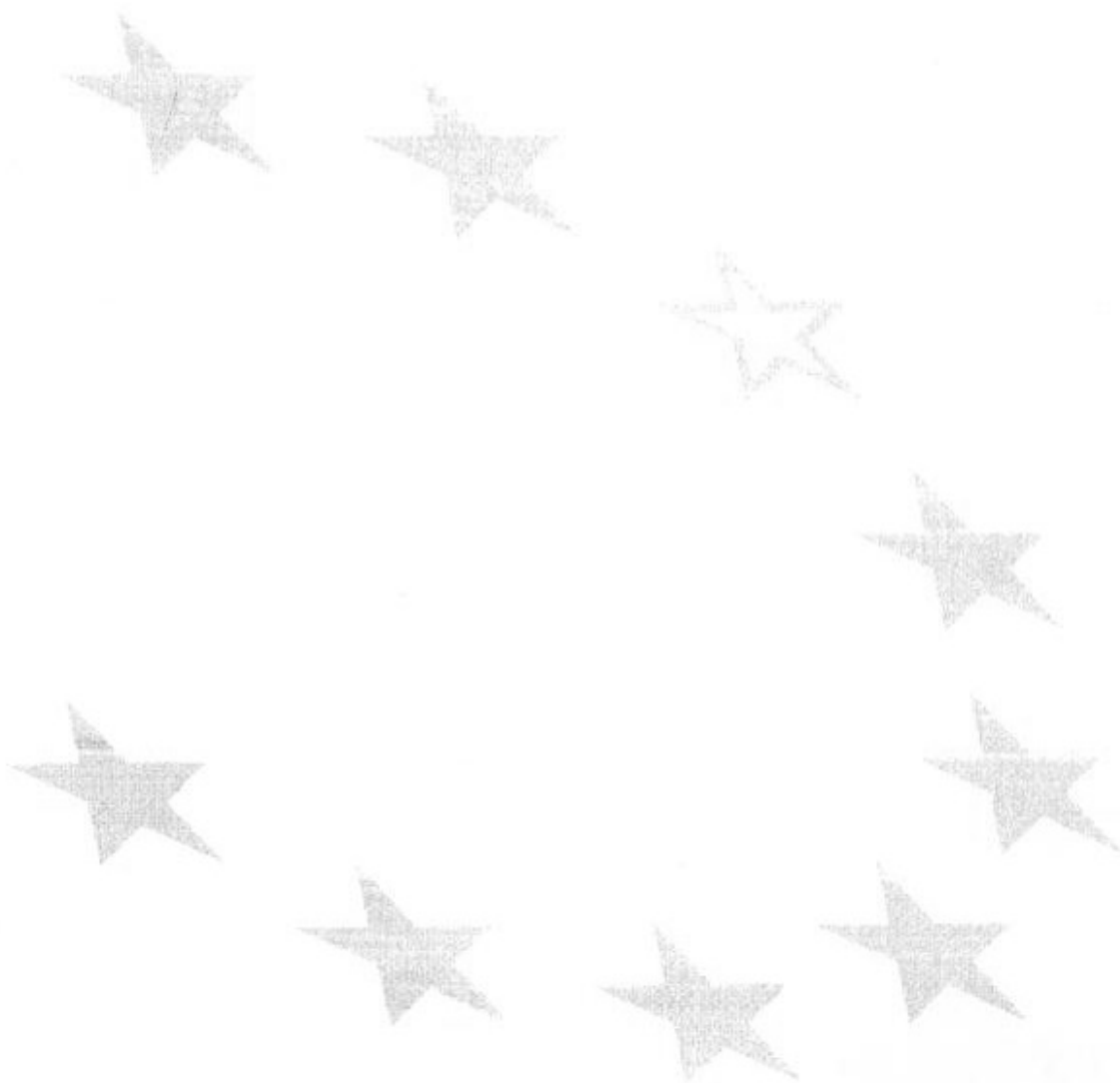


ČASOPIS ZA PRAVO I EKONOMIJU EVROPSKIH INTEGRACIJA

# IZAZOVI EVROPSKIH INTEGRACIJA



СЛУЖБЕНИ  
**ГЛАСНИК**

Uz podršku

**gtz**

## REGIONALIZAM, EU I PRAVNI OKVIRI REGIONALIZACIJE SRBIJE

**Prof. dr Stevan Lilić**, redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu<sup>1</sup>

*Pitanje regionalizacije snažno se nametnulo u sklopu ekonomskog približavanja i administrativnog usklađivanja zapadnoevropskih država, pre svega u okviru Evropske zajednice, a kasnije i u okviru integracije u Evropsku uniju. Proces regionalizacije se odvijao na dva paralelna nivoa: nacionalnom (državnom) i evropskom (međunarodnom). U tom kontekstu, evropska ideja regionalizacije posebno je izražena u okviru Evropske unije kroz brojne institucije posvećene regionalizmu, regionalne inicijative i usvojene dokumente, u kojima se ideja „integracije“ u velikoj meri razume kao ideja „regionalizacije“ – Evropska unija se sve više razume kao „Evropa regiona“ umesto kao „Evropa država“. Pitanje regionalizacije Srbije u poslednje vreme predmet je najava „hvatanja koraka“ sa Evropom, s jedne strane, ali i upozorenja kako se iza ovih procesa kriju separatističke težnje nekih aktera na političkoj sceni Srbije, sa druge. Razlozi za uvođenje regionalizacije u Srbiji, ogledaju se, pre svega u zahtevima koji joj se postavljaju kao članici Saveta Evrope, kao i želji da pristupi i drugim, mnogo zahtevnijim procesima evropskih integracija. Imajući to u vidu, Srbija je započela proces regionalizacije usvajanjem Strategije o ravnomernom regionalnom razvoju (2007) i Zakona o regionalnom razvoju (2009), kao i pripremanjem Strategije prostornog razvoja Srbije.*

*Ključne reči: Regionalizacija. Evropska povelja o regionalnoj autonomiji. Evropska unija. Regionalizacija u Srbiji.*

### POJAM REGIONALIZACIJE

U korenu izraza „regionalizam“ leži pojam „region“, koji derivira od latinske reči *regio*. Pored drugih značenja, region, između ostalog, označava određenu teritorijalno-političku celinu (oblast), po pravilu veće površine. U inostranoj i našoj stručnoj literaturi, sreću se i srodni pojmovi, kao što su „regionalizam“ i „regionalizacija“.<sup>2</sup>

1 Prof. dr Stevan Lilić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, predsednik udruženja „Pravnici za demokratiju“. Web sajt: [www.slilic.com](http://www.slilic.com)

2 Više o tome, u: Slavoljub Popović, *Regionalizacija u svetu i kod nas – pravni aspekt*, Republički zavod za javnu upravu, Beograd, 1983; Mijat Damjanović (urednik), *Lokalna demokratija stanja i perspektive*,



Prema mišljenju eksperata *Stalnog komiteta lokalnih i regionalnih vlasti* Saveta Evrope, „regionalizacija“ ima institucionalno značenje koje se razlikuje od „regionalizma“, kao političkog i ideološkog pokreta. U vezi sa tim, regionalizacija se institucionalno shvata kao stvaranje novog – tzv. srednjeg – nivoa u državnoj teritorijalnoj organizaciji sa novim institucijama koje mogu široko varirati u pogledu organa, odgovornosti i ovlašćenja, ali koje se uvek nalaze iznad nivoa postojećih lokalnih institucija.<sup>3</sup>

Regionalizacija podrazumeva stvaranje određenih teritorijalnih celina sa atributima autonomnog (samostalnog) odlučivanja u kreiranju i vođenju javnih poslova (politike), odnosno u formiranju organizacionih struktura upravljanja (organa) radi ostvarivanja tih poslova. Cilj regionalizacije je stvaranje tzv. srednjeg nivoa između države i lokalne samouprave.

