



Zahvaljujemo se Skupštini Autonomne Pokrajine Vojvodine i
Inicijativi za reformu lokalne vlasti i javnih službi Instituta za
otvoreno društvo na svesrdnoj pomoći i podršci prilikom izdavanja knjige

jovan komšić
////////////////////
**principi
evropskog
regionalizma**

Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope - *Philia*

Izdavač:

Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope - *Philia*

Za izdavača:

Aleksandar Popov

Železnička 35, Novi Sad, Srbija

Telefon/fax: + 381 21 528 241

e-mail: association@nscable.net

Urednik:

Jovan Komšić

Saradnik:

Radomir Šovljanski

Recenzenti:

Dr Nadia Skenderović Ćuk

Prof. dr Mijat Damjanović

Prevod:

Pokrajinski sekretarijat za propise, upravu i nacionalne manjine - Služba za prevodilačke poslove - Odsek za poslove lektorisanja i prevodenja na strane jezike

Vesna Stojaković Šćepanović

Lana Patković

Željka Bogunović

Mariana Obšust

Biljana Simurdić

Dizajn:

Tanja Dukić

Štampa:

Skupština AP Vojvodine

Tiraž 200

Novi Sad, 2007.

CIP - Каталогизacija у публикацији
Библиотека Матице српске, Нови Сад

323.174 (4)

КОМШИЋ, Јован

Principi evropskog regionalizma / Jovan Komšić ; [prevod

Vesna Stojaković Šćepanović.... [et al.] . - Novi Sad :

Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope -

PHILIA, 2007 (Novi Sad : Skupština AP Vojvodine). - 1. knj.

(razl. pag.) : ilustr. ; 24 cm

Nasl. str. prištampanog teksta: Principles of European Regionalism. - Izvorni tekst i prevod
štampani u međusobno obrnutim smerovima. - Tiraž 200. - Bibliografija.

ISBN 978-86-86145-04-8

a) Регионализација - Европа

COBISS.SR-ID 226763783

Sadržaj

1. Principi evropskog regionalizma.....	5
1.1 Pojmovi, načela i ključni problemi	6
1.2 Kontroverze - za i protiv (de)centralizacije.....	29
1.3 Evropski principi i dokumenti o regionalizaciji	34
1.4 Umesto zaključka - sedam ocena o aktuelnim preobražajima države u Evropi	47
1.5 Literatura.....	53
2. Evropski dokumenti o regionalizaciji.....	57
2.1 Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti.....	57
2.2 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi	63
2.3 Deklaracija o regionalizmu u Evropi	70
2.4 Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope	79
2.5 Helsinška deklaracija o regionalnoj samoupravi	92
2.6 Konferencija evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu vlast	100
2.7 Evropska povelja za pogranične i prekogranične regione Nova verzija.....	109
3. Analize.....	123
3.1 Regionalizacija i njen uticaj na status lokalne samouprave.....	123
3.2 Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou	176
3.3 Regionalizam i tranzicija - Iskustva država Centralne i Jugoistočne Evrope	204
3.4 Vojvođanska autonomija i lokalna samouprava u ustavu Srbije (2006) u komparaciji sa evropskim standardima.....	217
4. Literatura	230



Jovan Komšić¹

1. Principi evropskog regionalizma

decentralizacija država i prekogranična saradnja lokalnih i regionalnih vlasti u dokumentima Saveta Evrope

Nije moguće dati jednostavan i jednoznačan odgovor na pitanje: *Da li postoje jasno artikulisani i opšteprimenljivi evropski standardi decentralizacije i regionalizacije nacionalnih država?* Ipak, nećemo se izložiti velikom teorijskom riziku ako, na početku problematizacije teme i sadržaja ovog ogleada, zaključimo da su napori za rehabilitaciju posustalih poluga “najmanje lošeg” sistema upravljanja modernim državama i društvima, kao i konstrukcija mehanizama “demokratije odozdo”, krajem XX i početkom XXI veka, rezultirali sve ređim i sve manje uverljivim osporavanjima ocene da je *decentralizacija* ne samo jedno od privlačnijih i prihvatljivijih lica savremene demokratije, već i šansa efikasnije alokacije ekonomskih i ukupnih društvenih resursa, kao i upravljanja konfliktima, uopšte. Na tragu ove ocene, nije problematična ni konstatacija da, u procesu evropskih integracija, *regionalizacija* predstavlja vrlo značajan, komplementarni proces tokovima globalizacije i federalizacije Evropske unije. Dakako, najmanje problematična, i teorijski i praktično, bila bi teza da je moderna demokratija nezamisliva bez ustavno garantovanog i političko-sistemske efektivnog seta decentralističkih institucionalnih aranžmana.

Kako bilo, harmonizacija tri neretko protivrečna procesa, lokal-patriotizma i institucionalizacije “regija otadžbina”, s jedne strane, državnog suverenizma, s druge strane, i nadnacionalnih integracija, s treće strane, omogućava da proces ujedinjenja Evrope teče ne samo u dinamičkim (dijalektičkim) formama “krize i reforme” (Vajdenfeld, 2003, 21), već i na način koji jedan autor zove “egzaktnim i adekvatnim” (*Guy Heraud*). Ne greše ni oni autori koji zaključuju kako različite kombinacije navedenih nivoa političkih komunikacija i odlučivanja omogućavaju da se Unija istovremeno gradi i “odozdo na gore” i “odozgo na dole” (O tome: Sidanski, 1996: 278-280; 294-298).

1 Autor je doktor političkih nauka; profesor “Sociologije” na Departmanu za evropsku ekonomiju i biznis u Novom Sadu, Ekonomski fakultet u Subotici; nastavnik na interdisciplinarnim master Evropskim studijama Univerziteta u Novom Sadu – na predmetu “Regionalna politika EU”; viši naučni saradnik Instituta društvenih nauka u Beogradu. Ovaj rad je segment autorovih istraživanja u okviru naučnog projekta Instituta društvenih nauka u Beogradu: *Razvoj srpskog društva u savremenim svetskim integrativnim procesima: perspektive, alternative i implikacije* (Ev. br. 149020), finansijski podržanog od Ministarstva za nauku Vlade Srbije.

A, kad su u pitanju uloga i društvena svrsishodnost vertikalne (teritorijalne) podele (razdeobe) moći i vlasti unutar nacionalnih država, podsetićemo da je reč o modelu *regionalne države*. U duhu *strategije prilagođavanja* političkih institucija heterogenoj društvenoj osnovi i imperativima legitimnosti i efikasnosti vlasti, ovaj najnoviji, treći tip državnog uređenja (pored unitarnog i federalnog) veoma dinamično se razvija i pogoduje ekonomskom napretku i stabilnosti demokratije (O tome: Lovo, 1999: 423-526; Jovičić, 1996: 30-47; Skenderović, 2001: 211-221; Komšić, 2001: 168-173).

Dakle, s obzirom da u zemljama Evropske unije i u njenom širem okruženju, sa organizacionom potkom u regionalnoj organizaciji država koja se zove Savet Evrope i ima trenutno 46 članica, egzistiraju vrlo relevantni i razuđeni decentralističko-regionalistički aranžmani (ideje, institucionalni realiteti i procedure političkog odlučivanja, vladavine i upravljanja), više nije sporna pretpostavka za pitanje iz prve rečenice ovog teksta. Da nije sporna ni ocena o još brojnim preprekama na putu do rezolutnijeg odgovora, pokazaćemo nakon odeljka posvećenog razjašnjenju ključnih i najfrekventnijih problema i pojmova kojima ćemo "baratati" u ovoj analizi. Sledeći odeljak biće posvećen razlozima *za* i razlozima *protiv* decentralizacije. U trećem odeljku ćemo koncentrisati pažnju na ključne značenjske dimenzije nekoliko najrelevantnijih evropskih dokumenata i opšteprihvaćenih principa regionalizacije.

1.1 Pojmovi, načela i ključni problemi

1.1.1 Decentralizacija

Uvereni da su *logika i politička delotvornost centralizma stvar prošlih epoha, kao i da moderna demokratija pretpostavlja drugačije poimanje svrha države od fetišizovanog monopola hijerarhizovane prinude u "ime nacije"*, držimo da na samom početku pojmovnog razjašnjenja, ipak, ima smisla upozoriti na kompleksnu prirodu pojmova "centralizacije" i "decentralizacije".

Zbog izrazito kondenzovanih odgovora na pitanja koristi od centralizacije i decentralizacije, uputićemo prvo na Hejvudov (*Andrew Heywood*) sumar četiri jaka razloga *za* centralizaciju, a to su: 1) nacionalno jedinstvo; 2) usaglašenost; 3) jednakost i 4) blagostanje. Međutim, isti autor primećuje da "... postoje granice do kojih je moguće ili poželjno sprovesti centralizaciju", pa se zbog toga *u prilog decentralizaciji* mogu navesti četiri osnovna razloga: 1) participacija u političkom životu; 2) otvorenost institucija, bliskost sa ljudima i uvećanje demokratske odgovornosti; 3) legitimnost vlasti i 4) sloboda, podela vlasti i stvaranje mreže kontrola i ravnoteža (O tome: Hejvud, 2004: 304-307).

O kompleksnosti problema savremene države i teritorijalne organizacije vlasti govore i sledeće činjenice. Recimo, paralelni trendovi globalizacije i kontinentalnih integracija, s jedne strane, te procesa (evro)regionalizacije putem, prekogranične interteritorijalne saradnje subdržavnih regionalnih i lokalnih zajednica, s druge, pokazuju da je nacionalna država u nekim slučajevima premala, a u nekim prevelika za funkcionalno rešavanje problema. Danijel Bel (*D. Bell*) bi rekao za takvu situaciju da su "... vlade nacionalnih država postale 'suviše male da bi se izborile s velikim problemima', kao što su uticaj globalne konkurencije na svetskom tržištu ili uništenje životne sredine; s druge strane, vlade su postale 'suviše velike da bi se uhvatile u koštac sa malim problemima pojedinih gradova ili oblasti'" (Prema: Gidens, 2003: 434-435).

Međutim, uz sve pohvale decentralizaciji, uvek je nužno imati na umu i činjenicu da ključni zadatak moderne demokratije nije refeudalizacija političke sfere i bukvalno onemoćenje centralnih aparata državne uprave. "Porušiti zidove države ne znači... stvoriti svet bez zidova, već pre stvoriti hiljadu malih tvrđavica", kaže *M. Walzer* (Volcer, 2000: 70). Kako sa stanovišta legitimnosti i efikasnosti upravljanja ekonomskim i tehnološkim procesima, tako i iz ugla zaštite fundamentalnih ljudskih prava i sloboda, država se u mnogim svojim funkcijama i danas potvrđuje kao najadekvatniji oblik regulacije i upravljanja globalnim društvom. Sve to, u principu, govori da se ključni zadatak savremenog momenta u razvoju demokratskih sistema svodi na uspostavljanje *prave ravnoteže* između nadležnosti centralne države, s jedne strane, i regionalne i lokalne autonomije, s druge strane.

Konsekventno Kelzenovom (*Hans Kelsen*) stavu da "ideja centralizacije nalazi svoj najznačajniji izraz kada sve centralne norme stvara i izvršava jedno lice koje se nalazi u geografskom centru države, i takoreći obrazuje njen pravni centar", sledi ocena da je ideja decentralizacije "... obično spojena sa idejom većeg broja organa, od kojih se svaki nalazi u području u kome se prostire njegova nadležnost" (Kelzen, 1998: 373). Dakle, s obzirom da se svi problemi (de)centralizacije tiču "... područja važenja pravnih normi i organa koji ih stvaraju i primenjuju", opredeljujemo se i za Kelzenov pojam *centralizovanog državnog uređenja*, kao pravnog poretka čije norme "... važe na celoj teritoriji preko koje se ono prostire, što znači da sve njegove norme imaju isto teritorijalno područje važenja". S druge strane, *decentralizovana država* biće takav pravni poredak koji se "... sastoji od normi koje imaju različita teritorijalna područja važenja", pri čemu su neke norme važeće za celu državnu teritoriju (centralne norme), a neke se primenjuju samo na određenim područjima lokalne ili pokrajinske samouprave (decentralne norme) (O tome: Kelzen, 1998: 367-391; kao i Komšić, 2000: 449-452).

Sve u svemu, na Kelzenovoj *lestvici decentralizacije* jednog državnog poretka egzistiraju sledeći osnovni stepeni (oblici): a/ *administrativna decentralizacija*; b/ decentralizacija putem *lokalne autonomije*; c/ decentralizacija posredstvom *autonomnih pokrajina*; d/ *savezna država* (federacija). U tom kontekstu, “samo stepen decentralizacije razlikuje prostu državu podeljenu na autonomne pokrajine od savezne države”, primećuje Kelzen (Kelsen, 1998: 378-382). Slično misli i Robert Dal (*R. Dahl*) kada pod federalizmom, u najširem smislu, podrazumeva “sistem u kome su neka pitanja isključivo u *nadležnosti* nekih lokalnih jedinica – kantona, članica federacije, oblasti – tako da su po ustavu ona *izvan* opsega vlasti nacionalne vlade koja, opet, ima svoju nadležnost izvan vlasti manjih jedinica” (Dahl, 1999: 282).

Isti pristup razlikovanju dva tipa vertikalne razdeobe vlasti, “... koja pretpostavlja prepuštanje izvesnih poslova i atribucija države nižim jedinicama, spuštanje delova vlasti odozgo nadole”, nalazimo i kod Laze Kostića. Tridesetih godina prošlog veka, u jednom svom tekstu, pomenuti autor polazi od ocene da “ako se vrši sa više mesta, ako je vlast razmeštena, država je decentralizovana ili decentralistička”, da bi, potom, primetio kako je decentralizacija “... raznog opsega, razne jačine, razne sadržine”, pa se takve države “... kategorišu čas kao države federativnog uređenja, čas kao države autonomnih jedinica, čas kao države samouprava” (Kostić, 2000: 259; kurziv J. K.). Kostić, takođe, egzaktno ukazuje na činjenicu da su u “komplikovanim” državnim tvorevinama aranžmani vertikalne podele vlasti promenljivi i raznoobrazni. To se može uočiti na primerima evolucije jednog državnog poretka, kao i prilikom komparacije različitih političko-državnih poredaka.

Izgleda da u takvom kontekstu, satkanom od brojnih varijabli, političko-empirijsku konstantu institucionalnih interakcija predstavljaju oprečne težnje “centra” i “periferije” da faktički kumuliraju i pravno garantuju maksimalno moguće kapacitete moći, odnosno da obezbede što je moguće veći stepen autonomije u odnosu na kontrolu od strane druge instance vlasti. Kostić to uočava na sledeći način: “Samouprave često žele da postanu autonomije, ove opet federacije. S druge strane (od strane centra) želi se njihovo slabljenje i degradacija: vraćanje na niži stepen decentralizacije”. Zato, kad govori o teoretskim (pre svega pravničkim) osnovama razlikovanja između federacije, autonomije i samouprave, Kostić upućuje na “glavni i najsigurniji osnov” – *veću ili manju samostalnost regiona prema vlasti države*, odnosno njihovu pravnu moć da “sačuvaju i održe ono što imaju, a to je: vlast, teritorija i stanovništvo. Sa tog gledišta posmatrane federalne jedinice su zaštićene ustavom, autonomne zakonom, samoupravne nisu u potpunosti čak ni zakonom” (Kostić, 2000: 261-262).

Pored navedenog merila količine i kakvoće stvarne autonomije, citirani autor razmatra i manje ili više uspešne teorijske distinkcije koje nastaju primenom sledećih “pomoćnih”, “sporednih” i “nesamostalnih” kriterijuma:

1) zastupljenost “prvobitno državnih osnovnih funkcija” (zakonodavne, upravne i sudske funkcije) na različitim nivoima vlasti; 2) količina funkcija (agendi i nadležnosti) regionalnih jedinica (autonomnih i samoupravnih oblasti); 3) karakter osnovne norme unutrašnje organizacije (ustavi, zakoni, statuti); 4) izbor, struktura i nadležnosti predstavničkih organa, kao i stepen nezavisnosti izvršnih organa od centralne vlasti; 5) mogućnosti regionalnih jedinica da direktno učestvuju u formiranju centralne vlasti; 6) načini “savezivanja” i decentralizacije (pregovori, pogodbe, sporazumi predstavnika posebnosti u državi); 7) stepen prethodne samostalnosti (države ili proste samouprave); 8) status članstva u državi (državljanstvo u federalnim jedinicama, dok autonomije i samouprave imaju stanovnike); 9) veličina decentralizovanih jedinica i tome proporcionalan opseg kompetencija (O tome: Kostić, 2000: 262-268).

Relevantna je za našu temu i napomena da se, osim pravničkog rakursa, o decentralizaciji može govoriti i sa sociološkog gledišta. A, kada se teorijski rakurs zameni političkim, tada se tema neizbežno povezuje sa pitanjima celishodnosti, a to je Kostić u tekstu koji smo citirali nastojao da izbegne.

Shodno tome, još jedan komparativni podatak može biti koristan za bolje razumevanje kompleksnog fenomena decentralizacije. Kostić ga saopštava na sledeći način: “Negde država preda manje a negde više agenda oblasnim jedinicama i nema dve države na svetu u kojima bi ta raspodela materijala bila jednako regulisana. Ni dve federacije nisu između sebe jednake. Jedna federalna oblast raspolaže s većom nadležnošću od druge, u drugoj nekoj državi, ponekad čak u istoj... jedna ima punu privrednu kompetenciju, druga ograničenu... Kod autonomije je isto tako. *U jednoj državi autonomne oblasti imaju celo pravosuđe u svojim rukama, u drugoj ga imaju samo ograničeno, u trećoj nikako. Negde imaju izvršnu vlast isključivo svoju, drugde kombinovanu ili paralelnu.* Slične nejednakosti može biti i između pojedinih samouprava.

Obim kompetencija nije od značaja za vrstu odn. stepen decentralizacije. Ali je on od velikog praktičnog značaja za snagu regionalnih jedinica, za stvarno održavanje njihovog stanja i njihovog položaja, za njihovu rezistentnost. Zato se u primeni i politici više vodi računa o ovim momentima nego o svim drugim. *U pitanju je ne forma odnosa, već sadržina odnosa*” (Kostić, 2000: 266; Podvukao J. K.).

Skoro iste akcente i zaključke naći ćemo i u pravno-političkim raspravama Slobodana Jovanovića koje su, uzgred budi rečeno, deset godina starije od Kostićevog teksta. Zato, zarad sveobuhvatnijeg i temeljnijeg procenjivanja sadržaja i kvaliteta savremenih rasprava, političkih inicijativa i kontroverzi, držimo izuzetno korisnim napomenu iz jednog članka posvećenog problemima federalizma. Odgovarajući 1920-1921. godine na političke i javno-mnjenjske zebnje u Beogradu “... *da samouprava koja bi se dala pojedinim pokrajinama, ne pređe u federalizam*”, Jovanović podvlači:

“Ova se tvrdnja ne može održati. (1) Pokrajinski parlamenti sami sobom ne stoje ni u kakvoj vezi s federalizmom... (2) Pokrajinski zakoni, isto tako, ne moraju značiti federalizam. Samouprava nikada nije ograničena na čisto upravne poslove; u njoj se navek podrazumeva i pravo propisivanja opštih pravila... Da li će se ta pravila nazvati zakoni, statuti, uredbe, to je svejedno... Sve zavisi od toga, kakav je njihov odnos prema državnim zakonima” (Jovanović, 1990: 362; Kurziv J. K.).

Inače, kad kažemo da konkretne odgovore na pitanje *celishodnosti* (de)centralizacije prevashodno diktira *politika*, onda mislimo na čitav koloplet okolnosti, mišljenja i delanja. Generalno ih svodeći na pet ključnih faktora – 1) *globalni kontekst* i bliže međunarodno okruženje; 2) *duh vremena i zadaci epohe* – preovlađujuće poimanje ciljeva i zadataka države; 3) karakter pravno-političkih *institucija*; 4) *kvalitet elita* – uverenja, korporativni interesi i delanja političke klase i kulturnih elita i 5) *specifično kulturno nasleđe* (istorijat političkih institucija i kultura populacije) lakše razumevamo činjenicu da svaki institucionalni poredak funkcionise u uvek konkretnim kontekstima. Njih određuju i manje-više skrivene političke računice moći i dobiti, pa je u utakmici za vlast i “podelu idealnog i materijalnog plena” (*Max Weber*), kao i u sferi teorijskih rasprava, problem neizostavno prožet protivrečnim vrednovanjima (dis)funkcionalnosti odgovarajućih sredstava, metoda i procedura vladavine.

Osim superiornog demokratskog odgovora na Platonovo pitanje “prvog”, odnosno “drugog” najboljeg poretka, sve to, dakle, ne dopušta da se iskustva modernih država generalizuju do nivoa jedino važećeg i *opštemljenljivog* modela. Ipak, uvereni smo da nećemo dati za pravo eventualnim prigovorima za pristrasnost ako naglasimo da su *logika i politička delotvornost centralizma stvar prošlih epoha u razvoju moderne evro-atlantske državnosti i demokratije*.

Dakako, ovoj oceni nužno je pridružiti još jednu: decentralistička formula dobrog, *funkcionalnog* jedinstva različitosti, posebno u slučaju heterogenih društava (u tradicijskom, konfesionalnom i etnokulturnom smislu), mora da zadovolji pet ključnih kriterijuma (ciljeva, zadataka). To su: 1/ *legitimnost* režima vlasti na celoj teritoriji države; 2/ *ustavni patriotizam*, ili, građanska jednakopravnost i lojalnost pripadnika svih etnonacionalnih zajednica; 3/ *smanjenje* količine i intenziteta fundamentalnih (pot)kulturnih i *političkih* *smankola* oko identiteta političke zajednice, prirode temeljnih institucija i ustavom garantovanih procedura usvajanja opšteobavezujućih odluka; 4/ *smanjenje troškova upravljanja* ekonomskim i drugim podsistemima društva, uključujući i zadovoljavanje rastućih potreba građanstva za socijalnom sigurnošću i kvalitetom života i 5/ afirmacija modela *uključujuće politike*, koja ukršta društvene rascepe, omogućava različite kombinacije većina i manjina na različitim nivoima vlasti i koja je, kroz permanentne dijaloge većina i manjina, posvećena sabiranju, a ne deljenju interesa, odnosno maksimizaciji vladajuće većine isticanjem saradnje – a ne konflikata,

konsenzusa – a ne vladavine tesne većine (O tome: Lajphart, 2003: 95-105; Flajner, 1996: 58-59, 163-164; Komšić, 2006: 87-108).

Najkraće rečeno, na tragu Sartorijeve ocene da je “najbolja politička forma (je) pre svega ona koja se najbolje primenjuje”, što podrazumeva i to “da je nemoguće zanemariti kontekst” (Sartori, 2003: 158), mislimo da se o *funkcionalnoj decentralizaciji* jednog političkog poretka može govoriti u onim slučajevima kada se bazičnom (sistemskom) kombinacijom nadležnosti i upravljačkih kapaciteta različitih nivoa vlasti obezbeđuje delotvorna kombinacija dva osnovna imperativa moderne politike, a to su *legitimnost* i *efikasnost* (O tome opširnije: Komšić, 2000: 196-202; kao i Komšić, 2006: 438-457).

Budući da smo u nizu prethodnih radova analizirali različita iskustva, ideje, socio-političke sadržaje i pravne aranžmane koji se kriju iza opšteg pojma *autonomija* (O tome: Komšić, 2004: 97-117), ovom prilikom se ograničavamo na nekoliko napomena pravničke i politikološke naravi.

Recimo, kad iz pravničkog rakursa govori o *normama* autonomnih jedinica, Lazo Kostić ne vidi ništa drugo osim *heteronomije*, odnosno subordinacije prema zakonodavnoj vlasti države. Konstatujući da se radi samo o “detaljnim, dopunskim, mestimično sprovedbenim zakonima”, on podvlači da su autonomije “... takve oblasti koje stoje pod zakonom, koje imaju zaštitu zakona, no tuđeg a ne svoga. To danas nisu više tela koja sama donose zakone, već takva tela kojima je tuđi zakon podloga i granica vlasti. Pre bi im danas odgovarao naziv heteronomnih nego autonomnih jedinica” (Kostić, 2000: 263-264).

U nasleđu i savremenim tokovima *evropskog konstitucionalizma* ima, međutim, i bitno drukčijih tumačenja. U sadržajima vlasti, iz kojih Kostić poentira heteronomne pozicije, pomenuti pristupi prevashodno tragaju za takvim institucionalnim propozicijama prava i politike, koje obezbeđuju delotvornu kombinaciju slobode i autonomija sa sistemom dužnosti i vladavine u saglasnosti sa zakonom. Zapravo, ne osporavajući nužan stepen hijerarhijski organizovane državne moći, u liku ustavno garantovane autonomije centralnih vlasti i efektivnog (suverenog) monopola legitimne fizičke sile, evroatlantski konstitucionalizam temelji svoje ideje ograničene, kontrolisane i smenljive vlasti na iskustvima čitavog sistema autonomija i razdeobe moći, na horizontalnoj i vertikalnoj razini političkog poretka. Politika i pravo su tu, pored relacionog odnosa zapovedanja i poslušnosti, shvaćeni i kao interaktivna kontrola, takmičenje i saradnja političkih aktera i institucija. Sve to zajedno potvrđeno je u praksi federalnih i regionalnih država kao suma neizostavnih uslova autoritativne (jedinstvene, efikasne i legitimne) vlasti.

I nije tu samo reč o epohi, mlađoj od jednog veka, koja nas uverava da su se, pod uticajem ideja i ustavnih rešenja regionalističkog “federalizma saradnje” (O tome: Lovo, 1999: 511-514; kao i Fridrih: 1996: 96-101), bitno promenila razmišljanja o karakteru autonomije i podele nadležnosti između centralnih vlasti i autonomnih zajednica. Ima tu i mnogo starijih primera,

kao što su Konstanovi (*Benjamin Konstant*) principi politike i zalaganja za “novu vrstu federalizma”.

Naime, u za nas izuzetno relevantnoj i još, umnogome, neshvaćenoj kritici “himera jednoobraznosti” i ohole vlasti, sklone “nepotrebnim ratovima” i “gomilanju svih interesa u prestonici” (O tome: Konstan, 2000: 180-200), ovaj filozof slobode zaključuje s početka XIX veka da “*današnji osvajači, narodi ili vladari, hoće da njihovo carstvo predstavlja samo ravnu površinu po kojoj će prelaziti nadmenim okom vlasti, a da ono ne naiđe ni na jednu neravninu koja bi ga vređala ili mu ograničila vid. Isti kodeks, iste mere, isti propisi, i, ako se u tome uspe, postepeno isti jezik, eto šta se proglašava savršenom društvenom organizacijom*” (Konstan, 2000: 189; kurziv J. K.).

A kad je reč o dubljim izvorima “neiscrpnog rečnika licemerja”, satkanog od fraza kao što su “nacionalna nezavisnost”, “nacionalna čast”, “zaokruživanje granica” i slično, Konstan razložno i uverljivo upućuje na “ljubav prema vlasti” i ogromne koristi koje vlastodršci imaju od prisilnog instaliranja simetričnog institucionalnog poretka i zakonodavstva udaljenog od interesa “nepomičnog naroda”. Međutim, “*raznoobraznost je organizacija; jednoobraznost je mehanika. Raznoobraznost je život; jednoobraznost je smrt*”, upozorava citirani autor.

Nacija nije ništa ako se odvoji od delova koji je čine, pa, zato, nikada nije dovoljno ponavljati da opšta volja čim izađe iz svoje sfere, nije za poštovanje više nego posebna volja”. Shodno tome, Konstan je insistirao da se u unutrašnju upravu postnapoleonovske Francuske uvede federalizam drukčiji od do tada poznatog. Ideja vodilja te nove organizacije vlasti svodi se na imperativ da “*nacionalna vlast, okružna vlast, komunalna vlast, moraju ostati svaka u svojoj sferi...*”, što znači da “*... treba da unutrašnja uređenja posebnih delova, čim nemaju nikakav uticaj na opšte udruženje, budu i dalje savršeno nezavisna, i kao 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*” (Konstan, 2000: 99-102, 194; kurziv J. K.).

Nakon ovog, skoro dva veka starog i, principijelno, teško osporivog argumenta i isto toliko dugog perioda prenebregavanja ovakvih pogleda na svrhe i mehanizme vladavine, komparativna iskustva razvoja savremenih političkih sistema nude nam primere socijalno-političkog učenja elita moći i obrasce vladavine koji podsećaju na Konstanove principe političke slobode i autonomije. Relevantan primer nudi nam Španija, pa tako, u kontekstu “*neraskidivog jedinstva španske nacije, zajedničke i nedeljive otadžbine svih Španaca*”, odnosno “*prava na autonomiju nacionaliteta i regiona*” (Član 2. Ustava Španije), ne nalazimo podelu nadležnosti koja, kao što je to Lazo Kostić pisao, nužno znači odnos subordinacije autonomnih jedinica prema zakonodavnoj vlasti države. Naprotiv, “*sistem organizovan Ustavom može se odmah definisati kao federalizam saradnje. Osim prvenstva Ustava nad celinom pravnog uređenja, nema hijerarhijskog odnosa između državnih normi i normi zajednica...*

saglasno načelu saradnje, zajedničkom svim modernim federalizmima, većina nadležnosti, razdeljenih u dve kategorije, su konkurentne, a ne isključive”, piše Filip Lovo (Lovo, 1999: 511; kurziv J. K.).

1.1.2 Regionalizam i regionalizacija

U korenu pojma “regionalizam” je latinska reč *regio*. Pored drugih značenja, ona je označavala teritorijalnu oblast, po pravilu veće površine. Prema Websterovom rečniku (*Webster's*, 2001), sinonimi za region su: oblast, rejon, zona, kraj, susedstvo, prostorija, površina, zemlja, zavičaj, domovina, otadžbina, provincija, distrikt, okrug, domen, područje, polje, prostor, prostranstvo, teren, sektor, sfera, mesto, predeo, svet. U rečnicima srpskog jezika, u najčešćoj upotrebi su sledeći sinonimi: kraj, predeo, oblast, okrug, područje, zemlja, oblast, pokrajina. U književnom jeziku, pa i u stručnoj literaturi, često se prepliću srodni pojmovi, “regionalizam” i “regionalizacija”. Međutim, u pravno-političkom i sociološkom smislu, oni nisu oznake za istovetne sadržaje.

Prema mišljenju eksperata Stalnog komiteta lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope (CDLR), *regionalizacija* je pojam koji se na pravi način može razumeti dovodenjem u vezu sa institucionalnom stranom stvari, pa se stoga i razlikuje od regionalizma, kao političkog ili ideološkog pokreta. Sledstveno tome, “regionalizacija se generalno shvata kao stvaranje novog nivoa u državnoj teritorijalnoj organizaciji; novih institucija koje mogu široko varirati u pogledu tela, odgovornosti i moći, ali su uvek instalirane iznad nivoa postojećih lokalnih institucija. One se mogu definisati veoma rastegljivo, uključujući regione koji su samo subordinirani nivoi centralne vlasti, ili su, u užem smislu, izraz regionalizacije u kojoj je region teritorijalna vlast, koja se može dalje diferencirati prema njenom ustavnom statusu” (Marcou, 1998: 9).

S druge strane, *regionalizam* odgovara definiciji regije kao jednog korupsa, ljudskih, kulturalnih, jezičkih ili drugih obeležja koja se opravdano transformišu u političke zahteve za većim ili manjim stepenom autonomije, navodi se u studiji Saveta Evrope “Regionalizacija i njeni efekti na lokalnu samoupravu” (1998). Da se regionalizam, u politikološkom smislu, može shvatiti kao pojam koji označava neku vrstu pokreta za političko-pravno priznanje veće ili manje autonomije specifičnih zajednica i njihovih teritorijalnih jedinica vlasti, uverava nas i Skratonov (*R. Scruton*) “Rečnik političke misli”. Tu se regionalizam definiše kao “zalaganje za takve oblike vladavine koji dopuštaju i podstiču razvoj domorodačke kulture i institucija unutar regiona sa posebnom jurisdikcijom i koja obuhvata prenos suštinskih političkih i pravnih nadležnosti na regionalne vlasti, sa manje od punog suvereniteta, ali više od pukih administrativnih funkcija” (Scruton, 1996).

Istorijski aspekt i savremeni tipovi regionalizacije. - Tradicionalni koncept regiona ima korene u demografskim određenjima trajnih osobenosti jedne oblasti. No, imajući u vidu da su regionalni pokreti u 19. veku bili okrenuti unazad i nisu imali direktne naslednike, koncept regiona se u političko-administrativnom smislu može smatrati relativno novim (Marcou, 1998: 5). Relevantne klasifikacije regionalizma i regionalizacije upućuju na sledeće osnovne oblike: 1) unutarnacionalni vid organizovanja javnih službi u većim državama, bez formiranja političko-teritorijalnih jedinica; 2) pravno-politički aspekt decentralizacije nacionalnih država posredstvom regiona, kao jedinica opšte ili, pak, specifične nadležnosti; 3) transnacionalni, geografski plan i 4) istorijski originalan proces regionalizacije EU i Evrope uopšte.

1) U većim državama, koje na svojoj teritoriji imaju oblasti, specifične po nizu obeležja, kao što su: populacija, klima, ekonomija, istorija, hidrografija itd., uobičajeno je da se formiraju regioni čija je osnovna svrha unapređenje metoda administrativnog ostvarivanja razvojnih ekonomskih ciljeva, definisanih na centralnom nivou vlasti. Pored ovakvog modusa regionalizacije, uočljivi su i primeri spontanog nastajanja regija putem udruživanja više postojećih političko-teritorijalnih jedinica sa namerom da reše neke vrlo konkretne zajedničke probleme. Tako je, recimo, sa zadatkom regulisanja vodotokova, tridesetih godina prošlog veka, bila u SAD osnovana Direkcija za dolinu Tenesi (TVA).

2) Upućujući na ključne momente u evoluciji modernog pojma regiona, kao i u procesu regionalizacije u Evropi, navešćemo da su u toku Drugog svetskog rata regioni postali političko-organizaciona činjenica u Francuskoj i Velikoj Britaniji. Njihove funkcije bile su različite, od odbrambenih u Britaniji, do policijskih u Francuskoj. Premda su nakon rata ukinuti, regioni se u V. Britaniji ubrzo vraćaju u "igru upravljanja", sa zadacima da budu teritorijalno-institucionalni okviri organizacije javnih službi (zdravlja, snabdevanja električnom energijom, gasom i slično). Slično se dešavalo i u Francuskoj, gde su nakon ponovnog uvođenja, njihove funkcije pre svega bile vezane za ekonomsko planiranje i organizovanje poslova u sferi školstva, sudstva, vojnih poslova, socijalnog osiguranja i slično (Jovičić, 1993: 965).

