налог законодавцу Србије и Црне Горе да савезно законодавство које је било на снази даном ступања на снагу Уставне повеље, а које се примењује као законодавство Државно заједнице значајно промени, односно да на "новим уставним основама" законом створи јасан правни оквир у области финансирања надлежности Државне заједнице. Како се у пракси то није остварило, Уставни суд Србије је указао Народној скупштини Републике Србије на проблеме у остваривању уставности због неадекватне законодавне уређености финансирања надлежности Државне заједнице.²⁰⁾

Полазећи од одредбе члана 19. став 1. алинеја 10. Уставне повеље, а напосе од природе и карактера акта на основу кога се врши финансирање Државне заједнице, по нашем мишљењу, Државна заједница би требала и могла законом да уреди поједина питања од значаја за финансирање њених надлежности,²¹⁾ као што су: припрема, доношење и извршавање акта о годишњим приходима и расходима; начин и поступак обезбеђивања средстава за финансирање надлежности од стране држава чланица; изворни приходи Државне заједнице (за које је неспорно да и сада постоје и да се остварују); намена и начин располагања утврђеним средствима; контрола уплате и законитог трошења средстава; обавеза састављања годишњих рачуна о оствареним приходима и извршеним расходима Државне заједнице, и др.²²⁾ Приликом припреме наведеног закона, требало би размотрити и могућност одређеног задуживања или узимања јавног дуга, односно емитовања хартија од вредности од стране Државне заједнице у случају кад републике не обезбеде планирана средства за финансирање њених виталних надлежности, тј. кад се та средства нередовно уплаћују или се уплаћују у знатно мањем износу од износа утврђеног у акту о годишњим приходима и расходима.

2. Данас је заједничка држава Србије и Црне Горе једина европска држава, ако не и једина државна творевина у свету, која нема ни сопствени буџет, нити било

20. Уставни суд је, у свом писму бр. IY-196/03. од априла 2004. године поред осталог указао Народној скупштини на уочене проблеме у остваривању начина финансирања Државне заједнице, будући да се од ступања на снагу Уставне повеље републичким законом уређивало питање финансирања надлежности Заједнице. Уставни суд је у овом писму изразио и став да би на нивоу Државне заједнице, сагласно Уставној повељи, требало ближе уредити питање финансирања надлежности Србије и Црне Горе, тим пре што Уставна повеља ово питање уређује на прилично неодређен начин.

21. Међутим, постоји и супротно мишљење по коме нема уставног основа, за доношењем закона на нивоу Државне заједнице којим би се уредило њено финансирање, јер у томе што у Уставној повељи то овлашћење није изричито утврђено, а Државна заједница нема овлашћења мимо оних утврђених у Повељи. Додатни аргумент за овај став, његови заговорници налазе и у досадашњој пракси финансирања Државне заједнице.

22. Само тим законом би се, одређена питања извршавања тзв. квазибуџета Заједнице, могла утврдити као надлежност органа држава чланица (једне или обеју), а не како се то сада чини појединим актима држава чланица.

који општи правни акт у области финансирања, већ се финансирање њених надлежности врши на основу закона једне њене државе чланице, који се доноси као годишњи тј. темпорални акт. Тако су средстава за финансирање надлежности Државне заједнице до сада обезбеђивана на основу закона о буџету Републике Србије. То значи да пракса није следила ни онај минимум финансијских овлашћења који је Уставном повељом утврђен за органе Државне заједнице, па тако уместо доношења "акта о годишњим приходима и расходима", ми већ у другој буџетској години имамо ситуацију да се средства за финансирање Државне заједнице обезбеђују сагласно закону о буџету Републике Србије. Овим законом, поред осталог уређивана су следећа питања од значаја за финансирање надлежности Државне заједнице: а) укупан обим средстава за финансирање поверених надлежности и додатих послова Србије и Црне Горе; б) износ тзв. трансферних средстава које обезбеђује свака држава чланица и тзв. средства која представљају приход из додатих активности органа државне заједнице;²³⁾ в) обавеза усмеравања средстава која су се налазила на рачуну буџета СРЈ и на рачунима и подрачунима савезних органа и организација на консолидовани рачун трезора Републике Србије; г) обавеза уплате прихода које остварују институције Србије и Црне Горе (осим прихода које остваре поједине од тих институције), на консолидовани рачун трезора Републике Србије. Најзад, треба посебно нагласити да је овим законом утврђено, да се расходи институција Србије и Црне Горе, извршавају преко трезора Републике Србије, као и да ће трезор Републике Србије обављати и контролу расхода, која обухвата "управљање процесима одобравања преузимања обавеза и одобравања плаћања на терет буџетских средстава".²⁴⁾