Pojam regiona se u teoriji shvata različito: kao oblik administrativno-teritorijalne podele<sup>4</sup> ili kao oblik političko-teritorijalne autonomije.<sup>5</sup> U okviru koncepta tzv. evroregiona, regioni su zamišljeni kao javnopravni subjekti, donekle nezavisni od subjektiviteta matičnih država. Ovaj pristup dovodi do promena u tradicionalnoj koncepciji suvereniteta. Opšte određenje pojma regiona može se naći u *Deklaraciji Skupštine evropskih regiona*, prema kojoj se pod regionom podrazumeva „organ javnog prava ustanovljen na nivou neposredno ispod nivoa države, sa političkom autonomijom“.<sup>6</sup> Upravo odatle proizlazi da je bitno svojstvo regiona poseban politički identitet, dok oblici u kome se taj identitet iskazuje mogu biti raznovrsni.

Kada se govori o regionalizmu, prva asocijacija je evropski regionalizam u koji je naša zemlja i sama donekle uključena, ali sa teorijskog stanovišta regionalizam ima mnogo šire političko značenje. On predstavlja političku ideju koja naglašava interese pojedinačnih regiona ili grupe regiona. Ovi interesi mogu biti tradicionalni ili formalni (administrativni). Zagovornici regionalizma smatraju da jačanje regionalnih vlasti i političke moći u okviru države omogućava efikasnije upravljanje, razvija racionalniju alokaciju regionalnih resursa i kvalitetniju implementaciju lokalnih planova, čime se stvara dobrobit lokalnoj populaciji, što doprinosi razvoju cele zemlje.<sup>7</sup>

U zemljama članicama EU, kao i u zemljama koje pretenduju da to postanu, regioni i odnosi regionalnog karaktera sve više dobijaju na značaju, posebno kada je u pitanju liberalizacija trgovine i dalja afirmacija tržišne privrede, kao i u uspostavljanju dobrosusedskih i prijateljskih odnosa. Neophodnost regionalizacije i decentralizacije jedan je od uslova za efikasnije ostvarenje privrednog napretka, što se odnosi i na domen poboljšanja uslova za

Magna Agenda, Beograd, 2001; Jovan Komšić, Marijana Pajvančić, Miroslav Prokopijević, Nadia Skenderović-Čuk, Snežana Đorđević, *Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU integracija*, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2008.

3 Uporedi: „Studija Saveta Evrope, Regionalizacija i njeni efekti na lokalnu samoupravu“, 1998.

4 Tako, i pojedini naši autori regione određuju u administrativnom smislu. Uporedi: Miodrag Jovičić, *Regionalna država – ustavnopravna studija*, Vajat, Beograd, 1996; Jovičić, Miodrag: *Ustav regionalne države ujedinjenih srpskih zemalja – organizacija vlasti* (Nacrt – sa objašnjenjima i komentarima), Beograd, VAJAT, 1996.

5 Uporedi: Jovan Komšić, *Principi evropskog regionalizma*, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2007.

6 Videti: član 1. stav 1. Deklaracije o regionalizmu u Evropi (1996). Izvor: <http://www.aer.eu/publications/aer-declaration-on-regionalism.html>

7 Uporedi: *Regionalizam*, [www.wikipedia.org/wiki/regionalism](http://www.wikipedia.org/wiki/regionalism).

strana ulaganja i efikasniju socijalnu politiku.<sup>8</sup> Osim toga, s ciljem povećanja životnog standarda i povećanja kvaliteta života regionalizacija povezuje privredne celine, pošto ekonomska povezanost nije sputavana odlučivanjem iz centra – odluke se donose na lokalnom nivou među regionima koji, po pravilu, i tradicionalno blisko saraduju.

## MODELI REGIONALIZACIJE

Imajući u vidu dosadašnja iskustva i praksu evropskih i drugih zemalja, karakteristična su, četiri osnovna modela regionalizacije:<sup>9</sup>

a) Model *ekonomske regionalizacije* počiva na koncepciji ubrzanja razvoja privredno nerazvijenih delova zemlje („regiona“) s ciljem otklanjanja asimetrije i harmonizacije privrednog potencijala tih (regionalnih) ekonomija sa globalnom ekonomijom zemlje u celini. Međutim, kako bi se ovaj cilj postigao, neophodno je kombinovati ekonomsku autonomiju sa odgovarajućom političkom autonomijom regiona, što se, između ostalog, postiže tzv. centralnom ekonomskom politikom regionalnog razvoja. U Danskoj, na primer, postoje tri institucionalna nivoa (centralni, regionalni i lokalni), a posebnu autonomiju imaju regioni Farska ostrva i Grenland, što uključuje i posebnu zakonodavnu i izvršnu vlast. Zanimljivo je da se proces regionalizacije u Finskoj (koja ima 12 regiona) istovremeno razume u suštinskoj korelaciji (vezi) sa procesom demokratizacije i razvijanjem institucija građanskog društva;<sup>10</sup>

b) Model *administrativne regionalizacije* počiva na konceptu teritorijalne dekoncentracije i decentralizacije centralne državne vlasti. Tako, u Francuskoj regioni predstavljaju oblike „regionalne (‘teritorijalne’) administracije“ koji uživaju određeni stepen samostalnosti u pogledu obavljanja administrativnih (upravnih) poslova i finansija. Javne ustanove u Francuskoj, takođe uživaju određenu autonomiju u pogledu svojih „specijalnosti“ (škole, bolnice, kulturne ustanove, i dr.). U Velikoj Britaniji, proces regionalizacije u osnovi počiva na administrativnoj regionalizaciji, ali poslednjih godina dobija oblike tzv. devolucije, tj. složenog procesa uspostavljanja prvenstveno političke autonomije, regiona kao što su Škotska i Vels (sopstveni parlament, vlada, zakoni i sl.) u odnosu na region Engleske;<sup>11</sup>

8 Vesna Kiprijanovski, „Lokalna zajednica u procesima regionalizacije i globalizacije“, *Habitus*, broj 5/01, Novi Sad, str. 31.

9 Slavoljub Popović, *Regionalizacija u svetu i kod nas – pravni aspekt*, Republički zavod za javnu upravu, Beograd, 1983, str. 19–121. Takođe videti: Gordana Vukadinović, Radivoj Stepanov, „Globalizacija, regionalizacija i pravo“, *Pravni život*, broj 12/06; Radivoj Stepanov, Žolt Lazar, „Savremene koncepcije regionalizma i problem statusa Vojvodine“, *Sociološki pregled*, br. 1–2, 2002, str. 129–146; Nadia Skenderović-Čuk, „Regionalizacija i njen uticaj na status lokalne samouprave – komparativni prikaz evropskih koncepcija“, u Mijat Damjanović (urednik), „Lokalna demokratija stanja i perspektive“, *Magna Agenda*, Beograd, 2001.

10 Radivoj Stepanov, Žolt Lazar, „Savremene koncepcije regionalizma i problem statusa Vojvodine“, *Sociološki pregled*, br. 1–2, 2002, str. 130–131.

11 Uporedi: Justin O. Frossini, Lucio Pegoraro, *Regional Councils and Devolved Forms of Government*, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, The Johns Hopkins University of Bologna. Izvor: [www.ccsdd.org](http://www.ccsdd.org).

c) Model *političko-teritorijalne regionalizacije*, prema kome regioni predstavljaju tvorevine proistekle iz veoma duge tradicije ideološko-političkih odnosa koji svoje korene vuku iz prve polovine XIX veka. Prema ovom modelu, regioni se definišu kao oblik podele vlasti u kome uživaju političku samoupravu i autonomiju. Kao oblik političke samouprave, region je „izraz posebnog političkog identiteta“, a politička autonomija se ogleda u pravu regiona da, izražavajući svoju političku volju „usvoji oblik političke organizacije koji smatra najpovoljnijim“. <sup>12</sup> Ovaj model je karakterističan za Italiju, Španiju, Portugaliju i Belgiju; i

d) Model regionalizacije karakterističan za SAD razlikuje dve osnovne varijante: prva, regionalizam na području većeg broja saveznih država (tzv. makroregionalizam) i druga, regionalizam unutar pojedinih saveznih država (tzv. mikroregionalizam). <sup>13</sup>

U Evropi, značaj regiona vidljiv je još od formiranja *Evropske ekonomske zajednice* (EEZ) 1957. godine u Rimu. Položaj regiona preciznije je regulisan *Ugovorom iz Mاستrihta* iz 1992. kao i dokumentom *Principi politike evropskog prostornog razvoja* (1994). <sup>14</sup> Ovaj dokument uvodi novi model administrativno-teritorijalnog organizovanja evropskih zemalja na osnovu tzv. NUTS (Nomenclature of Units for Territorial Statistics) sistema. U tom smislu, utvrđena je nomenklatura pet kategorija NUTS prema veličini teritorijalne uprave, i to: NUTS-1 ima 4–5 miliona stanovnika (federalna jedinica); NUTS-2 ima 1–4 miliona; NUTS-3 ima 150.000–800.000 stanovnika; NUTS-4 ima 10.000–100.000 stanovnika; NUTS-5 ima ispod 10.000 stanovnika.