Kao manifestacija upravljačko-legitimacijske krize države, regionalizacija dolazi u fokus političkih debata i ustavno-pravnih promena u jednom broju evropskih država 70-tih i 80-tih godina prošlog veka. Slično već pomenutoj Belovoj opservaciji neadekvatnih dimenzija države u odnosu na karakter problema sa kojima se suočavaju, Denis de Ružmon (*Denis de Rougemont*) objašnjavao je ovu krizu tezom da su države "... premale da bi igrale odlučujuću ulogu na svetskom nivou, ili osigurale svoju odbranu. One su sa izuzetkom dve, ili tri države, prevelike da bi svoje regione zaista

ispunile životnošću i rešile probleme nezaposlenosti, ekologije i obrazovanja” (Prema: Vajdenfeld, Vesels, 2003: 86). Kako bilo, u zadnje tri decenije očigledan je ne samo rastući trend stručnog i političkog interesovanja za alternativu devetnaestovekovnom modelu centralizovane nacije-države, već i za delotvornu korekciju negativnih aspekata kontinentalnih integracija i globalizacije uopšte.

U tom smislu, Italija i Španija potvrdile su održivost i funkcionalnost postautoritarnog modela regionalne države. U Belgiji su reforme ustavnog sistema decentralizovale državu tako što je, pored teritorijalnog, uvedena i neka vrsta funkcionalnog regionalizma na personalnoj osnovi. Postoje dakle tri regiona, kao političko-teritorijalne jedinice sa ustavno garantovanom autonomijom (Brisel, Flandrija i Valonija). A, u strukturi centralnog parlamenta, pored Predstavničkog doma i Senata, egzistiraju i dva posebna veća. Njih čine izabrani članovi Parlamenta iz redova francuske (valonske), odnosno holandske (flandrijske) jezičke zajednice. Domen odlučivanja ovih veća proteže se na pitanja iz sfere kulture i obrazovanja. Njihove uredbe imaju zakonsku snagu u odgovarajućim regijama.

Na svoj način, specifičan je i model devolucije (prenosa) vlasti u V. Britaniji. Devolucija znači da su neka područja nacionalne politike i zakonodavstva podeljena sa regionalnim parlamentom i egzekutivom. U Ujedinjenom kraljevstvu danas postoje tri institucionalno priznata subdržavna regiona sa različitim stepenima autonomije – Severna Irska (Alster), Škotska i Vels. Asimetričan model devolucije, započete sa uvođenjem autonomije Alstera (1920) i posebno intenzivirane krajem devedesetih godina prošlog veka, nakon referenduma u Škotskoj i Velsu (1997), predstavlja zapravo originalan pokušaj kompromisa i institucionalnog balansiranja dva principa vladavine – suprematije centralnog, UK Parlamenta i Vlade u Vestminsteru, s jedne strane, i supstancijalne autonomije novouspostavljenih teritorijalno-političkih zajednica, s druge strane.

Sve tri regije imaju svoj parlament i egzekutivu. One raspolažu nadležnostima prenešenim sa centralnog nivoa vlasti koje, kako piše u zvaničnoj publikaciji Foreign & Commonwealth Office, omogućavaju veću kontrolu njihovih nacionalnih poslova (*United Kingdom's System of Government*, 28). U Škotskoj, koja ima najveći stepen autonomije, prenešene nadležnosti (*devolved matters*) uključuju regulisanje sledećih pitanja: rad i socijalna pitanja; zdravlje; lokalna uprava; obrazovanje i školstvo; stanovanje; najveći deo aspekata transporta; sport; pravo i poredak (politika, sudovi i advokatura); poljoprivreda, ribolov i šumarstvo; umetnosti; zaštita okoline i nacionalnog nasleđa; način prikupljanja novca za podsticanje ekonomskog razvoja i unutrašnjih investicija. Pitanja koja spadaju u isključivi domen centralnih vlasti (U. K.) navedena su novim Osnovnim zakonom Škotske na listi rezervisanih nadležnosti (*reserved matters*). U njih spadaju: ustav; odbrana; socijalna zaštita i beneficije; spoljna politika; imigraciona politika i državljanstvo; zapošljavanje; finansijska i ekonomska pitanja i energetika.

Sve u svemu, sažimajući vrlo različite evropske koncepcije i iskustva, dolazimo do ocene o postojanju *tri osnovna tipa regionalizacije*. Prvi bi se mogao nazvati *evolutivnom regionalizacijom* unutar postojećeg sistema lokalne (samo)uprave. Radi se o tendenciji da se umesto formalnog uspostavljanja novog nivoa organizacije vlasti, koriste postojeći, njihovim prilagođavanjem ciljevima regionalizacije (Švedska, Nemačka). Drugi je model *regionalne decentralizacije* unitarne države koja se odražava u formalnom konstituisanju regiona. Međutim, ove nove institucije nemaju viši ili drugačiji status od drugih lokalnih organa vlasti (Francuska, Portugalija). Najzad, treći model – *političke regionalizacije*, odnosno institucionalnog regionalizma – karakterističan je po visokom stepenu regionalne autonomije i konstitutivnosti regiona (oblasti, pokrajine) u organizaciji i profilisanju karaktera centralne, državne vlasti. Sve to daje osnova da se, danas, pored unitarne i federalne države, može govoriti o novom, trećem tipu državno-pravnog poretka – o *regionalnoj državi*. Ovaj oblik državnog uređenja (*tertium genus*) afirmisao se i u teorijskim racionalizacijama dobio svoje zasluženno mesto zahvaljujući, pre svega, ustavno-pravnim rešenjima i političkim iskustvima Italije i Španije u poslednjih nekoliko decenija (O tome: G. Marcou, 1998: 11-20; Skenderović-Čuk, 2001: 205-211).

Generalno gledano, o snazi trenda decentralizacije govori i predviđanje M. Jovičića da će u budućnosti doći "... do konvergencije dva oblika državnog uređenja – federacije i unitarne države sa širokom decentralizacijom, jer će i jedna i druga težiti istom cilju: većoj efikasnosti i učvršćenju demokratije" (Jovičić, 1993: 340). No, o tome će biti reči nakon elementarne informacije o regionalizaciji kao obliku transnacionalnog (međudržavnog) udruživanja.

3) Iskustva dvadesetog veka pokazuju da države sličnih geografskih, ekonomskih i političkih obeležja imaju interesa za institucionalizacijom različitih okvira multilateralne saradnje. Pri tome, dominiraju ekonomski i bezbednosni razlozi udruživanja država u transnacionalne regionalne organizacije. Najpoznatije odbrambene organizacije tokom druge polovine dvadesetog veka bile su NATO-pakt i Varšavski pakt, koji je nestao sa scene propašću tzv. realsocijalizma u Istočnoj Evropi. S druge strane, najznačajniji regionalni ekonomski blokovi su: Severnoamerički sporazum o slobodnoj trgovini (NAFTA); Evropska unija (EU); Azijsko-pacifička privredna saradnja (APEC); Udruženje država Jugoistočne Azije (ASEAN); Merkosur – u Latinskoj Americi; Zona slobodne trgovine Amerike (FTAA).

Činjenicu da je većina pomenutih organizacija nastala devedesetih godina prošlog veka jedan broj stručnjaka objašnjava dejstvom globalizacije i smanjenom delotvornošću nacionalnih vlada u nekim ključnim pitanjima bezbednosti i razvoja. Međutim, "odnos između globalizacije i regionalizacije je ipak nejasan", upozorava E. Hejvud (A. Heywood) i primećuje da regionalizacija može biti korak ka globalizaciji, kao što može biti i alterna-

tiva, odnosno oblik otpora istom fenomenu. Kako god bilo, podaci pokazuju da se već sada više od trećine svetske trgovine odvija u okviru četiri regiona: Severna i Južna Amerika, Evropa, Azija i Okeanija, i Afrika i Bliski istok (Hejvud, 2004: 277-281).

Regionalna politika EU i Evropa regiona – Pored carinske unije, poljoprivredne politike, zajedničkog tržišta, monetarne unije i politike konkurencije, *regionalna politika* spada u red najvažnijih zajedničkih politika EU. U odnosu na sedam ranijih ključnih ciljeva, najnovija verzija strukturno-političkih principa regionalne politike EU svedena je na tri osnovna cilja: 1) unapređivanje zaostalih regiona, a to su oni koji ne dostižu više od 75% proseka EZ; 2) privredni i socijalni preobražaj područja sa strukturnim problemima kao što su: deindustrijalizacija, nezaposlenost, smanjenje stanovništva i slično; 3) prilagođavanje i modernizacija politike i sistema obrazovanja, školovanja i zapošljavanja.

U svemu tome, za intervencije Evropske zajednice važi princip subsidijarnosti, što u konkretnom slučaju znači dopunu nacionalnih, lokalnih i ostalih aktivnosti i to isključivo tamo gde su sopstvena sredstva nedovoljna (Vajdenfeld, Vesels, 2003: 297-303). Regionalne politike se u EU sprovode preko dva fonda – Kohezivnog i Strukturnog. Ovi fondovi su 2005. godine dostigli 36% ukupnih sredstava Unije, a zajedno sa poljoprivrednim fondom čine 80% ukupnih budžetskih troškova EU (Prokopijević, 2005: 253-261).

Koliko je regionalni aspekt danas značajan za sve politike u EU govori i činjenica da je ugovorom iz Mastrihta (1993) omogućeno regionalnim i lokalnim institucijama samostalno sadejstvo u procesima odlučivanja u EU. *Komitet regiona* je institucija koja to omogućava. U njemu se sumiraju regionalni i lokalni interesi i, potom, ugrađuju u zakonodavni proces Zajednice. U EU-15, Komitet regiona je činilo 222 predstavnika. Nakon proširenja, Komitet ima 350 članova. Premda je sporedni, savetodavni organ EU, njegove stavove i inicijative Savet Evrope, Evropska komisija i Evropski parlament moraju obavezno da saslušaju (Vajdenfeld, Vesels, 2003: 167-170).

Da je pored “Evrope nacija”, “Evrope građana” i “Evrope manjina”, današnja Evropa postala i *Evropa regiona*, pokazuje ne samo suma od oko 300 evropskih regija. U toku je sve intenzivniji proces prekogranične (“inter-teritorijalne”) saradnje regija i lokalnih zajednica, uključujući i formiranje brojnih evroregija. Takođe, u periodu 2000-2006, EU je kroz program *Inter-reg* finansirala transnacionalnu saradnju graničnih i drugih regiona sa 4,875 milijardi evra. Najzad, rastući interes evropskih regija za direktnim prisustvom u Briselu ilustruje podatak da je 2001. godine, u sedištu EU, bilo 180 regionalnih predstavništava i biroa za lobiranje (Vajdenfeld, Vesels, 2003: 86-90).

1.1.3 Regionalna država

Razlozi opredeljenja za regionalnu državu u procesu demokratske tranzicije u Italiji i Španiji vrlo su kompleksni. Suočavajući se sa poraznim konsekvencama fašističke centralizacije u Italiji, kao i sa teškim bremenom frankističkog autoritarizma u Španiji, liberalizacija i demokratizacija ovih društava uhvatile su se, ustvari, “u koštac” sa negativnim nasleđem devetnaestovekovnog *piemontesimo* ideala – unitarizacije države i centralistički forsirane “izgradnje nacije” (O tome: Lovo, 1999: 423, 452-457; 483-489, 504-514). Po rečima Žoana Marsea (*Joan Marse*), regionalizacija se, u tom smislu, pokazala vrlo uspešnim pokušajem “... da se racionalizuje struktura i funkcionisanje države logikom autonomije i decentralizacije, naspram države koju su, istorijski gledano, razvili najkonzervativniji i najreakcionarniji sektori kao krajnje centralizovanu državu” (Marse, 1997).

Dakako, ne ulazeći u sve bitne momente španske demokratske tranzicije, koja je sinhronizovano rešavala i pitanje državnosti i probleme liberalnih reformi ekonomskog i političkog sistema, bilo bi pogrešno kategorički zaključiti da je ključ uspeha samo, ili, pre svega, u regionalizaciji. Rizik od simplifikacije bi se povećao i ako bismo formulisali hipotezu da bi, i bez decentralizacije posredstvom regionalnih autonomija, liberalizacija i demokratizacija uvele Španiju u društvo stabilnih i prosperitetnih evropskih država. Reč je, zapravo, o obostrano uslovljenom procesu izmene oblika (načina) vladavine i državnog uređenja. Linc (*J. J. Linz*) i Alfred Stepan (*A. Stepan*) smatraju, u tom kontekstu, “... da je ta zemlja bila u stanju da reši problem državnosti kroz uspešnu regionalizaciju samo zato što je prvo stvorila... legitimnu državnu vlast, ovlašćenu i sposobnu da restruktuiru državno političku zajednicu” (Linc i Stepan, 1998: 126-129).

Kako bilo, tvorci demokratskih ustava Italije i Španije opredelili su se za jedan originalan model državnog uređenja, koji bi trebao da očuva prednosti i unitarnog i federalnog sistema, uz istovremenu eliminaciju njihovih glavnih slabosti.

Ustavom iz 1948. godine, **Italija** je postala regionalizovana država. Na tragu austro-nemačkih teorija i španskog koncepta *integralne države* formiran je državni poredak čiji su konstitutivni elementi: a) klasična, nedeljiva, jedinstvena država i b) regioni. Objedinjujući ideje liberalne, demokratske i parlamentarne države i izričito pominjući načelo socijalne države, kao i načelo jedinstva države, ustavna konstrukcija političkog sistema Italije definiše načelo regionalne države prividno protivrečnim određenjima iz Člana 5. Ustava. S jedne strane se obznanjuje da je “republika jedna i nedeljiva”, da bi se istovremeno naglasilo kako “Ustav u državi ostvaruje najveću decentralizaciju” i “prilagođava načela i metode svog zakonodavstva zahtevima autonomije i decentralizacije”. Uz to, u odredbi Člana 114. kaže se: “Republika je podeljena na regione, pokrajine i ‘komune’” (gradeve, urbane i ruralne oblasti). A, u odredbi Člana 115. navedeno je: “Re-

gioni su konstituisani kao autonomne teritorijalne jedinice sa sopstvenim nadležnostima i funkcijama usklađenim sa principima iznetim u Ustavu”. Objektivno nasleđene istorijske, kulturne i druge specifičnosti 20 italijanskih regija uticale su da se ustavotvorac opredeli za asimetričnost njihovih institucionalnih struktura i kapaciteta. Petnaest regiona dobilo je tzv. redovni status. Poseban status namenjen je ostrvskim regijama (Sicilija i Sardinija), kao i pograničnim oblastima, sa mešovitim etnonacionalnim sastavom populacije. Na granici sa Francuskom, to je regija Val d’Aosta, sa Austrijom – Trentino Alto-Adiđe (Južni Tiro) i sa ondašnjom Jugoslavijom – Julijska Venecija.

Isti principijelni pristup imali su i španski ustavotvorci prilikom donošenja Ustava Španije (1978). Zaokupljeni poslovičnim problemom nacionalističkih, autonomističko-federalističkih tendencija, odnosno potrebom obezbeđenja demokratskih institucija putem funkcionalne ravnoteže društvenih sukoba i konsenzusa, Španci su koncept *integralne države* implementirali u ustavni tekst na sledeći način: “Ustav je zasnovan na neraskidivom jedinstvu španske nacije i zajedničkoj i nedeljivoj zemlji svih Španaca; ustav priznaje i garantuje pravo na autonomiju nacionaliteta i regiona od kojih je zemlja sastavljena kao i solidarnost među svima njima” (Član 2); “Država je teritorijalno organizovana u opštine, provincije i autonomne zajednice koje mogu da se konstituišu. Sve ove jedinice će uživati samoupravu s ciljem ostvarivanja svojih pojedinačnih interesa” (Član 137).

Stvaranje jednog osobenog sistema *pre-autonomija*, 1977. i 1978. godine, paralelno sa dogovorom najsnažnijih stranaka, omogućilo je, dakle, da osmo poglavlje španskog Ustava definiše jedan dovoljno otvoren i fleksibilan model, u kome je bilo mesta čak i za one koji do tada formalno nisu prihvatili Ustav (naročito baskijski nacionalisti i deo desnice politički najviše vezan za frankizam). Uz poteškoće, prepreke i razlike u mišljenju, takav pristup je omogućio stvaranje 17 autonomnih zajednica, sa veoma značajnim stepenom političke autonomije. Sve one su preuzele zakonsku i izvršnu vlast unutar nadležnosti koje su im dodelili njihovi statuti autonomija, zadržavajući, po ustavnom nalogu, jedinstvo pravosuđa (Marse, 1997).

Komparirajući institucionalna rešenja u Italiji i Španiji mogu se uočiti brojne sličnosti i razlike. Osnovne *sličnosti* su: 1) Formalna proklamacija unitarnog uređenja, bez obzira što u praksi (naročito u Španiji) sistem funkcioniše zahvaljujući normativnim rešenjima koja se teorijski definišu kategorijom “federalizma saradnje” (kooperativnog federalizma); 2) Regiona, kao ustavna kategorija i konstitutivni činilac centralne vlasti, što se ogleda u dvodomnoj strukturi Parlamenta (Generalnog Kortesa) i direktnoj zastupljenosti regiona u tzv. Gornjem domu-Senatu; 3) Velike razlike u pogledu veličine i broja stanovnika regiona; 4) Normativno definisana razlika između regiona (autonomne zajednice) sa običnim statusom i regiona sa specijalnim statusom; 5) Jasno razlikovanje između jedinica lokalne samouprave (opština i pokrajina) i regionalnih autonom-

nih jedinica; 6) Statut, kao najviši konstitutivni akt regiona, koji ne može da stupi na snagu bez saglasnosti (potvrde) Parlamenta ili ga, pak, ovaj državni organ donosi uz učešće predstavnika regiona; 7) Garantovana finansijska autonomija; 8) Predstavnička (skupštinska) organizacija regionalnih vlasti (na osnovu opštih izbora i proporcionalnog predstavništva, kao i zastupljenosti manjih lokalnih celina, bez primene principa klasične, funkcionalne podele i ravnoteže vlasti); 9) Institucije državnog nadzora nad radom i odlučivanjem regionalnih organa vlasti (od strane Vlade, Parlamenta, Ustavnog suda i slično), uključujući i “vlast izuzetne intervencije države”, koja u slučaju “ozbiljnog narušavanja” opšteg (nacionalnog) interesa može dovesti do opomene i suspendovanja odluka regionalnih organa, pa i suspendovanja regionalne autonomije na određeno vreme (u Italiji); 10) Asimetrični regionalizam ili fleksibilnost i postupnost institucionalnog zasnivanja regiona, bazirana na principima: slobode, demokratije, pluralizma, supsidijarnosti. U tom kontekstu, sistem španskih “fakultativnih autonomija”, oslonio se na: a) pre-autonomije istorijskih pokrajina; b) na pravo lokalnih zajednica na udruživanje i, najzad, c) na pravo države da inicira formiranje autonomne zajednice. A, o primeni modela postupnosti i otvorenosti u Italiji upečatljivo svedoči podatak da je tamo trebalo čekati 30 godina da bi se “... konačno saznala sadržina nadležnosti države s jedne i regiona s druge strane” (Lovo, 1999: 454, 505); 11) Regulisanje statusa i funkcije lokalne samouprave putem nacionalnog zakonodavstva, uz manju ili veću mogućnost autonomnih zajednica (regiona) da samostalno uređuju pitanja iz domena lokalne samouprave (konstituisanje organa vlasti ispod nivoa provincija; osnivanje ili ukidanje opština, kao i utvrđivanje njihovih teritorijalnih granica i slično). Uz to, ovlašćenja nadzora i kontrole zakonitosti rada lokalnih vlasti podeljena su između države i regiona. A, u slučaju konflikta interesa između lokalnih, s jedne, i regionalnih ili državnih vlasti, s druge strane, predviđena je mogućnost sudske zaštite, ponegde i posebnih arbitraža.

1.1.4 Subsidijarnost

Svojevremeno je američki diplomata D. Mojnihan iskazao iskustva američke demokratije sledećim rečima: *Nikada nemojte poveravati većoj jedinici ono što može učiniti manja. Ono što može učiniti porodica ne treba da čini opština. Ono što može opština, ne treba da radi država. A, ono što mogu da učine države ne treba da čini federalna vlada.* Isto to, samo nekoliko decenija kasnije, uticajni evropski političar Žak Delor (*Jacques Delors*) izrekao je sledećim stavom: *U svakom sistemu federalne inspiracije, kao što je Evropska zajednica, princip supsidijarnosti predstavlja stalnu protivtežu mehanizma preliivanja (spill-over) koji u složenom svetu teže da preterano optereće stupanj centralne vlasti* (O tome: Sidanski, 1996: 278, 312). O čemu je reč?

Promišljajući iskustva i federalističku budućnost Evrope, Dušan Šidanski zaključuje "... da se princip supsidijarnosti pokazuje istovremeno kao kriterijum pozitivne orijentacije za nove nadležnosti i kao ograda od nepromišljenog zanosa centralne vlasti". Drukčije kazano, racionalizacijom dobrih iskustava, te kodifikacijom i primenom navedenog principa "svaki kolektiv i svaki nivo dobija ili raspolaze moći da reši pitanja koja, bilo zbog svoje prirode ili svojih dimenzija, mogu biti efikasnije i bolje rešena na ovom nivou". U tom smislu, Gij Ero (Guy Heraud), danas sugeriše upotrebu pojma *egzaktne adekvatnosti*, kao drugo ime za princip supsidijarnosti i njemu referentne ideje i prakse istovremene izgradnje evropskih institucija "odozdo na gore" i "odozgo na dole", prema državama članicama, regijama i zajednicama (O tome: Šidanski, 1996: 279, 312; kurziv J. K.).

Bez sumnje, ovaj pojam u velikoj meri korespondira Bobiovoj (N. Bobbio) ideji *uzlazne vlasti* (Bobio, 1990: 53-54), kao što je u bliskoj korelaciji sa pojmovima funkcionalne podele moći, decentralizacije, regionalizacije i federalizacije, u najširem smislu te reči. Takođe, očito je da supsidijarnost i regionalizam, zahvaljujući svojoj otvorenosti za *adaptaciju politike* i političkih institucija "prirodno" datim identitetima, bez nasilnog uniformisanja društva posredstvom centralizovane (veštačke) prinude, izgledaju kao "najzad pronađeni oblici" integracije u različitostima. U tom smislu, analizirajući de Ružmonov koncept federalizma, Dušan Šidanski kaže: "različitim nivoima odgovaraju autonomne moći. – Kako rastu dimenzije zadataka – saobraćaj, zapošljavanje, inflacija, odbrana – podiže se nivo odlučivanja sve do kontinentalnog ili svetskog nivoa" (Šidanski, 1996: 279).

Sledstveno ovim idejama, ali i mogućnostima polivalentnog razumevanja i primene, "princip supsidijarnosti je, što je retko u istoriji nekog principa, uspeo da dobije gotovo jednoglasnu podršku" (Šidanski, 1996: 308). U pitanju je već navedena mogućnost da se, u osnovi, pojam tumači dvoznačno – u "defanzivnom" ili, pak, u "ofanzivnom" smislu. Protagonisti autonomije lokalnih, regionalnih ili federalnih jedinica vlasti u njemu vide zaštitnu barijeru od prenatrpane intervencije centralnih vlasti a, s druge strane, pristalicama efikasne zaštite interesa celine političke zajednice, princip supsidijarnosti pruža osnov za politički izbor ciljeva i referentno širenje polja nadležnosti centralnog pravnog poretka.

Recimo, interpretacija ovog principa u Švajcarskoj (kon)federaciji odgovara defanzivnom značenju pojma (zaštite nadležnosti kantona od uzurpacije od strane centralnih vlasti). U Španiji, vrlo osetljivoj na problem centrifugalnih tendencija i posvećenoj zadatku "integralne državnosti" u uslovima autonomizacije oblasnih zajednica, "klauzula supsidijarnosti izražava načelo da je pravo države opšte pravo, dok je pravo zajednica posebno pravo i kao takvo delimično" (Lovo, 1999: 513).

Mastrihtskim sporazumom (iz 1992-3) Evropa je zakoračila u političku integraciju zahvaljujući, pored ostalog, i sledećoj formulaciji supsidijarnosti u Članu 3 B, stav 2. *Ugovora o Evropskoj uniji*: “U oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Zajednica preduzima mere, u skladu sa načelom supsidijarnosti, samo ako i ukoliko ciljevi predviđene akcije ne mogu u potrebnoj meri biti ostvareni od strane država članica, odnosno mogu biti uspješnije ostvareni od strane Zajednice, imajući u vidu veličinu ili učinak predviđene akcije” (Lopandić, Janjević, 1995, 35). U tekstu neratifikovanog *Ustava Evropske unije*, usvojenog svečanim potpisivanjem od strane šefova država i vlada svih država članica EU, 29. oktobra 2004. u Rimu, takođe je posvećena značajna pažnja principu supsidijarnosti. U Glavi 3 (Nadležnosti unije), u odredbi Člana I – 11, navodi se da su nadležnosti Unije određene principom pozitivne enumeracije, a da Unija ostvaruje svoje nadležnosti na principima supsidijarnosti i srazmernosti. U tom smislu, treći stav pomenute odredbe glasi:

“3. Na osnovu principa supsidijarnosti, u oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Unija deluje samo ukoliko države članice ne mogu adekvatno da ostvare nameravane ciljeve sopstvenim aktima, niti na centralnom, niti na regionalnom ili lokalnom nivou, ali koji mogu, iz razloga obimnosti ili dejstva predloženih akata, biti bolje ostvareni na nivou Unije.

Institucije Unije primenjuju princip supsidijarnosti na način na koji je to predviđeno u Protokolu o primeni principa supsidijarnosti i srazmernosti. Nacionalni parlamenti obezbeđuju poštovanje tog principa u skladu sa postupkom koji je propisan u Protokolu” (Ustav Evropske Unije, A. Fira Ed., FABUS, Novi Sad, 2005).

Najzad, da analizirani princip predstavlja jedan od temeljnih momenata standardizacije uloge lokalne i regionalne samouprave u demokratizaciji država i u ukupnim evropskim integracijama pokazuje i nacrt *Evropske povelje o regionalnoj samoupravi*. U preambuli Povelje, kojom se navode razlozi donošenja tog dokumenta, supsidijarnost se uzima za obrazac obezbeđenja “realnog učešća građana u procesu donošenja političkih odluka putem modernije i efikasnije administracije bliske potrebama građana” (Skenderović-Čuk, 2001: 219).

1.1.5 Opština i grad

Jedan od najčuvenijih znalaca demokratije, Aleksis de Tokvil (*A. de Tocqueville*), zapisao je pre stopepedeset godina da “... upravo u opštini leži snaga slobodnih naroda. Opštinske institucije jesu za slobodu ono što su osnovne škole za nauku; one slobodu čine pristupačnom narodu; one mu omile njeno miroljubivo korišćenje i navikavaju ga da se njome služi. Bez opštinskih institucija neka nacija može sebi stvoriti slobodnu vlast, ali ne

može posedovati slobodarski duh. Prolazne strasti, slučajne okolnosti mogu mu dati spoljne oblike nezavisnosti; ali despotizam potisnut u unutrašnjost društvene zajednice ranije ili kasnije izroni na površinu” (Tokvil, 1990: 56-57; kurziv J. K.). Kako, osim načelne konstatacije o njegovoj belodanoj aktuelnosti, naročito za zemlje koje čine prve korake u demokratskoj tranziciji, prokomentarisati citirano stanovište?

Poći ćemo, pre svega, od konstatacije da opština spada među najstarije i čoveku najbliže teritorijalne zajednice interesa. Na tom tragu, Veber (*M. Weber*) pokazuje kako je antički *polis* postajao institucionalna “opština”. Međutim, tek uključivanjem grada u veliku helenističku ili rimsku državu, nastao je u antici pojam “opštine” nasuprot “državi”, precizira navedeni autor i podseća da je time, s druge strane, oduzeta politička samostalnost polisa. Za razliku od antičkih vremena, srednjevekovni grad u Zapadnoj (Severnoj i Srednjoj) Evropi imao je od početka svog nastanka karakter *commune*, naglašava Veber, da bi ukazao na čuveno, najjezgrovitije načelo građanske emancipacije sadržano u narodnoj izreci: *Gradski vazduh oslobađa* (Veber, 1976: Tom 2, 319-330; 350-351).

Ovu izvanrednu ideju varira i Fridrih Hajek (*F. A. Hayek*) kada zapisuje: “Skoro sve što odvaj a civilizovano od primitivnog društva blisko je povezano s velikim naseobinama ljudi koje nazivamo ‘gradovi’, i kada govorimo o ‘uglađenosti’, ‘uljudnosti’ ili ‘učtivosti’, mislimo na način života u gradovima... Ono što u naprednim civilizacijama čini da često dokoličarski život na selu izgleda kao ideal kultivisanog života, jeste i mogućnost sela da uživa u onome što je stvoreno u gradu” (Hajek, 1998: 289).

Dakako, bez obzira što se opština u izvornom smislu razvila bez uticaja državne vlasti, danas nije moguće zaključiti kako opštinski interesi principijelno egzistiraju izvan i nasuprot interesima globalne političko-državne zajednice. S druge strane, opština je u modernim sistemima vlasti prečesto izložena imperijalnim nasrtajima moći centralnih aparata vlasti. Zato ima ne malo autora koji uočavaju njenu krhkost i neizvesnost autonomnog održanja u budućnosti.

Danas je opštinska vlast obično ograničena na *upravne funkcije*. Opština je subjekt i privatnog i javnog prava. Kao *subjekt privatnog prava* može imati svoje imanje različito od državnog, a kao *javno-pravni subjekt*, donosi pojedinačne norme koje važe samo za specifičan opseg lokalnih interesa, na ograničenoj teritoriji i uz kontrolu državnog aparata. Slobodan Jovanović, u tom kontekstu, primećuje da “kao javno-pravna korporacija, opština raspolaže jednom vlašću pozajmljenom od države”. No, ta činjenica, kao i državni nadzor, ne znače podvrgnutost opštinske vlasti zapovestima državne egzekutive: “Opštinska vlast ne stoji prema centralnoj vlasti kao niža upravna vlast prema višoj... opštinska vlast dužna je držati se zakona, ali ne i uputstava centralne vlasti”, precizira navedeni autor (Jovanović, 1990: 397-398).

Napokon, kad je reč o savremenoj instituciji *grada* i njegovim relacijama sa opštinama, s jedne strane, odnosno centralnom vlašću, s druge strane, navešćemo činjenicu da su i na ovom planu komparativna iskustva različita. Zapazićemo, takođe, da se, u kontekstu ustavnog regulisanja statusa grada, ne retko izdvaja institucija glavnog grada države, sa garancijama posebne autonomije. A, u slučaju ostalih, velikih urbanih i regionalnih središta, “grad” je konstitucionalno svrstan u sistem lokalne samouprave, pri čemu, predstavlja drugu, višu stepenicu lokalne vlasti (zajednice dve ili više opština), uz regulaciju odgovarajućih mogućnosti prenosa opštinskih nadležnosti i harmonizacije poslova koje vrši grad, odnosno gradske opštine.

1.1.6 Lokalna vlast

Kao i svi politički pojmovi i institucije, i *lokalna vlast* (uprava, vlada i slično) je višeznačan termin, podložan kontroverznom teorijsko-političkim tumačenjima i borbama za njegovu “pravu” definiciju. U tom kontekstu, protivrečni su i odgovori na pitanje smisla lokalne autonomije danas i karaktera njenih izvornih nadležnosti. Najopštije rečeno, jedan krug autora misli da lokalna vlast može biti efikasna samo ako je prevashodno shvaćena i organizovana kao *lokalni upravni servis centralnih vlasti*. Drugi, pak, u lokalnim vlastima nalaze sve ekspanzivniji oblik političke alokacije vrednosti, koji povoljno utiče na harmonizaciju lokalnog i nacionalnog, kreativnu adaptaciju institucija, modernizaciju uprave i približavanje sferi pravih interesa i prave slobode, koja se obezbeđuje *tržišnom demokratijom* i pravom na lični izbor građanina. Za argumentacijsku potporu drugom stanovištu uzećemo mišljenja dva kompetentna autora.

Prvo je ocena čuvenog pravnika i politikologa Karla Joakima Fridriha (*K. J. Friedrich*) da “*zaista, u mnogim primerima teritorijalna podela vlasti se pokazala efikasnijom od funkcionalne... Federalizam zaista pozitivno utiče na pojačano djelovanje lokalnih vlasti u cilju adekvatne primjene ustavnih pravila koja se na njih odnose i koja ih štite. Osim takve negativne i zaštitne uloge, federalizam i lokalna uprava stvaraju uslove za političko eksperimentisanje, u jednoj ili više lokalnih jedinica*” (Fridrih, 1996: 100; kurziv J. K.).

Na ovom tragu, i F. Hajek govori o zagovornicima decentralizacije, koji su se “*uglavnom brinuli za slobodu pojedinca uopšte*”, kao i o “*prilici za eksperimentisanje*” u funkciji “*osiguranja prednosti slobodnog razvitka*”. Poenta je, dakle, u tome što: “*postoje jaki razlozi zbog kojih akcija lokalnih vlasti generalno nudi drugo najbolje rešenje tamo gde se ne može osloniti na privatnu inicijativu, da bi se obezbedile izvesne usluge i gde je zato neka vrsta kolektivnog delovanja potrebna, jer to nosi mnogo prednosti privatnog preduzeća, a manje je opasno od prinudnog delovanja centralne vlasti*” (Hajek, 1998: 227; kurziv J. K.).

Bilo kako bilo, komparativna iskustva daju mogućnosti da se govori o tri pretpostavke ili osnovna kvaliteta koje neki organizacioni entitet mora posedovati da bi se o njemu moglo govoriti kao o *lokalnoj vladi*. Prema M. Prokopijeviću, reč je o: 1) samostalnoj organizaciji i posedovanju nekih korporativnih moći; 2) sadržajnoj autonomiji sa fiskalnom i administrativnom nezavisnošću i 3) o karakteru vlade koji ishodi iz izbora ili imenovanja od strane više vlasti i podrazumeva moć oporezivanja dela populacije i firmi; sposobnost da plaća dugove i ima odgovornost za obavljanje upravnih funkcija u lokalnoj zajednici (Prokopijević, 2001: 23-25).

