

GLOSA O REGIONALIZMU¹

REZIME: Region se posmatra kao „izvesno jedinstvo država u geografskom smislu, grupa državnih teritorija koje čine jedinstvenu teritoriju, a čiji stanovnici su posebni ili drugačiji u odnosu na druge stanovnike, zbog specifičnosti u bilo kom vidu koje oni žele da sačuvaju, bilo da su to nacionalne, kulturne ili druge specifičnosti”. Tako shvaćen region se suočava tokom svog postojanja sa brojnim izazovima, kao što su: neravnomeran ekonomski razvoj regiona unutar jedne države, koji nužno vodi do polarizacije i separacije regiona u nezavisne države; nedovoljno snažan državni aparat koji može da nadvlada sve globalizacijske procese posebno kad su „države nacije” u pitanju, i problem da se ljudi teže navikavaju na misao o „Evropi regiona”, umesto dosadašnje prihvatljive „Evrope država”. No i pored svih problema i izazova, region, regionalizam i regionalna država sstoje kao „treći put”, kompromis između federacija i konfederacija.

Ključne reči: region, regionalna država, regionalizam

Da li regionalizam „ohrabruje lokalizme, pogoduje provincijalizmu”², ili je put ka demokratizaciji i otvorenom društvu³; da li je regionalizam, kao takav, nužno uvek povezan sa demokratijom ili se ova dva koncepta mogu naći i na suprotstavljenim stranama, i u čak veoma oštrom konfliktu⁴, neka su od pitanja koja se postavljaju i na teorijskom i na praktičkom planu razmatranja regionalizma. Njihovo rešavanje ne može biti jednoznačno, jendoobrazno, nikako univerzalno, jer su države koje već imaju priznate regione u svom sastavu, ali i onde države koje će to tek učiniti,

* Asistent, Pravni fakultet, Novi Sad

¹ Članak je rezultat rada na projektu Ministarstva nauke i tehnologije Republike Srbije, br. 149042.

² Vacić Zoran, et al., (2003). Regionalizacija Srbije, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, str. 25.

³ Beljanski S., (1994). Regionalizam i otvoreno društvo, u knjizi- Grupa autora: Regionalizam kao put kao otvorenom društvu, Novi Sad, Visio mundi academic press, str.11–32.

⁴ Popović M., Region, regionalna država i regionalizam, Zbornik Radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, str. 61–69.

kao i one koje nikada neće ustanoviti takav vid autonomije u sopstvenim okvirima-različite. Različite po svom postanku i trajanju, svom etničkom, kulturnom, ekonomskom i drugim segmentima. Države su živi organizmi, njihov razvoj i napredak mogu imati neke periode koji se ravnomernije nego kod drugih smenjuju (u smislu napretka ili stagnacije nekog od navedenih segmenata). Regionalizam, kao svojevrsno „seme” decentralizacije, nije i ne može svuda biti jednako i na isti način uspešan, niti u različitim državama na identičan način implementiran. Činjenica je da će takvo „seme” pre uspeti u društvima sa jakom i dugom demokratskom tradicijom, i pored svih zamki i neispunjenih obećanja same demokratije.

Dalje, i regije, shvaćene kao relativno homogena područja⁵, se postavljaju „negde između” države kao celine i lokalne samouprave, kao mogućnost rešavanja jednog tipa problema (npr. lakše očuvanje privatnosti i iskazivanje posebnosti), ali ne i svih⁶. Centralizovani sistemi su, smatra Gordon Tulok⁷, skloni raznim zloupotrebama i strukturalnim devijacijama, što uzrokuje manju efikasnost u obavljanju poslova iz njihove nadležnosti. Posledica regionalizma jeste uvećanje administracije ali i poboljšanje rada sa građanima i prema građanima, što je i suština demokratije kao takve. Na kraju krajeva, uvećanje administracije prati i stvaranje federalnih jedinica, pri čemu se regioni barem ponašaju zainteresovanije za probleme građana, dakle, korisnika vlasti na nultom nivou.