## EVROPSKA IDEJA REGIONALIZACIJE

### a) Evropske organizacije posvećene regionalizmu i regionalne inicijative

Pre formiranja nacionalnih država, Evropu su karakterisale podele na gradove države, vojvodstva, grofovije, kneževine i slične društveno-političke i teritorijane celine. Istorijski identitet, kultura i tradicija pojedinih evropskih oblasti, postepeno su zamenjene idejom nacionalne države koja počiva na premisi jedinstvenog političkog i pravnog poretka sa jednom nacijom, jednim jezikom, jednom verom itd. Danas se, međutim, Evropa „vraća“ ideji regionalizma kao rešenju koje treba da otkloni mnoge nasleđene kontradikcije iz ranijih perioda.

12 Radivoj Stepanov, Žolt Lazar, „Savremene koncepcije regionalizma i problem statusa Vojvodine“, *Sociološki pregled*, br. 1–2, 2002, str. 130–131. Takođe videti: član 1. stav 4. Deklaracije o regionalizmu Evrope (1996).

13 Radivoj Stepanov, Žolt Lazar, „Savremene koncepcije regionalizma i problem statusa Vojvodine“, *Sociološki pregled*, br. 1–2, 2002, str. 133.

14 „Principi politike evropskog prostornog razvoja“ (*Principles for a European Spatial Development Policy*), predstavljeni su na sastanku Saveta ministara održanim u Lajpcigu, septembra 1994. godine. Politika evropskog prostornog razvoja temelji se na sledećim principima: (1) poštovanje principa supsidijarnosti, (2) postizanje ekonomske i socijalne kohezije, (3) ostvarivanje održivog i uravnoteženog razvoja, i (4) uspostavljanje uravnoteženog policentričnog sistema. Uporedi: Cliff Hague, Paul Jenkins, *Place Identity, Participation and Planning*, RTPI Library Series, Routledge, 2005.

Tako, ideja i praksa regionalizama u Evropi svoje istorijske korene nalazi u opštim političkim, ekonomskim, socijalnim, kulturnim, etničkim i geografskim specifičnostima „zajedničkog evropskog civilizacijskog prostora“, kao i u posebnim političko-ekonomskim uslovima pojedinih zemalja. Evropska ideja regionalizacije posebno je izražena u okviru Evropske unije, gde se ideja *integracije* u velikoj meri razume kao ideja *regionalizacije* – a Evropska unija sve više razume kao *Evropa regiona* umesto kao *Evropa država*.

U Strazburu je 1985. osnovana *Skupština evropskih regiona* – ARE (*Assembly of European Regions*),<sup>15</sup> kao politička organizacija koja promoviše učešće regiona u formulisanju politikâ na evropskom nivou i međuregionalnu saradnju regiona u Evropi. Njen zadatak je da zastupa interese regiona kroz unapređenje regionalizacije i institucionalizacije učešća regiona u evropskoj politici. Definisani prioriteti za period od 2007. do 2012. godine su, između ostalog, promovisanje modernizacije i internacionalizacije regionalne uprave, obezbeđivanje održivog razvoja i borba protiv degradacije životne sredine, razvoj demokratije kroz različitosti i unapređenje različitosti u kulturi i obrazovanju i dr. Danas Skupština evropskih regiona broji preko 270 članica – regiona iz 33 države i 16 članica međuregionalnih organizacija. Osim što je time formalno institucionalizovano učešće regiona u politički život Evrope, omogućeno je i da se model regionalizacije Evrope postavi kao jedan od modela izgradnje ujedinjene Evrope.

Sledeći evropski korak u međuregionalnoj saradnji bilo je donošenje *Interregionalnog programa saradnje na nivou Evropske unije* (INTERREG), koji je EU usvojila 1990. godine. Cilj te inicijative je pripremanje pograničnih područja zemalja članica EU za zajednicu bez unutrašnjih granica. U sadašnjem trenutku aktuelan je program INTERREG-4c,<sup>16</sup> predviđen za period 2007–2013. godine. Cilj ovog programa je da kroz međuregionalnu saradnju poboljša efikasnost regionalne razvojne politike i doprinese povećanje ekonomske modernizacije i konkurentnosti EU.

*Ugovorom iz Mاستrihta* (1992) formiran je nov politički organ – *Komitet regiona*, CoR (*Committee of Regions*) koji je, uz Privredni i socijalni komitet, postao savetodavno telo EU sa sedištem u Briselu. Komitet regiona ima 344 članica iz 27 zemalja EU koje biraju tela lokalnih vlasti na period od četiri godine, a njegov rad je organizovan u šest posebnih komisija. Osnovna načela koja Komitet primenjuje u svom radu su: a) *supsidijarnost* (odlučivanje što više približiti osnovnom nivou, tj. građanima), b) *proksimitet* (transparentnost odlučivanja i odgovornosti), i c) *partnerstvo* (između Evrope, država, regiona i lokalnih vlasti). Sva tri načela u suštini govore o maksimalnoj decentralizaciji vlasti i odlučivanja, koje bi što je više moguće trebalo biti u rukama „malog“ evropskog čoveka.<sup>17</sup> Ovo telo ima pravo da daje inicijative u svim pitanjima koja se tiču uloge regiona kao partnera u izgradnji evropskih institucija. Potreba za pojačanom ulogom ovog tela iskazana je novembra 2001, kada je Komitet usvojio mišljenje prema kome predlaže da se preispita mesto i uloga Komiteta u procesu donošenja odluka na evropskom nivou. Kao predstavnik regionalnih i lokalnih tela država članica EU, ovaj Komitet je izrazio mišljenje da pitanje budućnosti Evrope ne može da se raspravlja samo kao pitanje institucija i finansija već se to mora činiti i kroz poštovanje principa supsidijarnosti i proporcionalnosti lociranja ovlašćenja, i uz

15 Uporedi: [www.aer.eu](http://www.aer.eu)

16 Uporedi: [www.interreg4c.net](http://www.interreg4c.net)

17 Filip Turčinović, „Evropski regionalizam“, *Pravni život*, br. 12/06, str. 641.



poštovanje nacionalnog identiteta država članica.<sup>18</sup> Procesi odlučivanja moraju biti transparentniji i vođeni sa više odgovornosti i demokratskog odlučivanja. Regionalni i lokalni organi vlasti, prema ovom mišljenju, moraju više biti uključeni u pripremnim fazama donošenja odluka na evropskom i nacionalnom nivou. Ovakva ocena Komiteta regiona ukazuje da se problem sukoba centralizovanog odlučivanja ne javlja samo na nivou nacionalnih država već da se potreba poštovanja lokalnih potreba javlja i na nivou evropskih institucija. Osnivanjem Komiteta regiona, ideja regionalizma dobila je od Unije zeleno svetlo, tj. legitimitet posebne integracione vrednosti. Ovim stavom se, s jedne strane omogućava decentralizacija, a sa druge, regionima dobijaju odgovarajući status i formalnu sposobnost da donose strateške odluke bez prethodnog konsultovanja sa vladama pripadajućih država, što znači da je regionima omogućena puna autonomija u okviru EU.