Najkraće rečeno, pored centralnih vlasti, u svakoj državi postoji i lokalna vlast. A, da li su njihovi međusobni odnosi harmonični ili je reč o postojanju *dvojne države* (*Koson and Saunders*), koja podrazumeva “organizacionu borbu za vlast između centralnih i lokalnih vlada u kojoj svaka organizacija raspolaže određenim resursima” (*Rhodes*), manje je bitno za načelnu definiciju pojma (O tome: Damjanović, Đorđević, 1995: 402-403). Zapravo, reč je *i o konfliktima i o kompromisima različitih grupa* i političkih klasa, koji se na specifičan način artikulišu na oba nivoa teritorijalne organizacije vlasti. U tom kontekstu, “veoma je rašireno mišljenje da se vlast najmanje ‘oseća’ kada je funkcionalno najjača, odnosno da najviše skreće pažnju na svoje prisustvo kada su njeni rezultati najslabiji” (Damjanović, 2001: 15).

1.1.7 Sistem lokalne samouprave

Termin “sistem” u društvenim odnosima uvek podrazumeva nešto što je uređeno, sa svrhom, pravno-tehničkim formama i pravilima organizacije hijerarhijskih odnosa između delova i celine, uključujući i interakciju sistema sa okolinom. Shodno tome, i “sistem lokalne samouprave” označava jednu specifičnu sferu pravno-organizacionih relacija autonomije i kontrole: a) kao odnosa između centralnih organa vlasti i organa nižih teritorijalnih jedinica; b) interakcija među lokalnim vlastima i c) odnosa između vlasti i građana.

Gledano iz ugla vertikalne (teritorijalne) organizacije vlasti, svaka moderna država nužno je premrežena različitim nivoima ili jedinicama vlasti. U najprostijem vidu, na dnu se nalazi opština, kao osnovna jedinica, a na vrhu su centralni organi vlasti. Od samog nastanka države masovnih društava – što iz tehničkih razloga efikasne uprave, što iz razloga legitimnosti i demokratičnosti – centralne vlasti su svojim propisima regulisale status osnovnih teritorijalnih jedinica vlasti. U tom kontekstu, doima se empirijski zasnovanom sledeća opaska Miodraga Jovičića: “I postojanje i celokupno funkcionisanje sistema lokalne samouprave su u potpunosti stvar centralnih organa. Kao što su stvorili taj sistem, oni ga mogu i izmeniti, pa u krajnjoj liniji i ukinuti” (Jovičić, 1996: 10). Ipak, istovremeno sa spoznajom izrazite premoći centra u dinamičnoj konfiguraciji sila unutar jedne političke zajednice, pažnja uvek mora biti usmerena i na sledeći fundamentalni uslov (*con-*

ditio sine qua non) liberalne demokratije. Kao što smo već naznačili, njega je davno formulisao Benžamen Konstan (*Benjamin Constant*):

“Očigledno je da ceo narod ili njegovi predstavnici imaju legitimnu jurisdikciju samo nad interesima ove poslednje vrste (opštim interesima naroda – prim. J. K.); i da ako se uvuku u interese okruga, komune ili pojedinca oni prekoračuju svoja ovlašćenja. Isto bi bilo i sa okrugom koji bi se uvukao u posebne interese komune ili komune koja bi atakovala na strogo lični interes svojih članova.

... Do sada je lokalna vlast tretirana kao zavisna grana izvršne vlasti: naprotiv, lokalna vlast ne treba nikada da sputava izvršnu vlast, ali ne treba ni od nje da zavisi” (Konstan, 2000: 99; kurziv J. K.).

Pored opština, u većini evropskih država su u mrežu lokalnih organa vlasti uključeni još jedan ili dva nivoa. Recimo, u Italiji je, pored komuna (gradova, urbanih i ruralnih oblasti), u sistem lokalne samouprave uključen još jedan, viši nivo pod imenom “pokrajine” (Čl. 114. Ustava Italije). Isti slučaj je i u Holandiji. U Španiji je ovaj drugi stepen lokalne samouprave nazvan “provincija” (Čl. 137. Ustava Španije). U Austriji i Nemačkoj se jedinice drugog nivoa zovu “srezovi”, u Švedskoj “okruzi”, a u Francuskoj “departmani”. Najzad, u nekim državama uveden je i treći nivo jedinica u sistemu lokalne samouprave koje se zovu “regioni”, “oblasti”, “pokrajine” i slično.

Sve navedene jedinice lokalne samouprave (autonomije) imaju svoje sopstvene organe i nadležnosti koje su utvrđene ustavom, zakonima i statutom. Pri tome, za *unitarnu* (prostu) državu je karakteristično da su sve jedinice lokalne samouprave tvorevina ustava i zakona, pa, sledstveno tome, ni opština, kao ni jedinice drugog ili trećeg stepena u piramidalnom sistemu lokalne samouprave *nisu ni u kom smislu konstituensi države* – ne učestvuju u obrazovanju centralnih organa, niti učestvuju u donošenju odluka od opšteg, državnog značaja. Neki nivoi, tipa sreza ili okruga, mogu poslužiti kao granice za izborne jedinice za parlamentarne izbore, ali to je sve što ih povezuje sa sistemom kreacije globalne vlasti (Jovičić, 1996: 10, 74, 106-107).

S obzirom na slučajeve da se isti termini (kao što je slučaj sa “pokrajinom” ili “regijom”) upotrebljavaju za označavanje kvalitativno različitih teritorijalnih jedinica vlasti, osnovna *razlika između proste* (unitarne) države i *regionalne države* svodi se na dva osnovna momenta. Prvo, u unitarnoj državi, između opštine (odnosno jedinice drugog ili trećeg stepena lokalne samouprave) i centralnih organa vlasti nema nekog srednjeg nivoa autonomne vlasti, dok u regionalnoj državi postoji treći tip jedinica vlasti koji se zove *region* ili pokrajina. Drugo, u odnosu na jedinice istog naziva, a koje pripadaju sistemu lokalne samouprave, *regioni* se u regionalnoj državi razlikuju prevashodno po znatno većim autonomnim nadležnostima. One podrazumevaju i ustavom regulisana posebna prava u konstituisanju i vršenju centralne vlasti, uključujući i garanciju da ne mogu biti ukinuti voljom cen-

tralnih organa vlasti. Najviše što centralna vlast može da učini u kontroli regionalne politike jesu raspuštanje regionalnog saveta u slučaju ekstremnog vređanja ustava i zakona (Italija), kao i privremena suspenzija regionalnih odluka i pokretanje spora pred Ustavnim sudom (Španija).

1.1.8 Socijalno-politički aspekti decentralizacije, regionalne i lokalne demokratije

Ako je sve do pre neku deceniju sistem centralizovane državne uprave vezivan za onaj imperativ politike koji je nazvan – efikasnost, a decentralizacija smatrana ustupkom suverene vlasti nižim nivoima teritorijalnog organizovanja, zbog potrebe vlasti za legitimnošću, danas se devolucija i decentralizacija vlasti, sa sve manje sumnje, smatraju uslovom za ostvarenje oba imerativa moderne vladavine – i ekonomsko-upravljačke efikasnosti i prihvaćenosti od strane svih raznorodnih segmenata stanovništva.

Kao što smo već pokazali, oba sistema, i centralizovani i decentralizovani, imaju svojih dobrih i loših strana. Dobre strane centralizacije obično se vezuju za njegovu jednostavnost, jeftinoću i sposobnost autoritativnog upravljanja problemima sa stanovišta interesa celine državne zajednice. S druge strane, vrline decentralizacije su u elastičnosti takvog sistema, prilagodljivosti lokalnim potrebama, te bržem i lakšem rešavanju poslova upravljanja. Organi decentralizovane vlasti bliži su lokalnom životu i interesima građana i olakšavaju njihovu participaciju u poslovima od javnog značaja.

Od nastanka moderne demokratije, o tome uverljivo svedoči *townships democracy*. Njen značaj u uspostavljanju kontrolnog balansa “*korupciji i perversiji predstavničkih tela*” najbolje poentira davno (1824. godine) insistiranje jednog od “očeva osnivača” (*founding fathers*) američke demokratije, Tomasa Džefersona (*Th. Jefferson*) da se pokrajine podele na okruge (*Divide counties into wards*). Za ovaj “*ward-sistem*”, Džeferson je primetio kako “*ljudski duh ne može izmisliti nosiviji fundament za slobodnu, stabilnu republiku kojom se dobro vlada nego što su ovi elementarni okruzi-republike*” (O tome: Arent, 1991: 214-217; kurziv J. K.). Na istom fonu je i ne tako stara ideja da “*... u zemljama partijske vlade, sistem decentralizacije može poslužiti kao predohrana od partizanske uprave*”, odnosno od apsolutnog gospodarenja vladajuće stranke ili koalicije celom državnom upravom “*u svima njenim, čak i najsitnijim manifestacijama*” (S. Jovanović, 1990: 403).

U kontekstu Heldove (*D. Held*) tipologije istorijskih etapa razvoja demokratije – od antičke demokratije grada-države, preko protektivne i razvojne faze liberalne demokratije, do participativne varijante društvene demokratije (Held, 1990) – moglo bi se reći da *lokalna demokratija* poseduje danas od svega pomalo. Ovaj oblik upravljanja česticama savremenog (*mega*) *polisa*, u najmanju ruku, predstavlja komplementarni proces i jednu od bitnih

pretpostavki dobre realizacije ciljeva i funkcija globalnog sistema demokratske vladavine. Kao što politički sistem nema “dušu” i prijemčiv “govor politike”, ako ne počiva na “ljubavi prema malom” i tradiciji lokalne samouprave, tako ni lokalna politika ne može biti napredna ako centralna vlast nije osposobljena za efikasnu realizaciju onih društvenih interesa koje niko drugi osim države i ne može dobro da obavi.

Uz evidentne ograničenosti svakog od institucionalnih nivoa demokratske organizacije društva, možda je upravo lokalni okvir politike najbliži *idealu demokratije*, koji se svodi na: a) jednakost građana u glasanju; b) efektivno učestvovanje u odlučivanju; c) mogućnost pravog razumevanja svrhe zajednice i problema o kome se raspravlja i odlučuje; d) krajnju kontrolu demosa nad političkim dnevnim redom i e) uključenost u demos svih članova zajednice (O tome: Dal, 1994: 33). Zato ideja da *bez razvijene lokalne demokratije*, zapravo, *nema stvarne demokratije u modernim državama*, može biti potkrepljena brojnim argumentima i jezgrovitim maksimama.

Recimo, Hajekova ocena kako *demokratija nigde nije dobro funkcionisala bez velikog udela lokalne samouprave* poseduje nekoliko ključnih značenjskih poruka. Prvo, reč je o egzaktnom istorijskom uporištu u *iskustvima evropske demokratije*, koja je i nastala zahvaljujući tradiciji lokalne autonomije i građanstva u slobodnim gradovima. Drugo, time se iskazuje čitav kompleks *međusobnih relacija između lokalnog i globalnog nivoa* organizacije političke vlasti. Treće, upućuje se na onaj aspekt koji se označava *načinom upotrebe političke moći* u funkciji suverenosti građanina; podele i ravnoteže vlasti i konstitucionalnog ograničenja moći suverena – bio to monarh ili, pak, državni parlament. I, četvrto, reč je o *moralno-edukativnom aspektu* građanstva ili o onome što Džeferson zove “fundamentom republikanske slobode”, Tokvil “ukusom za poredak” i “miroljubivom školom slobode”, a Šumpeter (*J. Schumpeter*) “građanskim duhom”.

Različiti oblici lokalne demokratije, koji se u zavisnosti od političkih regija i tradicije zovu: “lokalna samouprava”, “lokalna autonomija”, “lokalna uprava”, “lokalna vlast”, “lokalna država”... zadovoljavaju sledeće funkcije demokratske vlasti: 1) *odgovornost* prema svojim građanima i *izbornost* vlasti; 2) bliskost zvaničnika vlasti svojim građanima; veće mogućnosti *neposredne komunikacije*, *transparentnosti* i *kontrole* od strane civilnog društva; 3) značajnija *participacija* građana u poslovima od javnog interesa; 4) šire mogućnosti *mobilizacije* građanstva; 5) primarna *politička socijalizacija* i “obuka za više i veće stvari” (*Burke*); 6) *škola ljudskih prava* i civilne političke kulture; 7) lakše *sporazumevanje* o zajedničkim interesima; 8) neposrednije mogućnosti *harmonizacije tradicionalnog i modernog* i izražavanja višestrukih (pluralnih; preklapajućih) identiteta pojedinaca i grupa; 9) *zaštita prava kulturnih manjina* i njihova delotvornija participacija u odlučivanju o problemima sredine; 10) obezbeđenje osećaja *sigurnosti*, *pripadnosti zajednici* i *solidarnosti*; 11) sloboda organizovanja, *pluralizacija* i *autonomija*; 12) *ograničenje*, *podela* i *balansiranje vlasti*; 13) *takmičenje*,

međusobna kontrola i saradnja različitih nivoa teritorijalne (vertikalne) organizacije vlasti; 14) *razvoj uzlazne vlasti i društvene demokratije* u smislu proširenja demokratskih oblika odlučivanja sa političke na širu, društvenu sferu; 15) egzaktna adekvatnost organizovanja, *supsidijarnost* i *veća efikasnost* u rešavanju problema lokalne sredine; 16) veće mogućnosti *društvenog eksperimentisanja*, uključujući lakše i brže ispravljanje grešaka nego na višim nivoima vlasti; 17) *alternativni izvori informacija* i javno mnjenje koje je manje podložno kontroli političkih moćnika itd.

1.2 Kontroverze - za i protiv (de)centralizacije

1.2.1 Protiv decentralizacije

Iz korpusa brojnih argumenata *protiv podele moći i decentralizacije* posredstvom pokrajinskih autonomija ili, pak, federalnih jedinica, mogu se izdvojiti dva karakteristična pristupa. Dok prvi pripada *antidemokratskom*, totalitarnom poimanju prava sile i načinu organizovanja sile prava, drugi tip osporavanja je *liberalno-demokratske* provenijencije.

1) U nacionalsocijalističkoj (fašističkoj) verziji totalne moći *korporativne države*², najreprezentativnija su sledeća dva stava. Prvi je stanovište firera Trećeg Rajha, Adolfa Hitlera (*Adolf Hitler*): “*Njemačka može samo preko hrabrih vojnika doći do političke moći. Pacifizam, kozmopolitizam, federalizam i parlamentarizam moraju se bezobzirno iskorijeniti. Nama je potreban jedinstven nacionalni teritorij. Sve zemlje moraju imati iste zakone i mora ih voditi centralna vlada*” (Prema: Čalić, 1985: 87; kurziv J. K.). Drugi, pak, dolazi iz Musolinijevog (*Benito Mussolini*) štaba “*korporativne države*”.³ *Sve unutar države, ništa izvan države, ništa protiv države*,⁴ bila je maksima vođe koji je nastojao da “*skupi naciju u snop energije*” (O tome: Nolte, 1990: 229-233).

Specifično protivljenje doslednoj federalističkoj i demokratskoj podeli i ravnoteži moći naći ćemo i kod ključnih aktera real-socijalističke

2. Tako, u knjizi Eduarda Čalića, u kojoj su integralno, sa Čalićevim komentarima na kraju, objavljene stenografske beleške tajnih razgovora Adolfa Hitlera sa Rihardom Brajtingom (*Richard Breiting*) iz 1931. godine, Hilter podvlači: “... *ja sam zakleti neprijatelj demokracije koja nas je uvalila u nesreću... Elita, koja nije u našoj partiji ali ne stoji ni izvan nje, osjeća da samo diktatura može uspostaviti red. Da će se interesi raznih slojeva moći braniti jednom korporativnom institucijom, a ne Reichstagom... Trećim Reichom će se vladati s komandnih mjesta, a ne iz fotelja i gremija Reichtaga sastavljenog od profesionalnih politikanata...*”; E. Čalić, *Hitler bez maske*, Istarska naklada, Pula, 1985, str. 46-47. (kurziv J. K.)

3 U svojoj studiji o fašizmu, Ernst Nolte navodi da se priroda ovako shvaćene države najbolje može opisati sledećom Musolinijevom rečenicom: “*Mi kontrolišemo političke snage, mi kontrolišemo moralne snage, mi kontrolišemo privredne snage, mi smo, dakle, usred korporativne fašističke države*”; Prema: E. Nolte, *Fašizam u svojoj epohi*, Prosveta, Beograd, 1990, str. 230. (kurziv J. K.)

4 “*Tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato*”

“diktature nad potrebama”. Za paradigmu takvog pristupa pitanjima federalizma i autonomija moguće je uzeti sledeći Staljinov (*J. V. Džugašvili Staljin*) stav iz njegovog projekta “autonomizacije” RSFSR (SSSR) iz 1922. godine: “Ako se mi sada ne postaramo da prilagodimo formu... međusobnih odnosa između centra i pokrajina faktičkim međusobnim odnosima, u snagu kojom su pokrajine u svemu bezuslovno dužne da se potčinjavaju centru, to jest, ako mi sada ne zamenimo formalnu (faktičku) nezavisnost formalnom takođe (zajedno sa realnom) autonomijom, to će kroz godinu dana biti neuporedivo teže odbraniti jedinstvo republika...” (*Pravda*, 08. 07. 1988; kurziv J. K.).⁵

2) Za razliku od izloženih stanovišta, *liberalno-demokratski* način razmišljanja ima vrlo razuđene tokove razmišljanja o pozitivnim i negativnim stranama centralizacije, odnosno decentralizacije vlasti. S obzirom da će autorskim pogledima u prilog demokratizacije posredstvom decentralizacije (federalizacije i regionalizacije) biti posvećena pažnja u sledećem odeljku naše analize, za ilustraciju liberalno-demokratskih osporavanja teze o inherentnoj, principijelno-demokratskoj funkcionalnosti autonomija i federalizma uzećemo sledeći zaključak vrlo nijansiranih Nojmanovih (*Franz Neumann*) analiza federalizma: “Nema vrijednosti koje bi pripadale federalizmu kao takvom, a federalizam se ne može uspješno zastupati tezom da jedinstvene države neumitno vode u političko potlačivanje”, veli navedeni autor, jedan od najuglednijih pravnika i politikologa XX veka (Nojman, 1974: 194). Pored ostalog, u svom tekstu “O teoriji federalizma”, Nojman se oslanja i na analize Džona Stjuarta Mila (*John Stuart Mill*), ocenjujući ga kao “velikog zagovornika različitosti i individualnosti”. Posebno, u tom smislu, izdvaja pitanje: “Da li neka država koja se želi ujediniti treba izabrati jedinstvenu ili federalnu formu”, kao i odgovor koji Mil daje u raspravi o strukturi budućeg italijanskog ustava, polovinom XIX veka:

“Pitanje je da li različiti dijelovi naroda traže način vladavine koji se bitno razlikuje od načina u drugim dijelovima, te nije vjerovatno da će ih zadovoljiti isto zakonodavstvo, ista vlada ili administracija. A, ukoliko to nije slučaj, što je pitanje činjenica, bolje je za njih da budu potpuno jedinstveni...”

Uvijek kada se ne smatra neophodnim stalno odražavanje različitih zakonodavstava u različitim provincijama, te temeljnih institucija zasnovanih na različitim principima, manja se odstupanja mogu pomiriti s održavanjem jedinstva vladavine. Sve što je potrebno je davanje dovoljno velikog područja djelovanja lokalnim vlastima” (Citirano prema: Nojman, 1974: 189-190).

Na tragu izloženih razmišljanja uočavamo i jednu preferenciju unitarne države u raspravama o uređenju Srbije, s kraja XX veka. Reč je o

⁵ O tome opširnije u: J. Komšić, *Kritika neostaljinističke teorije države*, Neobjavljena doktorska distertacija, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1993, str. 420-424.

sledećem stanovištu Miodraga Jovičića: “Tamo gde postoje jaki razlozi za obrazovanje federacije, federalno uređenje se mora prihvatiti kao *jedino pravo rešenje*. I obrnuto, tamo gde takvih razloga nema, unitarno uređena država se sama po sebi nameće kao *bolje rešenje*”, pre svega, zbog “jednostavnosti, racionalnosti, efikasnosti i relativne jevtinoće organizacije vlasti i njihovog funkcionisanja” (Jovičić, 1996: 14).

1.2.2 Argumenti za decentralizaciju

U traganju za dobrom strategijom održivih demokratskih promena, a u kontekstu iskustava najtrajnijih predstavničkih demokratija, Robert Dal (*R. A. Dahl*) poentira četiri glavna elementa moderne politike. Prvi je – “pružanje uzajamne sigurnosti sukobljenih grupa”. Drugi je – “jaka i odlučna izvršna vlast koja zavisi od institucija odgovornih za različite interese i zahteve”. Treći je – “integrisan a ne fragmentisan partijski sistem”, a četvrta, za našu raspravu, nesporno, vrlo relevantna pretpostavka, jesu – *predstavničke uprave na nivou nižem od nacionalnog* (Dal, 1997: 236-237).

U traganju za najfunkcionalnijim oblikom demokratske decentralizacije vlasti, uz upozorenje da se problem odgovarajućeg obima i domena (nadležnosti) autonomnih jedinica ne može rešiti u okviru teorije o demokratiji, citirani autor ipak navodi da je, u načelu, *određeni obim organizacione autonomije neophodan za sam demokratski proces*, te da u tom procesu nalazi “*relativne prednosti izvesnog stepena decentralizacije i relativne mane ekstremne centralizacije*” (Dal, 1994: 78-79). Međutim, da bi se u konkretnim slučajevima odbranila ideja o *pravednosti* same autonomne jedinice mora biti ispunjeno *sedam relevantnih kriterijuma* i to uzeto zajedno. Prvi uslov je da *domen i obim* mogu biti precizno identifikovani. Drugi je da narod *snažno želi* političku autonomiju. Treći je da se u autonomnoj jedinici poštuju *demokratske procedure* vladavine. Četvrti uslov je vezan za *garantovanje i zaštitu primarnih političkih prava* i prava novonastalih *manjina*. Peti je povezan sa mogućnošću koju pruža novi entitet da se u odlučivanje *uključe* svi oni koji su dotle bili podvrgnuti “... *snažnom uticaju odluka nad kojima nemaju značajniju kontrolu*”. Šesta pretpostavka je da se *ne povećava broj konflikata oko ciljeva*, pa time i broj osoba koje se osećaju ugroženim ili ne mogu ostvariti svoje ciljeve. Konačno, sedmi kriterijum je da su *dobici* u autonomnoj jedinici, kao i u celokupnoj državi *veći od troškova* (O tome: Dal, 1999: 293-296). Sažimajući rečeno, Dal nam u jednom drugom tekstu, posvećenom problemima postkomunističke tranzicije, poručuje da “*opasnost za ljudska prava i demokratske institucije ne potiče od decentralizacije ili autonomije per se, već od intenzivnih konflikata i represivnih akcija koje oni mogu da stimulišu*” (Dal, 1995/6, 134).

Da su pomenuti kriterijumi i komentari ne samo vrlo razložni i korisni za aktuelnu politiku, već i utemeljeni na najboljim tradicijama re-

publikanske i demokratske misli, pokazaće uvid u još jedan niz autorskih ideja i argumenata za decentralizaciju – filozofsko-političkih, kulturoloških i ekonomskih.

1. Za ključne **filozofsko-političke** argumente u prilog decentralizacije uzećemo ideje tri autora – dva velikana 19. veka i jednog iz 20. veka. Prema prvom, već pominjanom Džonu Stjuartu Milu, najvažniji razlog zbog koga mešanje vlade u život ljudi treba ograničiti izgleda ovako:

“Kada bi putevi, železnice, banke, osiguravajuća društva i akcionarska udruženja, sveučilišta i milostiva zaveštanja – svi do jednog spadali u delokrug vlade; kada bi se centralnoj upravi uz to prepustilo još i upravljanje onim čime danas upravlja opštinska i mesna uprava; kada bi vlada postavljala činovnike u sva ta razna preduzeća; kada bi ona nagrađivala i uzdizala dodeljivanjem viših činova – tada ni slobodna štampa, ni narodno uređeno zakonodavstvo ne bi mogli da preduprede da Engleska ili neka druga država bude slobodna samo po imenu” (Mil, 1999: 137-138)

Na tom tragu, Isaija Berlin (I. Berlin) sumira Milovo viđenje institucionalnih pretpostavki slobode sledećim rečima: *“Da bi ljudski život učinio podnošljivijim, informacije se moraju centralizovati a vlast decentralizovati”* (Berlin, 1992: 267, 289-290; kurziv J. K.).

Drugi autor je Tokvil. U svojim i danas inspirativnim razmišljanjima o demokratiji u Americi, on kritikuje centralizam zbog dve osnovne stvari. Prva je sadržana u tome što je *“... upravni centralizam kadar (je) samo da oslabi narode koji mu se potčine, jer on neprestano teži da u njima umanjani građansku svest. Upravni centralizam uspeva, istina, da za neko dato vreme i na jednom mestu objedini sve raspoložive snage nacije, ali on škodi obnavljanju tih snaga. On obezbeđuje trijumf na dan bitke, ali vremenom smanjuje moć nacije. Može, dakle, divno doprineti prolaznoj veličini jednog čoveka, ali ne trajnom blagostanju naroda”* (Tokvil, 1990: 79; kurziv J. K.). Druga kritika ima veze sa neadekvatnim zakonodavstvom, jer u velikim centralizovanim nacijama *“zakonodavstvo ne ume da se prilagođava potrebama i navikama ljudi, a to je krupan razlog poremećajima i nevoljama”* (Tokvil, 1990: 140).

Ove i niz drugih činjenica navele su Tokvila da kaže: *“Verujem da su pokrajinske institucije korisne svim narodima; ali čini mi se da nijednome nisu toliko stvarno potrebne kao onome čije je društveno uređenje demokratsko...”*

Samo oni narodi koji imaju malo ili nimalo pokrajinskih institucija poriču njihovu korisnost; to će reći da samo oni koji stvar ne poznaju o njoj loše govore...” (Tokvil, 1990: 79, 85-87; kurziv J. K.).

Najzad, treći velikan i naš savremenik, Jirgen Habermas (J. Habermas), još od osamdesetih godina prošlog veka poručuje da se pravi odgovor na sve očitiju krizu legitimnosti savremenih režima vlasti može jedino naći u većoj demokratizaciji društva. U tom smislu, *“... sadašnji sistem pruža*

obilje dokaza da su demokratizacija, veće učešće stanovništva i decentralizacija procesa formiranja kolektivne volje bitni, jer tržište - upravljanje ne može zadovoljiti čitav niz kolektivnih potreba” (O tome: Habermas, 1983: 16-17; kurziv J. K.).

2. **Kulturološki** značaj ideje decentralističkog “konflikta unutar jedne nacije” možemo dobro shvatiti čitajući jednu studiju Tomasa Eliota (*Th. S. Eliot*) o regionalizaciji, kao okviru harmoničnog ozbiljenja jedinstva i raznolikosti. Naime, polazeći od teze “... da jedan narod ne bi trebalo da bude ni previše ujedinjen ni previše razjedinjen, ako njegova kultura treba da procveta”, Eliot 1948. godine lucidno primećuje kako “preterano jedinstvo može biti posledica varvarizma i može dovesti do tiranije; preterana razjedinjenost može biti posledica dekadencije i takođe može dovesti do tiranije: bilo koje preterivanje će sprečiti dalji razvoj kulture”. Istu poentu, Eliot nijansira na drugom mestu ovako: “Zemlja unutar koje su podele predaleko otišle predstavlja opasnost sama za sebe; zemlja koja je isuviše jedinstvena – bilo prirodno bilo smišljeno, s poštenim namerama ili prevarom i ugnjetavanjem – pretnja je drugima. U Italiji i Nemačkoj smo videli da je jedinstvenost sa političko ekonomskim ciljevima, nametnuta silom i preneglo, imala koban uticaj na obe nacije”. Razume se, i ovaj autor smatra da se “prava mera jedinstva i raznolikosti ne može (se) odrediti za sve narode i za sva vremena” (Eliot, 1995: 51-62; kurziv J. K.).

3. S obzirom da o **ekonomskim** efektima centralizacije državne uprave postoje brojne kontroverze među teoretičarima, pa tako već pominjani Hejvud tvrdi kako “privredni razvoj i centralizacija uvek idu zajedno” (Hejvud, 2004: 305), a Eliot, s druge strane, primećuje da nagla i prisilna jedinstvenost proizvodi koban uticaj na naciju, u red uverljivih ekonomskih razloga za decentralizaciju svrstaćemo dva nalaza. Autor prvog je srpski ekonomista Ljubomir Madžar. U kontekstu analize integrativnih i dezintegrativnih procesa u zemljama Istočne Evrope, on konstatuje kako “odveć centralizovani sistemi imaju vrlo mali kapacitet za donošenje odluka – sve bitne i veliki broj nebitnih odluka donose se na malom broju tačaka, a posebno velikim brojem odluka opterećen je centar kao tačka koja dominira sveukupnim sistemom – pa su u situaciji da raspoložive resurse pomeraju sa izrazito malim brojem odluka”. Zato, imajući na umu iskustva real-socijalizma i drugih sistema kojima su strah i prinuda jedina kohezivna snaga, Madžar zaključuje: *Sistemi zasnovani na sili u današnjim uslovima sigurno nisu prilagođeni imperativima ekonomske delotvornosti, a najverovatnije je da sila nikada nije bila način brzog i efikasnog uvećavanja bogatstva naroda* (Madžar, 1998: 106, 112; kurziv J. K.).

Promišljajući iskustva prve decenije postkomunističke tranzicije i pitajući se: “Kuda idu reforme”, američki nobelovac Džozef Štiglic (*J. E. Stiglitz*) takođe upućuje na brojna nerazumevanja procesa reformi. Jedna takva velika greška, kao što je oligarhizacija društva i dezorganizacija ekonomije iza plašta tzv. depolitizacije (“navlačenje bele rukavice grabljivoj ruci”, bez zaštitne regulative u procesu brze privatizacije), sastoji se i od pogrešnog procenjivanja politike. Ako se složimo da je reč o neplaniranim konsekvencama tranzicije, onda izvor ove velike greške, po Štiglicu, leži u projektantskom zanemarivanju sposobnosti etabliranih interesnih grupa da iskoriste političke procese za realizaciju sebičnih strategija održanja i učvršćenja svojih, a ne narodnih (državnih) ekonomskih interesa. Iz tih razloga, da bi reforme bile politički održive, Štiglic insistira na *strategiji decentralizacije i kolektivnoj akciji*:

“Da se razumemo, da bi se društvo transformisalo nužna je neophodna kolektivna akcija... Neizbežno je da centralni nivo odigra značajnu ulogu, možda najefikasnije tako da će izgraditi okruženje u kome će procesi evolucije – uključujući eksperimentisanje na lokalnom nivou – najbolje moći da se odvijaju.

Stoga se Sveobuhvatan razvojni okvir (Comprehensive Development Framework - CDF) zalaže za uključivanje i učešće naroda. Suočen sa izborom između ‘nesavršenih’ spontanih reformi odozdo naviše i nametanja odozgo onoga što reformatori smatraju ‘uzornim’ institucijama, CDF se zalaže za korišćenje našeg znanja i iskustva u cilju usavršavanja pristupa transformaciji usmerenoj odozdo naviše” (Štiglic, 1999: 98-100; kurziv J. K.).

Dakle, na tragu navedenih i brojnih drugih argumenata u prilog teze o sve razudenijoj i snažnijoj interaktivnoj vezi između demokratizacije i decentralizacije, kao i u kontekstu Eliotove napomene kako se prava mera regionalističkog jedinstva raznolikosti ne može odrediti za sve narode i za sva vremena, stižemo do ključne preokupacije ovog oglada – do načela regionalizacije i inicijativa u okviru Saveta Evrope.

1.3 Evropski principi i dokumenti o regionalizaciji

Imajući na umu pitanje, s početka našeg teksta, o tome da li danas postoje jasno artikulisani i opšteprimenljivi evropski standardi decentralizacije i regionalizacije nacionalnih država, kazaćemo da ima više razloga za negativan, nego za pozitivan odgovor. Mali broj takvih, opšteprihvaćenih međunarodno-pravnih instrumenata samo je jedan od razloga za ovu konstataciju. Još bitniji razlog je da i postojeći dokumenti počivaju prevashodno na preporukama i smernicama za decentralizaciju i međuregionalnu (interteritorijalnu) saradnju, uključujući brojne mogućnosti nacionalnih država da relativizuju i minimalnu sumu usvojenih kriterijuma i principa.

S druge strane, u prethodnim odeljcima naše analize sasvim je dovoljno nagovešteno da je o standardima regionalizacije moguće govoriti u jednom razuđenijem, pravnički manje preciznom smislu. U kontekstu italijanskih i španskih iskustava, zatim, na primeru ekspanzivne recepcije principa subsidijarnosti, kao i argumentima za decentralizaciju, pokazali smo da je praksu evropskih zemalja, pre svega članica EU, moguće sublimirati u vidu čitavog korpusa ideja, vrednosti i inicijativa, sve do teorijskih konstrukcija idealno-tipskog modela regionalne države. Na tragu takvog poimanja standarda, moguće je danas govoriti o posve razgovetnom evropskom *pristupu*.

Ciljeve, sadržaje i instrumente evropskog rakursa formiralo je i formira kompleksno polje interaktivnog dejstva brojnih faktora. Neki od njih su: produbljavaње integracija unutar EU; veliko proširenje EU; uzlazni trendovi decentralizacije nacionalnih država; zatim, sve intenzivnija i razuđenija prekogranična regionalna (interteritorijalna) saradnja, uključujući i evroregionalizaciju, kao najvidljiviji rezultat svojevrsnog pokreta za regionalizam u okviru Saveta Evrope.

Sve to govori da je u cilju detaljnije spoznaje i prezentacije evropske logike decentralizacije, u polje analize ciljeva, sadržaja i domašaja regionalizacije neophodno uključiti niz relevantnih dokumenata, “rođenih” u širem političkom okruženju EU, u **Savetu Evrope**. To su, pre svih: Madridska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji (1980); Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (1985); Deklaracija o regionalizmu u Evropi (1996); Nacrt evropske povelje o regionalnoj samoupravi (1997), kao i deklaracije i izjave evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu (Helsinki, 2002; Budimpešta, 2005). Sadržaj svih ovih dokumenata pokazaće, pored ostalog, kakve su inicijative “odozdo”, kakva su raspoloženja “odozgo”, i sa kakvim modelima države, demokratije, socijalnih interakcija i međudržavnih integracija možemo računati u bliskoj budućnosti Evrope.