Lišeni bilo kakvog arbitrarnog pristupa prilikom njihovog formiranja, svaki region mora posedovati sopstveni identitet, koji nikako ne bi uključivao i status državnosti, u smislu sopstvene ustavotvorne ili zakonodavne vlasti, a posebno ne pravo na samoopredeljenje. Autonomija regiona, dakle, označava „pravo i stvarnu sposobnost najširih teritorijalnih zajednica u okviru svake države članice, sa izabranim organima koji se, po količini vlasti, nalaze između države i lokalnih zajednica i koji imaju ovlašćenja

⁵ Escobarherrero P., (2001). Teritorijalna organizacija države, u knjizi: Ogleđi o regionalizaciji, Otvoreni univerzitet u Subotici. Regioni mogu nastati usled administrativno-teritorijalne podele unitarnih država, zatim prilikom proilagođavanja postojećih oblika teritorijalne organizacije principima regionalnog uređenja države, ali i kao vid institucionalne regionalizacije. Pajvančić M., (2008). Ustavni okvir regionalne države-primer Srbije, Centar za regionalizam, Novi Sad

⁶ Kovačević B., (2001). Pretpostavke za regionalizam, u knjizi/ Ogleđi o regionalizaciji, Otvoreni univerzitet u Subotici, str 12–14.

⁷ Ovde se navodi i sledeća dilema: smatra se da će država pre ispuniti zahteve građana ako je manja, dakle, povećava se prohodnost njihovih zahteva ka organima vlasti. No sa druge strane, ekonomski razlozi, zbog kojih je država i stvorena se slabe smanjenjem države. Koja je mera ravnoteže u ovom slučaju i kako je postići? Tullock G., (1992). Organizacija moderne federalne države, Institut ekonomskih nauka, Beograd, str. 29 i str 59.

samouprave, ili prerogative državne prirode, da obavljaju pod sopstvenom odgovornošću i u interesu stanovništva, značajan deo poslova u javnom interesu „⁸U stalnoj borbi za održavanjem nivoa svojih izvornih nadležnosti i nivoa konkurentnih nadležnosti, ali i proširenja obima delegiranih nadležnosti, region teži i poboljšanju međusobnog poštovanja, solidarnosti i saradnje sa samom državom.⁹ Balans snaga mora biti uspostavljen u odnosima između države i regiona, iako formalnopravno i politički gledano, država regionalizacijom dobija, ne gubi. No sa druge strane, treba postići balans i u odnosima sa gradovima i opštinama, budući da su oni konstitutivne lokalne samouprave, i kao takvi dominantni činioци na prvom nivou odnosa sa neposrednim korisnicima, tj. građanima. Regionu su dakle, među-nivo, između gradova i države, te je uspostavljanje dvostrukog ali kvalitativno i kvantitativno drugačijeg balansa prilično teško.

Šta je zapravo regionalizam? Nalazimo kod nekih autora mišljenje da je to „reč i pojam koja je u bliskoj vezi sa regionom ali ga i prevazilazi”¹⁰. Enciklopedije ovaj pojam najkraće objašnjavaju kao određenu teritorijalno-funkcionalnu autonomiju stanovništva, koja je šira od jedinica lokalne samouprave a uža od prostora cele države¹¹, ili kao „svest i odanost jednoj određenoj teritoriji sa relativno homogenim sastavom stanovništva”¹². Regionalizam je onda više pokret, ideja, ideologija, čija prihvaćenost i mogućnost implementiranja zavisi od mnoštva faktora.

Iako je suština regionalizacije približavanje vlasti građanima u smislu neposrednijeg učešća u formiranju samih organa vlasti¹³, kao i bliže i konkretnije zadovoljavanje potreba stanovništva (pri čemu se ovde kao posebna pogodnost navodi pristup različitim finansijskim fondovima za razvoj određenih delatnosti), iz prethodnog definisanja je vidno koncentrisanje na stanovništvo kao ključni razlog za stvaranje regiona. Faktor stanovništva jeste najbitniji prilikom stvaranja regiona, ali je ugao gledanja drugačiji i uglavnom specifikovan. Upravo to postavljanje težišta na stanovništvo i olakšavanje pristupa istog vlasti, jeste svojevrsno prozivanje centralizovanog sistema, koji stanovništvu uskraćuje mogućnost učešća u vlasti (onako

⁸ Veće regiona je posle konsultacija sa Većem lokalnih organa vlasti podnelo 1977. Predlog Evropske povelje o regionalnoj autonomiji koja je predstavljala pokušaj utvrđivanja vrednosti, ciljeva i principa na kojima bi se zasnivao model regionalne autonomije evropskih država. Član 1. Predloga.