Trend dekoncentracije vlasti prisutan je i u okviru *Saveta Evrope*, kao druge važne evropske nadnacionalne organizacije i istovremeno najstarije evropske organizacije. *Kongres lokalnih i regionalnih vlasti* ustanovljen je 1994. i predstavlja konsultativno telo Saveta Evrope koje je zamenilo raniju *Stalnu konferenciju lokalnih i regionalnih vlasti Evrope*. Kongres čine izabrani predstavnici iz svih država članica (preko 200.000 lokalnih i regionalnih vlasti, koje su zastupljene sa 318 članova i 318 zamenika članova).<sup>19</sup> Kongres je forum na kome predstavnici razmatraju zajedničke probleme, razmenjuju iskustva, izražavaju svoje stavove vladama. Istovremeno, Kongres je telo koje savetuje Komitet ministara i Parlamentarnu skupštinu o svim aspektima lokalne i regionalne uprave, pruža pomoć državam članicama u praktičnim aspektima njihovih reformi ka uspostavljanju pune lokalne i regionalne autonomije i dr. Kongres je podeljen u dva veća – Veće regiona i Veće lokalnih vlasti. Veće regiona čine izabrani predstavnici sa nivoa vlasti koje imaju nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa, kao i samouprave sa prerogativama vlasti slične državnim. Teritorijalne vlasti koje pokrivaju velike oblasti i izvršavaju ovlašćenja i lokalnih i regionalnih vlasti, takođe imaju pravo da budu predstavljene. S druge strane, Veće lokalnih vlasti čine izabrani predstavnici drugih teritorijalnih lokalnih vlasti, koji odgovaraju za pitanja od opšteg interesa i za upravljanje svojim zajednicama.<sup>20</sup>

## b) Relevantni evropski dokumenti za proces regionalizacije

Višedecenijska praksa regionalizacije evropskih država, kao i multilateralne inicijative u okviru evropskih organizacija i institucija daju sve više empirijskog osnova da se u okviru Evropske unije, kao i u okviru Saveta Evrope profilise opšteprijhvatljiv korpus pojmova i principa zajedničkih u svim realno egzistirajućim modelima regionalne autonomije. Relevantni evropski dokumenti za proces regionalizacije su: *Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji* (1980), *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi* (1985), *Deklaracija o regionalizmu u Evropi* (1996), *Evropska povelja o regionalnoj autonomiji* (1997) i deklaracije i izjave evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu autonomiju (Helsinki, 2002; Budimpešta, 2005).

18 Opinion of the Committee of the Regions on The Committee of the Regions Place and Participation in the European Decision-Making Process, C 107/40 OJEC.

19 Republika Srbija ima pravo na 7 članova i 7 zamenika članova (4 člana i 3 zamenika u Veću lokalnih vlasti i 3 člana i 4 zamenika u Veću regiona).

20 Opširnije o tome: *Lokalna samouprava, Stalna konferencija gradova i opština*, Beograd, broj 38, jul 2009.

*Evropsku okvirnu konvenciju o prekograničnoj saradnji*<sup>21</sup> potpisale su zemlje članice EU 21. maja 1980. u Madridu, a stupila je na snagu 22. decembra 1981. Ona predstavlja zakonski okvir kojim se uređuje prekogranična saradnja teritorijalnih organa vlasti. Ciljevi definisani Konvencijom se, pre svega, odnose na promociju i postizanje većeg jedinstva zemalja članica i jačanje susedskih odnosa; podsticanje saradnje između teritorijalnih jedinica i vlasti pod njihovom nadležnošću i uklanjanje administrativnih i tehničkih barijera koje su prepreka prekograničnoj saradnji, a s ciljem potpunije integracije država u EU.

*Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi*<sup>22</sup> potpisale se zemlje članice Saveta Evrope 15. oktobra 1985. u Strazburu i predstavlja evropski standard za lokalnu samoupravu, kao temeljne institucije demokratskog sistema država članica EU. Ciljevi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi su: a) postizanje većeg jedinstva među zemljama članicama, b) usmeravanje na prekograničnu saradnju, jačanje susedskih odnosa i uklanjanje administrativnih i tehničkih barijera u prekograničnoj saradnji, c) postizanje višeg nivoa sporazumevanja na administrativnom planu, d) poštovanje principa demokratije, u smislu prava građana za učestvovanjem u vođenju javnih poslova, i e) stvaranje efikasne i građanima bliske uprave na lokalnom nivou, u saglasnosti sa načelima demokratije i decentralizacije vlasti.

Nakon konferencije posvećene bilansu reorganizacije u Evropi održane u Ženevi 1993. otpočeli su radovi na izradi *Evropske povelje o regionalnoj autonomiji*.<sup>23</sup> Povelja je usvojena od strane Ministarskog saveta 1989. i do sada su je ratifikovale 30 zemalja članica. Naime, preporuka broj 34, usvojena jednoglasno od strane Kongresa 5. juna 1997. predlaže usvajanje jednog obavezujućeg pravnog dokumenta, tj. Konvencije Evropskog saveta „Evropske povelje o regionalnoj autonomiji.“ Preambula ovog dokumenta sadrži sledeće polazne osnove:

- pravo građana da učestvuje u vođenju javnih poslova spada u zajedničke demokratske principe svih država (članica Saveta Evrope);
- region pospešuje ostvarenje tog prava;
- demokratski izabrani organi regiona omogućavaju upravljanje koje je istovremeno i efikasno i blisko građanima;
- princip supsidijarnosti je legitiman za sve nivoe vlasti (lokalne, regionalne, državne i evropske) i doprinosi izgradnji demokratije u Evropi;

21 Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji potpisana u Madridu 1980, uključujući i kasnije donešene dodatne Protokole (Additional Protocol) o njenom sprovođenju – 1995; 1998. (European Outline Convention on Transfrontier Co-operation Between Territorial Communities or Authorities, Madrid Convention, No. 106, 1980). Izvor: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm>.

22 „Evropska povelja o lokalnoj samoupravi“, Savet Evrope, broj 122, 1985 (European Charter on Local Self-Government, Council of Europe, No. 122, 15th October 1985). Izvor: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.

23 „Evropska povelja o regionalnoj autonomiji“, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, Savet Evrope, 1997 (European Charter of Regional Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Council of Europe, 1997). Izvor: [http://www.raris.org/download/regionalizacija/Evropska\\_povelja\\_o\\_regiona\\_lnoj\\_autonomiji.pdf](http://www.raris.org/download/regionalizacija/Evropska_povelja_o_regiona_lnoj_autonomiji.pdf)



- regionalizacija ne sme da se ostvaruje na račun autonomije lokalnih zajednica;
- priznavanje regionalne autonomije podrazumeva njihovu lojalnost o pitanju suvereniteta i teritorijalnog integriteta države;
- regionalna autonomija mora biti praćena merama za ostvarivanje solidarnosti između raznih regiona s ciljem ostvarenja uravnoteženog razvoja;
- međuregionalna i prekogranična saradnja predstavljaju dragocen i neophodan doprinos izgradnji Evrope;
- regioni pretpostavljaju postojanje vlasti sa organima odlučivanja, konstituisanim na demokratski način, koji raspolažu značajnom autonomijom po pitanju nadležnosti; i
- proširivanje procesa regionalizacije u evropskim državama poželjno je bez obzira na različite pravne i administrativne tradicije.