1.3.1 Madridska konvencija o prekograničnoj regionalnoj saradnji (1980)

Vraćajući se ključnim argumentacijskim uporištima za pozitivan ili negativan odgovor na pitanje (ne)postojanja standarda, u smislu konsekventnog, opšteprihvaćenog, opšteprimenljivog i opšte-obavezujućeg pravno-vezivnog tkiva, naglasićemo da najznačajniji momenat započinjanja specifične kodifikacije principa prekogranične saradnje regiona u liku tzv. mekog prava (*Soft Law*) predstavlja madridska **Okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti** (*European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, No. 106; 1980) i docnije donešene dodatne Pro-

tokole (*Additional Protocol*) o njenom sprovođenju (1995; 1998).⁶

Pomenutu konvenciju, usvojenu 21. maja 1980. godine, do sada je potpisalo i ratifikovalo preko 30 zemalja članica Saveta Evrope (SE). Preambulom dokumenta u prvi plan je stavljeno “postizanje većeg jedinstva između članica i unapređenje saradnje među njima”. Subjekti realizacije navedenog cilja, u ovom slučaju, nisu samo nacionalne države. Štaviše, u fokusu su “teritorijalne zajednice ili vlasti”, odnosno lokalni, kao i regionalni nivoi teritorijalnog organizovanja vlasti i samouprave, a uloga državnih vlasti sagledava se i određuje u funkciji garantovanja i unapređenja (“olakšavanja”, “ohrabrivanja” i “jačanja”) neposredne prekogranične saradnje subdržavnih (lokalnih i regionalnih) nivoa vlasti (Član 1; kao i Član 3; stav 1).

Prekogranična saradnja definisana je u smislu “dogovorene aktivnosti projektovane u cilju jačanja dobrosusedskih odnosa između teritorijalnih zajednica i vlasti u okviru nadležnosti dveju ili više Ugovornih strana i zaključenja svakog sporazuma i aranžmana neophodnog za ostvarenje tog cilja” (Član 2). Pozicija centralnih (državnih) nivoa vlasti zaštićena je tako što je izričito navedeno da će se prekogranična saradnja “... odvijati u okviru ovlašćenja lokalnih zajednica ili lokalnih vlasti kako je definisano domaćim zakonom” (Član 2).⁷ Sledstveno tome, u Dodatku Konvencije, predviđeni su modeli međudržavnih sporazuma, kao i okvirni sporazumi, statuti i ugovori o saradnji između teritorijalnih zajednica.

Od 14 modela međudržavnih sporazuma, samo dva modela (o unapređenju prekogranične saradnje i o regionalnom prekograničnom povezivanju) spada isključivo u nadležnost Država. Ostali međudržavni sporazumi “... samo utvrđuju pravni okvir za zaključenje sporazuma ili ugovora između teritorijalnih vlasti ili zajednica”. S druge strane, predviđeno je da 16 tipova regionalnih ugovora (okvirnih sporazuma, statuta, ugovora) reguliše pitanja iz sledećih sfera: osnivanja konsultantskih grupa; upravljanja prekograničnim lokalnim javnim poslovima; osnivanja privatnih pravnih prekograničnih asocijacija; nabavke robe ili usluga; formiranja organa prekogranične saradnje; ekonomske i društvene saradnje; prostornog planiranja; osnivanja i upravljanja prekograničnim parkovima; civilne zaštite i pomoći u slučaju katastrofa; saradnje škola i lokalnih zajednica; korišćenja zemljišta uz prekogranične reke; statutarnog regulisanja prekograničnog grupisanja sa statusom pravnog lica.

6 U *Agendi za razvoj dobre lokalne i regionalne samouprave*, usvojenoj na 14. zasedanju Evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu, u Budimpešti, 24-25 februara 2005, navodi se da je u toku rad na izradi trećeg Dodatnog protokola: “Nastaviti rad započet u Savetu Evrope sa namerom da se usvoji treći protokol Madridske prekogranične konvencije i, tako, regulišu euroregionalna saradnička grupisanja (ECG)”.

7 U tom smislu, u Član 3, stav 4. Konvencije još je precizniji: “Sporazumi i aranžmani će biti zaključeni uz dužno uvažavanje nadležnosti predviđenih internim zakonom svake Ugovorne strane u pogledu međunarodnih odnosa i opšte politike, kao i svih pravila kontrole ili nadzora kojim teritorijalne zajednice ili vlasti mogu podlegati”.

Belodano je da se sa stabilizacijom demokratije, produbljenjem i proširenjem evropskih integracionih procesa, kao i sa trendovima decentralizacije unutrašnjih uređenja vlasti, prvobitni tekst madridske konvencije pokazao nedostatnim, pa se problemi dominantne kontrole države i zavisnost čitavog procesa od dobre volje centralnih vlasti, limitiranje interregionalne saradnje na susedne, prekogranične teritorijalne zajednice, kao i druga otvorena pitanja, rešavaju dodatnim protokolima. U tom smislu, “želeći da interteritorijalnoj saradnji da međunarodni pravni okvir”, Dodatni Protokol br. 2, iz maja 1998. godine, omogućava da se termin “prekogranična saradnja” interpretira kao *interteritorijalna saradnja* i, na taj način, adekvatno označi legalno i legitimno partnerstvo među evropskim regijama (Preambula, kao i Član 5). Ključno ishodište takve saradnje, dakle, nije više samo geografsko-političko susedstvo. Reč je o komplementarnosti i podudarnosti interesa evropskih regija, bez obzira da li su susedne ili su, pak, smeštene u državama koje se ne graniče međusobno. Uz to, akcenat se postepeno prenosi na proširenje subjektiviteta teritorijalnih zajednica u procesima međuregionalne saradnje.

Sažeto, ovaj tip saradnje može se svesti na nekoliko osnovnih modaliteta: a) bilateralne sporazume država i partnerskih regiona; b) institucionalizaciju evro-regiona; c) saradnju u okviru multilateralnih državnih radnih tela u pograničnim područjima; d) transevropsku regionalnu saradnju koja, pored političko administrativnih tela regiona, u partnersku mrežu uključuje i poslovne subjekte – mala i srednja preduzeća (O tome: Skenderović-Ćuk, 2003: 195-196, kao i Skenderović-Ćuk, 2005: 13-15).

1.3.2 Evropska povelja o pograničnim i prekograničnim regionima (1981; 1995; 2004)

Zarad elementarne ilustracije ekspanzivnog procesa evroregionalizacije, osnažene madridskom konvencijom, ima smisla uputiti na **Evropsku povelju o pograničnim i prekograničnim regionima** (*European Charter for Border and Cross-Border Regions*).⁸ Ovaj dokument, usvojen u strukturama EUregije Nemačka/Holandija 1981. godine, zatim, 1995. od strane Euroregiona Pomerania (Poljska/Nemačka), uključujući i modifikaciju 2004., obraća se svim partnerima koji žele da učestvuju u projektu “Evrope regija”, odnosno “Evrope bez granica”. Ocenjujući tokove evropske istorije koji su, uspostavljanjem nacija-država, ispraznili prostor oko granica,⁹

8 *European Charter for Border and Cross-Border Regions* - Adopted on: 20 November 1981, EUREGIO, Germany/Netherlands (authors: Jens Gabbe, dr Viktor von Malchus); Amended on 1. December 1995, Szczecin, Euroregion Pomerania, Poland/Germany; Amended on 7. Oktober 2004, Szczecin, Euroregion Pomerania, Poland/Germany.

9 “Krećući se iz središta države prema granicama, ekonomija, transport i kultura su gubili na intenzitetu, a naseljenost je bivala sve ređa “; Evropska povelja o pograničnim i prekograničnim regionima (Autori: Jens Gabbe, Dr Viktor von Malchus), EUREGIO, Germany/Netherlands (1981); Szczecin, Euroregion Pomerania, Poland/Germany (1995);

tvorci ove povelje žele da “izleče ožiljke istorije” tako što će pogranične i prekogranične regije “funkcionisati kao mostovi i predstavljati standard... evropskog jedinstva” (Poglavlje II – Istorijska i politička pozadina). Naročito je u sticaju “tri različita, ali po sadržaju tesno povezana politička i ekonomska procesa” (a/ ukidanja granica unutar EU; b/ uspostavljanja intelektualnih, političkih, kulturnih i ekonomskih kontakata sa trećim zemljama; c/ demokratizacije postkomunističkih zemalja Centralne i Istočne Evrope i njihovog prijema u Savet Evrope), značajno obezbediti: 1) nov kvalitet granica; 2) jačanje ekonomskih, društvenih i kulturnih uslova u pograničnim regionima; 3) dovođenje u funkciju regiona kao pokretačke snage prekogranične saradnje; 4) peglanje šavova evropskog regionalnog razvoja; 5) uklanjanje ekonomskih i infrastrukturnih prepreka i neravnoteže.

S obzirom da “Evropu posebno karakteriše njena regionalna raznolikost, koja se treba smatrati prednošću”, u bitne uslove dalje izgradnje zajedničke evropske strukture i jačanja saradnje u svim oblastima, ne spadaju samo partnerstvo i supsidijarnost, već i činjenica da “sveobuhvatno i dosledno uvođenje ideja regionalizacije u ustave evropskih država takođe direktno pomaže prekograničnoj saradnji” (Poglavlje III – Ciljevi prekogranične saradnje u Evropi).

U Poglavlju IV, Evropska povelja o pograničnim i prekograničnim regionima, naglašava značaj sledećih mera: 1) Intenziviranje stalnog regionalnog prekograničnog razvoja i regionalne politike; 2) Unapređenje infrastrukture i ekonomije; 3) Poboljšanje prekogranične zaštite životne sredine i očuvanja prirode; 4) Rešavanja problema prekograničnog zaposlenja; 5) Unapređenje prekogranične saradnje u oblasti kulture; 6) Razvijanje prekogranične saradnje u skladu sa javnim pravom i uz samoinicijativu pograničnih regiona. Sve u svemu, očekuje se da evropski regioni, odnosno svekolika saradnja posredstvom prekograničnih mreža na regionalnom i lokalnom nivou postanu uzor ili *standard* za: a/ miroljubivu koegzistenciju ljudi uz poštovanje različitosti i manjina; b/ poštovanje principa partnerstva i supsidijarnosti; c/ aktivno učešće građana, političara, vlasti i društvenih grupa u prekograničnoj saradnji; d/ pomirenje, toleranciju i jednakost; e/ društvenu, kulturnu i ekonomsku saradnju i povezivanje do prekogranične integracije uz očuvanje suvereniteta država; f/ Evropu regija.

Najzad, imajući u vidu brojne razike među teritorijalnim zajednicama,¹⁰ kao i velika očekivanja od procesa demokratizacije, decentralizacije i evropskih integracija u 21. veku, završni pasus analizirane Povelje posebno naglašava neophodnost “zajedničkog pravca delovanja Evropske

10 “Razlike su posebno uočljive u sledećim oblastima: struktura i nadležnosti administrativnih nivoa; porez i socijalni zakoni; regionalno planiranje i zakoni koji se odnose na planiranje; zakoni o zaštiti životne sredine i odlaganju otpada; politike i sistemi transporta; opšti pogranični problemi i apsurdni; nerešene ekonomske i valutne razlike; neodgovarajuće investiranje u javne i socijalne službe zbog zakonskih i finansijskih barijera”; *Evropska povelja o pograničnim i prekograničnim regionima* (III - Ciljevi; 1981; 1995)

unije, Saveta Evrope, OEBS-a, nacionalnih vlada, regiona i lokalnih nivoa, kao i solidarnosti pograničnih i prekograničnih regiona” (Poglavlje V – Pogled na 21 vek).

1.3.3 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (1985)

Proces usaglašavanja ciljeva i sadržaja decentralizacije dobio je u Evropi značajan stimulans usvajanjem teksta **Evropske povelje o lokalnoj samoupravi** (*European Charter of Local Self-Government*, Council of Europe Convention No. 122, 15 October 1985). Zemlje članice Saveta Evrope pošle su od činjenice da je najneposrednije ostvarivanje demokratskog prava građana da učestvuju u vođenju javnih poslova moguće, pre svega, na lokalnom nivou, kao i od uverenja da “... samo lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima mogu da obezbede upravu koja će biti efikasna i bliska građanima”. To, zapravo, znači da “Evropa zasnovana na načelima demokratije i decentralizacije vlasti” zahteva ustavno-zakonsko garantovanje postojanja lokalnih vlasti sa visokim stepenom autonomije i odgovornosti. U tom smislu, saglasno principu supsidijarnosti, odredba Člana 4. Povelje kaže: *Javni poslovi će se, po pravilu, vršiti pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast, vodiće se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtevima efikasnosti i ekonomičnosti* (Tačka 3). Takođe, “prava poverena lokalnim vlastima će, po pravilu, biti puna i isključiva. Ona ne smeju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge - centralne ili regionalne vlasti osim u slučajevima predviđenim zakonom” (Tačka 4).

Budući da je raspolaganje adekvatnim putevima, načinima i resursima bitna pretpostavka odgovornosti, efikasnosti i ekonomičnosti lokalne autonomije, Povelja garantuje pravo na “odgovarajuće sopstvene izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlašćenja”. Uz to, precizira se da će “izvori finansiranja lokalnih vlasti... biti primereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav ili zakon” (Član 9, Tačka 1 i 2). Odredbom narednog člana utvrđuje se pravo lokalnih vlasti na udruživanje, kako unutar nacionalne države, tako i u međunarodnim razmerama. U tom smislu, pod uslovima propisanim zakonom, lokalne vlasti imaju pravo da sarađuju sa odgovarajućim vlastima drugih zemalja (Član 10, Tačka 3).

1.3.4 Deklaracija o regionalizmu u Evropi (1996)

Polazeći od konstatacije da su madridska konvencija o prekograničnoj saradnji i strazburška povelja o lokalnoj samoupravi dokumenti, koje možemo sa najmanje rizika nazvati evropskim merilom decentralizacije, načinićemo novi korak, pa ćemo u red relevantnih naznaka evropske logike i obrazaca regionalizma, svrstati i jedan dokument Skupštine evropskih regija (AER). Reč je o organizaciji koja deluje u okviru struktura Saveta Evrope i Kon-

gresa lokalnih i regionalnih vlasti (CLRAE), reprezentujući interese više od 300 evropskih regija i delujući u skladu sa sledećim programskim poentama: jačanje regionalnog razvoja, odgovornost i približavanje građanima.

Na zasedanju u Bazelu, decembra 1996. godine, ova skupština je usvojila **Deklaraciju o regionalizmu u Evropi** (*Declaration on Regionalism in Europe*, Assembly of European Regions, 1996) 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 opskrbljeno atributima političke samouprave. 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, sačinjena od direktno izabranih članova, kao i izvršno telo, politički odgovorno skupštini. Članovi skupštine i njenog izvršnog tela ne mogu biti podvrgnuti takvoj kontroli centralnih vlasti koja bi škodila slobodnom vršenju njihovih funkcija (Član 2); c) U saglasnosti sa principom decentralizacije i supsidijarnosti, vrši se ustavna podela moći između države i regija, pri čemu, region treba da ima odgovornost za sve funkcije sa prevladavajućom regionalnom dimenzijom. Tamo gde država spušta organizovanje i obavljanje upravne funkcije na regionalni nivo, ona istovremeno mora da obezbedi i odgovarajuće osoblje i finansijska sredstva (Član 3).

Za našu analizu biće vrlo korisna informacija da se u dodatku odredbe Člana 3 Deklaracije (paragraf 1) navode sledeći primeri postojećih regionalnih moći (upravljajčkih kapaciteta):

- regionalna ekonomska politika;
- regionalno planiranje, građevinarstvo i stambena politika;
- telekomunikacije i transportna infrastruktura;
- energija i ekologija;
- poljoprivreda i ribarstvo;
- obrazovanje na svim nivoima, univerziteti i istraživanja;
- kultura i mediji;
- javna zdravstvena zaštita;
- turizam, slobodno vreme i sport;
- policija i javni red.

1.3.5 Nacrt evropske povelje o regionalnoj samoupravi (1997)

Ohrabren dobrim prijemom Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u političkoj javnosti zemalja članica Saveta Evrope, tempom ratifikacije i implementiranja njenih principa u norme nacionalnih pravnih poredaka, zatim, međuregionalnom saradnjom na osnovama madridske kovencije, kao i inicijativama brojnih evropskih subjekata, uključujući i prethodno pomenutu Deklaraciju Skupštine evropskih regija, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti (CLRAE) usvojio je na svojoj četvrtoj sesiji, 1997. godine, **Nacrt evropske povelje o regionalnoj samoupravi** (*Draft European Charter of Regional Self-Government*, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 4th Session, Recommendation 34).

Bez obzira što su komparativni institucionalni aranžmani regionalističkog tipa vrlo raznorodni, i uz sve nužne ograde od bilo kakvog nametanja uniformnog modela, pomenuti nacrt predviđa regione kao ustavnu kategoriju, sa relevantnom sumom nadležnosti (izvornih i prenesenih). Zapažena je i vrlo važna pretpostavka nadležnosti u korist regiona, osim slučajeva iz sfere izričito navedenih nadležnosti države. Politička autonomija regiona potkrepljena je adekvatnom finansijskom autonomijom, te pravom komunikacije i učešća u radu odgovarajućih međunarodnih asocijacija. Uz to, princip supsidijarnosti nalaže i poštovanje lokalne autonomije od strane regiona, a u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

S obzirom da je, po prvi put u oficijelnim evropskim razmerama, ponuđena osnova za javno-pravnu *definiciju* regionalne samouprave – njenih principa, tipova i sfera nadležnosti, odnosa sa lokalnim vlastima, međuregionalnih i prekograničnih interakcija, učešća u poslovima države, participacije u evropskim i međunarodnim poslovima, institucionalne organizacije, finansija, uloge regiona u domaćem pravnom poretku, sudskog rešavanja konflikta kompetencija, te supervizije regionalnih instrumenata – za potrebe ovog teksta, kao najzanimljiviji segment, izdvojićemo određenje *principa regionalne samouprave*.

Tako se u odredbi Člana 3 (tačka 1) kaže da regionalna samouprava označava pravo i sposobnost najvećih subdržavnih teritorijalnih vlasti da imaju izabrana reprezentativna tela. Ova tela su administrativno pozicionirana između centralnih i lokalnih vlasti i imaju prava (prerogative), koja potiču od samoorganizovanja, ili, pak, od uobičajenog tipa povezanosti sa centralnim vlastima, da upravljaju na njihovu odgovornost i u interesu njihove populacije, kao i u suštinskoj podeli javnih poslova saglasno principu supsidijarnosti.

1.3.6 Stanovišta evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu (Helsinki, 2002; Budimpešta, 2005)

Višedecenijska praksa regionalizacije evropskih država, kao i multilateralne inicijative u okviru evropskih organizacija i institucija daju sve više empirijskog osnova da se u okviru Saveta Evrope, kao i u EU, profilise opšteprihvatljiv korpus koncepata i principa zajedničkih u svim realno egzistirajućim modelima regionalne samouprave. Da je to tačno, potvrđuje činjenica da se takav vid sinteze već odigrava u autoritativnim strukturama Saveta Evrope. Nedavno su nam upravo ministri evropskih država, odgovorni za lokalnu i regionalnu samoupravu, ponudili sumu takvih principa, ideja i preporuka u **Helsinškoj deklaraciji o regionalnoj samoupravi** (*Helsinki Declaration on Regional Self government*, Conference of European ministers responsible for local and regional self government, 13th Session, Helsinki, 27-28 June 2002).

Polazeći od toga da su danas u Evropi mnoge države u procesu reformisanja ili uvođenja regionalne samouprave, zatim, da postoji velika različitost sadržaja i formi regionalne autonomije, koje ishode iz različitih ustavnih tradicija, te socio-ekonomskih, kulturnih i geografskih okolnosti, specifičnih za svaku državu ponaosob, na 13 zasedanju Konferencije evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu (27-28 juna, 2002), svečano je objavljeno da je funkcionisanje demokratije osnova mira, stabilnosti, prosperiteta i razvoja. Uz to, navedeno je da uzlazni trend decentralizacije i devolucije vlasti širom Evrope doprinosi jačanju demokratije, kako u zemljama sa dugom demokratskom tradicijom, tako i u novim demokratijama starim tek nešto više od decenije.

Deklaracija, zatim, manifestuje zajedničku procenu da ekonomski rast, održivi razvoj, kvalitetni javni servis i puna demokratska participacija mogu biti mnogo efektivniji pod uslovom da vladavinske institucije nisu potpuno centralizovane. U tom smislu, naglašava se i da, tamo gde postoji, regionalna autonomija predstavlja segment demokratskog upravljanja, te da će Savet Evrope i dalje promovisati razmenu dobrih praksi između država članica. Pritom će se “respektovati suverenitet, identitet i sloboda država da, prilagođavajući se zajedničkim principima, same odrede svoju unutrašnju organizaciju”. Štaviše, nespornom se proglašava činjenica da “svaka država ima pravo da odluči da li će ili neće ustanoviti regionalne vlasti”. Sledstveno tome, državama se prepušta stepen izbora u uspostavljanju specifičnih odlika njihovog sistema regionalne samouprave. Deklaracijom se, takođe, preporučuje Komitetu ministara da osnaži aktivnosti u okviru Saveta Evrope, odnosno da se u okrilju nadzornog Komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR) pripreme nacrti različitih pravnih instrumenata.

Za podlogu realizacije navedenih ciljeva, uzet je u Helsinkiju već ponuđen sumar zajedničkih koncepata i principa regionalne samouprave. Ukazaćemo podrobnije na njihovu sadržinu ne samo zbog toga što su potvrđeni

dokumentima naredne, 14 sesije Konferencije evropskih ministara, održane u Budimpešti 24-25 februara 2005. godine, već i zbog toga što se, sada, pred nama nalazi jedna konsekvantno formulirana platforma za izradu budućeg evropskog pravnog standarda regionalne autonomije.

Dakle, Komitet za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR) identifikovao je **srž koncepta i principa regionalizacije** na ovaj način:

- **Regionalne vlasti:** Regionalne vlasti su teritorijalne vlasti između centralnih organa vlasti i lokalnih vlasti. To ne znači da je obavezno postojanje hijerarhijskih relacija između regionalnih i lokalnih vlasti.
- **Regionalna samouprava** označava legalne nadležnosti i mandate regionalnih vlasti da, u okvirima ustava i zakona, regulišu i upravljaju podelom javnih poslova u okviru sopstvenih odgovornosti i u interesu regionalne populacije, saglasno sa principom subsidiarnosti.
- Tamo gde regionalne vlasti postoje, princip regionalne samouprave će biti priznat na podesan način od strane domaćeg zakonodavstva i/ili od strane ustava.

A, kad su posredi **zajednički principi**, CDLR nam nudi sledeće:

1. **Regionalne kompetencije:** Regionalne nadležnosti su definisane ustavom, statutom regiona ili nacionalnim zakonom. Unutar ustavno-zakonskih okvira, regionalne vlasti imaju punu diskreciju u realizaciji svojih inicijativa koje se tiču svih stvari koje nisu isključene iz njihove nadležnosti ili prenete na drugi nivo vlasti.

Priroda regionalnih odluka: Regionalne vlasti imaju moći donošenja odluka i upravljanja u domenu svojih ovlašćenja. Te moći će biti usklađene i implementirane u politike specifične za region. Moć odlučivanja može da uključuje pravo na donošenje zakona.

Mogućnost delegiranja nadležnosti: Za specifične ciljeve i u okviru zakonskih mogućnosti, nadležnosti mogu biti dodeljene regionalnim vlastima od strane drugih javnih vlasti. U tom slučaju, moraju se obezbediti i adekvatni (finansijski) uslovi za ostvarenje prenešenih poslova.

2. **Relacije sa drugim sub-nacionalnim teritorijalnim vlastima:** Međusobni odnosi (partnerstvo) regionalnih vlasti sa drugim sub-državnim teritorijalnim vlastima biće regulisani u skladu sa evropskim principima lokalne samouprave, regionalne samouprave, odnosno u skladu sa principom subsidiarnosti.

3. **Učestvovanje u procesu donošenja državnih odluka:** Regionalne vlasti će biti uključene u donošenje odluka na nacionalnom (državnom) nivou kada se takvim odlukama dotiču njihove nadležnosti i suštinski interesi, odnosno zalazi u polje regionalne samouprave.
Karakter uključenja regionalnih vlasti u nacionalno odlučivanje: Ovo uključenje se obezbeđuje učešćem u radu državnih predstavničkih tela i kroz konsultacije i pregovore između državnih i regionalnih organa vlasti. Kad god je pogodno, regionalne vlasti i/ili njihova reprezentativna tela će biti zastupljeni ili konsultovani u procedurama koje se odnose na međunarodne pregovore države, kao i na implementaciju međunarodnih sporazuma koji se tiču nadležnosti ili obima regionalne samouprave.
4. **Kontrola regionalnih vlasti od strane države:** Supervizija od strane centralnih vlasti znači ispitivanje zakonitosti rada regionalnih vlasti. Više od toga, kao što je ispitivanje celishodnosti odluka regionalne samouprave, predviđa se kao mogućnost prilikom kontrole ostvarivanja delegiranih nadležnosti. Takođe, kad je u pitanju administrativna kontrola regionalnih vlasti, ona je legalna samo kada se odnosi na slučajeve predviđene ustavom i zakonima, kada se vrši ex post facto i kada su mere koje se preduzimaju proporcionalne važnosti interesa koji se nameravaju zaštititi.
5. **Zaštita regionalne samouprave:** Regionalne vlasti mogu biti predviđene ustavom ili ustanovljene zakonom. Postojanje regiona, jednom ustanovljenih, garantovano je ustavom i/ili zakonom. Ono može biti ukinuto samo posredstvom amandmana na ustav i zakon, u istoj proceduri kao i kod ustanovljenja regiona. Regionalne vlasti imaju pravo na sudsku zaštitu zarad obezbeđenja slobodnog vršenja svojih ovlašćenja i poštovanja principa regionalne samouprave kako je to uređeno domaćim pravom. Najzad, granice regiona ne mogu biti menjane bez prethodnog konsultovanja regiona. Ove konsultacije mogu da uključe i referendumsko izjašnjavaње u regionu.
6. **Prava regiona na udruživanje i druge forme saradnje:** U skladu sa sopstvenim kompetencijama i u legalnim (zakonskim) okvirima, regionalne vlasti imaju pravo na uključivanje u asocijacije i druge vidove međuregionalne saradnje. One, takođe, mogu biti članovi međunarodnih organizacija regionalnih vlasti.
7. **Spoljašnji odnosi:** U meri u kojoj to nacionalno i evropsko pravo dozvoljavaju, regionalne vlasti će moći da se uključe ili da budu predstavljene u nacionalnim institucijama i telima ustanovljenim sa svrhom saradnje sa evropskim institucijama. Regionalne

vlasti mogu saradivati sa teritorijalnim vlastima drugih država, u okviru svojih nadležnosti, i u saglasnosti sa domaćim zakonom, međunarodnim obavezama i spoljnom politikom države.

8. ***Samoorganizovanje***: Tamo gde ustav i/ili zakon garantuju pravo regiona na odlučivanje o unutrašnjoj organizaciji, uključujući statute i regionalne institucije, to pravo će biti definisano u najširem mogućem smislu.
9. ***Regionalne institucije***: U sklopu regionalnih vlasti, prevashodno je predviđeno postojanje predstavničke skupštine. Tamo gde se izvršne funkcije ne vrše direktno od strane reprezentativnog tela (skupštine), one će biti poverene odgovornoj ličnosti ili telu, u saglasnosti sa zakonskim propozicijama i procedurama. Tamo gde je izvršno telo direktno izabrano od strane stanovništva, ono nije obavezno odgovorno reprezentativnoj skupštini iako će uvažavati njene odluke.
Način izbora: Regionalne skupštine će biti direktno birane posredstvom slobodnih i tajnih izbora, baziranih na opštem pravu glasa, ili, će biti indirektno izabrane i komponovane uključivanjem izabranih predstavnika lokalne samouprave.
Finansiranje aktivnosti: Izvršavanje funkcija regionalnih institucija biće omogućeno odgovarajućim finansijskim sredstvima.
Sankcije: Tamo gde su sankcije protiv izabranih regionalnih predstavničkih tela moguće, one moraju biti utemeljene na zakonu. Zatim, moraju biti proporcionalne važnosti interesa koji žele da zaštite, kao što moraju biti podložne sudskoj reviziji. Suspenzija i raspuštanje izabranih regionalnih tela mogu biti predviđeni samo u izuzetnim slučajevima.
10. ***Regionalna administracija***: Regionalne vlasti će imati sopstvene resurse, administraciju i osoblje. U zakonskom okviru, regionalne vlasti će slobodno određivati interne strukture svog upravnog sistema i svojih institucija. Regionalna javna uprava će biti u saglasnosti sa opštim principima javnog servisa, koji angažuje visokokvalitetno osoblje na osnovu sposobnosti i kompetentnosti, sa adekvatnim šansama za dalje osposobljavanje i napredak u karijeri.
11. ***Finansijski resursi***: Regionalne vlasti će imati na raspolaganju resurse, srazmerne njihovim nadležnostima i odgovornostima i dovoljne da se one efektivno sprovedu. Za realizaciju svojih ovlašćenja, regionalne vlasti će slobodno raspolagati svojim sredstvima, kao što su regionalni porezi, udeo u državnim porezima, udeo u državnim fondovima bez uslovljavanja od strane države, kao i drugim sredstvima predviđenim zakonom.

12. Finansijsko ujednačavanje i transferi: Zaštita finansijski slabijih regionalnih vlasti biće obezbeđena ujednačavanjem procedura ili ekvivalentnih mera kojima će se korigovati efekti nejednake distribucije potencijalnih izvora finansiranja i finansijskih opterećenja koja moraju da izdržavaju. Finansijskim transferima ka regionalnim vlastima upravljajući se na osnovu unapred utvrđenih pravila, baziranih na objektivnim kriterijumima, saglasnim regionalnim nadležnostima. Koliko god je moguće, subvencije regionalnim vlastima neće biti namenjene za finansiranje specifičnih projekata. Ovi transferi neće moći da ograniče suštinsku slobodu regionalnih vlasti da kreiraju politiku sprovođenja sopstvenih nadležnosti. Najzad, za svrhe pozajmljivanja zarad kapitalnog investiranja, regionalne vlasti će imati pristup tržištu kapitala u granicama utvrđenim zakonom.

Budimpeštansko, 14. zasedanje konferencije evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu, 24-25 februara, 2005. godine, potvrdilo je značaj izloženih principa. Raspravljajući o izazovima i prioritetima za evropske države i za Savet Evrope na polju lokalne i regionalne demokratije, ministri evropskih država, članica SE, suočili su se sa problemima globalizacije, promene uloge države, deficita demokratije i, u tom kontekstu, sa potrebom formulisanja novih strategija i programa. Zajedno sa unapređenjem lokalne demokratije, građanske participacije i borbe protiv korupcije, rečeno je da decentralizacija i subsidijarnost moraju biti podignuti u rang visokih prioriteta. Drugim rečima, identifikovani su izazovi unutar sledećih oblasti: 1/ demokratskog građanstva i participacije na lokalnom i regionalnom nivou; 2/ pravnog okvira i institucionalne strukture lokalnih i regionalnih vlasti; 3/ lokalnih i regionalnih finansija; 4/ vođstva i upravljačkih kapaciteta lokalnih i regionalnih vlasti; 5/ javne etike na lokalnom i regionalnom nivou; 6/ prekogranične i interteritorijalne saradnje teritorijalnih zajednica i vlasti.

Debata o svemu navedenom, rezultirala je **Izjavom ministarske konferencije o regionalnoj samoupravi** (*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), iz koje izdvajamo, za našu temu, nekoliko vrlo relevantnih mesta:

- Konstatovano je da nacrti pravnih instrumenata o regionalnoj samoupravi trenutno nemaju potreban stepen političke podrške za usvajanje;
- Potvrđen je značaj Helsinške deklaracije, usvojene na 13. sesiji Ministarske konferencije (2002). Rečeno je da Deklaracija

- naglašava važnost regionalne samouprave za demokratska društva i dobru upravu, što je moguće bližu građanima;
- Naglašeno je, takođe, da reafirmacija regionalne samouprave, kao i drugih nivoa vlasti, mora poštovati demokratske principe organizacije i delovanja;
 - Shodno tome, podseća se na specifične principe, potvrđene Helsinškom deklaracijom, i preporučuje se da Kongres lokalnih i regionalnih vlasti nadgleda razvoj na planu regionalne samouprave širom kontinenta.

1.4 Umesto zaključka - sedam ocena o aktuelnim preobražajima države u Evropi

Sažimajući izloženo, poći ćemo od konstatacije da se u mozaiku savremenih lica i naličja države uočavaju evidentne promene u odnosu na prethodne cikluse razvoja evropske i svetske državnosti.¹¹ Menjaju se i ciljevi i zadaci države. Sledstveno tome, očite su promene i u akcentima tzv. opravdanja države. U interakciji sa sve složenijim i zahtevnijim društvenim okruženjem struktura državnog aparata je, u odnosu na stanje s početka 20 veka, mnogo robusnija i kompleksnija.¹² S druge strane, budući da je država najbolja i najefikasnija kad se njena prisila u svakodnevnicu najmanje oseća, informatička revolucija, medijski inženjering i “ugovorna vlast” (partnerstvo javnog i privatnog sektora; novi javni menadžment)¹³ omogućili su da se niz do juče neodvojivih poslova od tradicionalnog sektora državne vladavine (*government*) postepeno transformiše u znatno sofisticiraniju delatnost upravljanja (*governance; administration*).