⁹ Pajvančić M., op. cit., str. 29

¹⁰ Popović M., op. cit., str. 67.

¹¹ Politička enciklopedija, (1975). Savremena administracija, Beograd, str. 899.

¹² <http://www.merriam-webster.com/dictionary/Regionalism>

¹³ Pajvančić M., op. cit., str. 15

kako to prezumira posredna demokratija). Rukovođenje države iz jednog centra jeste nužno, ali stanovništvu daje osećaj depriviranosti, koji se nužno može povećavati sa udaljenošću delova stanovništva od samog formalnog centra moći¹⁴.

Protivnici regionalizma, sa druge strane, tvrde da regionalizam slabi organizaciju države i dovodi u pitanje njenu egzistenciju. Da li je, dakle moguće biti dovoljno regionalno „raspoložen” a ne dovesti tom idejom do raspada države, i samim tim sve postulate liberalne i demokratske države dovesti u veliko pitanje?¹⁵

Najobimniju definiciju (ali ne znači i najbolju) regionalizma ponudio je Slobodan Beljanski nazvavši regionalizam „sistemom politički opravdane, organizovane i na demokratski način, uz prethodno dogovorene kriterijume, usvojene strukturacije društva, u domenu svoje posebnosti zbog koje su konstituisani, politički, zakonodavno, sudski, upravno i fiskalno autonomni, a egzistencijalno i ekonomski komplementarni entiteti”¹⁶. Tako je regionalizam uglavnom povezivan sa demokratskom i pravnom državom kao komplementarnim idejama, ali povezivan je i sa federalizmom.¹⁷

Neki, pak, smatraju da je razlika između regiona i federalnih jedinica, pa samim tim i regionalne i federalne države na teorijskom nivou. I da regionalizacija vodi u federalizaciju a ona ka pravu na samoopredeljenje federalnih jedinica te neminovno i raspadu države. Vredi postaviti pitanje, koliko onda država treba da bude otvorena prema ovakvim inicijativama i potrebama stanovništva, te da težeći decentralizaciji potvrdi svoje jedinstvo i ukloni potrebu za separatizmom¹⁸, kao neprirodnom, nelegitimnom i najčešće nezakonitom zahtevu? Jovičić je smatrao da jedino regionalna država spaja u sebi nespojivo, tj unitarnu i federalnu državu, tako što uzima iz njihovih koncepata ono što je najbolje a istovremeno otklanja

¹⁴ RARIS – Regionalna agencija za razvoj istočne Srbije :”Evropska dokumenta o regionalnoj autonomiji/demokratiji- iniciranje primene u Srbiji-Zaječar, oktobar 2009 , preuzeto sa: http://www.raris.org/download/regionalizacija/Regionalizacija_brosura-srpski.pdf

¹⁵ Vencel U. J., (2007). Evropa i složna nesloga, Fragmenta Philosophica, Beograd, str. 88. O ovom balansu je pisao i Benžamen Konstan: „...unutrašnje ustrojstvo i njeni spoljni delovi su prismo povezani... unutrašnja uređenja posebnih delova, čim nemaju nikakav uticaj na opšte udruženje(tj.državu u celini), budu i dalje savršeno nezavisna, i kao i u ličnom životu, deo koji ne ugrožava ni u čemu društveni interes treba da ostane slobodan, a isto tako, sve što, u delovima koji postoje, ne šteti celini, treba da uživa istu slobodu. Principi politike i drugi spisi, Zavod za udžbenike i anstavna sredstva, Beograd, 2000, str. 100.