Na osnovu ovih u Preambuli proklamovanih vrednosti, principa i načela, normativni deo Povelje određuje okvir regionalne autonomije. Povelja propisuje da principi regionalne autonomije moraju biti utvrđeni ustavom države, dok se obim regionalne autonomije utvrđuje ustavom, zakonom i statutom regiona kao i međunarodnim pravom (član 2). Pod regionalnom autonomijom podrazumeva se „pravo i stvarna sposobnost najširih teritorijalnih zajednica u okviru svake države članice, sa izabranim organima koji se nalaze između države i lokalnih zajednica i koji imaju ovlašćenja samouprave, ili prerogative državne prirode, da obavljaju pod sopstvenom odgovornošću i u interesu stanovništva značajan deo poslova u javnom interesu i u skladu sa principom supsidijarnosti“.<sup>24</sup> Poštujući ove odredbe Povelje, sadržina svake autonomije je određena unutrašnjim pravom svake države.

Pored ovih odredbi, Povelja sadrži i standarde zaštite regionalne autonomije koji se odnose na zaštitu teritorijalnog okvira, odnosno mogućnost promene granica regiona, pravo regiona da se pojavljuju pred sudom, rešavanje pitanja sukoba nadležnosti, kontrolu regionalnih pravnih akata i dr. Iako se ostavlja široka mogućnost da države, potpisnice ove Povelje u okviru propisanih standarda, bliže regulišu ovu materiju, već samom Poveljom ostavljena je i mogućnost da države stave rezervu na neka rešenja.

Povelja daje okvire i standarde za konstituisanje regionalne autonomije. Ona se zasniva, kako na postojećim iskustvima evropskih država, tako i na poželjnom pravcu razvoja unutrašnje teritorijalne organizacije nacionalnih država.

Postupak odlučivanja o statusu regiona i području na kome se obrazuje region, Povelja uređuje načelno. Ona ne uređuje postupak formiranja novih regiona, ali bi se na ovaj postupak po analogiji mogla primeniti osnovna načela na kojima počiva postupak odlučivanja o statusu regiona, području na kome se on prostire i promeni njegovih granica. Ova načela postupka uključuju:

- saglasnost zainteresovanog regiona kao uslov za donošenje odluke o promeni područja na kome se region prostire (promena granica);

24 Videti: član 3. stav 1. „Evropske povelje o regionalnoj autonomiji“, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Savet Evrope, 1997.



- učešće regiona u odlučivanju o području na kome se region prostire, a koje uključuje više mogućnosti, od „procedura neposredne demokratije“ u kojima sudeluju građani koji žive na području regiona, procedura koje obezbeđuju „konsultovanje svih zainteresovanih regiona“, ili „izričitu saglasnost svakog regiona“; i
- prednost procedura koje omogućuju neposredno odlučivanje građana, nad drugim procedurama.

Na zasedanju u Bazelu, decembra 1996. Skupština evropskih regiona usvojila je *Deklaraciju o regionalizmu u Evropi*<sup>25</sup> i, pri tome, definisala region, njegovu institucionalnu organizaciju i kompetencije na sledeći način:

a) region je nacionalnim ustavom priznato i ustrojeno teritorijalno telo, pozicionirano neposredno ispod državnog nivoa vlasti i snabdeveno atributima političke autonomije – različiti politički identiteti (statusi, konstitutivni akti i političke forme) izražavaju specifične istorijske, političke, društvene ili kulturne karakteristike regiona (član 1);

b) institucionalnu organizaciju karakterišu: pun legalni status regiona, predstavnička skupština koja je sastavljena od direktno izabраниh članova, kao i izvršno telo, politički odgovorno skupštini – članovi skupštine, kao i članovi izvršnog tela ne mogu biti podvrgnuti kontroli centralnih vlasti koja bi škodila slobodnom vršenju njihovih funkcija (član 2); i

c) u saglasnosti sa principom decentralizacije i supsidijarnosti, vrši se ustavna podela moći između države i regiona; u tom kontekstu, region treba da ima odgovornost za sve funkcije sa preovlađujućom regionalnom dimenzijom – tamo gde država spušta organizovanje i obavljanje upravne funkcije na regionalni nivo, ona istovremeno mora da obezbedi odgovarajuće osoblje i finansijska sredstva (član 3).<sup>26</sup>

Polazeći od toga da su danas u Evropi mnoge države u procesu reformisanja ili uvođenja regionalne autonomije, zatim, da postoji velika različitost sadržaja i formi regionalne autonomije, koje proizlaze iz različitih ustavnih tradicija, socioekonomskih, kulturnih i geografskih okolnosti, specifičnih za svaku državu ponaosob, na 13. zasedanju Konferencije evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu (jun 2002), konstatovano je da je funkcionisanje demokratije osnova mira, stabilnosti, prosperiteta i razvoja. Takođe, navedeno je da trend decentralizacije i devolucije vlasti širom Evrope doprinosi jačanju demokratije, kako u zemljama sa dugom demokratskom tradicijom tako i u novim demokratijama. U okviru ovog zasedanja, ministri evropskih država koji su odgovorni za lokalnu i regionalnu autonomiju usvojili su *Helsinšku deklaraciju o regionalnoj autonomiji*<sup>27</sup> kojom su ponudili više zajedničkih koncepata i principa regionalne autonomije. U vezi sa tim, Odbor za lokalnu i regionalnu demokratiju identifikovao je osnovne pojmove i principe regionalizacije i istovremeno definisao pojmove *regionalna vlast* i *regionalna*

25 Deklaracija o regionalizmu Evrope, Skupštine evropskih regiona, 1996 (Declaration on Regionalism in Europe, Assembly of European Regions, 1996). Izvor: <http://www.aer.eu/publications/aer-declaration-on-regionalism.html>.

26 Videti: Deklaracija o regionalizmu Evrope (1996).

27 Helsinška deklaracija o regionalnoj autonomiji, Konferencija evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu, Helsinki, 27-28 Jun, 2002 (Helsinki Declaration on Regional Self-Government, Conference of European ministers responsible for local and regional self government, 13th Session, Helsinki, 27-28 June 2002). Izvor: <https://wcd.coe.int/>



*autonomija*. Tako se, pod regionalnom vlašću podrazumeva teritorijalna vlast koja je uspostavljena između centralnih organa vlasti i lokalnih vlasti, dok regionalna autonomija označava legalne nadležnosti i mandate regionalne vlasti da, u okvirima ustava i zakona, reguliše i upravlja podelom javnih poslova u okviru sopstvenih odgovornosti i u interesu regionalne populacije, u skladu sa principom supsidijarnosti.

Budimpeštansko, 14. zasedanje konferencije evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu autonomiju (2005), potvrdilo je značaj izloženih principa *Izjavom ministarske konferencije o regionalnoj autonomiji*<sup>28</sup> (Budimpešta, 2005). Izjavom su evropski ministri, iznoseći svoje stavove, primedbe i preporuke, između ostalog zaključili sledeće: 1) nacrti pravnih instrumenata o regionalnoj autonomiji trenutno nemaju potreban stepen političke podrške za usvajanje; 2) potvrđen je značaj prethodno navedene Helsinške deklaracije, ukazujući da upravo ona naglašava važnost regionalne autonomije za demokratska društva i dobru upravu, što je moguće bližu građanima; i 3) reafirmacija regionalne autonomije, kao i drugih nivoa vlasti, mora poštovati demokratske principe organizacije i delovanja.

## REGIONALIZACIJA U SRBIJI

Srbija je država sa jednom od najvećih regionalnih razlika u Evropi – između najrazvijenijeg i najnerazvijenijeg upravnog okruga razlike su sedmostruke, a na nivou opština i veće. Sadašnji sistem dovodi do toga da bogate opštine postaju još bogatije, a siromašne još siromašnije, dok produbljivanje regionalnih razlika utiče i na veoma negativne demografske pokazatelje u pojedinim oblastima. Uprkos tome, vlasti ne sprovede neophodnu decentralizaciju, ne samo zbog složenosti procesa već i zbog toga što se u trenutnim okolnostima pitanje decentralizacije i regionalizacije često stavlja u kontekst separatizma.<sup>29</sup>

Regionalizacija nije izričito predviđena važećim Ustavom Srbije koji, osim autonomnih pokrajina Vojvodine i Kosova i Metohije, međutim, dozvoljava i osnivanje novih autonomija. Vojvodina ima određena regionalna ovlašćenja u odnosu na ostatak zemlje, dok je Kosovo i Metohija pod posebnim režimom Rezolucije saveta bezbednosti UN br. 1244.<sup>30</sup>

### a) Strateška dokumenta za regionalizaciju u Srbiji

Prvi strateški razvojni dokument iz oblasti regionalnog razvoja koji na konzistentan i celovit način definiše osnovne razvojne prioritete regionalnog razvoja zemlje i načine

28 Izjava ministarske konferencije o regionalnoj samoupravi, Konferencija evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu, Budimpešta, 24–25 februar, 2005 (Statement of the Budapest Ministerial Conference on Regional Self-Government, 14th Session of the Conference of European Ministers Responsible for Local and Regional Government, Budapest, 24-25 February 2005). Izvor: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=838261&Site=COE>.