Reč je, dakle, o nečemu što je pre čitavog veka lucidno uočio francuski pravnik Leon Digi (*L. Duguit*), kada je opisao proces transformacije hijerarhijskog monopola moći klasične državne uprave u demokratski kontrolisan sistem javne službe (servisa građanskih interesa). “*Upravljači i službenici nisu više gospodari koji podanicima nameću suverenu vlast, imperium. Oni nisu više organi kolektivne ličnosti koja zapoveda. Oni samo upravljaju poslovima zajednice*”, zabeležio je ovaj čuveni francuski pravnik. Dakako, budući da je bio svestan opasnosti po demokratiju, koje je sobom donosilo širenje društvenog područja pod direktnom ili indirektnom državnom regulacijom i upravom, Digi je uočio šansu za dobru upravu (*good governance*) i u uslovima

11 O ciklusima razvoja državnosti (koncentracije i dekoncentracije vlasti) vidi: E. Pusić, *Država i državna uprava*, Pravni fakultet, Zagreb, 1999, 289-309; 352-361.

12 “U tom je smislu uprava, kao sustav u interakciji s okolinom, podvrgnuta zakonu neophodne raznovrsnosti... Ako želi djelovati na okolinu, uprava mora svojom vlastitom složenošću odražavati složenost svoje relevantne okoline na koju želi djelovati”; E. Pusić, Isto, str. 403.

13 Vidi o tome: R. Hague, M. Harrop, Sh. Breslin, *Komparativna vladavina i politika*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2001, str. 366-371.

povećanja broja i moći javnih službi. Tu šansu on je nazvao “... *jednim vrlo značajnim pokretom, koji je jedna od karakteristika razvoja javnog prava, a to je decentralistički pokret*” (Digi, 1997: 49-50; kurziv J. K.).¹⁴

Činjenica da se, nakon Digijeve studije o preobražajima države i javnog prava, u Evropi ipak dogodio reverzibilni proces megakoncentracije vlasti u totalitarnoj državi, “opijenoj” idejom suvereniteta aparata gospodarenja u ime nacije ili klase (Hitlerov Rajh i Staljinovi sovjeti), te da je u demokratskoj Evropi i “državi blagostanja” tek poslednju trećinu prošlog veka obeležilo revitalizovanje decentralističkog pokreta, kao alternative krizi klasičnog suvereniteta nacionalne države i posustale demokratije, nalaže nam da i kad su u fokusu pažnje aktuelni preobražaji države, uključujući i predviđanje inače teško predvidive budućnosti Evrope, budemo oprezniji u prosuđivanju mesta i uloge regionalizacije, kao i u optimističkim procenama perspektiva Evrope regija.

Tragom analiziranih dokumenata i autorskih ideja, izložićemo, u tom smislu, nekoliko ocena opštijeg karaktera:

1. Država je u prošlom veku definitivno postala *sveprisutni akter* autoritativne alokacije vrednosti i regulacije kompleksnih interakcija svih čestica masovnog društva. Bez obzira na izmenjena stanja vlasti, globalizacijske trendove prenosa moći sa aparata nacionalnih država na regionalne i svetske organizacije, sve rašireniju liberalno-demokratsku konstitucionalizaciju politike, pluralizaciju društava, rastući uticaj medija, javnosti i civilnog društva uopšte..., nacionalna država ostaje primarni institucionalno-organizacioni okvir i oblik prinudnog obezbeđivanja poretka vlasti i pravila društvene igre. Istovremeno, reč je i o civilizacijskom garantu i formi efektivne zaštite neotuđivih civilnih prava na život, slobodu i imovinu, kao i svih drugih generacija ljudskih prava – političkih, socijalno-ekonomskih i ekoloških (O tome: Held, 1997: 86-88; kao i Komšić, 2000, 74-77).

2. Drugu stranu izložene činjenice da se “etatizovano društvo ne može zamisliti bez nekoga, koji zapoveda” (T. Živanović),¹⁵ poentiraju savremeni autori kada govore o promeni “filozofije države” i *napuštanju komandne kontrole* u korist upravljanja kao dogovaranja i pregovaranja. U tom smislu, sve aktuelniji su na teorijskoj sceni koncepti “prazne države”, “pregovaračke države”, “države javnog servisa” i slično (O tome: Hejvud, 2004: 193-198; Dal, 1994: 93-108; Pusić, 1999: 427-451; Cirn, 2003: 253-282, Ofe, 1999: 95-107; kao i Komšić, 2006: 60-76). Sve u svemu, da je sa promenom realnih struktura i metoda državnog upravljanja “pređen Rubikon” i u sistemu uverenja i razumevanja “monopola legitimne fizičke prinude” (M. Veber), svedoči i činjenica da šmitovska (C. Schmitt) logika vladavine (prema kojoj bi posedovanje suverenog prava proglašavanje spoljnih i unutrašnjih

¹⁴ Digi govori o sledećim vrstama decentralizacije: 1) teritorijalna; 2) imovinska; 3) stvaranje autonomnih javnih službi; 4) koncesije; L. Digi, *Preobražaji javnog prava*, Plato, Beograd, 1997, str. 50.

¹⁵ Iz predgovora Tome Živanovića knjizi Leona Digija, *Preobražaji javnog prava*, op. cit., str 7.

neprijatelja, kao i prava na rat, bilo sasvim dovoljno za egzistenciju jedinstvene države),¹⁶ ni približno nije atraktivna kao što je to bilo tridesetih godina prošlog veka, ili, pak, u poslednjoj deceniji dvadesetog veka, u fazi ratno-nacionalističke tranzicije na prostorima bivše Jugoslavije. Pored ostalog, to znači da je danas neuporedivo manje teoretičara, ili, političara, koji bi rizikovali da žrtvuju neophodni imidž demokrate i opredele se za otvoreno veličanje države u maniru Musolinijeve apoteoze korporativne države, ili, pak slično Hitlerovoj averziji prema parlamentarnoj demokratiji, pacifizmu i federalizmu. Na tragu Habermasovih razmišljanja, Klaus Ofe (*C. Offe*) takvu situaciju opisuje sledećim rečima: *svaki pokušaj da se nešto postigne tradicionalnim sredstvima državne intervencije (je) u osnovi nepodesan, u najboljem slučaju beskorisan, a ponekad čak i kontraproduktivan pristup* (O tome: Ofe, 1999: 99).

3. Sintetizujući stanje savremene državnosti, Hejvud polazi od konstatacije kako se država danas suočava sa nizom *pretnji*. Među njima su najznačajnije: a) globalizacija b) povlačenje države i prenošenje njenih ovašćenja na privatne ustanove i c) decentralizacija i prebacivanje odgovornosti sa državnih institucija na regionalna, provincijska i lokalna tela. Ukazujemo na ovu autorsku ocenu i zbog toga što je povezana sa konstatacijom o stvaranju “obrasca upravljanja na više nivoa, koji uključuje lokalna, državna i naddržavna tela, što je teško pomiriti sa tradicionalnim shvatanjem države”. Štaviše, Hejvud piše kako su “u svom najizraženijem obliku, centrifugalni pritisci izazvali (su) preoblikovanje državne moći ili propast same države”, ilustrujući to primerima mirnog razlaza u Čehoslovačkoj i nasilnog raspada države u Jugoslaviji (Hejvud, 2004: 196-198).

Nešto drugačije postavljajući pitanje države i njene funkcionalnosti, naše stanovište je da decentralizacija i regionalizacija ne spadaju u korpus načelnih pretnji savremenoj državi. Naprotiv. Verujemo da smo prethodnim analizama evolucije političkih sistema jednog broja evropskih država, kao i standarda Saveta Evrope i EU, pokazali kako je regionalizacija bila jedan od ključnih faktora koji su, u nekim slučajevima, doprineli očuvanju države u obe njene osnovne funkcije (demokratske legitimnosti i upravljačke efikasnosti). Tome se može pridružiti i ocena da je decentralizacija u svim državama EU manje-više shvaćena kao interaktivno polje i poluga “demokratizacije odozdo”.

Evropske države su, dakle, značajno odmakle u procesu *decentralističkog prevladavanja krize* tradicionalnog hijerarhijskog monopola moći. Kao lokus (izvor, garant i rezultat) tog monopola, država se pri kraju druge trećine prošlog veka pokazala ujedno i malom i velikom za efektivnu reg-

16 “Država kao merodavno političko jedinstvo koncentrisala je kod sebe ogromno ovlašćenje: da vodi rat i time otvoreno raspolaze životom ljudi... Nužnost smirenja u okviru države vodi u kritičnim situacijama ka tome da država kao političko jedinstvo, sve dok postoji, samovoljno određuje i ‘unutrašnjeg neprijatelja’”; K. Šmit, “Pojam političkoga”, U: *Karl Šmiti njegovi kritičari*, ur. Slobodan Samaržić, Filip Višnjić, Beograd, 2001, str. 31.

ulaciju i upravljanje nekim ključnim elementima sve raznovrsnije i gušće društvene supstance. Pokazala se, zapravo, neadekvatno ustrojenom i bez dovoljno kapaciteta za optimalno ostvarivanje enormno složenih zadataka zaštite i društvene *dobrobiti*.

U takvoj situaciji, život je uveo niz novih “igrača”u “igru upravljanja”. Slobodna utakmica sve brojnijih legitimnih interesa i procedure njihove integracije (dijalektika konflikta, kontrole i saradnje) sada se odvija na terenima tri institucionalne “lige” na: a) na subdržavnom (lokalnom i regionalnom) nivou; b) centralnom (nacionalnom) i c) naddržavnom (regionalnom i globalnom) nivou.

4. *Motivi evropske integracije* bili su: 1) želja za novom samospoznajom i osećanjem zajedništva nakon nacionalističkih stranputica; 2) želja za sigurnošću i mirom; 3) želja za slobodom i mobilnošću; 4) nada u privredno blagostanje i 5) očekivanje zajedničke moći (Vajdenfeld, 2003: 10-11). Na tom tragu, počev od pedesetih godina prošlog veka, u deklarisanje *ciljeve* formiranja Evropske zajednice spadaju: 1) *bezbednost*; 2) *mir*; 3) *sloboda* i 4) *blagostanje*. Osamdesetih godina, ovaj vrednosni “ram za sliku” Evrope dopunjava se sledećim pojmovima: 5) *demokratija* i 6) *politička stabilnost*. A, kad je reč o aktuelnim dimenzijama evropskih prioriteta i kriterijumima za pridruživanje novih članica, jedan autor (*Jozef Janin*) kaže da se *efikasnost, transparentnost* i *demokratija* danas “... svrstavaju u *benchmarks* (repere - prim J. K.) evropskog političkog procesa” (Vajdenfeld, Vesels, 2003: 356-358).

Najzad, kad je reč o oficijelnom određenju ciljeva i vrednosti političke unije, premda neratifikovan, tekst *Ustava Evropske unije*¹⁷ predstavlja relevantnu indikaciju preovlađujućih raspoloženja evropske političke klase. Na tragu takvih vrednosti, kao što su: poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, ravnopravnosti, vladavine prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina, zatim, pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između žena i muškaraca (Član I, tačka 2),¹⁸ nalazi se i već pomenuta odredba o subsidiarnosti i srazmernosti. Pored ostalog, radi se o potvrdi svesti o *značaju svih nivoa vlasti i neophodnosti protivteže mehanizmima preliivanja ili preteranog opterećivanja centralnog stupnja vlasti*. Koliki značaj se pridaje regionalnom aspektu savremene evropske politike još konkretnije svedoči prezentovan podatak da, pored carinske unije, poljoprivredne politike, zajedničkog tržišta, monetarne unije i politike konkurencije, *regionalna politika* spada u red najvažnijih zajedničkih politika EU, kao i to da su Kohezivni i Strukturni fond, preko kojih se ova politika realizuje, dostigli 2005. godine više od trećine (36%) ukupnih sredstava Unije.

17 Ustav EU je dugo pripreman u strukturama EU. Usvojen je 18. juna 2004, a potpisan od strane šefova država i vlada svih članica EU, 29. oktobra 2004. u Rimu. Ali, nakon neuspešnih referenduma u Francuskoj i Holandiji, nije ratifikovan od strane svih država članica u predviđenom roku, do prvog novembra 2006, tako da nije ni stupio na snagu.

18 A. Fira Ed., *Ustav Evropske unije*, FABUS, Novi Sad, 2005, str. 28

5. Izložene činjenice navode neke autore, a posebno regionalne političare, da zaključče kako je *Evropa regiona* najverovatnije lice bliske budućnosti za koju treba da se pripreme i nacionalne države i nadnacionalne institucije EU. Da nečega ima u tim konstatacijama potvrđuje i to da su regioni od sredine osamdesetih godina "... prošli kroz vidljivu promenu od 'objekta evropske politike' do angažovanih aktera s pravom saodlučivanja o evropskim pitanjima" (Vajdenfeld, Vesels, 2003: 87). Teorijski korelat takve penetracije regiona u evropske tokove odlučivanja, uključujući Komiteta regiona, kao i zalaganja za trostepenim federativnim razvojem EU sa samostalnim regionima, jesu ideje o federalnoj EU i vladavini s one strane nacionalne države u dinamičkom *multi-level* sistemu, u kome su akteri svi politički nivoi i društvene grupe (O tome: Vajdenfeld, Vesels, 2003: 332-337; kao i Cirm, 2003: 123-282).

Ovakvi tokovi razmišljanja doimaju se, ipak, kao neka vrsta preterivanja i previđanja činjenice da moć uživena u državi (Dirkem) poslovno radi u prilog inercije postojećeg. Na primeru finansija, Eugen Pusić bi rekao da "... *otpor promjenama motiviran je ovdje egzistencijalnim interesima članova državnog političkog i upravnog aparata, te posebnim interesima određenih skupina u odnosu na državno djelovanje... A taj je otpor, obzirom na položaj takvih interesenata u sistemu, na iskustvo i na umješnost članova ove skupine (iskusnih profesionalaca u upravnom i političkom sistemu - prim J. K.) izvanredno teško savladati*" (Pusić, 1999: 356; kurziv J. K.).

6. Da su tačni ovi zaključci potvrđuje nam *odsustvo* jedne teorijski i, što je još važnije, politički *opšteprihvatljive definicije "regiona"*, kako u strukturama EU, tako i u Savetu Evrope. Ova najšira organizacija evropskih država ponudila je Nacrtom evropske povelje o regionalnoj samoupravi jednu takvu definiciju u miljeu relativno konzistentno razrađenih političko-pravnih načela. Međutim, dugovečnost ove pripreme faze u nastanku jednog dokumenta koji, da stvar bude još razvodnjenija, samo pripada korpusu "mekih" pravnih normi, svedoči o maloj verovatnoći da će Evropa regija i trostepeni nivo odlučivanja zameniti Evropu nacija. U tom smislu, postojeću praksu intergovernmentalizma i njemu primerenu ključnu ulogu nacionalnih država u dvostepenom sistemu odlučivanja u EU, ilustruje i *Izjava ministarske konferencije o regionalnoj samoupravi* (Budimpešta, 24-25 Februar 2005). Njome je konstatovano da nacrti pravnih instrumenata o regionalnoj samoupravi trenutno nemaju potreban stepen političke podrške za usvajanje. Stav da "svaka država ima pravo da odluči da li će ili neće ustanoviti regionalne vlasti" rečito govori "ko je gazda u kući".

7. Ipak, ministarski zaključci iz Helsinkija i Budimpešte 2002. i 2005. godine potvrdili su *trend*. Pokazali su da se razmišljanje političkih klasa nacionalnih država donekle menja. Ima razloga, zato, i da budemo zadovoljni. Ocenom ministara svih evropskih država da ekonomski rast, održivi razvoj, kvalitetni javni servis i puna demokratska participacija mogu biti mnogo

efektivniji pod uslovom da vladavinske institucije nisu potpuno centralizovane, priznato je interaktivno dejstvo decentralizacije i demokratizacije.

Kako bilo, konture relativno konzistentnog seta principa regionalizacije evropskih država sad su već raspoznatljive. Samim svojim postojanjem na dnevnom redu evropske politike obavezujuće političke delatnike na praktično određenje za ili protiv, i to u uslovima evidentne nepopularnosti osporavanja vertikalne razdeobe moći. A, budući da je, tamo gde postoji, regionalna autonomija segment demokratskog upravljanja, građanima Evrope, kojima je stalo do “demokratije odozdo” i sopstvenog subjektiviranja u poslovima zajednice, preostaje da istrajno rade na afirmaciji regionalističke alternative na unutardržavnom i nadnacionalnom planu.

Ne treba sumnjati u sinergetsko dejstvo pokreta za decentralizaciju nacionalnih država, razmene dobrih praksi između država i regija, kao i u sve intenzivnije prekogranične, interteritorijalne saradnje lokalnih i regionalnih vlasti i zajednica.

Mislimo globalno – delujmo regionalno!

1.5 Literatura

1. Arent, Hana (*Arendt, Hannah*). 1991. *O revoluciji*, Beograd: Filip Višnjić.
2. Berlin, Isaija (*Berlin, Isaiah*). 1992. *Četiri ogleda o slobodi*, Beograd: Filip Višnjić.
3. Bobio, Norberto (*Bobbio, Norberto*). 1990. *Budućnost demokratije*, Beograd: Filip Višnjić.
4. Cirn, Mihael (*Zurn, Michael*). 2003: *Upravljanje sa one strane nacionalne države*, Beograd: Filip Višnjić.
5. Čalić, Eduard, 1985. *Hitler bez maske*, Pula: Istarska naklada.
6. Dal, Robert (*Dahl, Robert*) 1994. *Dileme pluralističke demokratije*, Beograd: BIGZ.
7. Dal, Robert (*Dahl, Robert*). 1995/96. "Demokratija i ljudska prava u različitim uslovima razvoja", U: *Politike ljudskih prava*, No 3-4 /1995-1-2/1996. Ed. Obrad Savić, Beograd: Beogradski krug.
8. Dal, Robert (*Dahl, Robert*). 1997. *Poliarhija*, Beograd: Filip Višnjić.
9. Dal, Robert (*Dahl, Robert*). 1999. *Demokratija i njeni kritičari*, Podgorica: CID.
10. Damjanović, Mijat. Ed. 2001. *Lokalna demokratija – stanje i perspektive*, Beograd: Magna Agenda.
11. Damjanović Mijat, Đorđević Snežana Eds. 1995. *Izazovi modernoj upravi i upravljanju*, Beograd: TIMIT.
12. Digi, Leon (*Duguít, Leon*). 1997. *Preobražaji javnog prava*, Beograd: Plato.
13. Eliot, Tomas (*Eliot, S. Thomas*). 1995. *Ka definiciji kulture*, Niš: Prosveta.
14. Flajner, Tomas (*Fleiner, Thomas*). 1996. *Ljudska prava i ljudsko dostojanstvo*, Beograd-Valjevo: Gutenbergova galaksija.
15. Fridrih, J. Karl (*Friedrich, J. Carl*). 1996. *Konstitucionalizam*, Podgorica: CID.
16. Gidens, Entoni (*Giddens, Anthony*). 2003. *Sociologija*, Beograd: Ekonomski fakultet.
17. Habermas, Jirgen (*Habermas, Joergen*). 1983. "Konzervativizam i kapitalistička kriza", U: *Marksizam u svetu*, br. – 4-5, M. Nikolić Ur., Beograd: NIRO Komunist.
18. Hague Rod, Harrop Martin, Breslin Shaun. 2001. *Komparativna vladavina i politika*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
19. Hajek, A. Fridrih (*Hayek, A. Friedrich*). 1998. *Poredak slobode*, Novi Sad: Global Book.
20. Hejvud, Endru (*Haywood, Andrew*). 2004. *Politika*, Beograd: CLIO.
21. Held, Dejvid (*Held, David*). 1990. *Modeli demokracije*, Zagreb: Školska knjiga.
22. Held, Dejvid (*Held, David*). 1997. *Demokratija i globalni poredak*, Beograd: Filip Višnjić.
23. Jovanović, Slobodan. 1990. *O državi*, Sabrana dela, Tom 8, Beograd: BIGZ.

24. Jovičić, Miodrag. 1993. "Regionalizam", U: *Enciklopedija političke kulture*, V. Stanovčić Ed., Beograd: Savremena administracija.
25. Jovičić, Miodrag. 1996. *Regionalna država*, Beograd: Vajat.
26. Kelzen, Hans (*Kelsen, Hans*) 1998. *Opšta teorija prava i države*, Beograd: Pravni fakultet.
27. Komšić, Jovan. 2000. *Teorije o političkim sistemima – demokratija i autoritarizam*, Beograd: Institut društvenih nauka.
28. Komšić, Jovan. 2001. "Unitary or Asymmetric Regionalism?", In: *Essays on Regionalisation*, Ed. Nadia Čuk-Skenderović, Subotica: Agency of Local Democracy, Open University.
29. Komšić, Jovan. 2004. "Partijski koncepti regionalnih i pokrajinskih autonomija", U: *U susret novom ustavu Srbije*, Z. Lutovac, M. Pajvančić Ur., Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.
30. Komšić, Jovan. 2006. *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Beograd: Službeni glasnik, Novi Sad: PHILIA.
31. Konstan, Benžamen (*Constant, Benjamin*). 2000. *Principi politike i drugi spisi*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
32. Kostić, Lazo. 2000. "Federacija, autonomija, samouprava", u: *Ustavno pravo*, Sabrana dela, tom 1, Beograd: ZIPS, Srpska radikalna stranka.
33. Lajphart, Arend (*Lijphart, Arend*). 2003. *Modeli demokratije*, Podgorica: CID. Beograd: Službeni list SCG.
34. Lijphart, Arend (*Lijphart, Arend*). 1992. *Demokracija u pluralnim društvima*, Zagreb: Globus.
35. Linc Huan, Stepan Alfred (*Linz Juan, Stepan Alfred*). 1998. *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Beograd: Filip Višnjić.
36. Pandić, Duško i Janjević, Milutin. 1995. *Ugovor o evropskoj uniji od Rima do Mastrihta*, Beograd: Međunarodna politika.
37. Lovo, Filip (*Lauvaux, Philippe*). 1999. *Velike savremene demokratije*, Sremski Karlovci-Novı Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
38. Madžar, Ljubomir. 1998. "Integrativni i dezintegrativni procesi u zemljama Istočne Evrope", U: *Integrativni i dezintegrativni procesi u zemljama tranzicije*, Beograd: Institut društvenih nauka.
39. Marko, Žerar (*Marcou, Gerard*). 1998. *Regionalisation and its effects on local self-government*, (Report by the CDLR prepared with the collaboration of Professor Gerard Marcou), Strasbourg: Council of Europe Publishing.
40. Marse, Žoan (*Marse, Joan*) 1997. "Poštovanje razlika uz jednakost i solidarnost", U: *Naša borba*, 09. 04. 1997, Beograd.
41. Mil, Stjuart, Džon (*Mill, Stuart, John*). 1999. *O slobodi*, Beograd: Pravni fakultet.
42. Nojman, Franc (*Neumann, Franz*). 1974. *Demokratska i autoritarna država*, Zagreb: Naprijed.
43. Nolte, Ernst (*Nolte, Ernst*). 1990. *Fašizam u svojoj epohi*, Beograd: Prosveta.
44. Ofe, Klaus (*Offe, Klaus*). 1999. *Modernost i država*, Beograd: Filip Višnjić.
45. Prokopijević, Miroslav. 2001. "Bez lokalne demokratije nema demokratije", U: *Lokalna demokratija – stanje i perspektive*, Ed. Mijat Damjanović, Beograd: Magna Agenda.

46. Prokopijević, Miroslav. 2005. *Evropska Unija*, Beograd: Službeni glasnik.
47. Pusić, Eugen. 1999. *Država i državna uprava*, Zagreb: Pravni fakultet.
48. Sartori, Đovani (*Sartori, Giovanni*). 2003. *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd: Filip Višnjić.
49. Siđanski, Dušan. 1996. *Federalistička budućnost Evrope*, Beograd: Prosveta, Evropa press.
50. Skenderović-Ćuk, Nadia. 2001. "Regionalizacija i njen uticaj na status lokalne samouprave – komparativni prikaz evropskih koncepcija", U: *Lokalna demokratija – stanje i perspektive*, Ed. Mijat Damjanović, Beograd: Magna Agenda.
51. Skenderović, Ćuk, Nadia. 2003. „Ekonomska politika regionalne saradnje – međunarodna regionalna saradnja“, U: *Politika i slobode*, Ed. Danilo Šuković, Beograd: Institut društvenih nauka, Centar za ekonomska istraživanja.
52. Skenderović, Ćuk, Nadia. 2005. „Međunarodna decentralizovana saradnja i proširenje EU“, U: *Ogledi o regionalizaciji 2*, Ed. Stanka Parać Damjanović, Subotica: Centar – Agencija lokalne demokratije.
53. Skraton, Rodžer (*Scruton, Roger*). 1996. *A Dictionary of Political Thought*, London: Macmillan.
54. Šmit, Karl (*Schmitt, Carl*). 2001. "Pojam političkoga", U: *Karl Šmit i njegovi kritičari*, Ur., S. Samardžić, Beograd: Filip Višnjić.
55. Štiglic E. Džozef (*Stiglitz, E. Joseph*) , 1999. "Kuda idu reforme?", U: *Financing*, Br. 11-12, S. Radmilović Ur., Novi Sad: FINANCING Centar.
56. *United Kingdom's System of Government*. London: Foreign & Commonwealth Office. *Ustav Evropske Unije*, A. Fira Ed., 2005. Novi Sad: FABUS.
57. Tokvil, Aleksis (*Tocqueville, Alexis*). 1990. *O demokratiji u Americi*, Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Titograd: CIID.
58. Vajdenfeld, Verner (*Weidenfeld Werner*). 2003. "Istorijski pregled evropskog ujedinjenja", U: V. Vajdenfeld, V. Vesels, *Evropa od A do Š*, Beograd: Konrad Adenauer-Stiftung.
59. Vajdenfeld Verner, Vesels Volfgang (*Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang*). 2003. *Evropa od A do Š*, Beograd: Konrad Adenauer-Stiftung.
60. Veber, Maks (*Weber Max*). 1976. *Privreda i društvo*, Beograd: Prosveta.
61. Volcer, Majkl (*Walzer, Michael*). 2000. *Područja pravde*, Beograd: Filip Višnjić.



2. Evropski dokumenti o regionalizaciji

2.1 Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti

Madrid, 21.V 1980.

2.1.1 Preambula

Države-članice Saveta Evrope, potpisnice ove Konvencije, Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica i unapređenje saradnje među njima;

Imajući u vidu, kako je definisano u Članu 1 Statuta Saveta Evrope, da će ovaj cilj biti posebno ostvarivan sporazumima u oblasti upravljanja;

Imajući u vidu da će Savet Evrope obezbediti saradnju teritorijalnih zajednica ili vlasti u Evropi u cilju ostvarenja ovog cilja;

Imajući u vidu u ostvarenju ovog cilja potencijalni značaj saradnje između teritorijalnih zajednica ili vlasti u pograničnim oblastima u sferi regionalnog, urbanog i seoskog razvoja, zaštite životne sredine, poboljšanja javnih objekata i međusobne saradnje u vanrednim situacijama;

Uzimajući u obzir ranije iskustvo koje pokazuje da saradnja između lokalnih i regionalnih vlasti u Evropi olakšava efektivno ispunjavanje njihovih zadataka i da posebno doprinosi unapređenju i razvoju pograničnih regiona:

Rešeni da unapredimo takvu saradnju u što većoj meri i da na taj način doprinesemo ekonomskom i društvenom napretku pograničnih regiona i stvaranju duha solidarnosti koji ujedinjuje narode Evrope;

Dogovorili smo se o sledećem:

Član 1

Sve Ugovorne strane se obavezuju da olakšaju i jačaju prekograničnu saradnju između teritorijalnih zajednica ili vlasti u okviru njihovih nadležnosti i teritorijalnih zajednica ili vlasti u okviru nadležnosti drugih Ugovornih strana. One će nastojati da unaprede zaključenje svih sporazuma i aranžmana koji se pokažu neophodnim za ovu svrhu vodeći dužnu brigu o različitim ustavnim odredbama svake Strane.

Član 2

- 1 Za potrebe ove Konvencije prekogranična saradnja označava dogovorenu aktivnost projektovanu u cilju jačanja dobrosusedskih odnosa između teritorijalnih zajednica ili vlasti u okviru nadležnosti dveju ili više Ugovornih strana i zaključenje svakog sporazuma i aranžmana neophodnog za ostvarenje tog cilja. Prekogranična saradnja će se odvijati u okviru ovlašćenja lokalnih zajednica ili lokalnih vlasti kako je definisano domaćim zakonom. Obim i priroda tih ovlašćenja neće biti menjani ovom Konvencijom.
- 2 Za potrebe ove Konvencije izraz “teritorijalne zajednice ili vlasti” označava zajednice, vlast ili tela koja obavljaju lokalne ili regionalne funkcije koje se takvima smatraju u skladu sa domaćim zakonom svake Države. Međutim, svaka Ugovorna strana može, u vreme potpisivanja ove Konvencije ili naknadnim obaveštavanjem Generalnog sekretara Saveta Evrope, da navede zajednice, vlasti ili tela, subjekte i forme na koje namerava da ograniči predmet ove Konvencije ili koje namerava da isključi iz njenog predmeta.

Član 3

- 1 Za potrebe ove Konvencije Ugovorne strane će, shodno odredbama Člana 2, paragraf 2, ohrabrivati svaku inicijativu teritorijalnih zajednica i vlasti podstaknutu okvirnim aranžmanima između teritorijalnih zajednica i vlasti koje je sačinio Savet Evrope. Ako to smatraju neophodnim, mogu da razmotre obrasce bilateralnih ili multilateralnih sporazuma koje je sačinio Savet Evrope, a čija je namena olakšavanje saradnje između teritorijalnih zajednica i vlasti. Zaključeni aranžmani i sporazumi se mogu zasnivati na obrascima i okvirnim sporazumima, statutima i ugovorima u prilogu ove Konvencije, označenim brojevima 1.1 do 1.5 i 2.1 do 2.6¹⁹ sa svim izmenama koje zahtevaju konkretne situacije u kojima se Ugovorne strane nalaze. Ovi obrasci i okvirni sporazumi, statuti i ugovori služe samo kao smernice i nemaju vrednost ugovora.
- 2 Ako Ugovorne strane smatraju da je nophodno da se zakluče međudržavni sporazumi, one mogu, između ostalog, da utvrde kontekst, forme i limite u okviru kojih teritorijalne zajednice i vlasti uključene u prekograničnu saradnju mogu da deluju. U svakom ugovoru takođe mogu da se navedu vlasti i tela na koje se oni odnose.
- 3 Gore navedene odredbe ne sprečavaju Ugovorne strane da se odluče, uz zajedničku saglasnost, za druge forme prekogranične saradnje.

¹⁹ Dozvoljeno je publikovanje dodatnih obrazaca sporazuma i okvirnih sporazuma; oni su pridodati ovoj Konvenciji i označeni brojevima 1.6 do 1.14 i 2.7 do 2.16.

- Isto tako, ne treba tumačiti da odrebe ove Konvencije poništavaju postojeće sporazume o saradnji.
- 4 Sporazumi i aranžmani će biti zaključeni uz dužno uvažavanje nadležnosti predviđenih internim zakonom svake Ugovorne strane u pogledu međunarodnih odnosa i opšte politike, kao i svih pravila kontrole ili nadzora kojima teritorijalne zajednice ili vlasti mogu podlegati.
 - 5 U tu svrhu, svaka Ugovorna strana može, prilikom potpisivanja ove Konvencije ili kasnije, kroz komunikaciju sa Generalnim sekretarom Saveta Evrope, da navede nadležna tela ovlašćena u skladu sa domaćim zakonom za obavljanje kontrole ili nadzora nad predmetnim teritorijalnim zajednicama i vlastima.

Član 4

Svaka Ugovorna strana će nastojati da reši sve zakonske, administrativne ili tehničke teškoće koje mogu da budu prepreka razvoju i nesmetanom odvijanju prekogranične saradnje i konsultovaće se sa drugom Ugovornom stranom ili Ugovornim stranama u meri u kojoj je to potrebno.

Član 5

Ugovorne strane će razmotriti preporučljivost davanja teritorijalnim zajednicama i vlastima ili nadležnim telima uključenim u prekograničnu saradnju u skladu sa odredbama ove Konvencije, istih olakšica kao da one funkcionišu na nacionalnom nivou.

Član 6

Svaka Ugovorna strana će dostaviti što potpunije informacije koje zahteva druga Ugovorna strana kako bi joj se olakšalo ispunjavanje obaveza po ovoj Konvenciji.

Član 7

Svaka Ugovorna strana će se pobrinuti da predmetne teritorijalne zajednice ili vlasti budu obaveštene o načinima delovanja koji su im na raspolaganju u skladu sa ovom Konvencijom.

Član 8

- 1 Ugovorne strane će dostaviti Generalnom sekretaru Saveta Evrope sve relevantne informacije u vezi sa sporazumima i aranžmanima predviđenim Članom 3.

- 2 Svi predlozi koje jedna ili više Ugovornih strana daju u vezi sa dopunom i proširenjem ove Konvencije ili proširenjem i dopunom modela sporazuma i aranžmana biće saopšteni Generalnom sekretaru Saveta Evrope. Generalni sekretar će ih zatim dostaviti Odboru ministara Saveta Evrope koji će odlučiti o daljim aktivnostima koje će biti preduzete.

Član 9

- 1 Ova Konvencija je otvorena za potpisivanje državama-članicama Saveta Evrope. Ona podleže ratifikaciji, prihvatanju ili odobrenju. Instrumenti ratifikovanja, prihvatanja ili odobrenja su deponovani kod Generalnog sekretara Saveta Evrope.
- 2 Ova Konvencija stupa na snagu tri meseca od datuma deponovanja četvrtog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili odobrenja, pod uslovom da najmanje dve od Država koje su obavile ovu formalnost imaju zajedničku granicu.
- 3 U vezi sa Državom-potpisnicom koja naknadno ratifikuje, prihvata ili odobrava, ova Konvencija stupa na snagu tri meseca od datuma deponovanja njenog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili odobrenja.

Član 10

- 1 Nakon stupanja ove Konvencije na snagu, Komitet ministara Saveta Evrope može jednoglasno da odluči da pozove bilo koju evropsku Državu-nečlanicu da joj pristupi. Sa ovakvim pozivom se svaka država koja je ratifikovala Konvenciju mora izričito saglasiti.
- 2 Ovakvo pristupanje započinje deponovanjem kod Generalnog sekretara Saveta Evrope instrumenta o pristupanju koji postaje punovažan tri meseca od datuma deponovanja.

Član 11

- 1 Ugovorna strana može, u onoj meri u kojoj se to na nju odnosi, da otkáže ovu Konvenciju obaveštenjem upućenim Generalnom sekretaru Saveta Evrope.
- 2 Takav otkaz stupa na snagu šest meseci od datuma prijema obaveštenja od strane Generalnog sekretara.