3. Не улазећи овом приликом у ближу анализу разлога неостваривања финансијских одредаба Уставне повеље (и таквих какве су) у пракси, истичемо да се то стање не може "правдати" аргументима као што су: да одређени закони и други акти на нивоу Државне заједнице којим се уређују односе у појединим областима из њене надлежности, још нису донети; да су савезни закони који уређују питања која су остала у оквиру послова Државне заједнице несагласни с Уставном повељом; да се неки од тих закона фактички непримењују због битно промењених односа у Државној заједници иако нису стављени ван снаге, и сл.²⁵⁾ По нама, наведено стање није само правни проблем, већ је оно превасходно последица чињеница, односно непостојања ни минимума лојалности држава чланица према Државној

23. Тако је чланом 66. Закона о буџету Републике Србије за 2003. годину била утврђена и обавеза Републике Црне Горе да обезбеди 6,7% од укупног износа средстава за финансирање Државне заједнице.

24. Вид. члан 3а и чл. 6а. до 6д Закона о буџету Републике Србије за 2003. и одредбе члана 3. и чл. 8. до 10. Закона о буџету Републике Србије за 2004. годину.

25. Наиме, када се траже разлози за овакво стање, тада се често каже да ће Државна заједница, тек након усаглашавања савезног законодавства, као и републичких устава и законодавства с Уставном повељом, добити и нужан законски оквир за остваривање својих функција, а у складу са тим и адекватне приходе.

заједници уопште, па ни у овој области, као и непостојања одговорности носилаца законодавне и извршне власти за остваривање надлежности Државне заједнице.

Досадашње искуство сложено уређених држава, па и наше сопствено, нам и те како говори да је финансијска стабилност сваке државне заједнице један од најзначајнијих стубова у функционисању те заједнице. Отуда би се што пре морало целовито сагледати и уредити питање финансирања надлежности Државне заједнице, јер ће од решавања тог питања битно зависити суштина односа у овој заједници. Уставном повељом утврђени и прокламовани односи биће дерогирани, ограничени или нереализовани и постаће празно слово на папиру, ако финансијски односи између Државне заједнице и њених држава чланица не буду адекватно постављени и остваривани.

3. Закључна разматрања

Основно питање које смо поставили у вези са финансирањем Државне заједнице када смо приступили писању овог рада јесте, да ли су решења Уставне повеље, по својој садржини таква да могу обезбедити финансијску стабилност Државне заједнице, а тиме и успешно обављање њених функција. Не треба претерана мудрост да би се констатовало да Државна заједница у финансијским одредбама Уставне повеље нема стабилан ослонац за финансирање својих надлежности. У суштини, те одредбе Уставне повеље, саме по себи, нису гаранција за финансијску стабилност Државне заједнице. У Повељи је, као што смо већ приметили изостало било какво овлашћење Државне заједнице у самосталном увођењу и убирању прихода за финансирање њених функција, а "скромна" надлежност Државне заједнице у овој области, увелико је ограничена начином њеног остваривања - најпре, својеврсним тројством у предлагању акта о годишњим приходима и расходима о финансирању надлежности Државне заједнице, а потом и начином одлучивања у Скупштини Србије и Црне Горе. У Уставној повељи немамо одговора ни на то шта бива ако се Државна заједница нађе у ситуацији да јој средства за финансирање њених надлежности не буду уопште утврђена, односно обезбеђена, или пак буду утврђена у износу који није довољан за остваривање пренетих јој функција. У заједници у којој постоји лојалности и истинска воља држава чланица да се обезбеди функционисање и просперитет те заједнице, мањкавости уставних решења се у реалности превазилазе. Међутим, досадашња пракса функционисања наше Државне заједнице, нас тера на другачије размишљање и тражи управо одговор на питање - шта бива кад дође до неизвршавања обавеза република чланица према Државној заједници, јер она сама нема ни један значајнији изворни приход, нити пак располаже било којим озбиљним (ефикасним) уставним механизмом за отклањање евентуалних блокада и застоја у утврђивању и обезбеђивању средстава за финансирање њених надлежности. Одговор на наведена питања би, пре свега, требао налазити у Уставној повељи, или пак у закону о финансирању Државне заједнице, али како се Повеља о томе не изјашњава, а законодавно уређивање

овог питања је изостало, то се у уставноправној струци испољавају опречна тумачења и ставови.