29 Uporediti: Zoran Vacić, Boško Mijatović, Aleksandar Simić, Zorica Radović, *Regionalizacija Srbije*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2003.

30 Uporediti: Radivoj Stepanov, Žolt Lazar, „Savremene koncepcije regionalizma i problem statusa Vojvodine“, *Sociološki pregled*, br. 1–2, 2002, str. 129–146.

njihovog ostvarivanja u narednim godinama jeste *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012.* (2007).<sup>31</sup> koju je u januaru 2007. usvojila Vlada Republike Srbije. Ovim strateškim dokumentom započet je proces regulisanja regionalnog razvoja – definisana je nova regionalna politika zasnovana na savremenim koncepcijama institucionalnog uređenja i upravljanja regionalnim razvojem. U pogledu regionalnog razvoja Srbije, ovaj strateški dokument ukazao je na dva ključna problema. Prvo, marginalizovanje problematike regionalnog razvoja i širenje regionalnih disproporcija i pojava novog regionalnog tranzicionog siromaštva uticali su na velike regionalne neravnornosti unutar Srbije u poređenju sa evropskim zemljama – Srbija se svrstava u red evropskih država sa najvećim regionalnim neusklađenostima. Drugo, reforme u privredi i društvu uslovile su aktivniju ulogu države, koja u kreiranju savremenog sistema regionalnog razvoja treba da otkloni institucionalne nedostatke za kontinuirano i koordinirano sprovođenje regionalne politike Srbije.

Na osnovu Strategije regionalnog razvoja, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja pripremiolo je *Strategiju prostornog razvoja Republike Srbije*<sup>32</sup> čije se usvajanje očekuje do kraja ove godine i koja zajedno sa nedavno usvojenim *Zakonom o regionalnom razvoju* definiše okvire procesa regionalizacije u Srbiji. Strategija prostornog razvoja sadrži zbir svih strategija koje su do sada načinjene i koje predviđaju viziju razvoja zemlje po pojedinim oblastima do 2020. Ona podrazumeva „novi koncept i pristup novim realnostima“, a to se odnosi i na činjenicu da su čitavi delovi Srbije demografski, socijalno i ekonomski „opusteli“. Predviđeno je da prostorni plan Srbije NUTS-1 bude urađen u periodu 2009–2010, dok će regionalni prostorni plan biti realizovan u periodu 2010–2012. Nakon toga će uslediti donošenje prostornih planova razvojnih regiona, odnosno razvojni planovi za 13 okruga (oblasti).

Prema toj Strategiji, regionalizacija predstavlja efikasan instrument državne uprave za: 1) uravnoteženje regionalnog razvoja pojedinih delova Republike, 2) strukturno prilagođavanje regiona prema interesima regionalne zajednice, tj. stanovništva koje je naseljava, 3) efikasniji regionalni razvoj i veću konkurentnost regiona na osnovu teritorijalnog kapitala koji poseduje, i 4) održivi razvoj i uređenje teritorije u skladu sa njenim identitetom, tradicijom i načelima. U tom kontekstu, regionalizaciju Srbije trebalo bi shvatiti kao način upravljanja državom kojim treba da se postigne veći stepen teritorijalne kohezije, ubrzan razvoj i veća konkurentnost.

Strategijom su definisane *oblasti* koje će činiti *region*, njihove karakteristike i nadležnosti. Pod pojmom *oblast*, u smislu Strategije, podrazumeva se teritorija koju karakterišu zajednički interesi grupisanih i interesno povezanih opština u skladu sa standardom NUTS-3. U okviru svoje nadležnosti, oblasti će se, između ostalog, baviti ekonomskim razvojem, socijalnim razvojem, regionalnim ekološkim sistemima, ruralnim razvojem, tj. odnosima sela i grada i prostornim planiranjem. Takođe, predviđeno je da oblast nema pravni subjektivitet, kao i da gradovi imaju ulogu centra koji su funkcionalno i međusobno umreženi. Prema ovom modelu, Srbija bi trebalo da ima 13 oblasti sa određenim gradovima u

31 „Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine“, Vlada Republike Srbije, 2007. Izvor: [www.razvoj.sr.gov.yu/Strategije/.../regional\\_development\\_strategy.pdf](http://www.razvoj.sr.gov.yu/Strategije/.../regional_development_strategy.pdf)

32 „Strategija prostornog razvoja Republike Srbije 2009–2013–2020“. Izvor: <http://www.rapp.sr.gov.yu/index.php?jezik=s>

kojima će se nalaziti kancelarija (agencija) za regionalni razvoj odgovorna za pribavljanje, finansiranje i realizaciju regionalnih projekata, a u nekima od njih, ukoliko za to postoji potreba, i manja gradska naselja mogu da imaju delimično razvojnu ulogu grada.

## b) Ustav Srbije i važeće zakonodavstvo po pitanju regionalizacije

Ustav Republike Srbije<sup>33</sup> posvetio je posebnu pažnju obavezi države da se stara o ravnomernom regionalnom i održivom razvoju: „Republika Srbija stara se o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, u skladu sa zakonom.“ (član 94). Tako, Republika Srbija uređuje i obezbeđuje „razvoj Srbije, politiku i mere za podsticanje ravnomernog razvoja pojedinih delova Srbije, uključujući i razvoj nedovoljno razvijenih područja“ (član 97. tačka 12). Iako za regionalizaciju države postoji osnov u odredbi člana 182. stav 3. Ustava, koja predviđa osnivanje novih autonomnih pokrajina kroz komplikovanu i donekle protivrečnu proceduru, sve je više javno izraženih stručnih mišljenja da je za regionalizaciju Srbije potrebna promena Ustava.

Pitanje regionalizacije Srbije po evropskim standardima (naročito „koliko i kakvih“ regiona je optimalno za Srbiju) od posebnog je značaja, ne samo sa stanovišta decentralizacije i dobre teritorijalne organizacije Srbije već, pre svega, sa stanovišta demokratizacije i „evropske budućnosti“ Srbije. Prvi korak u tom pravcu, sa pozicija regionalnog (ekonomskog) razvoja već je učinjen – Narodna skupština usvojila je 8. jula 2009. *Zakon o regionalnom razvoju (2009)*<sup>34</sup> koji, između ostalog predviđa razvojne regione (u skladu sa NUTS-3 standardom), razvojne asocijacije i druge institucije razvojnog regionalizma.

Prema *Zakonu o regionalnom razvoju*, pod regionom se podrazumeva „statistička teritorijalna celina koja se sastoji od jedne ili više oblasti, uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa NUTS standardom, nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet“ (član 4. tačka 1). S ciljem smanjivanja regionalnih razlika u ekonomskoj razvijenosti i podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih područja, smanjenje negativnih demografskih kretanja, podsticanje regionalne, međuregionalne i prekogranične ekonomske saradnje, *Zakon o regionalnom razvoju* predviđa formiranje sedam statističkih regiona: Vojvodina, Beograd, Istočni, Zapadni, Centralni i Južni region i Kosovo i Metohija.