Član 12

Generalni sekretar Saveta Evrope će obavestiti države-članice Saveta Evrope i svaku drugu državu koja je pristupila Konvenciji o:

- a svakom potpisu;
- b svakom deponovanju instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobrenja ili pristupanja;
- c svakom datumu stupanja na snagu ove Konvencije u skladu sa Članom 9 ove Konvencije;
- d svakom izjavom primljenom u skladu sa odredbama paragrafa 2 Člana 2 ili paragrafa 5 Člana 3;
- e svakom obaveštenju primljenom u skladu sa odredbama Člana 11 i datumu na koji otkaz stupa na snagu.

U potvrdu navedenoga, dole potpisani su, uz valjano ovlašćenje, potpisali ovu Konvenciju.

Sačinjeno u Madridu, 21. maja 1980. godine na engleskom i francuskom jeziku u po jednom primerku, od kojih je svaki tekst jednako autentičan, koji će biti deponovani u arhivi Saveta Evrope.

Generalni sekretar Saveta Evrope će poslati overene primerke svakoj Državi-članici Saveta Evrope i svakoj Državi pozvanoj da pristupi ovoj Konvenciji.

Dodatak

2.1.2 Modeli i okvirni sporazumi, statuti i ugovori o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti

Ovakav gradirani sistem modela sporazuma je zamišljen tako da se napravi razlika između dve glavne kategorije definisane u skladu sa nivoom na kojem je sporazum zaključen:

- model međudržavnih sporazuma o prekograničnoj saradnji na lokalnom i regionalnom nivou;
- okvirni sporazumi, ugovori i statuti koji mogu predstavljati osnovu za prekograničnu saradnju između teritorijalnih vlasti ili zajednica.

Kako je prikazano na ovoj tabeli, samo dva modela međudržavnih sporazuma o unapređenju prekogranične saradnje i o regionalnom prekograničnom povezivanju spadaju isključivo u nadležnost Država. Ostali među-državni sporazumi samo utvrđuju pravni okvir za zaključenje sporazuma ili ugovora između teritorijalnih vlasti ili zajednica, i oni se nalaze u drugoj kategoriji.

1 Model međudržavnih sporazuma Opšte klauzule modela sporazuma

- 1.1 Model međudržavnog sporazuma za unapređenje prekogranične saradnje
- 1.2 Model međudržavnog sporazuma o regionalnim prekograničnim konsultacijama
- 1.3 Model međudržavnog sporazuma o lokalnim prekograničnim konsultacijama
- 1.4 Model međudržavnog sporazuma o ugovornoj prekograničnoj saradnji između lokalnih vlasti
- 1.5 Model međudržavnog sporazuma o organima prekogranične saradnje između lokalnih vlasti
- 1.6 Model sporazuma o međuregionalnoj i/ili međuopštinskoj ekonomskoj i društvenoj saradnji
- 1.7 Model sporazuma o međuvladinoj saradnji u oblasti prostornog planiranja
- 1.8 Model sporazuma o međuregionalnoj i međuopštinskoj prekograničnoj saradnji u oblasti prostornog planiranja
- 1.9 Model sporazuma o osnivanju i upravljanju prkograničnim parkovima
- 1.10 Model sporazuma o stvaranju i upravljanju prekograničnim seoskim parkovima
- 1.11 Model međudržavnog sporazuma o prekograničnoj saradnji u pitanjima stalne obuke, informisanja, zapošljavanja i radnih uslova
- 1.12 Model međudržavnog sporazuma o unapređenju prekogranične i međudržavne saradnje između škola
- 1.13 Model sporazuma o prekograničnoj i međuteritorijalnoj saradnji u vezi sa korišćenjem zemljišta uz prekogranične reke
- 1.14 Model međudržavnog sporazuma (bilateralnog ili multilateralnog) o prekograničnom udruživanju sa statusom pravnog lica

2 Okvirni sporazumi, statuti i ugovori između lokalnih vlasti

- 2.1 Okvirni sporazum lokalnih vlasti o osnivanju konsultantske grupe
- 2.2 Okvirni sporazum o koordinaciji u upravljanju prekograničnim lokalnim javnim poslovima
- 2.3 Okvirni sporazum o osnivanju privatnih pravnih prekograničnih asocijacija
- 2.4 Okvirni sporazum za nabavku robe ili usluga između lokalnih vlasti u pograničnim oblastima (tipa privatnog prava)
- 2.5 Okvirni sporazum za nabavku robe ili usluga između lokalnih vlasti u pograničnim oblastima (tipa javnog prava)
- 2.6 Okvirni sporazum o osnivanju organa prekogranične saradnje između lokalnih vlasti
- 2.7 Model sporazuma o međuregionalnoj i međuopštinskoj ekonomskoj i društvenoj saradnji (v. para. 1.6)
- 2.8 Model sporazuma o međuregionalnoj i/ili međuopštinskoj prekograničnoj saradnji u oblasti prostornog planiranja (v. para. 1.8)
- 2.9 Model sporazuma o stvaranju i upravljanju prekograničnim parkovima (v. para. 1.9)
- 2.10 Model sporazuma o stvaranju i upravljanju prekograničnim seoskim parkovima (v. para. 1.10)
- 2.11 Model sporazuma o stvaranju i upravljanju prekograničnih parkova između privatnih pravnih asocijacija
- 2.12 Model sporazuma između lokalnih i regionalnih vlasti o razvoju prekogranične saradnje u civilnoj zaštiti i uzajamnoj pomoći u slučaju katastrofa u pograničnim oblastima
- 2.13 Model sporazuma o međudržavnoj saradnji između škola i lokalnih zajednica
- 2.14 Model sporazuma o instituciji prekograničnog školskog nastavnog programa
- 2.15 Model sporazuma o prekograničnoj ili međuteritorijalnoj saradnji u vezi sa korišćenjem zemljišta uz prekogranične reke
- 2.16 Model sporazuma o prekograničnoj saradnji kojim se utvrđuju statuti prekograničnog grupisanja sa statusom pravnog lica

2.1.3 Model međudržavnih sporazuma

Uvodna napomena: Sistem međudržavnih sporazuma ima pre svega za cilj da precizno definiše kontekst, forme i limite koje Države preferišu u delovanju teritorijalnih vlasti i da eliminiše zakonske neizvesnosti koje mogu da stvore probleme (definicija važećeg prava, sudske vlasti, mogući načini žalbe itd.).

Dalje, zaključenje međudržavnih sporazuma između država o unapređenju prekogranične saradnje između lokalnih vlasti će nesumnjivo biti korisno za sledeće:

- zvanično priznanje legitimnosti takvih procedura saradnje i ohrabivanje lokalnih vlasti da ih koriste;
- svrhu i uslove intervencije nadzornih ili kontrolnih tela;
- razmenu informacija između Država;
- veze koje se mogu uspostaviti između takvih formi saradnje i drugih procedura usklađenog delovanja u pograničnim oblastima;
- izmene zakonskih pravila i njihovog tumačenja koje ometaju prekograničnu saradnju itd.

Sistem izbora između više modela sporazuma omogućuje vladama da smeste prekograničnu saradnju u kontekst koji najbolje odgovara njihovim potrebama korišćenjem međudržavnog sporazuma za unapređenje prekogranične saradnje (1.1) kao osnove na koju se dodaju odabrane opcije (modeli sporazuma 1.2 do 1.5). Države mogu da se opredele samo za jednu opciju, ili za više njih, ili čak za sve i to mogu da rade ili istovremeno ili u fazama. U slučaju sporazuma između Država koje već imaju slične zakonske sisteme, kao što su skandinavske države, pribegavanje sporazumima ovog specifičnog tipa ne mora biti neophodno.

2.2 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

2.2.1 Preambula

Zemlje članice Saveta Evrope, potpisnice ove povelje,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope da postigne veće jedinstvo među svojim članicama, u svrhu očuvanja i postizanja ideala i principa koji predstavljaju njihovo zajedničko nasleđe; Imajući u vidu to da je jedan od metoda kojima je ovaj cilj moguće postići – sporazumevanje na administrativnom planu;

Imajući u vidu da su lokalne vlasti jedan od osnovnih temelja svakog demokratskog rešima; Imajući u vidu to da je pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova jedan od demokratskih principa koji važi u svim zemljama članicama Saveta Evrope;

Imajući u vidu da je najneposrednije ostvarivanje ovog prava moguće upravo na lokalnom nivou;

Uverene da samo lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima mogu da obezbede upravu koja će biti i efikasna i bliska građanima;

Svesne da je očuvanje i jačanje lokalne samouprave u različitim evropskim zemljama značajan doprinos izgradnji Evrope zasnovane na načelima demokratije i decentralizacije vlasti;

Ocenjujući da sve ovo podrazumeva postojanje lokalnih vlasti koje poseduju demokratski obrazovane organe za donošenje odluka i raspoložu visokim stepenom autonomije u odnosu na svoje odgovornosti, puteve i načine kojima se ove odgovornosti realizuju kao i sredstvima potrebnim za njihovu realizaciju,

Dogovorile su se kako sledi:

Član 1.

Zemlje potpisnice prihvataju da će se smatrati obaveznim da poštuju sledeće članove na način i u obimu predviđenim članom 12. Povelje:

Deo I

Član 2. – Ustavna i zakonska osnova lokalne samouprave

Princip lokalne samouprave biće utvrđen zakonodavstvom zemlje potpisnice i, gde je to moguće, ustavom.

Član 3. – Koncept lokalne samouprave

1. Lokalna samouprava podrazumeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode znatnim delom javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

2. Ovo pravo lokalne vlasti će vršiti putem saveta ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, na bazi neposrednog, jednakog, opšteg biračkog prava, a koji mogu imati izvršne organe koji su im odgovorni. Ovo pravo neće ni u kom smislu derogirati zborove građana, referendume ili bilo koji drugi oblik neposrednog učešća građana gde je to predviđeno statutom.

Član 4. – Delokrug lokalne samouprave

1. Osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti biće utvrđeni ustavom ili statutom. Time se, međutim, ne sprečava prenošenje na lokalne vlasti prava i odgovornosti za specifične zadatke u skladu sa zakonom.

2. Lokalne vlasti, u granicama zakona, imaće puno diskreciono pravo da sprovedu svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti.

3. Javni poslovi vršiće se, po pravilu, pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast vodiće se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtevima efikasnosti i ekonomičnosti.

4. Prava poverena lokalnim vlastima biće, po pravilu, potpuna i isključiva. Ona ne smeju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge, centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom.

5. U slučajevima prenošenja ovlašćenja sa centralnih i regionalnih na lokalne vlasti, lokalnim vlastima će, u meri u kojoj je to moguće, biti dopušteno da prilagođavaju njihovo vršenje lokalnim uslovima.

6. Lokalne vlasti biće konsultovane, u najvećoj mogućoj meri, pravovremeno i na odgovarajući način, u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču.

Član 5. – Zaštita granica jedinica lokalne uprave

Promene granica teritorije na kojoj se prostire autoritet lokalnih vlasti neće se vršiti bez prethodnog konsultovanja zainteresovanih lokalnih zajednica na koje se odnosi, ukoliko je moguće putem referenduma, u slučajevima kada je to statutom dozvoljeno.

Član 6. – Odgovarajuća organizacija uprave i resursi za obavljanje poslova lokalnih vlasti

1. Ne dovodeći u pitanje opšte statutarne odredbe, lokalne vlasti imaće mogućnost da određuju sopstvenu internu upravnu strukturu, sa ciljem njenog prilagođavanja lokalnim potrebama i obezbeđenja efikasnog rukovođenja.

2. Uslovi rada zaposlenih u lokalnim organima vlasti biće takvi da omoguće zapošljavanje visokokvalitetnog osoblja na osnovu sposobnosti i stručnosti; u tom cilju obezbediće se odgovarajući uslovi i mogućnost za obuku, njihovo odgovarajuće nagrađivanje, kao i mogućnost za napredovanje u službi.

Član 7. – Uslovi vršenja funkcija lokalnih vlasti

1. Uslovi rada izabranih lokalnih funkcionera moraju biti takvi da obezbeđuju slobodno vršenje njihovih funkcija.

2. Ti uslovi podrazumevaju i odgovarajuću finansijsku kompenzaciju troškova nastalih u vršenju ovih dužnosti, kao i, gde je to potrebno, nadoknadu za izgubljenu zaradu, odnosno naknadu za obavljanje dužnosti, uz odgovarajuće socijalno osiguranje.

3. Sve funkcije i aktivnosti koje se smatraju nespojivim sa vršenjem dužnosti lokalnog funkcionera biće predviđene statutom ili osnovnim pravnim načelima.

Član 8. – Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti

1. Sve vrste upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti mogu se vršiti isključivo u slučajevima i postupku predviđenom ustavom i zakonom.

2. Svaki oblik upravnog nadzora nad radom lokalnih vlasti, po pravilu, imaće za cilj jedino da obezbedi usklađenost rada lokalnih vlasti sa zakonom i ustavnim načelima. Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti mogu vršiti viši nivoi vlasti radi obezbeđivanja ekspeditivnosti u obavljanju onih poslova koji su preneti lokalnim vlastima.

3. Upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti vršiće se na način kojim će se obezbediti da intervencija kontrolnog organa bude u srazmeri sa značajem interesa koji se štiti.

Član 9. – Izvori finansiranja lokalnih vlasti

1. Lokalne vlasti imaće pravo, u skladu sa ekonomskom politikom zemlje, na odgovarajuće sopstvene izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlašćenja.

2. Izvori finansiranja lokalnih vlasti biće primereni njihovim dužnostima koje su predviđene ustavom ili zakonom.

3. Najmanje jedan deo sredstava lokalnih vlasti potićaće od lokalnih poreza i taksu za koje lokalne vlasti, u meri utvrđenoj statutom, imaju pravo da utvrđuju stope.

4. Sistemi finansiranja na kojima se zasnivaju izvori sredstava lokalnih vlasti treba da budu dovoljno raznovrsni i elastični kako bi omogućili usklađivanje, u najvećoj mogućoj meri, sa stvarnim promenama troškova koje nametne obavljanje dužnosti lokalnih vlasti.

5. Potreba zaštite finansijski slabijih lokalnih vlasti nalaže uspostavljanje odgovarajućih postupaka ili mera finansijskog ujednačavanja sa ciljem ispravljanja posledica nejednake distribucije potencijalnih izvora finansiranja i finansijskog opterećenja lokalnih vlasti. Takvim postupcima ili merama ne mogu se sušavati diskreciona prava lokalnih vlasti koja one imaju u okvirima svoje nadležnosti.

6. Lokalne vlasti biće konsultovane na odgovarajući način u pogledu metoda na osnovu kojeg će im biti dodeljeni redistribuirani resursi.

7. Koliko je god to moguće, transferi koji se prenose lokalnim vlastima neće imati karakter namenskih sredstava. Dodelom tih sredstava ne može se ugroziti osnovno pravo lokalnih vlasti da vode diskrecionu politiku u okviru svoje nadležnosti.

8. Kako bi im se omogućilo uzimanje kredita za kapitalne investicije, lokalnim vlastima je neophodno omogućiti pristup nacionalnom tržištu kapitala, u skladu sa zakonom.

Član 10. – Pravo lokalnih vlasti na udruživanje

1. Lokalne vlasti imaju pravo da u vršenju svojih ovlašćenja međusobno sarađuju i da, u skladu sa zakonom, formiraju konsorcijume sa drugim lokalnim vlastima radi obavljanja poslova od zajedničkog interesa.

2. Svaka zemlja priznaće pravo lokalnim vlastima da pripadaju udruženju u cilju zaštite i unapređenja svojih zajedničkih interesa i da pripadaju međunarodnoj organizaciji lokalnih vlasti.

3. Lokalne vlasti imaju pravo da, pod uslovima koji mogu biti propisani zakonom, sarađuju sa odgovarajućim lokalnim vlastima drugih zemalja.

Član 11. – Pravna zaštita lokalne samouprave

Lokalne vlasti imaju pravo na pravna sredstva radi obezbeđivanja slobodnog obavljanja svojih dužnosti i poštovanja načela lokalne samouprave ustanovljenim ustavom ili domaćim zakonima.

Deo II – Ostale odredbe

Član 12. – Preuzimanje obaveza

1. Svaka od potpisnica se obavezuje na poštovanje najmanje dvadeset stavova iz Dela I Povelje, od kojih najmanje deset moraju biti izabrani među sledećim stavovima:

- Član 2.,
- Član 3. stav 1. i 2.,
- Član 4. stav 1., 2. i 4.,
- Član 5.,
- Član 7. stav 1.,
- Član 8. stav 2.,
- Član 9. stav 1., 2. i 3.,
- Član 10. stav 1.,
- Član 11.

2. Svaka država ugovornica, prilikom deponovanja svog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka, obavestiće generalnog sekretara Saveta Evrope o odabranim stavovima u skladu sa odredbama stava 1. ovog člana.

3. Svaka od potpisnica može, u bilo koje vreme, obavestiti generalnog sekretara da se smatra obaveznom da poštuje i druge stavove ove povelje koje pre toga nije prihvatila prema uslovima iz stava 1. ovog člana. Ovo naknadno preuzimanje obaveza smatraće se integralnim delom ratifikacije, prihvatanja ili pristanka od strane zemlje koja daje takvo obaveštenje, i stupiće na snagu prvog dana u mesecu koji sledi po isteku perioda od tri meseca od datuma kada generalni sekretar Saveta Evrope primi ovakvo obaveštenje.

Član 13. – Vlasti na koje se Povelja odnosi

Načela lokalne samouprave sadržana u ovoj Povelji odnose se na sve kategorije lokalnih vlasti koje postoje na teritoriji države potpisnice. Međutim, svaka od potpisnica može, prilikom deponovanja svog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka, da odredi kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti na koje ne namerava da primenjuje odredbe Povelje. Ona, isto tako, može da podvede i druge kategorije lokalnih ili regionalnih vlasti pod odredbe ove Povelje naknadnim obaveštavanjem generalnog sekretara Saveta Evrope.

Član 14. – Dostavljanje informacije

Svaka od zemalja potpisnica dostaviće generalnom sekretaru Saveta Evrope sve relevantne informacije koje se odnose na zakonodavne i druge mere koje bude preduzela radi usaglašavanja sa odredbama ove povelje.

Deo III

Član 15. – Potpisivanje, ratifikacija i stupanje na snagu

1. Ova je Povelja otvorena za potpis zemalja članica Saveta Evrope. Ona je podložna ratifikaciji, prihvatanju ili pristanku. Instrumenti ratifikacije, prihvatanja ili pristanka deponovaće se kod generalnog sekretara Saveta Evrope.

2. Ova Povelja stupa na snagu prvog dana u mesecu po isteku perioda od tri meseca nakon datuma kada četiri zemlje članice Saveta Evrope izraze svoj pristanak da budu obavezane Poveljom u skladu s odredbama iz prethodnog stava.

3. U slučaju kada bilo koja država članica naknadno izrazi svoj pristanak da bude obavezana ovom Poveljom, Povelja će stupiti na snagu

prvog dana meseca koji sledi po isticanju perioda od tri meseca od datuma deponovanja instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka.

Član 16. – Teritorijalna klauzula

1. Svaka država može, u momentu potpisivanja ili prilikom deponovanja instrumenta ratifikacije, prihvatanja, pristanka ili pristupanja, da odredi teritoriju ili teritorije na koje će se odnositi ova Povelja.

2. Svaka država može, bilo kojeg kasnijeg datuma, putem deklaracije upućene generalnom sekretaru Saveta Evrope, da proširi primenu ove Povelje na bilo koju drugu teritoriju koju imenuje u toj deklaraciji. U odnosu na tu teritoriju, Povelja će stupiti na snagu prvog dana u mesecu koji sledi po isticanju perioda od tri meseca počev od datuma prijema takve deklaracije od strane generalnog sekretara.

3. Svaka deklaracija koja se dostavi u skladu sa prethodna dva stava može, u odnosu na svaku od teritorija navedenih u takvoj deklaraciji, da bude povučena putem posebnog obaveštenja upućenog generalnom sekretaru. Ovaj akt o povlačenju će stupiti na snagu prvog dana meseca koji sledi po isteku perioda od šest meseci posle dana prijema takvog obaveštenja od strane generalnog sekretara.

Član 17. – Otkazivanje

1. Svaka od potpisnica može da otkáže pristanak na ovu Povelju u svakom momentu po isteku perioda od pet godina od dana kada je Povelja stupila na snagu za tu zemlju. U tom smislu, generalnom sekretaru Saveta Evrope potrebno je dostaviti posebnu izjavu sa otkaznim rokom od šest meseci. Ovakvo otkazivanje neće uticati na važenje Povelje za druge države potpisnice, pod uslovom da ni u jednom momentu ne bude manje od četiri države potpisnice Povelje.

2. Svaka od potpisnica može, u skladu s odredbama prethodnog stava da otkáže bilo koji stav Dela I Povelje koji je prihvatila, pod uslovom da ostane obavezana, po broju i vrsti, stavovima propisanim u članu 12. stav 1. Za svaku potpisnicu koja, otkazavši svoju saglasnost na određeni stav, prestane da ispunjava zahteve člana 12. stav 1. smatraće se da je otkazala i Povelju u celosti.

Član 18. – Obaveštavanje

Generalni sekretar Saveta Evrope obavestiće države članice Saveta Evrope o:

- a) svakom potpisu;
- b) deponovanju svakog instrumenta ratifikacije, prihvatanja ili pristanka;

- c) svakom datumu stupanja na snagu ove Povelje u skladu sa članom 15.;
- d) svakom obaveštenju primljenom o primeni odredbi člana 12. stav 2. i 3.;
- e) svakom obaveštenju primljenom o primeni odredbi člana 13.;
- f) o svakom drugom aktu, obavetljenju ili saopštenju koje se odnosi na ovu Povelju.

U potvrdu navedenog dole potpisani, koji su za to propisno ovlašćeni, potpisali su ovu Povelju.

Sačinjeno u Strazburu, 15. oktobra 1985. na engleskom i francuskom jeziku, pri čemu su oba teksta podjednako verodostojna, u jednom primerku koji će biti deponovan u arhivu Saveta Evrope. Generalni sekretar Saveta Evrope proslediće overene kopije svakoj zemlji članici Saveta Evrope.

2.3 Deklaracija o regionalizmu u Evropi

Skupština Evropskih Regiona

2.3.1 Predgovor

Skupština evropskih regiona čini napore kako bi regionalizam bio prihvaćen ne samo u Evropskoj uniji, već i izvan njenih granica. U vreme kada se u Evropi razmišlja o jačanju Evropske unije, uloga regiona u procesu unifikacije sve više dobija na važnosti. Teme kao što su raspodela odgovornosti i saradnja putem partnerstava između različitih političkih nivoa su, dakle, zauzele vodeću poziciju, pri čemu se supsidijarnost smatra osnovim principom kod utvrđivanja svih uloga. Pokret regionalizma je jak unutar Evropske unije, kao i izvan njenih granica. Njega pokreće ubeđenje da su ovlašćenja, koja su poverena Evropskoj uniji, zemljama članicama i regionima, komplementarna. Regioni, savezne države i autonomne zajednice predstavljaju, iznad svaga, glavna uporišta demokratije, oni snažno podržavaju kulturnu raznolikost u Evropi, a takođe su i najvažniji partneri u oblasti socio-ekonomskog razvoja. Upravo zbog ovoga bi oni trebalo da budu u mogućnosti da preuzmu odgovornost u onim segmentima politike u kojima imaju konkurentsku prednost, između ostalog, u privredi (zapošljavanje), kulturi, zaštiti životne sredine, regionalnom i državnom planiranju, naučnom istraživanju itd. Deklaracija o regionalizmu, usvojena od strane Skupštine evropskih regiona (AER), predstavlja pouzdan vodič za regione na njihovom putu ka proširenju i jačanju ovlašćenja. To je dokument koji sadrži norme i standarde, entitet koji sadrži pokazatelje i služi kao odskočna daska. Ne radi se o povelji kojom se utvrđuju minimalne norme za priznavanje regiona. Iz

bogate raznolikosti regiona u Skupštini evropskih regiona (AER) proizilazi mnogo modela i struktura koji omogućavaju uspješniji regionalni razvoj. Deklaracija o regionalizmu utvrđuje smernice u okviru kojih se razvijaju regioni koji su članovi Skupštine evropskih regiona. Dakle, oni podržavaju cilj AER-a: jačanje regionalnog razvoja. Ovom Deklaracijom AER želi da pokaže šta, zajedno sa svojim članicama, teži da postigne. One mogu da obogate i osnaže AER. Upravo iz ovog razloga Deklaracija se distribuirala, predstavlja i o njoj se raspravlja u okviru AER-a, kao i izvan njenih granica. U svojstvu bivših i sadašnjih predsednika AER-a, želimo dalje da promoviramo regionalizam u Evropi, čime ćemo regionima omogućiti da preuzmu više odgovornosti u Evropi koja je bliža svojim građanima.

Luc Van den Brande

Predsednik Skupštine evropskih regiona
Ministar- predsednik Vlade Flandrije

Jordi Pujol i Soley

Predsednik Skupštine evropskih regiona (1992/1996)
Predsednik Vlade Katalonije

2.3.2 Preambula

Sastanak Skupštine evropskih regiona (AER-a) u Bazelu 4. decembra 1996. godine :

1. Uzimajući u obzir da AER predstavlja skoro 300 evropskih regiona koji se razlikuju po veličini, kao i upravnim i političkim strukturama, sa ukupnom populacijom od skoro 400 miliona;

2. Uzimajući u obzir da regioni imaju različite statuse, koji variraju u zavisnosti od njihove istorije, kulture, kao i ustavnih principa, oni karakterišu teritorijalnu organizaciju svake zemlje. Poštujući ovu raznolikost, ova zajednička deklaracija izražava težnje regiona ka daljoj regionalizaciji unutar institucionalnih okvira država kojima pripadaju, koje imaju saveznu, decentralizovanu ili autonomnu strukturu. Ovaj tekst ne može da se protumači kao nešto što vezuje regione za bilo koju od ovih struktura;

3. Uzimajući u obzir da su regioni suštinski i nezamenljivi elementi evropskog razvoja i integracija;

4. Svesni činjenice da regioni imaju različita porekla i funkcije, od koji se neki u istorijskom smislu temelje na različitim zajednicama, etničkim grupama ili čak nacijama, dok su neki uspostavljeni kao upravni okruzi koji izvršavaju ovlašćenja koja su im poverena od strane države;

5. Prepoznajući važnost procesa integracije i regionalizacije u Evropi;

6. Napominjući da se ljudi, preko svojih istorijskih, jezičkih, kulturoloških, socijalnih, ekonomskih i geografskih veza, sve više identifikuju sa svojim regionima, čija raznolikost predstavlja neiscrpno bogatstvo;

7. Uvereni da su države sa jakim regionalnim političkim strukturama, tj. zakonodavnim ovlašćenjima i sopstvenim finansijama, u mogućnosti da na najbolji način reše svoje ekonomske i socijalne probleme;

8. Uzimajući takođe u obzir da regionalna svakodnevica opravdava učešće regiona u državnim organima i aktivnostima koje se sprovedu na međunarodnom nivou;

9. Svesni činjenice da regioni, u nacionalnom pravnom poretku, predstavljaju neophodan elemenat demokratije, decentralizacije i samoopredeljenja, tako što pružaju ljudima mogućnost da se identifikuju sa svojim zajednicama, kao i bolju priliku da učestvuju u javnom životu;

10. Svesni činjenice da regioni i narodi koji u njima žive imaju bezgranične mogućnosti da sprovedu i dalje razvijaju međusobno korisnu političku, privrednu i kulturološku saradnju;

11. Napominjući da su ogroman potencijal za političku, društvenu, privrednu i kulturološku saradnju između evropskih regiona, kao i značaj koji takva saradnja na nacionalnom, prekograničnom i međunarodnom nivou ima za razvoj ujedinjene i povezane Evrope, kao i za bolje poznavanje i razumevanje njenih aktivnosti u javnom životu;

12. Uzimajući u obzir da učešće regiona u procesu odlučivanja od strane evropskih institucija, u skladu sa principom supsidijarnosti, doprinosi poboljšanju transparentnosti aktivnosti koje, za svoje građane, sprovodi Evropska unija;

13. Uzimajući u obzir značaj nacrtu Evropske povelje o regionalnoj samoupravi (1996.g.) Saveta Evrope, kao i "Povelje Zajednice o regionalizaciji" (1988.g.) Evropskog parlamenta;

14. Uvereni koliko je značaj ove Deklaracije, koja odražava političku volju i težnje koje regioni žele da promovišu u Evropi, poštujući raznolikost svojih položaja, zbog čega je potrebno mnogo različitih rešenja;

Usvojili su sledeću Deklaraciju:

Član 1 - Region: definicija i koncept

1. Region je teritorijalni organ javnog prava uspostavljen na nivou koji je neposredno ispod državnog nivoa, kome je dodeljena politička samouprava.

2. Region je priznat u nacionalnom ustavu ili zakonu kojim se garantuje njegova autonomija, identitet, ovlašćenja i organizaciona struktura.

3. Region ima svoj ustav, statut o autonomiji ili drugi zakon koji je sastavni deo pravnog poretka države na najvišem nivou, kojim se utvrđuju,

u najmanju ruku, njegova organizacija i ovlašćenja. Status regiona može da se promeni samo u saradnji sa datim regionom. Regioni u okviru jedne iste države mogu da imaju različite statuse, u zavisnosti od njihovih istorijskih, političkih, društvenih ili kulturoloških karakteristika.

4. Region je izraz posebnog političkog identiteta, koji može da ima veoma različite političke forme, odražavajući demokratsku volju svakog regiona da usvoji onaj vid političke organizacije koji smatra najboljim. Region obezbeđuje resurse i zaposlene za svoju upravu i usvaja simbole kojim se predstavlja.

Član 2. - Institucionalna organizacija

1. Region uživa puni pravni status.

2. Osnovnu strukturu regiona čini reprezentativna skupština i izvršni organ. Za njihovu organizaciju zadužen je sam region.

3. Članovi reprezentativne skupštine biraju se na direktnim izborima, slobodnim i tajnim glasanjem, na osnovu jednakog i univerzalnog prava glasa. Skupština može da dobije zakonodavna ovlašćenja, podložne ograničenjima navedenim u domaćem pravnom poretku.

4. Izvršni organ politički je odgovoran reprezentativnoj skupštini, i podložan je uslovima i postupcima propisanim u domaćim zakonima.

5. Članovi reprezentativne skupštine, kao i izvršnog organa, ne podležu nadzoru od strane centralnih vlasti, što bi narušilo slobodno obavljanje njihovih funkcija.

Član 3. – Nadležnosti

1. Raspodela ovlašćenja između države i regiona određena je nacionalnim ustavom ili zakonom u skladu sa principima političke decentralizacije i supsidijarnosti. Shodno ovim principima, funkcije bi trebalo da se obavljaju na nivou koji je što je moguće bliži građanima (vidi dodatak).

2. Sprovođenje nacionalnog zakona, bilo da se radi o direktnom ili poverenom sprovođenju, trebalo bi, po opštem pravilu, da bude dužnost regiona.

3. Region bi trebalo da bude odgovoran za sve funkcije koje imaju prevashodno regionalnu dimenziju.

4. U slučajevima gde država ima decentralizovanu upravu na regionalnom nivou, ona odgovarajuće zaposlene kao i finansijske resurse prenosi na regionalne organe, kako bi se izbeglo dupliranje.

5. Regioni sprovede ovlašćenja koja su im dodeljena na individualnoj osnovi. Regioni u okviru jedne zemlje spremni su da, tamo gde je potrebno, usklade, aktivnosti koje se preduzimaju u okviru posebnih oblasti u njihovoj nadležnosti. U tu svrhu, oni odlučuju o potrebnim procedurama.

6. Državne odluke i mere koje utiču na regionalna ovlašćenja ili interese — naročito kada je reč o merama koje imaju implikacije u vezi sa nji-

hovim finansijskim stanjem ili sa lokalnim vlastima, i odluke koje utiču na obim svih zakonodavnih ovlašćenja koje regioni mogu da imaju – ne mogu da budu usvojene bez prethodne saglasnosti datog regiona.

Dodatak članu 3., stavu 1:

Primeri postojećih ovlašćenja regiona:

- regionalna privredna politika,
- regionalno planiranje, izgradnja i stambena politika,
- telekomunikacija i saobraćajne infrastrukture,
- energija i zaštita životne sredine,
- poljoprivreda i ribarstvo,
- obrazovanje na svim nivoima, univerziteti i istraživački rad,
- kultura i mediji,
- javno zdravlje,
- turizam, slobodno vreme i sport,
- policija i javni poredak.

Član 4. – Finansiranje

1. Region uživa finansijsku autonomiju i ima dovoljno sopstvenih resursa da u potpunosti razvija svoja ovlašćenja. Upravljanje regionom zasniva se naročito na principima ekonomije, efikasnosti, efikasne upotrebe resursa, obezbeđivanja usluga građanima i transparentnosti kada je reč o odlukama o budžetu.

2. Osnovna načela upravljanja javnim finansijama i raspodela prihoda, kao i državne smernice za upravljanje regionalnim budžetom, sadržani su u nacionalnom ustavu ili zakonu. Regioni takođe imaju odlučujuću ulogu u kreiranju zakona o finansijama na nacionalnom nivou.

Član 5. – Finansijski resursi regiona

1. Finansijski resursi regiona se, u suštini, sastoje od poreza koji se delimično ili u celosti prenosi sa državnog nivoa, kao i od sopstvenih poreza.

2. Region dobija prihode neophodne za vršenje svojih funkcija. Za tu namenu region ima pravo na odgovarajući udeo iz državnog prihoda od poreza. Prihod regiona dovoljan je i koncentriše se jednako na manji broj glavnih izvora prihoda od poreza kako bi se obezbedilo stabilno upravljanje regionalnim budžetom i omogućilo sprovođenje ekonomske politike usmerene ka održivom razvoju.

3. Prema nacionalnom zakonu, region ima pravo da naplaćuje sopstvene poreze i određuje izvore prihoda od poreza. Za tu namenu, region određuje kriterijume za određivanje poreza, taksu i dadžbina. Gde je to zakonom dozvoljeno, region može da odluči da naplaćuje dodatke na državni porez.