¹⁶ Beljanski S., op. cit., str. 27.

¹⁷ Jovičić M., (2006). Regionalna država, ustavnopravna studija, u knjizi: u knjizi: Savremeni federalizam, Službeni glasnik, Beograd, str. 394

¹⁸ Ibid.

sve njihove slabosti.¹⁹ Naime, od unitarne države preuzima, kako smatra Jovičić, jednostavnost organizacije, racionalnost i koheziju delova državne organizacije, a od federalne države preuzima očuvanje različitosti nekih regiona i mogućnost autonomnog organizovanja. Regionalna država, bez obzira imala u svom sastavu jedan takav region ili više, uzevši u obzir status i organizaciju regiona, njihovo učešće u organizaciji vlasti na sopstvenom i na nivou vlasti države u celini, i odnos sa centralnim organima vlasti, može, dakle, biti bliskija ideji unitarne države ili federalne države. Ako bi npr. dobili one nadležnosti slične onima koje imaju federalne jedinice, kao i mogućnost samostalnog donošenja najvišeg akata, bez konačne saglasnosti centralnih organa države, onda bi se svakako nalazila bliže federalnoj državi, nego unitarnoj.²⁰

Dalje, njena demokratska osnova je garant efikasnog pluralističkog sistema, sa paletom mehanizama političke odgovornosti nosilaca vlasti. Regionalizam, iako deluje nominalno separatistički, je moguć jedino u slučaju dovoljno jake i jedinstvene države. Tzv. kontrolisana autonomija²¹ regionalne države i decentralizovani aparat samo pospešuju demokratsku osnovu.

Često se govori o klasičnoj ekonomskoj ideji da „regionalno-decentralizovani model doprinosi boljoj i ujednačenijoj alokaciji ekonomskih resursa”²². Dalje, očuvanje kulturalnog, etničkog i drugih identiteta, koji postoje u okviru stanovništva na jednoj teritoriji unutar države, jesu opet različiti aspekti posmatranja regionalizma, te samim tim i prihvaćeni kriterijumi za ustanovljavanje regiona. Svakako da je očuvanje i razvoj onih identiteta, ili karakteristika nekog od identiteta a razlikuju se od opšteg ili nacionalnog-potrebno. No još je potrebnije, pored nalaženja mehanizama za isticanje tih razlika, naći „mehanizme smanjivanja negativnih efekata tih različitosti”²³ ali i one mehanizme koji će obezbediti balans između ove dve prilično suprotstavljene težnje. Može se zaključiti da nije samo alokacija ekonomskih resursa u pitanju kod regionalizacije, već da govorimo i alokaciji vlasti, ljudstva, kao i demokratskih principa, koji obazrivo, u

¹⁹ Jovičić M., (2006). Tri teorijska modela teritorijalne organizacije vlasti (unitarna država, federacija, regionalna država), u knjizi: Srbija na prelomu vekova, Beograd, Službeni glasnik, str. 419–425.

²⁰ Jovičić M., (2006). Pledoaje za regionalnu državu, u knjizi: Srbija na prelomu vekova, Beograd, Službeni glasnik, str. 428.

²¹ Jovičić M., (2006). Prednosti uvođenja regionalne države uopšte i kod nas, u knjizi: Savremeni federalizam, Beograd, Službeni glasnik, str. 437.

²² Obradović D., odel regionalizacije centralne Srbije, Collected Papers of Geographical Institute Jovan Cvijić, br. 57/07, str. 309–317. Isto i kod: Zoran Vacić, i drugi, navedeno delo, str. 9

²³ Zoran Vacić, i drugi, navedeno delo, str. 27

ovom slučaju, vode ne ka državi totalne slobode, tj. anarhiji, nego ka ograničenoj državi – ali ipak i dalje dovoljno demokratskoj.