Ovaj zakon uvodi tzv. statističke regione, koji nemaju političkih atributa, odnosno koji nemaju regionalne organe vlasti koji bi se ustanovili na neposrednim izborima. Statistička regionalizacija ne podrazumeva političku autonomiju regiona, već samo određuje opštine i gradove koji ulaze u okvire nadležnosti regionalnih agencija koje će koordinirati svoje projekte sa Beogradom i pristupnim IPA fondovima EU. Ovi regioni neće biti administrativne teritorije i neće imati pravni subjektivitet, ali će svaki imati svoju javnu agenciju za regionalni razvoj koja će biti zadužena za sprovođenje (centralne) politike regionalnog razvoja. Nad regionalnim agencijama konačni nadzor i kontrolu imaće Vlada Srbije i njene

33 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 98/06.

34 *Zakon o regionalnom razvoju*, „Službeni glasnik RS“, broj 51/09.

institucije, tako da *statistički regioni* neće imati potpunu autonomiju nad sredstvima koja budu bila odobrena iz EU fondova za regionalne projekte.

Radi obavljanja razvojnih, stručnih i regulatornih poslova, Zakon predviđa da Vlada osnuje *Nacionalnu agenciju za regionalni razvoj*, dok će za te iste poslove na području regiona Vlada osnovati regionalnu agenciju za svaki region. Takođe, za svaki region Vlada je u obavezi da osnuje i *Regionalni razvojni savet* u čiji delokrug poslova, između ostalog, spada: da javno promoviše ciljeve regionalnog razvoja i podstiče njihovu realizaciju na teritoriji regiona; da daje mišljenje na regionalnu strategiju koja se donosi za određeni region; da daje mišljenja i predloge na druge razvojne dokumente i dr.<sup>35</sup>

Iako je Zakonom o regionalnom razvoju donekle postavljen temelj za početak regionalizacije u Srbiji, u ovom trenutku na političkoj sceni podeljena su mišljenja o tome da li će ovaj tehničko-administrativni potez otvoriti put ka suštinskoj decentralizaciji i regionalnoj autonomiji u okviru koje bi regioni kroz sopstvene institucije mogli da odlučuju o važnim pitanjima iz svakodnevnog regionalnog života, i u okviru koje bi regioni imali suštinsku finansijsku samostalnost.

## ZAKLJUČAK

Na osnovu izloženog, može se zaključiti da je regionalizacija danas temelj demokratije i važan integrativni osnov sistema EU. Iako ne postoji univerzalni model regionalizacije, u okviru evropskih integracije (Evropska unija, Savet Evrope i dr.) teškoće u postizanju saglasnosti o opštim standardima koji bi imali obavezujući karakter u menjanju tradicionalne državne strukture velikim delom su otklonjene. Za države u tranziciji, uključujući i Srbiju, proces unutrašnje regionalizacije olakšava i ubrzava perspektiva pristupanja EU jer, između ostalog, podrazumeva i reformu teritorijalne strukture upravljanja, posebno kao uslova za korišćenje evropskih razvojnih fondova.

Usvajanjem odgovarajućih strateških dokumenata (Strategija regionalnog razvoja; Strategija prostornog razvoja), kao i Zakona o regionalnom razvoju, načinjen je korak ka procesu regionalizacije u Srbiji. Da bi uspela, nije dovoljno da regionalizacija Srbije počiva samo na političkim dokumentima strategija razvoja ili zakonskih akata – ona mora biti rezultat javne stručne rasprave i političkog konzenzusa zbog toga što regionalizacija Srbije treba da dovede do poboljšanja ekonomskog položaja njenih građana i podizanja nivoa svesti o mogućnostima aktivnijeg uključivanja u procese odlučivanja na lokalnom i regionalnom nivou (participacija građana, lokalna demokratija), kako bi građani Srbije i njihove lokalne i regionalne zajednice prestali da budu samo pasivni posmatrači akcija centralne države i aktivno se uključili u procese odlučivanja od značaja za sopstveni interes i dobrobit svoje zajednice.<sup>36</sup>

35 Videti: član 33. Zakona o regionalnom razvoju, „Službeni glasnik RS“, broj 51/09.

36 Uporediti: Stevan Lilić, „Pravna država, javne službe i lokalna samouprava“, u Mijat Damjanović (urednik), *Lokalna demokratija stanja i perspektive*, Magna Agenda, Beograd, 2001.

## LITERATURA

Frossini, Justin O., Pegoraro, Lucio (priređili): *Regional Councils and Devolved Forms of Government*, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, The Johns Hopkins University of Bologna.

Hague, Cliff, Jenkins, Paul, *Place: Identity, Participation and Planning*, RTPI Library Series, Routledge, 2005.

Jovičić, Miodrag: *Regionalna država – ustavnopravna studija*, Vajat, Beograd, 1996.

Jovičić, Miodrag: *Ustav regionalne države ujedinjenih srpskih zemalja – organizacija vlasti* (Nacrt – sa objašnjenima i komentarima), Beograd, VAJAT, 1996.

Kiprijanovski, Vesna: „Lokalna zajednica u procesima regionalizacije i globalizacije“, *Habitus*, broj 5, Novi Sad, 2001.

Komšić, Jovan: *Principi evropskog regionalizma*, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2007.

Komšić, Jovan, Pajvančić, Marijana, Prokopijević, Miroslav, Skenderović-Ćuk, Nadia, Đorđević, Snežana: *Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU integracija*, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2008

Lilić, Stevan: „Pravna država, javne službe i lokalna samouprava“, u Mijat Damjanović (urednik) *Lokalna demokratija stanja i perspektive*, Magna Agenda, Beograd, 2001.

Popović, Slavoljub: *Regionalizacija u svetu i kod nas – pravni aspekt*, Republički zavod za javnu upravu, Beograd, 1983.

Skenderović-Ćuk, Nadia: „Regionalizacija i njen uticaj na status lokalne samouprave – komparativni prikaz evropskih koncepcija“, u Mijat Damjanović (urednik) *Lokalna demokratija stanja i perspektive*, Magna Agenda, Beograd, 2001.

Stepanov, Radivoj, Lazar, Žolt: „Savremene koncepcije regionalizma i problem statusa Vojvodine“, *Sociološki pregled*, br. 1–2, 2002.

Turčinović, Filip: „Evropski regionalizam“, *Pravni život*, broj 12/06.

Vacić, Zoran, Mijatović, Boško, Simić, Aleksandar, Radović, Zorica: „Regionalizacija Srbije“, *Centar za liberalno-demokratske studije*, Beograd, 2003.

Vukadinović, Gordana, Stepanov, Radivoj, „Globalizacija, regionalizacija i pravo“, *Pravni život*, broj 12/06.

## PRAVNI IZVORI

*Deklaracija o regionalizmu u Evropi*, Savet Evrope (1996).

*Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji*, Savet Evrope (1996).

*Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, Savet Evrope (1985).

*Evropska povelja o regionalnoj autonomiji*, Savet Evrope (1997).

*Helsinška deklaracija o regionalnoj samoupravi*, Konferencija evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu (2002).

*Izjava ministarske konferencije o regionalnoj samoupravi*, Konferencija evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu (2005).

*Strategija prostornog razvoja Republike Srbije*, Vlada Republike Srbije.

*Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine*, Vlada Republike Srbije (2007).

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 98/06.

Zakon o regionalnom razvoju, „Službeni glasnik RS“, broj 51/09.