4. U slučajevima kada više organa vlasti imaju isti izvor prihoda od poreza, obim i procedura raspodele tog prihoda propisuje se zakonom. Državna raspodela finansija za opšte namene ima primat u odnosu na raspo-

delu finansija za posebne namene, što se uređuje samo u skladu sa zakonom propisanim kriterijumima.

5. Kada region nema ovlašćenja da prikuplja porez, učestvuje u određivanju organizacije odgovarajućih organa i poreskih procedura. Isto tako učestvuje u određivanju sastava i procedura u vezi sa nadležnim sudovima.

6. U okviru zakonom propisanih granica, region može da traži dodeljivanje kredita za finansiranje investicija. Kreditna ograničenja i postupci praćenja njihove zakonitosti propisuju se zakonom.

Član 6. - Međuregionalno finansijsko izjednačavanje

1. Princip solidarnosti podrazumeva postojanje nacionalnih sistema za finansijsko izjednačavanje.

Ciljevi postupka finansijskog izjednačavanja propisuju se u nacionalnom ustavu ili zakonu. Vodi se računa o nejednakoj raspodeli finansijskih obaveza koje idu na teret regiona, na osnovu objektivnih kriterijuma. Međutim, finansijsko izjednačavanje neće odvratiti regione u kojima je potrebno izvršiti finansijsko izjednačavanje da na odgovarajući način koriste izvore prihoda od poreza koji su im na raspolaganju.

Potrebe opštinskih organa uprave takođe se uzimaju u obzir prilikom obračunavanja izjednačenog plaćanja. Izjednačavanje se sprovodi u vidu prenosa koji se vrše sa državnog na regionalni nivo, kao i između regiona.

2. Princip solidarnosti se u Evropskoj uniji takođe koristi za smanjenje međuregionalnih nejednakosti kako bi se postigao cilj koji se odnosi na socijalnu i ekonomsku koheziju u Evropi. Strukturalni fondovi Evropske unije predstavljaju jedan od instrumenata za postizanje ovog cilja.

Član 7. – Učešće u centralnom nivou državne vlasti

1. Regioni imaju odgovarajuću ulogu u zakonodavnim organima države.

2. Država, u okviru svojih ovlašćenja, uređuje koordiniranje učešća regionalnih institucija u državnim procesima odlučivanja, u slučajevima kada te odluke utiču na regionalna ovlašćenja.

3. Regioni učestvuju u imenovanju pravosudnih organa koji su zaduženi za rešavanje sporova u vezi sa podelom ovlašćenja između države i regiona. Sporovi između regiona i države rešavaju se sudskim postupkom ili arbitražom.

Član 8. – Država i regioni

1. Odnosi između države i njenih regiona, kao i između samih regiona, u skladu su sa principima obostranog poštovanja, saradnje i solidarnosti. Regioni i država promovišu zajedničku saradnju i trude se da ne usvajaju mere koje bi mogle da naruše ili ograniče ostvarivanje ovlašćenja na drugim nivoima.

2. Kontrola države nad regionima, ukoliko postoji, regulisana je u nacionalnom ustavu, ili odgovarajućem zakonu, ukoliko to nije učinjeno ustavom.

3. Regionima bi trebalo dozvoliti da potpisuju ugovore ili sporazume sa drugim regionima u okviru jedne države.

4. Prema opštem pravilu, regioni bi trebalo da sprovode upravna ovlašćenja, a samo u izuzetnim okolnostima da to čini država.

Član 9. – Regioni i lokalne vlasti

1. Kod sprovođenja ovlašćenja koja su im poverena, regioni i lokalni organi vlasti saraduju u duhu obostranog poverenja i u skladu sa principom supsidijarnosti. Regioni i lokalne vlasti preduzimaju sve neophodne mere kako bi promovisali zajedničku saradnju, uzimajući u obzir kontrolu koju regioni mogu da sprovode nad lokalnim vlastima.

2. Lokalne vlasti se konsultuju o svim regionalnim merama koje utiču na oblast u za koje su nadležni ili na pojedinačne interese. U praksi ove mere obuhvataju sve mere koje se tiču finansijskih ovlašćenja lokalnih organa vlasti.

Član 10. – Regioni i međunarodni odnosi

1. Regioni imaju mogućnost da deluju na međunarodnom nivou. Oni mogu da zaključuju ugovore, sporazume ili protokole koji su međunarodni po svom delokrugu, uz saglasnost centralne vlade kada se to zahteva u nacionalnom zakonu.

2. Regioni promovišu bilateralnu i multilateralnu domaću i prekograničnu regionalnu saradnju s ciljem realizacije zajedničkih projekata.

3. Regioni imaju pravo da organizuju svoje predstavljanje, pojedinačno ili udruženo sa drugim regionima, u drugim državama i odgovarjućim međunarodnim organizacijama.

4. Shodno odredbama stava 1 ovog člana, regioni učestvuju u međunarodnim aktivnostima koje sprovodi država, u skladu sa odgovarjućim domaćim zakonom, uvek kada je reč o ovlašćenjima ili suštinskim interesima regiona.

5. Država se konsultuje sa regionima pre zaključivanja međunarodnog ugovora koji utiče na njihove suštinske interese. Ukoliko država namerava da zaključi međunarodni ugovor koji će uticati na ovlašćenja regiona, regioni učestvuju u izradi i zaključivanju takvog ugovora. Precizan način na koji regioni učestvuju u tom procesu reguliše se domaćim procedurama koje su na snazi između države i regiona. Ugovori se izvršavaju u skladu sa raspodelom ovlašćenja između države i njenih regiona.

Član 11. - Regioni i prekogranična saradnja

1. U skladu sa odgovarajućim domaćim ili međunarodnim zakonom, regioni koji imaju zajedničke granice promovišu prekograničnu saradnju.

2. Uzimajući u obzir domaće zakone i međunarodne sporazume između država, regioni imaju pravo da zaključuju prekogranične sporazume s ciljem razvijanja saradnje u granicama ovlašćenja koja imaju.

3. Regioni imaju pravo da uspostavljaju zajedničke savetodavne ili izvršne organe, u skladu sa pravnim okvirom svake pojedinačne države.

4. Aktivnosti ovih organa podležu postupcima nadležnih sudova na isti način kao i kada je reč o aktivnostima regionalnih organa.

Član 12. - Regioni i Evropska unija

1. Evropska unija priznaje regione svojih zemalja članica i udruženja regionalnog karaktera kao aktivne učesnike u svojoj politici. EU ima telo regionalnog sastava koje učestvuje u procesu odlučivanja kada je reč o pitanjima regionalne prirode. Članove ovog tela predlažu regioni.

2. Regioni mogu da se predstavljaju u institucijama Evropske unije. Ovakvo predstavljanje može da se uspostavi kao zajedničko za nekoliko regiona. Evropska unija i zemlje članice u kojima se oni nalaze priznaju njihov pravi status.

3. U okviru svojih ovlašćenja, ili kada su njihovi interesi u pitanju, regioni bi trebalo da učestvuju u definisanju stavova koje zauzimaju njihove države u institucijama Zajednice.

4. Kada neko pitanje spada isključivo u odgovornost regiona ili ima poseban značaj za interese regiona, država ne može da odstupa od stava usvojenog od strane regiona, osim ukoliko se to ne zahteva u domaćem zakonodavstvu jer je u interesu jedinstva. Od države se zahteva da opravda svako odstupanje od stava regiona. Kada je o ovakvim pitanjima reč, region takođe ima pravo da učestvuje u procesima odlučivanja koje vode evropske institucije, a to se naročito odnosi na pravo da bude predstavljen u okviru nacionalne delegacije.

5. Regioni primenjuju zakone Zajednice u oblastima za koje su nadležni.

6. Regioni upravljaju podrškom iz fondova Zajednice namenjenom za pitanja koja su u okviru njihovih ovlašćenja. Iz tog razloga, regioni saraduju sa Evropskom unijom bez posredovanja države.

7. Regioni mogu da zaključuju sporazume namenjene unapređivanju sprovođenja politika Zajednice. Sudovi nadgledaju sprovođenje zakona Zajednice po regionima. Država i regioni međusobno razmenjuju informacije o merama koje usvoje u toku sprovođenja zakona i programa Zajednice.

8. Regioni imaju pravo da pokrenu postupak pred Evropskim sudom pravde ukoliko mere preduzete od strane institucija Zajednice utiču na njihova ovlašćenja ili interese.

9. Zakon o izborima za Evropski parlament odnosi se na regionalne biračke okruge u državama sa decentralizovanom političkom ili upravnom strukturom.

10. Neophodno je uspostaviti kontakt između Evropskog parlamenta i regionalnih skupština u svojstvu institucija koje direktno predstavljaju volju građana.

Član 13. - Zaključna razmatranja

1. Skupština evropskih regiona (AER), usvajanjem ove Deklaracije koja je političkog karaktera, ima za cilja promovisanje i jačanje regionalizma u Evropi. Kada je reč o situacijama i težnjama koje variraju od regiona do regiona, ovaj dokument, koji nije pravno obavezujući, trebalo bi nekim regionima da služi kao vodič koji sadrži osnovne standarde i ciljeve regionalizma.

2. AER i njeni članovi, u odnosu prema nacionalnim vladama, Evropskoj uniji i drugim organima u Evropi, zauzimaju stavove koji su neophodni za ostvarenje ciljeva sadržanih u ovom dokumentu.

3. Ova Deklaracija takođe ukazuje na činjenicu da region predstavlja najbolji oblik organizovanja za rešavanje regionalnih problema na odgovarajući i nezavisan način. Evropske države obavezuju se da će, koliko god je to moguće, primenjivati prenošenje vlasti na regione, kao i prenos finansijskih sredstava potrebnih za njeno sprovođenje, uključujući izmene i dopune međunarodnih zakona kada je to potrebno.

4. AER i njeni članovi takođe promovišu evropsku međuregionalnu saradnju na svim nivoima i obezbeđuju podršku regionalizaciji gde god je to potrebno, predlaganjem izmena i dopuna ustava ili ustavnog zakona, kako bi se omogućilo stvaranje najboljih oblika regionalne strukture.

5. Prekogranična saradnja jača i konsoliduje regionalizam. Razvijanje regionalnog identiteta zasnovanog na prekograničnoj saradnji promoviše političku i socijalnu stabilnost.

6. Uspostavljanje Komiteta regiona u Evropskoj uniji i Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope u okviru Saveta Evrope predstavlja značajan korak napred kada je reč o regionalizmu u Evropi. Dugoročniji cilj je uspostavljanje Evrope regiona, kao trećeg nivoa vlasti, što bi podrazumevalo da Komitet regiona dobije status prave regionalne komore.

7. AER i njeni članovi obezbeđuju podršku asocijacijama lokalnih vlasti. Njihov osnovni cilj, međutim, i dalje ostaje razvoj istinskog regionalnog identiteta.

8. AER prati napredak pojedinačnih evropskih država kada je reč o postizanju ciljeva navedenih u ovoj Deklaraciji.

*Skupština evropskih regiona
Generalni sekretar*

2.4 Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope

4. sednica – Preporuka broj 34 (1997)¹ o nacrtu Evropske povelje o regionalnoj samoupravi

I Kongres, imajući u vidu predlog Komore regiona, i nakon razmatranja mišlje nja podnetog od strane Komore lokalnih vlasti;

1. Nakon pregleda izveštaja kojeg je izneo g. Mr Peter Rabe (Donja Saksonija, Nemačka) na ovoj sednici;

2. U vezi sa Rezolucijama broj 67 (1970.g.) o “problemima regionalizacije u Evropi i broj 117 (1980.g.) o “regionalnim institucijama u Evropi” Stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Evrope;

3. U vezi sa Rezolucijom broj 8 (1994.g.) i Preporukom broj 6 (1994.g.) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, i na zahtev naveden u Rezoluciji broj 8 da se izradi “Evropska povelja o regionalnoj autonomiji” u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, u saradnji sa Parlamentarnom skupštinom, kako se navodi u stavu 23. Ženevske deklaracije;

4. U vezi sa Deklaracijom usvojenom na brojnim konferencijama i konvencijama koje je organizovala Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, naročito Deklaracija iz Golveja (Galway, 1975.g.), Deklaracija iz Bordoa (Bordeaux, 1978.g.) i Ženevska deklaracija (Geneva, 1993.g.);

5. U vezi sa Rezolucijom o “Regionalnoj politici Zajednice i ulozi regiona”, usvojenoj 18. novembra 1988.g. od strane Evropskog parlamenta;

6. U vezi sa zalaganjima Parlamentarne skupštine kada se radi o regionalizaciji, a naročito kada je reč o njenim Preporukama broj 1021 (1985.g.) i 1256 (1995.g.) o regionima u okviru Saveta Evrope;

O kojoj je Kongres raspravljao i koja je usvojena 5. juna 1997. godine, 3. zasedanje (vidi dokument CPR (4) 4, dopunjeno izdanje, Preporuka koju je izneo g. P. Rabe, izvestilac),

7. Imajući u vidu Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (Konvencija Saveta Evrope broj 122) od 15. oktobra 1985.g., i pozdravljajući činjenicu da je do sada potpisana od strane 32 zemlje članice, od kojih je njih 24 i ratifikovalo Povelju;

8. Shvatajući značaj principa supsidijarnosti, koji je prvi put definisan u međunarodnom tekstu u članu 4., stavu 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, a kao osnovni princip je uključen u Ugovor iz Maastrichta;

9. U vezi sa Preporukom br. R (95) 19 Komiteta ministara upućenom zemljama članicama u vezi sa sprovođenjem principa supsidijarnosti, koja je usvojena 12. oktobra 1995.godine;

10. U vezi sa Zakonskom rezolucijom broj (94) 3 o osnivanju Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, kao i sa Poveljom Kongresa, naročito kada je reč o prelaznoj odredbi br. 1, u kojoj se pretpostavlja da će države bez regiona postići napredak u oblasti regionalizacije;

11. U vezi sa Rezolucijom broj 37 (1996.g.), kojom se privremeno odobrava preliminarni nacrt Evropske povelje o regionalnoj samoupravi;

12. U vezi sa Preporukom broj 22 (1996.g.), u kojoj on zahteva mišljenja o gorepomenutom nacrtu;

13. Izražavajući zahvalnost Parlamentarnoj skupštini na njenom doprinosu u pripremi Povelje kao i njenom pozitivnom privremenom mišljenju iskazanom u Rezoluciji broj 1118 (1997.g.);

14. Uzimajući u obzir stav koji je zauzeo Komitet regiona u Evropskoj uniji [dokument CPR/GT/RSG (3) 5], kao i mišljenja iskazana od strane Skupštine evropskih regiona [dokument CPR/GT/RSG (3) 3] i Saveta evropskih opština i regiona [dokument CPR/GT/RSG (3) 8];

15. Uzimajući u obzir predloge i komentare brojnih asocijacija lokalnih i regionalnih vlasti iz zemalja članica;

16. Uzimajući u obzir predloge koji su dati prilikom rasprave koju je održala njegova radna grupa u Hanoveru (22. marta 1996.g.), Barseloni (18. oktobra 1996.g), Firenci (27. i 28. februara 1997.g.) i Vroclavu (10. marta 1997.g.), kao i brojne sugestije koje su dali članovi Kongresa;

17. Izražavajući zahvalnost brojnim stručnjacima koji su doprineli izradi Povelje, naročito g. Philippe de Bruyckeru i Mr Nicolasu Levratu;

II Poziva:

1. Parlamentarnu skupštinu Saveta Evrope da podrži nacrt Evropske povelje o regionalnoj samoupravi, koji je u prilogu;

2. Komitet ministara Saveta Evrope da ispituju nacrt Evropske povelje o regionalnoj samoupravi, u smislu njenog usvajanja u vidu konvencije Saveta Evrope;

3. Drugi samit šefova država i Vlada Saveta Evrope (Strazbur, oktobar 1997.g.) da iskažu svoje političko mišljenje u korist ovakvog koraka, usmerenog ka celovitijem prepoznavanju važnosti regionalizma u procesu stvaranja Evrope, u skladu sa modelom predloženim na Bečkom samitu;

4. Vlade zemalja članica koje to još nisu učinile, da ratifikuju Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, najkasnije istovremeno sa ratifikovanjem Evropske povelje o regionalnoj samoupravi.

Dodatak

Nacrt evropske povelje o regionalnoj samoupravi Preambula

Zemlje članice Saveta Evrope, kao potpisnice,

1. Uzimajući u obzir da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između njenih članica s ciljem zaštite i sprovođenja ideala i principa poštovanja ljudskih prava i demokratije, koji predstavljaju njihovo zajedničko nasleđe i sačinjavaju uslove kojim se postižu demokratska sigurnost i faktori mira;

2. Uzimajući u obzir da pravo građana da učestvuju u obavljanju javnih poslova predstavlja jedan od demokratskih principa koji se primenjuje u svim zemljama članicama Saveta Evrope, kao i da regioni unapređuju sprovođenje ovog prava;

3. Uvereni da postojanje regiona kojima upravljaju predstavnici izabrani univerzalnim pravom glasa, i kojima su dodeljene stvarne odgovornosti, mogu da obezbede upravu koja će biti efikasna, ali i bliska građanima;

4. Uvereni da princip supsidijarnosti predstavlja ključni doprinos razvoju demokratije u Evropi na osnovu jednake zakonitosti različitih nivoa vlasti: lokalne, regionalne, nacionalne i evropske;

5. Uzimajući u obzir da su ova Povelja i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi komplementarne kod primene principa supsidijarnosti u korist regionalnih i lokalnih vlasti;

6. Svesni činjenice da region predstavlja nivo vlasti koji je odgovarajući za efektivno sprovođenje supsidijarnosti, koja se smatra jednim od osnovnih principa kojeg bi trebalo poštovati kada je reč o evropskim integracijama, kao i unutrašnjoj organizaciji država koje su obuhvaćene ovim pokretom;

7. Potvrđujući da regionalizacija ne sme da se ostvaruje na račun autonomije lokalnih vlasti, ali mora biti praćena merama stvorenim kako bi se takva vlast zaštitila, u potpunosti poštujući sve ono što je postignuto Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi;

8. Potvrđujući da priznavanje regionalne samouprave zahteva lojalnost prema državi kojoj region pripada, uz poštovanje njenog suvereniteta i teritorijalnog integriteta;

9. Potvrđujući da bi priznavanje regionalne samouprave trebalo da bude praćeno merama kojim bi se sprovođila solidarnost između regiona s ciljem jačanja balansiranog razvoja;

10. Uzimajući u obzir da region, kao suštinski važan sastavni deo države, svedoči o raznolikostima u Evropi, doprinosi bogaćenju njene kulture, poštujući njenu tradiciju i istoriju, i unapređuje njen privredni prosperitet s ciljem postizanja održivog razvoja;

11. Svesni činjenice da međuregionalna i prekogranična saradnja

predstavljaju značajan i neophodan doprinos u procesu izgradnje Evrope;

12. Potvrđujući da bi u uspostavljanju odgovarajućih evropskih institucija trebalo da se vodi računa o postojanju regiona u okviru evropskih država, kada je reč o kreiranju i izvršavanju politike koja se sprovodi na evropskom nivou, a regione bi trebalo podsticati da učestvuju u ovakvim institucijama, naročito kada je reč o Komori regiona pri Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, kao i Komitetu regiona Evropske unije;

13. Potvrđujući da ovi principi pretpostavljaju postojanje nivoa regionalne vlasti koji ima demokratski uspostavljene organe za donošenje odluka, a poseduje i širok stepen autonomije kada je reč o dužnostima, načinima i sredstvima za izvršavanje tih dužnosti, kao i o resursima potrebnim za ispunjenje njihovih zadataka;

14. Uzimajući u obzir, pored toga, značajne razlike koje postoje između pravnih i institucionalnih tradicija u različitim državama Evrope, bilo bi poželjno, kao i ispravno, proširiti proces regionalizacije unutar evropskih država, na osnovu načela navedenih u nastavku teksta;

15. Uzimajući u obzir da jedan od načina za postizanje ovih ciljeva obuhvata sporazume u oblasti njihovih odgovarajućih teritorijalnih struktura, postigli su sledeći dogovor:

Član 1.

Ugovorne strane obavezuju se da će se pridržavati članova navedenih u nastavku teksta na način i u meri propisanoj u proceduri sadržanoj u članu 20. ili članu 23. ove Povelje.

Prvi deo

A. Osnivanje regionalne samouprave

Član 2. – Osnivanje regionalne samouprave

1. Princip regionalne samouprave u najvećoj mogućoj meri priznaje se u ustavu.

2. Delokrug rada regionalne samouprave određuju isključivo ustav, statuti regiona, nacionalni ili međunarodni zakon.

3. Zakonske odredbe kojima se određuje delokrug rada regionalne samouprave, u najvećoj mogućoj meri obezbeđuju regionima posebnu zaštitu putem procedura ili uslova u vezi sa njihovim usvajanjem

B. Definicija regionalne samouprave

1. Princip

Član 3. – Princip

1. Regionalna samouprava označava pravo i sposobnost najvećih teritorijalnih organa vlasti u okviru svake države, koji imaju izabrana tela, a u upravnom smislu se nalaze između centralne vlasti i lokalnih vlasti, i uživaju isključiva prava, bilo kao samoorganizacije ili organizacije povezane sa centralnim vlastima, da upravljaju, u okviru sopstvene odgovornosti i u interesu stanovništva, značajnim delom javnih poslova, u skladu a principom supsidijarnosti.

2. U skladu sa odredbama ove Povelje, delokrug rada regionalne samouprave određuje se domaćim zakonom svake države, prema uslovima navedenim u članu 2., stavu 2.

2. Vrste nadležnosti

Član 4. – Sopstvene nadležnosti

1. Nadležnosti regiona potvrđuju se ili određuju ustavom, statutima regiona, nacionalnim ili međunarodnim zakonom.

2. Na nadležnosti regiona ne može da se utiče, niti one mogu da se ograničavaju, osim ustavom, nacionalnim ili međunarodnim zakonom.

3. Regioni imaju ovlašćenja za donošenje odluka, kao i upravna ovlašćenja u onim oblastima koje su u okviru njihovih nadležnosti. Ova ovlašćenja omogućavaju usvajanje i sprovođenje politike specifične za svaki region ponaosob.

4. U skladu sa zakonskim ograničenjima, bilo bo poželjno da se sprovođenje, na regionalnom nivou, onih zadataka koji spadaju u nadležnost nacionalne vlasti, prenese na regionalne organe. Regionima bi trebalo da se obezbede resursi potrebni za ovu namenu.

Član 5. – Poverene nadležnosti

1. U skladu sa zakonskim ograničenjima, nadležnosti mogu da budu poverene regionima od strane drugih nivoa vlasti.

2. Poveravanje nadležnosti je, koliko je to moguće, jasno definisano. Resursi, a naročito materijalni i finansijski resursi za uspešno sprovođenje ovih dodatnih ovlašćenja, obezbeđuju se na odgovarajući način instrumentom poveravanja.

3. Organima koji su zaduženi za ove nadležnosti, koliko je to moguće i u skladu sa zakonskim ograničenjima, biće omogućena diskrecija

u prilagođavanju sprovođenja koje obavljaju u uslovima koji su specifični za dati region, kao i za njihovu organizacionu strukturu, u interesu postizanja uspeha i u skladu sa željama regionalnog stanovništva. Obezbeđivanje sredstava u finansijskom smislu za instrument poveravanja neće prekomerno ograničavati ovu diskreciju.

3. Oblasti nadležnosti

Član 6. – Regionalni poslovi

1. Pored nadležnosti koje se, u skladu sa principom navedenim u članu 3., potvrđuju ili pripisuju regionu ustavom, statutima regiona, nacionalnim ili međunarodnim zakonom, regionalni poslovi podjednako obuhvataju svako pitanje od regionalnog interesa koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili posebno povereno nekom drugom organu vlasti.

2. Kod sprovođenja svojih nadležnosti, pridržavajući se zakona, regionima se rukovodi u skladu sa interesima građana, kao i principom supsidijarnosti, a u obzir se uzimaju razumni zahtevi u oblasti nacionalne i evropske solidarnosti.

Član 7. – Odnosi sa lokalnim vlastima

1. Regioni koji imaju nadležnosti koje se tiču organa vlasti na koje se primenjuje Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, u svojim odnosima sa tim organima vlasti poštuju duh i slovo ove Konvencije.

2. Regioni primenjuju princip supsidijarnosti u svojim odnosima sa lokalnim vlastima.

3. U skladu sa zakonskim ograničenjima, regioni mogu da povere neke svoje nadležnosti lokalnim organima vlasti, u skladu sa principima sadržanim u članu 5.

4. Koliko je u njihovoj nadležnosti, kad god je to neophodno, regioni nastoje da obezbede finansijsko izjednačavanje između lokalnih organa vlasti koji se nalaze u okviru njihove teritorije.

Član 8. – Međuregionalni i prekogranični odnosi

1. U oblastima koje spadaju u njihovu nadležnosti, regioni imaju pravo da preduzimaju aktivnosti u vezi sa međuregionalnom i prekograničnom saradnjom, u skladu sa procedurama sadržanim u domaćem zakonu. Ove aktivnosti sprovede se u skladu sa domaćim zakonom i međunarodnim obavezama države.

2. Regioni koji čine prekogranični deo teritorije mogu, u skladu sa zakonom svih nacionalnih pravnih sistema koji su buhvaćeni, kao i sa međunarodnim zakonom, da uspostave zajednička savetodavna i/ili izvršna tela. Delovanje ovih tela podleže procedurama nadležnih sudova u istoj meri kao da se radi o delovanju regionalnih tela, u skladu sa principima navedenim u postojećim ugovorima o datom predmetu.

3. Odgovarajući međunarodni sporazumi, u onoj meri u kojoj su primenjivi, definišu upravljanje međuregionalnim i prekograničnim odnosima regiona.

Član 9. – Učešće u državnim poslovima

1. Regioni mogu da učestvuju u procesu donošenja odluka u onoj meri u kojoj pravila usvojena na centralnom nivou vlasti mogu da izmene delokrug rada regionalne samouprave ili utiču na interese regiona.

2. Učešće regiona u poslovima centralnih organa vlasti može da se:

- ili obezbedi putem odgovarajućeg predstavljanja regiona u zakonodavnim ili upravnim organima;
- temelji na procedurama rasprava ili konsultacija između državnih organa i svakog datog regiona;
- ili proistekne iz konsultacija između centralnih organa vlasti i strukture koja predstavlja regione.

Ovi oblici predstavljanja međusobno se ne isključuju.

Član 10. – Učešće u evropskim i međunarodnim poslovima

1. Regioni imaju pravo da učestvuju ili budu predstavljeni, preko tela uspostavljenih za ovu posebnu namenu, u aktivnostima evropskih institucija.

2. Regioni, u najmanju ruku, imaju pravo da budu konsultovani od strane nacionalnih vlasti kad god njihova država pregovara o zaključivanju međunarodnog ugovora ili usvajanju nekog instrumenta u okviru evropske organizacije, koji može direktno da utiče na ovlašćenja ili suštinske interese regiona. Isto se primenjuje kad god sprovođenje pravila usvojenih na evropskom nivou spada u njihova zaduženja.

3. Nacionalne vlasti mogu da uključe regione u pregovaračke procese, posebno uključivanjem regionalnih predstavnika u državne delegacije.

4. S ciljem promovisanja ili odbrane svojih interesa, regioni imaju pravo, bilo pojedinačno ili zajedno sa drugim regionima ili lokalnim vlastima, da uspostave kancelariju za vezu sa drugim regionima, lokalnim vlastima, ili pak sa međunarodnim organizacijama - posebno sa evropskim organizacijama - koje su aktivne u oblastima koje spadaju u nadležnost regiona.

4. Institucionalna organizacija regiona

Član 11. – Princip regionalne samoorganizacije

Regioni imaju pravo da, u najvećoj mogućoj meri usvajaju, i u najmanju ruku, dopunjuju svoje statute u skladu sa Ustavom i zakonima donetim u skladu sa članom 2., stavom 3.

Član 12. – Regionalna tela

1. Regionima se obezbeđuje reprezentativna skupština i izvršno telo, bez narušavanja različitih vidova učešća građana u procesu donošenja odluka.

2. Skupština se bira na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem i na osnovu univerzalnog prava glasa.

3. Osim kada je neposredno izabrano od strane građana, izvršno telo odgovorno je skupštini, u skladu sa uslovima i procedurama navedenim u domaćem zakonu svake države koja je ugovorna strana u ovoj Povelji.

4. Uslovi radnog mesta predviđaju da izabrani regionalni predstavnici slobodno obavljaju svoje funkcije, što podrazumeva odgovarajuću nadoknadu.

5. Na članove reprezentativne skupštine ili izvršnog tela ne primenjuju se mere centralnih vlasti koje mogu da ugroze neometano obavljanje njihovih dužnosti, osim kada je reč o sudskom postupku.

Član 13. – Regionalna uprava

1. Regioni imaju sopstvenu imovinu i sopstveni sistem uprave, sopstvena odgovarajuća tela koja mogu da obrazuju, kao i sopstvene zaposlene.

2. Regioni mogu slobodno da odlučuju o unutrašnjoj organizaciji svojih sistema uprave, kao i svojih tela.

3. Regioni mogu da odlučuju o uslovima zapošljavanja svojih službenika u skladu sa ograničenjima navedenim u opštim principima koje o tom pitanju propisuju centralni ili savezni organi vlasti.

5. Regionalne finansije

Član 14. – Principi

1. Sistem finansiranja regiona obezbeđuje regionima predviđeni iznos prihoda koji je proporcionalan njihovim nadležnostima i koji im omogućuje sprovođenje sopstvene politike.

2. Izvori finansiranja regiona dovoljno su različiti i na visokom nivou kako bi im omogućili da drže korak, u najvećoj mogućoj meri, sa stvarnim rastom troškova u vezi sa vršenjem svojih nadležnosti, kao i sa opštim provrednim razvojem.

3. Kada je reč sprovođenju sopstvenih nadležnosti, finansijski resursi regiona uključuju uglavnom sopstvene resurse, koje regioni slobodno koriste.

4. Princip solidarnosti zahteva od svake države uvođenje mehanizma finansijskog izjednačavanja, uzimajući u obzir i potencijalne resurse i za-

datke regiona, s ciljem usklađivanja životnog standarda stanovnika različitih regiona.

5. Prenos finansijskih sredstava i subvencija se, po pravilu, odvija na nenamenskoj osnovi. Upravljanje prenosom finansijskih sredstava regionima i, gde je to primenjivo, podela poreza kao što je navedeno u članu 15., stavu 3., sprovodi se prema prethodno utvrđenim pravilima, na osnovu više objektivnih kriterijuma koji su u skladu sa stvarnim potrebama regiona.

6. U skladu sa zakonski utvrđenim okvirom, regioni imaju pristup tržištu kapitala kako bi pokrili svoje kapitalne troškove zajmovima, pod uslovom da dokažu da su u mogućnosti da servisiraju svoj dug u periodu otplate iz sopstvenih prihoda.

7. Zakonska obaveza usklađenosti sa određenim budžetskim pravilima ili standardizovanim sistemom računovodstva ne predstavlja vid ugrožavanja finansijske autonomije regiona.

Član 15. – Sopstveni resursi

1. Sopstveni resursi obuhvataju uglavnom poreze, takse i dažbine koje regioni imaju pravo da povećavaju u okviru ustavom ili zakonom određenih ograničenja. Regioni mogu da određuju visinu regionalnih poreza i taksi.

2. U slučajevima gde nisu u mogućnosti da povećavaju regionalne poreze, regioni imaju pravo, u okviru ustavom ili zakonom propisanih ograničenja, da odrede dodatni procenat na poreze koje ubiru drugi državni organi.

3. Udeo koji regioni imaju u opštim porezima propisanim ustavom ili zakonom takođe se smatra njihovim sopstvenim resursom. Određuje se odgovarajuća procedura kojom se svi regioni konsultuju u vezi sa pravilima i organizovanjem podela i raspodela ovih resursa.

4. S ciljem postizanja racionalizacije, efikasnosti i koordinacije, regionalna poreska uprava može da potpadne pod odgovornost uprave koja je zajednička za nekoliko organa vlasti ili nekog drugog organa vlasti, a ne regiona, s tim da ovo ne utiče na vlasništvo i korišćenje prihoda.

C. Zaštita regionalne samouprave

Član 16. – Zaštita regionalnih granica

1. Bez narušavanja procedura u okviru direktne demokratije koje su predviđene u domaćem zakonu, regionalne granice ne mogu se menjati sve dok dati region za to ne da svoju saglasnost.

2. U slučaju opšteg prekrivanja regionalnih granica, u skladu sa procedurama propisanim u domaćem zakonu, konsultacije sa svim datim regionima mogu da zamene izričitu saglasnost svakog regiona o tome.

Član 17. – Pravo regiona na pokretanje pravnog postupka

Regioni imaju ovlašćenja da pokrenu postupak u nadležnim sudovima kako bi obezbedili slobodno sprovođenje svojih ovlašćenja i poštovanje principa regionalne samouprave sadržanih u ovoj Povelji ili u domaćem zakonu.

Član 18. – Sukobi nadležnosti

1. Ukoliko dođe do sukoba nadležnosti, sudski organ zadužen je za njegovo rešavanje.

2. Sukobi nadležnosti rešavaju se u skladu sa ustavnim i zakonskim principima svake države. Ukoliko ne dođe do primene jasnog rešenja koje nudi pozitivni zakon, kod donošenja odluke u obzir se uzima princip supsidijarnosti.

Član 19. – Nadzor nad regionalnim instrumentima

1. Nadzor instrumenata usvojenih od strane regiona može da se sprovodi samo u onim slučajevima i u skladu sa onim procedurama koje su sadržane u ustavu ili zakonu.

2. Svaki nadzor regionalnih instrumenata samo ima za cilj da obezbedi usaglašenost sa zakonom. Ovakav nadzor sprovodi se samo naknadno, pod uslovom da postoji procedura u statutu regiona kojom se to odobrava.

3. Nadzor, međutim, može da se odnosi i na procenu svrsishodnosti kada je reč o ovlašćenju za sprovođenje navedenom u članu 4. stavu 4., kao i na sprovođenje nadležnosti koje su poverene regionima.

Drugi deo

Član 20. – Obaveze i uzdržanost

1. Države ugovorne strane saglasne su da se obavezuju svim odredbama ove Povelje i prihvataju da neće pojedinim merama ometati uspešno sprovođenje nadzora navedenog u članu 22. ove Povelje.