Poslednjih decenija vidno je dvostruko pomeranje vlasti sa nivoa nacionalne države: na supranacionalni nivo (nivo evropskih institucija) i sub-nacionalni nivo (nivo regiona). Iako se najveća moć u procesu donošenja odluka na evropskom nivou još uvek nalazi u rukama nacionalnih država, primetno je ojačana uloga koju u njemu imaju evropske institucije i region²⁴. S tim u vezi je i tendencija porasta interesovanja za Evropu regiona, gde se brišu granice i ograničenja svake vrste nacionalnih država.

Regionalizam, iako suočen sa brojnim zamkama i izazovima sopstvenog postojanja, nalik demokratiji, je, kako neki smatraju, uslov otvaranja društva, tj mogućnost da jedna država „približi ili podesi sopstvenu personalnost samim građanima” i da svoj nominalni okvir suvereniteta pretvori u drugačiji okvir²⁵. Sa stanovišta Evropske unije, regionalizam ima više integrativni karakter nego prihvatanje nacionalnih država. Da li to znači da nacionalne države odlaze sa istorijske scene i prepuštaju primat manjim teritorijalnim jedinicama, kao što su region? Ili regionalizam kao ideja, ima dobru nameru širenja kompromisnog koncepta pomirenja svih sukoba na nivou država-gradovi i opštine, demokratske i autokratske tradicije?

Dragana Ćorić

The Faculty of law, Novi Sad

Story about regionalism

A b s t r a c t

Region, accepted as „certain unity in geographical sence or certain group of territories which complete one certain, unique territory, which has habitants specific because of certain common elements that they wish to preserve and develop, in order to assure its own cultural, sopcial and economic development”, is concerned with a lot of challenges that have been given to it acroos the world. Those challenges are: non equality in economic development of regions inside the same state, which leads to polarization and separation of regions,even to making its own states; un-sufficient power to rule over all globalization’s processes and especially,

²⁴ Todorović J ., (2008). Regionalizam – budućnost Evropske unije?, *Politička revija*, br. 4, str. 1087–1099

²⁵ Beljanski S., Regionalizam i otvoreno društvo, str. 27.

over „the nation state”; and problem taht people can not be more used to idea of „Europe of regions”, instead od „Europe of states”. Nonethe less, regions, regionalization, and regional state are commonly used as possible „third way”, between federations and confederations.

Key words: region, regional state, regionalism

Literatura

1. Beljanski S., (1994). Regionalizam i otvoreno društvo, u knjizi: Grupa autora: Regionalizam kao put kao otvorneom društvu, Novi Sad, Visio mundi academic press
2. Escobarherrero P., (2001). Teritorijalna organizacija države, u knjizi: Ogledi o regionalizaciji, Otvoreni univerzitet u Subotici
3. Jovičić M., (2006). Regionalna država, ustavnopravna studija, u knjizi: u knjizi: Savremeni federalizam, Beograd, Službeni glasnik
4. Jovičić M., (2006). Tri teorijska modela teritorijalne organizacije vlasti (unitarna država, federacija, regionalna država), u knjizi: Srbija na prelomu veka, Beograd, Službeni glasnik
5. Jovičić M., (2006). Pledoaje za regionalnu državu, u knjizi: Srbija na prelomu veka, Beograd, Službeni glasnik
6. Jovičić M., (2006). Prednosti uvođenja regionalne države uopšte i kod nas, u knjizi: Savremeni federalizam, Beograd, Službeni glasnik
7. Kovačević B., (2001). Pretpostavke za regionalizam, u knjizi: Ogledi o regionalizaciji, Otvoreni univerzitet u Subotici
8. Konstan B., (2000). Principi politike i drugi spisi, Beograd, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva
9. Obradović D., (2007). Model regionalizacije centralne Srbije, Collected Papers of Geographical Institute Jovan Cvijić, br. 57
10. Pajvančić M., (2008). Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije, Novi Sad, Centar za regionalizam
11. Politička enciklopedija, Beograd, Savremena administracija, 1975
12. Popović M., Region, regionalna država i regionalizam, Zbornik Radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu,
13. Todorović J., (2008). Regionalizam – budućnost Evropske unije?, *Politička revija*, br. 4
14. Vacić Z. et al., (2003). Regionalizacija Srbije, Beograd, Centar za liberalno demokratske studije