## INTERNET IZVORI

Wikipedia – [www.wikipedia.org/wiki/regionalism](http://www.wikipedia.org/wiki/regionalism)

Centar za ustavne studije i demokratski razvoj (CCSDD) – [www.ccsdd.org](http://www.ccsdd.org)

Skupština evropskih regona (Assembly of European Regions) – [www.aer.eu](http://www.aer.eu)

Interregionalni program saradnje na nivou Evropske unije – [www.interreg4c.net](http://www.interreg4c.net)

## SUMMARY

*At the level of the European Union, regionalization takes place at two parallel levels: national (state) and European (international). In this context, the European idea of regionalization is particularly pronounced in the European Union through a number of institutions dedicated to regionalism, regional initiatives and adopted documents, where the idea of „integration“ is largely understood as the idea of „regionalization“ – the EU is increasingly understood as a „European region“ instead of „State of Europe“. Serbia has started the process of regionalization with the adoption of the Strategy on Balanced Regional Development (2007) and the Law on Regional Development (2009). It is also preparing the Strategy for Spatial Development.*

*Key words: Regionalism, European Union and Regionalism, European Charter on Regional Self-Government, Regionalism in Serbia*



<i>Reč urednika</i>	5
<b>IZAZOVI REGIONALIZACIJE</b>	
<i>Stevan Lilić</i> Regionalizam, EU i pravni okviri regionalizacije Srbije	7
<i>Dubravka Jurlina Alibegović</i> Regionalizacija u Hrvatskoj: iskustva i otvorena pitanja	23
<i>Goran Nikolić</i> Novi predlog za statističku regionalizaciju Srbije	43
<i>Predrag Simić</i> Polovi razvoja i regionalizam u Francuskoj	59
<i>Jovan Komšić</i> Političko-institucionalni aspekti regionalnog razvoja Srbije u svetlu evropskih standarda	73
<i>Dušan Janjić</i> Srbija država regiona	103
<i>Vladimir Vuletić – Jelisaveta Vukelić</i> Odnos političke elite Srbije prema regionalizaciji	117
<b>AKTUELNE TENDENCIJE</b>	
<i>Vladimir Vučković – Nikola Tasić</i> Monetarna integracija u državama regiona: nemoguća i/ili nepoželjna misija?	135
<i>Vida Čok</i> Državljanstvo i evropsko građanstvo u pravu EU	151
<i>Dušan Ignjatović</i> Dostizanje „potpune saradnje“ sa Haškim tribunalom kao uslov za pridruživanje Srbije EU	165

*Poštovani čitaoci,*

Ekonomska kriza, koja je prošle godine pogodila doslovno svaki kutak naše Planete, nosi brojne opomene i pouke, kako za najrazvijeniji deo sveta, tako i za društvenu elitu u Srbiji. Razumevanje pouke namenjene razvijenom svetu, i u našem je interesu, kako krizu ne bismo iskoristili da krenemo još većom stranputicom i dodatno posejali apatiju. Sa druge strane, lekcije koje kriza daje direktno srpskom društvu treba da posluže kao ključni alarm za uzbunu, jer se dosadašnji model društveno-ekonomskog razvoja u potpunosti iscrpeo, i potrebne su mu suštinske, a ne kozmetičke reforme.

Što se tiče razvijenog sveta, ključna greška je bila to što se pad Berlinskog zida shvatio kao kraj istorije i početak automatskog pilota: mondijalizacije. Osim brojnih pozitivnih, mondijalizacija je imala i tamnu stranu medalje izraženu u činjenici da se pojedinac osećao sve usamljeniji u velikom svetu i da su se pojavili često ekstremni religijski i etnički refleksi. Iza paravana ekonomskog progresa bez presedana, izranjala je kriza identiteta i kriza morala kojom mogu da se objasne neki nerazumni postupci.

Aktuelni kapitalizam pretežno finansijskog karaktera kompromitovao je prvobitnu logiku kapitalizma. Konceptija kapitalizma je na ovaj način negirana, a ona je trebalo da bude sadržana u pojmovima: napor, rad, inicijativa, preduzetnički duh, privatna svojina, akumulacija kapitala i dugoročne investicije. Finansijski kapitalizam je oličenje špekulacije, pohlepe, neodgovornosti i razmišljanja isključivo na kratak rok. Direktna je posledica moralne krize, a potpomognut je opštom deregulacijom, verom u svemoć tržišne logike, a s druge strane štetnost i nemoć države, odnosno javne vlasti.

Međutim, kriza finansijskog kapitalizma nije sveopšta kriza kapitalizma i motiv za njegovo uništenje, već poziv na njegovu moralizaciju i povratak ideji socijalno odgovorne tržišne ekonomije. Najveće države sveta okupljene u G20 početkom aprila ove godine odlučile su da se posvete izgradnji bolje ekonomske regulative, globalnog sistema finansijskog nadzora i bliže međusobne koordinacije. Da li će deklarativno izražene dobre namere i predložene mere dovesti do pravednijeg multipolarnog sveta niko ne može da garantuje ili unapred obeća. Ali nikom nije palo na pamet da ponovo čita Marksa i dovede u pitanje otvoreno društvo i slobodnu trgovinu. Nikom nije palo na pamet da nacionalizuje kompletnu ekonomiju i da se okrene protekcionizmu.

Suština rešenja problema će biti nađena u ponovnom traženju ravnoteže između uloge države i uloge tržišta. Kriza će svet učiniti slobodnim da iznova promišlja budućnost, koja



neće biti zasnovana na jednom modelu, jednom receptu i uniformnosti misli. Ako je sa ekonomskom krizom zapravo počeo 21. vek, postavlja se pitanje kako će se Srbija snaći u tom novom svetu, kakva je vizija Srbije 21. veka?

Srbija ne može da se vrati izvornom kapitalizmu i socijalno odgovornoj tržišnoj privredi, jednostavno zbog toga što je nikad nije ni imala. Nakon demokratskih promena 2000, dominantni društveni model je slaba država, u smislu slabih regulatornih i nadzornih kapaciteta, sa jakim pojedincima (tajkunima) i sveprisutnim strankama. Malo je urađeno na izgradnji pravne države, profesionalizaciji javnih preduzeća i podizanju modernizacije javnih usluga.

U Srbiji nije glavni problem sveprisutna država, već učaurena partokratija. Inicijativa predsednika Republike o regionalizaciji i decentralizaciji je na mnogim mestima okarakterisana kao skretanje pažnje sa životnih pitanja, što je kratkovidno razmišljanje. Upravo manjak inicijative i otvaranja krupnih državnih pitanja je doveo do situacije da vučemo druge za rukav da bismo preživeli. Bez sistemske reforme države, ekonomska kriza će u Srbiji trajati još dugo nakon što moderne i odgovorne države iz nje izađu. Decentralizacija je bolji put za reformu javnog aparata i departizaciju države od hajke na obične državne službenike i demagogije.

Ključni problem nije visoka javna potrošnja, već nepostojanje dijaloga o optimalnoj ulozi države, nedostatak kapaciteta da se upravlja javnim finansijama i efikasno usmere državne investicije. Dobri primeri su rasipanje novca iz NIP-a, i kašnjenje u realizaciji razvojnih kredita koje su odavno odobrile međunarodne institucije.

U procesu evropskih integracija ključni problem je usvajanje evropskih tehničkih, bezbednosnih i proizvodnih standarda. Bez izgradnje evropske infrastrukture kvaliteta nećemo izaći iz začaranog kruga siromaštva i nećemo imati šta da ponudimo čak ni Kini niti zemljama nesvrstanog bloka čija vrata državni vrh uzalud uspešno otvara.

Sporazum sa MMF-om ne može da nadomesti nepostojanje industrijske politike i strategije razvoja. Mere kojima se ublažava ekonomska kriza neće imati dugoročan efekat, ukoliko paralelno sa tim ne izgrađujemo Srbiju 21. veka, Srbiju kojoj će u centru vrednosnog sistema biti rad, zasluga, odgovornost, solidarnost i planiranje. Za društvo koje u žižu svog interesovanja stavi preduzetništvo, kreativnost i nauku, budućnost može biti obećanje, a ne samo pretnja. Ekonomska kriza je i nas učinila slobodnim da nesputano promišljamo održiviji socioekonomski model i modernije državno uređenje, i brutalno nam pokazala da više ne može da se radi od danas do sutra.

Časopis *Izazovi evropskih integracija* se i u ovom broju bavi jednom od dubinskih reformi: regionalizacijom. Nastavak decentralizacije i uvođenje srednjeg nivoa vlasti je neophodno iz više razloga, o kojima možete čitati u ovim izvrsnim radovima.

Mr Nikola Jovanović  
glavni urednik