Средства са којима је до сада располагала Државна заједница нису била довољна за успешно вршење ни њених најзначајнијих надлежности. Државна заједница (ни краткорочно, а камоли дугорочно) није могла да планира средства, са којима располаже, иако су њене обавезе у појединим областима које су јој поверене у надлежност, по својој природи управо дугорочне. Онако како је у Уставној повељи утврђено финансирање функција Државне заједнице, а посебно како се то финансирање остварује у пракси, може се рећи да то пре личи на својеврсну годишњу претплату, коју републике (периодично, односно с времена на време) из средстава свог буџета уплаћују, односно "трансферишу" Државној заједници, него на стабилан извор финансирања надлежности једне државе. У ситуацијама кад државе чланице својом вољом опредељују висину средстава која ће "уплаћивати" Државној заједници, а да при том нису правно ничим везане, природно је да ће оне тежити што мањем захватању својих буџетских средстава. О значају "савезне касе" за функционисање Државне заједнице и њених институција не можемо ништа више рећи, него што су још давно рекли оснивачи најстарије савезне државе, када су установили да је "новац један од два симбола власти уопште," односно "средство без кога би компетенције федералне владе биле пуке речи".²⁶⁾

Илустрације ради, тако се ни зараде запослених у органима Државне заједнице не исплаћују у законом предвиђеној висини и утврђеним роковима; опремање и трансформација Војске Србије и Црне Горе, као и дипломатско конзуларне мреже Србије и Црне Горе се не реализује у складу с утврђеним програмима и реалним потребама; поједине институције Државне заједнице уопште не функционишу и због недостатка неопходних услова за њихов рад и др. Данас је очит несклад који постоји између функција поверених Државној заједници и њене "финансијске моћи". Последица изнетог је јасна - финансијска немоћ, односно ограничења Државне заједнице у финансијској сфери, јесу била и остала озбиљна препрека остваривања Уставног положаја Државне заједнице, односно вршења функција поверених њеним институција. На делу је процес фактичког не вршења појединих функција Државне заједнице и њиховог "замрзавања" мимо решења Уставне повеље.²⁷⁾ Стиче се утисак да Државна заједница и њене институције данас "таворе" чекајући фебруар 2006. године.²⁸⁾

Дакле, узимајући као полазну тачку одредбе Уставне повеље, затим стање у законодавству Државне заједнице, а посебно праксу коју карактерише непостојање довољних средстава за вршење њених надлежности, неумитно се намеће закључак да се Државна заједница налази у кризи, јер се само делимично остварују

26. Вид. Хамилтон, Медисон, Џеј, Федералистички списи, Београд, 1981, стр. 98. и 99.

27. Тако примера ради Суд Србије и Црне Горе, који је напослетку конституисан у јулу 2004. године, и даље не функционише због недостатака неопходних услова за рад.

28. На то свакако утичу и решења члана 60. Уставне повеље која посредно упућују на "трогодишњи живот" Државне заједнице.

државне функције за чије је вршење, по Уставној повељи, она одговорна. Узроци ове кризе су ипак дубљи и налазе се у свеколикој (политичкој и економској) нестабилности у државама чланицама - Србији и Црној Гори, али не треба занемарити ни чињеницу непостојања истинске воље појединих владајућих групација у земљи да се Државна заједница гради као стабилна и просперитетна заједница.

Који је то пут којим ће даље ићи Србија и Црна Гора сада је тешко рећи. Ми се надамо, оним којим иде већина савремених европских држава, и поред тога што су за сада веома видни елементи који ову државну заједницу чине неефикасном и нефункционалном.

PhD. Bosa Nenadić,
Judge of the Constitutional Court of the Republic of Serbia

THE QUESTIONS ABOUT FINANCING JURISDICTIONS OF THE STATE UNION OF SERBIA AND MONTENEGRO

Summary

In this essay were analyzed constitutional and legal solutions and previous practice of financing jurisdictions of the State Union of Serbia and Montenegro. Considering all this, we are ascertained that State Union neither has origin incomes (except the minor ones), nor any document called "budget", and that Union legislation body does not have at disposal "budgetary function". Union has special account of incomes and outcomes which the Council of Ministers, together with official institutions of the Member States, propose to the Parliament of Serbia and Montenegro. All that leads to the conclusion that the State Union does not have effective authority and power to provide funds for financing its own jurisdiction, but its "finance power" depends on the Member States intentions.

Key words: *The Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro; financing jurisdiction of complexly established states; document of annual incomes and outcomes – so called budget of the State Union; Member States contribution and origin incomes of the State Union.*