2. Kako bi se vodilo računa o raznovrsnosti i razvojnom karakteru statusa regiona u evropskim državama, države imaju ovlašćenje da iskažu uzdržanost u odnosu na sledeće članove:

- član 4., stav 4.,
- član 8., stav 2.,
- član 10., stav 3.,
- član 13., stav 3.

U onim državama u kojima se regionalna skupština tradicionalno sastoji od izabranih predstavnika lokalnih vlasti koji čine region, država ima ovlašćenje da iskaže uzdržanost u vezi sa neposrednim vidom sprovođenja izbora, o kojem je reč u članu 12. stavu 2.

3. Nije dozvoljeno iskazivati uzdržanost u drugim slučajevima osim u onim navedenim u prethodnom stavu.

4. O uzdržanosti je potrebno obavestiti Generalnog sekretara Saveta Evrope prilikom potpisivanja, ratifikovanja ili pristupanja.

5. Svaka država koja je iskazala uzdržanost može bilo kada da odstane od uzdržanog stava, o čemu obaveštava Generalnog sekretara Saveta Evrope.

Član 21. – Tumačenja Povelje

Nijedna odredba ove Povelje ne tumači se u smislu da ugrožava ili ograničava oblik samouprave koja je u širem smislu poverena teritorijalnim vlastima međunarodnim zakonom ili domaćim zakonom svake države ugovorne strane.

Član 22. – Praćenje primene Povelje

1. Svaka država, u toku godine kada Povelja stupi na snagu, kao i svake pete godine nakon toga, sačinjava izveštaj o primeni Povelje.

2. Države koje su iskazale uzdržanost u skladu sa stavom 2. člana 20. ispituju u svom izveštaju značaj daljeg iskazivanja svog uzdržanog stava.

3. Izveštaj se podnosi na pregled Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE), koji ga, zajedno sa svojim zapažanjima, šalje Komitetu ministara i Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope. Komitet ministara razmatra svaki nacionalni izveštaj u skladu sa procedurama koje propiše, i obaveštava o svojim zaključcima datu državu, kao i predsednika Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE).

4. Komitet ministara, ukoliko to bude primereno, i nakon konsultacija sa CLRAE i Parlamentarnom skupštinom, preduzima mere kojima se dozvoljava pregled izveštaja podnetih od strane zemalja koje nisu članice Saveta Evrope.

Član 23. – Obaveze država uključenih u proces regionalizacije

1. Države u kojima se trenutno sprovodi proces regionalizacije mogu da ratifikuju ovu Povelju, obavezujući se na sprovođenje odredaba ove Povelje i uspostavljanje i razvijajući regionalne strukture. One se obavezuju da će, u periodu od najviše deset godina od stupanja na snagu ove Povelje, uspostaviti pravni okvir, kao i upravne i finansijske mehanizme koji će im omogućiti usklađivanje, kada je reč o regionima, sa pravima navedenim u ovoj Povelji, pod uslovima sadržanim u stavu 1. ili 2. člana 20.

2. Svaka država u kojoj Povelja stupi na snagu, u skladu sa uslovima navedenim u prethodnom stavu, u toku godine kada Povelja stupi na snagu, kao i svake treće godine nakon toga, sačinjava izveštaj o napredovanju procesa regionalizacije; ovi izveštaji podležu proceduri sadržanoj u stavu 3. i 4. člana 22. Najkasnije nakon podnošenja četvrtog izveštaja, data ugovorna strana strana informiše Generalnog sekretara Saveta Evrope o svojoj obavezi usaglašavanja sa Poveljom kada je reč o uslovima navedenim u stavu 1. ili 2. člana 20.

Treći deo

Član 24. – Potpisivanje, ratifikovanje, stupanje na snagu

1. Ova Povelja otvorena je za potpisivanje za zemalje članica Saveta Evrope. Potrebno je da bude ratifikovana, prihvaćena i odobrena. Instrumenti ratifikovanja, prihvatanja ili odobravanja deponuju se kod Generalnog sekretara Saveta Evrope.

2. Ova Povelja stupa na snagu prvog dana u mesecu koji sledi nakon isteka roka od tri meseca od dana kada je pet zemalja članica Saveta Evrope dalo saglasnost da se obaveže ovom Poveljom u skladu sa odredbama navedenim u prethodnom stavu.

3. Kada je reč o bilo kojoj drugoj državi članici koja naknadno iskaže saglasnost da se obavezuje ovom Poveljom, Povelja stupa na snagu prvog dana u mesecu koji sledi nakon isteka roka od tri meseca od dana deponovanja instrumenta ratifikovanja, prihvatanja ili odobravanja.

Član 25. – Regioni u kojima se primenjuje Povelja

Principi regionalne samouprave sadržani u ovoj Povelji primenjuju se u svim regionima koji se nalaze na teritoriji ugovorne strane. Međutim, svaka ugovorna strana, kada deponuje instrument ratifikovanja, prihvatanja ili odobravanja, može da navede one kategorije regiona koje namerava da uključi u delokrug rada predviđenog Poveljom, ili koje namerava da iz tog delokruga isključi.

Član 26. – Pristupanje zemalja koje nisu članice Saveta Evrope

Nakon što ova Povelja stupi na snagu, i nakon obavljenih konsultacija sa CLRAE, Komitet ministara, na osnovu jednoglasno donete odluke, može da pozove bilo koju zemlju koja nije članica da pristupi ovoj Povelji. Svaka država koja je ratifikovala Konvenciju mora izraziti jasnu saglasnost sa ovim pozivom.

Član 27. – Otkazivanje članstva

Svaka ugovorna strana može da otkáže članstvo u ovoj Povelji u bilo kom momentu nakon isteka roka od pet godina od datuma njenog stupanja na snagu u toj državi. Obaveštenje o tome podnosi se šest meseci unapred Generalnom sekretaru Saveta Evrope. Ovakvo obaveštenje ne utiče na validnost Povelje kada je reč o drugim ugovornim stranama, pod uslovom da u svakom momentu postoji najmanje pet ugovornih strana.

Član 28. – Obaveštenje

Generalni sekretar Saveta Evrope obaveštava zemlje članice Saveta Evrope o:

- a) svakom potpisivanju ;
- b) deponovanju svakog instrumenta ratifikovanja, prihvatanja ili odobravanja;
- c) svakom datumu kada ova Povelja stupi na snagu, u skladu sa članom 24.;
- d) svakom obaveštenju dobijenom prilikom primene člana 20, stavova 4. i 5., kada je reč o uzdržanosti;
- e) svakom obaveštenju u vezi sa isključivanjem pojedinih kategorija regiona iz delokruga rada ove Povelje, u skladu sa članom 25.;
- f) svakom obaveštenju od države koja ratifikuje Povelju u skladu sa članom 23., najkasnije nakon isteka roka navedenog u članu 23, stavu 2.;
- g) svim izveštajima Komiteta ministara, Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope i Parlamentarne skupštine koji su usvojeni shodno dogovoru o praćenju primene Povelje;
- h) svakom drugom aktu, obaveštenju ili komunikaciji u vezi sa ovom Poveljom;

U potvrdu toga su dole potpisani, propisno ovlašćeni za to, potpisali ovu Povelju.

Sačinjeno u (mesto), dana meseca19..., u jednom primerku, na engleskom i francuskom jeziku, pri čemu su oba teksta jednako verodostojna, a taj primerak se deponuje u arhivu Saveta Evrope. Generalni sekretar Saveta Evrope prosleđuje overene kopije ove Povelje svakoj zemlji članici Saveta Evrope.

2.5 Helsinška deklaracija o regionalnoj samoupravi

Ministri prisutni na 13. Sednici konferencije evropskih ministara nadležnih za skup lokalnih i regionalnih vlasti u Helsinkiju u periodu od 27. Do 28. Juna 2002. godine

Razmenivši iskustva i gledišta u vezi sa regionalizacijom regionalnih samouprava, decentralizacijom i sprovođenjem principa subsidijarnosti na prvoj radnoj sednici pod nazivom “Regionalna samouprava i subsidijarnost – evropski modeli i principi”;

Razmenivši stavove o tekstovima na drugoj radnoj sednici pod nazivom “Regionalna samouprava i subsidijarnost – detaljno razmatranje tekstova pripremljenih od strane Upravnog komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR)”;

Razmotrivši, u svetlu završenih priprema, zahtev Komiteta ministara za izražavanjem mišljenja o prirodi instrumenta o regionalnoj samoupravi koji usvaja Savet Evrope;

Imajući u vidu da su mnoge države članice Saveta Evrope ili u procesu reformisanja ili uvođenja regionalne samouprave;

Imajući u vidu da je prisutna velika raznovrsnost modela i oblika regionalne samouprave u Evropi, koja proizilazi iz različitih ustavnih tradicija, kao i društveno-ekonomskih, kulturoloških i geografskih okolnosti karakterističnih za svaku državu;

Imajući u vidu da je moguće, na osnovu rada Komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR), izraditi skup ključnih koncepata i principa koji su zajednički svim modelima regionalne samouprave;

Svečano izjavljuju da:

1.

funkcionalna demokratija predstavlja osnovu za mir, stabilnost, prosperitet i razvoj;

2.

je veća decentralizacija i devolucija (prenošenje vlasti na niže nivoe) širom Evrope poslednjih nekoliko decenija doprinela jačanju demokratije, i u državama sa dužom demokratskom tradicijom, ali i u novijim demokratskim državama;

3.

proces decentralizacije i devolucije (prenošenja vlasti na niže nivoe) odražava zajedničko uverenje da je privredni razvoj, održivo obnavljanje i kvalitetne javne usluge i potpuno demokratsko učešće moguće efikasnije

ostvariti ukoliko državne institucije nisu u prevelikoj meri centralizovane;

4.

je na svakoj državi da odluči da li da uspostavi ili ne uspostavi regionalne organe vlasti pošto ih u stvari nemaju sve države;

5.

Savet Evrope ima važnu ulogu u unapređivanju i održavanju uspešne demokratije među svim svojim državama članicama, i na nacionalnom i na podržavnom nivou;

6.

Savet Evrope predstavlja povlašćeno mesto okupljanja evropskih vlada na kojem one rešavaju pitanja vezana za lokalne i regionalne vlasti i uključuju u dijalog na evropskom nivou sa izabranim predstavnicima lokalnih i regionalnih vlasti zajedno okupljenih u okviru Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope (CLRAE);

7.

se uspešno teži ostvarivanju ustavnog cilja Saveta Evrope, odnosno “postizanju većeg jedinstva među članicama s ciljem očuvanja i ostvarivanja ideala i principa koji predstavljaju njihovo zajedničko nasleđe” uspostavljanjem zajedničkih standarda u oblastima u okviru njegove nadležnosti, što podrazumava demokratsko upravljanje;

8.

je Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, koju je potpisalo 37 država članica, imala značajan pozitivan uticaj na razvoj lokalne vlasti i demokratije u Evropi;

9.

tamo gde ona postoji, regionalna samouprava je deo demokratske uprave i na taj način regionalne vlasti, nakon što su uspostavljene, moraju da zadovolje minimalne standarde demokratskog uređenja, kao i da dobiju zakonske nadležnosti i mogućnost, u ustavnom i zakonskom okviru, da uređuju i vode deo javnih poslova u njihovoj nadležnosti, u interesu svojih građana, a u skladu sa principom subsidijarnosti;

10.

Savet Evrope trebalo bi da dalje podstiče razmenu uspešnih primera iz prakse među državama članicama ističući opšte principe utvrđene na osnovu iskustava država članica;

11.

Savet Evrope trebalo bi da prihvata i promovise zajedničke principe

o regionalnoj samoupravi u okviru evropskog pravnog instrumenta koji uzima u obzir iskustva država članica;

U skladu sa tim potvrđuju da bi takav pravni instrument

12.

trebalo da poštuje suverenitet, identitet i slobodu država u određivanju svog unutrašnjeg poretka, pridržavajući se pritom ovih zajedničkih principa;

13.

trebalo da bude dovoljno sveobuhvatan kako bi priznavao čitav niz demokratskih oblika regionalne samouprave.

14.

trebalo da jasno stavi do znanja da svaka država ima pravo da odluči da li da uspostavi ili ne uspostavi regionalne vlasti;

15.

ne bi trebalo da povredi princip jednakosti između lokalnih i regionalnih vlasti u pogledu autonomije, pri čemu je ovaj princip utvrđen ustavom ili zakonom;

16.

ne bi trebalo da dovede do stvaranja skale relativnih vrednosti među različitim modelima regionalne autonomije;

17.

trebalo da omogući državama određeni stepen izbora kako bi uzele u obzir specifičnosti svog sistema regionalne samouprave;

Imajući u vidu da je pitanje prirode pravnog instrumenta koji se usvaja predmet podeljenih stavova;

Uzevši u obzir da je potrebno dublje razmotriti nekoliko pravnih pitanja kako bi se mogle doneti odluke imajući u vidu sve ono što ukazuje na takav izbor;

Izražavaju mišljenje:

18.

da bi Savet Evrope trebalo da usvoji pravni instrument o regionalnoj samoupravi koji

a) je zasnovan na ključnim konceptima i principima već utvrđenim od strane Komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR);

b) izričito predviđa da svaka država ima pravo da uspostavi ili ne uspostavi regionalne vlasti;

c) omogućuje državama članica određeni stepen izbora kako bi uzele

u obzir specifičnosti svog sistema regionalne samouprave;

d) je kompatibilan sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (ECLSG);

Preporučuju komitetu ministara:

19.

da razvija i jača rad Saveta Evrope u oblasti demokratije, omogućujući razmenu i unapređivanje iskustava u vezi sa funkcionisanjem regionalne samouprave;

20.

da nastavi i unapređuje dijalog na evropskom nivou između vlada i izabраниh predstavnika na lokalnom i regionalnom nivou okupljenih u okviru Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope (CLRAE);²⁰

21.

da pred Upravni komitet za lokalnu i regionalnu demokratiju postavi zadatke i ciljeve usmerene na izradu raznih vrsta pravnih instrumenata, imajući u vidu predloge predstavljene na Konferenciji, kao i sve bogatija iskustva država članica, i uzimajući u obzir potrebu za postojanjem odgovarajuće veze sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (ECLSG).

Dodatak

Ključni koncepti i zajednički principi o regionalnoj samoupravi utvrđeni od strane Komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju:

A. Ključni koncepti i principi

1.1. Regionalne vlasti predstavljaju teritorijalne vlasti između centralne vlasti i lokalnih vlasti. Ovo nužno ne podrazumeva hijerarhijski odnos između regionalnih i lokalnih vlasti.

1.2. Regionalna samouprava podrazumeva zakonske nadležnosti i mogućnost regionalnih vlasti, u ustavnom i zakonskom okviru, da uređuju i vode deo javnih poslova u svojoj nadležnosti, u interesu svojih građana, a u skladu sa principom subsidijarnosti.

1.3. Tamo gde postoje regionalne vlasti

2. princip regionalne samouprave prihvata se u okviru domaćeg zakonodavstva i/ili ustava kao odgovarajući.

²⁰ Videti dodatak

B. Zajednički principi

1. Regionalne nadležnosti

1.1. Regionalne nadležnosti utvrđene su ustavom, statutima regiona ili državnim zakonom. Regionalne vlasti, u okviru zakona i/ili ustava, imaju potpunu slobodu da pokreću svoje inicijative u vezi sa bilo kojim pitanjem koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili povereno nekoj drugoj vlasti. Uređivanje i ograničavanje regionalnih nadležnosti temelji se na ustavu i/ili zakonu.

1.2. Regionalne vlasti imaju ovlašćenja da donose odluke, kao i upravna ovlašćenja u oblastima u okviru njihove nadležnosti. Takva ovlašćenja omogućuju usvajanje i sprovođenje politike koja je karakteristična za taj region. Ovlašćenja vezana za donošenje odluka mogu da podrazumevaju zakonodavna ovlašćenja.

1.3. U određene svrhe i u okviru zakona državne vlasti mogu da povere nadležnosti regionalnim vlastima.

1.4. Kada se ovlašćenja prenose ne regionalne vlasti, one imaju slobodu da prilagode njihovo sprovođenje regionalnim uslovima, u okviru utvrđenom ustavom i/ili zakonom.

2. Odnosi sa drugim podržavnim teritorijalnim vlastima

2.1. Odnosi između regionalnih vlasti i drugih podržavnih teritorijalnih vlasti uređeni su u skladu sa principima regionalne samouprave, koji su utvrđeni ovim dokumentom, i lokalne samouprave utvrđenim Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i principom subsidijarnosti.²¹

2.2. Regionalne vlasti i druge podržavne teritorijalne vlasti mogu, u zakonskom okviru, da definišu svoje međusobne odnose, kao i da međusobno saraduju.

3. Uključivanje u proces donošenja odluka na državnom nivou

3.1. Regionalne vlasti imaju pravo, kao što je to dole navedeno u stavu 3.2 i 3.3 da budu uključene u proces donošenja odluka na državnom nivou koji utiče na njihove nadležnosti, osnovne interese ili obim regionalne samouprave.

²¹ Da li se ova formulacija zadržava ili ne zavisi od prirode pravnog instrumenta.

3.2. Ovakvo učešće obezbeđuje se putem predstavnika u telima koja donose odluke i/ili putem konsultacija i dijaloga između odgovarajućih državnih i regionalnih vlasti. Gde je to moguće, učešće je takođe moguće obezbediti putem konsultacija i razgovora između državnih vlasti i predstavničkih tela regionalnih vlasti.

3.3. U onoj meri u kojoj je to omogućeno ustavom i/ili zakonom, regionalne vlasti i/ili njihova predstavnička tela zastupljena su ili se konsultuju, putem odgovarajućih tela i/ili procedura, u vezi sa međunarodnim pregovorima na nivou države i sprovođenjem sporazuma koji utiču na njihove nadležnosti ili obim regionalne samouprave.

4. Državni nadzor nad regionalnim vlastima

4.1. Cilj svakog oblika nadzora centralnih državnih vlasti nad regionalnim vlastima obično je samo da obezbedi njihovu usaglašenost sa zakonom. Međutim, nadzor nad sprovođenjem prenesenih ovlašćenja može takođe da podrazumeva ocenu svrsishodnosti.

4.2. Upravni nadzor nad regionalnim vlastima moguće je sprovesti samo u skladu sa takvim procedurama i u takvim slučajevima koji su utvrđeni ustavnim i zakonskim odredbama. Takav nadzor sprovodi se retroaktivno (ex post facto) i preduzimanje bilo kakvih mera mora da bude srazmerno važnosti interesa koji se takvim nadzorom štite.

5. Zaštita regionalne samouprave

5.1. Postojanje regionalnih vlasti može da bude predviđeno ustavom ili one mogu da budu uspostavljene zakonom. Postojanje regiona, čim se uspostave, zagarantovano je ustavom i/ili zakonom i moguće ga je ukinuti istim procesom unošenja izmena u ustav i/ili zakon kojim su prethodno uspostavljeni.

5.2. Regionalne vlasti imaju pravo da zatraže pravni lek kako bi obezbedile slobodno sprovođenje svojih ovlašćenja i poštovanje principa regionalne samouprave zagarantovanih domaćim pravom.

5.3. Regionalne granice se ne menjaju bez prethodnog konsultovanja odgovarajućih regiona. Prethodno konsultovanje može da podrazumeva održavanje referenduma.

6. Pravo na udruživanje i ostale oblike saradnje

Regionalne vlasti imaju pravo da se udružuju i sprovode aktivnosti međuregionalne saradnje u vezi sa pitanjima koja su u njihovoj nadležnosti i u skladu sa zakonom. Regionalne vlasti mogu takođe da budu članovi međunarodnih organizacija regionalnih vlasti.

7. Spoljni odnosi

7.1. U onoj meri u kojoj to dozvoljava državni i/ili evropski zakon, regionalne vlasti imaju pravo da budu uključene u aktivnosti evropskih institucija ili zastupljene u telima koja su uspostavljena u tu svrhu.

7.2. Regionalne vlasti mogu da sarađuju sa teritorijalnim vlastima drugih zemalja u okviru svojih ovlašćenja, a u skladu sa zakonom, međunarodnim obavezama i spoljnom politikom države.

8. Samoorganizovanje regionalnih vlasti

Tamo gde je pravo regiona da odlučuju o svojoj unutrašnjoj organizaciji, uključujući pitanja vezana za statut i institucije predviđeno ustavom ili zakonom, ovo pravo će biti utvrđeno na najsvaeobuhvatniji mogući način.

9. Regionalna tela

9.1. Regionalne vlasti imaju predstavničku skupštinu. Tamo gde ih predstavničko telo ne sprovodi neposredno, izvršne funkcije se poveravaju osobi ili telu koje mu je odgovorno u skladu sa uslovima i procedurama utvrđenim zakonom. Tamo gde građani neposredno biraju izvršno telo, ono nužno ne mora da bude odgovorno predstavničkoj skupštini, ali bi trebalo da joj podnosi obrazloženja svojih postupaka.

9.2. Regionalne skupštine biraju se neposredno, slobodnim i tajnim glasanjem na osnovu opšteg prava glasa, ili posredno, od strane izabranih predstavnika jedinica lokalne samouprave.

9.3. Uslovi radnog mesta predviđaju da izabrani regionalni predstavnici slobodno obavljaju svoje funkcije. Oni podrazumevaju odgovarajuću finansijsku naknadu i/ili odgovarajuću finansijsku nadoknadu za troškove nastale u obavljanju odgovarajuće funkcije, kao i, gde je to prikladno, potpunu ili delimičnu nadoknadu gubitka zarade ili naknadu za obavljeni rad i odgovarajuću socijalnu zaštitu. Članovi skupštine imaju pravo na slobodno izražavanje tokom zasedanja skupštine. Sve funkcije i aktivnosti koje se smatraju da nisu u skladu sa predstavničkom funkcijom utvrđuju se zakonom.

9.4. Tamo gde je moguće uvođenje sankcija protiv predstavnika izabranih na regionalnom nivou, potrebno je da to bude regulisano zakonom i srazmerno važnosti interesa koji se takvim sankcijama štiti, kao i da podleže sudskoj reviziji. Samo u izuzetnim slučajevima predviđena je suspenzija i otpuštanje.

10. Regionalna administracija

10.1. Regionalne vlasti imaju sopstvenu imovinu, administraciju i zaposlene.

10.2 Regionalne vlasti slobodno odlučuju o unutrašnjoj organizaciji svog administrativnog sistema i tela u zakonski utvrđenom okviru.

10.3. Uslovi rada službenika zaposlenih u regionalnim vlastima u skladu su sa opštim principima državne službe i kao takvi omogućuju zapošljavanje kvalitetnog osoblja na osnovu zasluga i stručnosti. U tom smislu potrebno je obezbediti odgovarajuće mogućnosti za obuku, nadoknadu za rad, kao i mogućnosti za napredovanje.

11. Finansijska sredstva regionalnih vlasti

11.1. Regionalne vlasti raspoložu predviđenim sredstvima koja su srazmerna njihovim nadležnostima i odgovornostima i omogućuju im efikasno sprovođenje tih nadležnosti.

11.2. Regionalne vlasti trebalo bi da slobodno raspoložu svojim sredstvima da bi sprovođile svoje nadležnosti.

11.3. U sprovođenju svojih nadležnosti regionalne vlasti bi trebalo da se naročito oslanjaju na sopstvena sredstva kojima mogu slobodno da raspoložu. Ova sredstva mogu da uključuju regionalne poreze, ostale prihode o kojima odlučuju regionalne vlasti, fiksni udeo državnog poreza, nenamenska sredstva državnih i jedinica teritorijalnih vlasti u skladu sa zakonom.

11.4. Potrebno je da finansijski sistemi na osnovu kojih regionalne vlasti raspoložu određenim sredstvima budu u dovoljnoj meri raznovrsni i na visokom nivou kako bi im omogućili da drže korak, u najvećoj mogućoj meri, sa stvarnim rastom troškova obavljanja svojih zadataka.

12. Finansijsko izjednačavanje i prenos sredstava

12.1. Zaštita finansijski slabijih regionalnih vlasti obezbeđuje se putem finansijskih procedura izjednačavanja ili sličnih mera koje su osmišljene kako bi se ispravile posledice nejednake raspodele potencijalnih izvora finansiranja, kao i finansijskog opterećenja koje se njima ublažava. Ovakve procedure i mere ne bi trebalo da za posledicu imaju ograničavanje finansijskih sredstava regionalnih vlasti u toj meri da se spreči slobodno funkcionisanje uprave.

12.2. Prenos finansijskih sredstava regionalnim vlastima uređen je na osnovu prethodno utvrđenih pravila koja su zasnovana na objektivnim

kriterijumima u vezi sa regionalnim nadležnostima. Koliko je to moguće, subvencije dodeljene regionalnim vlastima neće biti namenjene finansiranju posebnih projekata.

12.3. Prenos finansijskih sredstava regionalnim vlastima ne ograničava njihovu osnovnu slobodu primene politike slobodnog odlučivanja o sprovođenju svojih nadležnosti.

12.4. Kako bi bile u mogućnosti da finansiraju kapitalna ulaganja, regionalne vlasti moraju da imaju pristup tržištu kapitala u zakonski utvrđenom okviru.

2.6 Konferencija evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu vlast

14. zasedanje, Budimpešta, 24. - 25. 2. 2005.

Dodatak 1

2.6.1 Deklaracija budimpeštanske ministarske konferencije o dobrom lokalnom i regionalnom upravljanju

Mi, evropski ministri, odgovorni za lokalnu i regionalnu upravu, sastali smo se u Budimpešti 24. i 25. 2. 2005 na 14. zasedanju naše Konferencije

i) Primećujemo sa zadovoljstvom da se najveći broj država do sada na celom kontinentu opredelio za principe demokratije, ljudskih prava i vladavine prava;

ii) Potvrđujemo da izazovi sa kojima se Evropa danas suočava nisu isključivo evropski – oni su globalni i njima se treba baviti koherentno i na međunarodnom i na lokalnom nivou;

iii) Svesni smo da narodi Evrope više nego ikada očekuju, i imaju pravo da očekuju, istinsku demokratiju i dobro upravljanje na svim nivoima u cilju sprečavanja konflikata, stvaranja stabilnosti i davanja podrške učešću u društvu;

iv) Verujemo u potrebu da lokalno i regionalno upravljanje bude demokratsko, efikasno, da daje odgovore na tražena pitanja, da je transparentno i da podrazumeva učešće i odgovornost svih;

v) Potvrđujemo vrednost saradnje vlada utvrđenu u Savetu Evrope i nasleđa (konvencija i preporuka) i informacione baze razvijene u okviru ovoga;

vi) Posebno potvrđujemo ulogu Evropske povelje o lokalnoj samou-

pravi u postavljanju principa demokratske samouprave na podnacionalnom nivou i Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope u promovisanju i primeni ovih principa kroz obavljanje monitoringa;

vii) Napominjemo da su naše države suočene na nacionalnom i evropskom nivou sa velikim brojem izazova i zahteva, posebno zbog potrebe da lokalne i regionalne vlasti imaju kapacitet koji će im omogućiti pružanje kvalitetnih usluga i davanje adekvatnih odgovora na legitimna očekivanja građana i obezbeđenje kongruentnosti između nadležnosti i resursa lokalnih i regionalnih vlasti, zainteresovanosti i uključenja građana u javne poslove na lokalnom i regionalnom nivou, razvoja saradnje između lokalnih i regionalnih vlasti, uključujući i prekograničnu saradnju;

viii) Ulažemo napore da razvijemo, u skladu sa opredeljenošću naših država za ove ciljeve, metode i principe rada Saveta Evrope kako bi se naša međudržavna saradnja osnažila i usmerila ka velikom broju važnih ciljeva koje treba zajedno da ostvarimo u dobroj veri;

I stoga,

I Smo saglasni da:

1. “dobro lokalno i regionalno upravljanje” odredimo kao osnovni cilj kojem naše države-članice treba da teže kako bi odgovorile izazovima sa kojima se naše društvo suočava i ispunile legitimna očekivanja naših građana;;

2. radimo na ostvarenju ovog cilja i kroz saradnju sa Svetom Evrope, uključujući i Parlamentarnu skupštinu i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti;

3. usvojimo Program priložen uz ovu Deklaraciju u kojem identifikujemo glavne izazove sa kojima se naše države-članice suočavaju u obavljanju lokalne i regionalne vlasti i da se opredelimo na delovanje i individualno kao države-članice i kroz Svet Evrope tokom narednih pet godina;

4. nastavimo sa primenom i radom na predmetnom Programu na narednim sednicama naše Konferencije;

II Usvajamo sledeće preporuke i dajemo sledeće poruke:

1. Trećem Samitu šefova država i vlada:

Preporučujemo šefovima država i vlada država-članica Saveta Evrope koji se sastaju u Varšavi 15. i 17. 5. 2005. na trećem samitu:

- da pomenu u budućem programu rada Organizacije da je efektivna demokratija i dobro upravljanje na lokalnom i regionalnom nivou važno zbog:

- sprečavanja konflikata i unapređenja stabilnosti;
- stvaranja održivog ekonomskog rasta;
- unapređenja učešća građana u javnom životu;

- obezbeđenja visokokvalitetnih javnih usluga i time
- stvaranja održivih zajednica³;
- da potvrde da se takva demokratija i upravljanje mogu postići samo aktivnim uključenjem građana i civilnog društva;
- i da posebno predvide u Akcionom planu koji će usvojiti za Savet Evrope:
 - preduzimanje neophodnih koraka u implementaciji Programa dobrog lokalnog i regionalnog upravljanja usvojenog na 14. sednici Konferencije Evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu upravu;
 - dalji razvoj, u skladu sa potrebama, standarda demokratije i upravljanja;
 - stvaranje uslova za rad sa državama-članicama u promovisanju usvajanja ovih standarda i dobre prakse i kroz osnivanje u okviru Sekretarijata Saveta Evrope, ekspertskog centra za reformu lokalne uprave koji bi pomogao državama-članicama u stvaranju kapaciteta na lokalnom i regionalnom nivou u saradnji sa Kongresom, državama-članicama i nacionalnim asocijacijama lokalnih i regionalnih vlasti;
 - davanje doprinosa prekograničnoj saradnji, posebno usvajanjem, ako je to moguće, trećeg protokola Madridske okvirne konvencije radi regulisanja pravnog statusa udruživanja radi prekogranične saradnje;

2. Parlamentarnoj skupštini:

Zahvaljujemo se Parlamentarnoj skupštini na učešću i doprinosu ovoj Konferenciji i pozivamo je da na sve načine promoviše širenje, jednostavan pristup i svest o *pravnom nasleđui* i informacionoj bazi u oblasti lokalne i regionalne demokratije, kao i da nastavi svoju saradnju sa relevantnim međuvladinim strukturama;

3. Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti:

Zahvaljujemo se Kongresu na učešću i doprinosu Konferenciji i razgovorima, kao i na njegovom tekućem radu na monitoringu implementacije Evropske povelje o lokalnoj samoupravi;

Pozivamo Kongres da na sve načine promoviše širenje, jednostavan pristup i svest o *pravnom nasleđu* i informacionoj bazi u oblasti lokalne i regionalne demokratije, kao i da je iskoristi u kontekstu svog monitoringa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi;

Nadalje, pozivamo Kongres da nastavi i tamo gde je moguće proširi svoju saradnju sa relevantnim međuvladinim strukturama u cilju stvaranja dobrog lokalnog i regionalnog upravljanja i u suočavanju sa izazovima identifikovanim i uključenim u Program na najbolji mogući način;

4. Komitetu ministara Saveta Evrope:

Zahvaljujemo se Komitetu ministara na učešću i doprinosu ovoj Konferenciji;

Pozivamo Komitet ministara:

- da usvoji godišnje međuvladine programe aktivnosti u oblasti lokalne i regionalne demokratije koje promovišu cilj “dobrog upravljanja na lokalnom i regionalnom nivou” i implementaciju Programa koji smo usvojili;
- da obezbedi adekvatne resurse u godišnjim budžetima Organizacije za aktivnosti vezane za implementaciju gore pomenutog Programa;
- da individualno obezbedi vladama koje to zahtevaju, neophodnu pomoć i podršku koja će im omogućiti da ostvare evropske standarde u lokalnoj demokratiji;
- da obezbede da implementaciju Deklaracije prate međuvladine strukture i da se o tome izvesti na budućim sednicama ove ministarske konferencije.

Dodatak 2

2.6.2 Program dobrog lokalnog i regionalnog upravljanja

Mi, evropski ministri odgovorni za lokalnu i regionalnu upravu, okupljeni u Budimpešti, 24. i 25. 2. 2005. na 14. sednici naše Konferencije:

Dalje, u vezi sa dogovorom o usvajanju “dobrog lokalnog i regionalnog upravljanja” kao krajnjeg cilja i pozivajući se na izrečene stavove i informacije stavljene na raspolaganje Konferenciji ⁴, identifikujemo sledeće glavne izazove i obavezujemo se na praćenje aktivnosti država-članica individualno i preko Saveta Evrope tokom narednih pet godina:

U vezi sa demokratskim građanstvom i učešćem na lokalnom i regionalnom nivou:

Izazovi:

- Bavljenje pitanjem male izlaznosti na izborima na lokalnom i regionalnom nivou u mnogim državama;
- Odgovor na izmenjene načine na koje se građani angažuju u javnom životu na lokalnom nivou, i, u nekim slučajevima, na sve manju spremnost na to;
- Širenje mogućnosti za učešće stranaca u javnom životu na lokalnom nivou.

Aktivnosti:

- Sprovođenje implementacije Preporuke (2001) 19 o učešću građana u lokalnom javnom životu;
- Nastavak rada na iznalaženju načina na koji informacione i komunikacione tehnologije mogu da olakšaju demokratsku reformu na lokalnom i regionalnom nivou;
- Ispitivanje poželjnosti i izvodivosti formi glasanja na daljinu na lokalnim i regionalnim izborima;
- Razvoj i korišćenje alata u oceni efektivnosti mera preduzetih da bi se povećalo učešće u javnom životu na lokalnom nivou;
- Ispitivanje poželjnosti i izvodivosti obavezujućih zakonskih standarda o učešću građana u javnom životu na lokalnom i regionalnom nivou;
- Napori na prevazilaženju prepreka pristupanju Konvenciji o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou i njenoj ratifikaciji što je moguće pre.

U vezi sa pravnim okvirom i institucionalnom strukturom lokalne i regionalne uprave:

Izazovi:

- Puno poštovanje principa supsidijarnosti definisanjem i zakonskim propisivanjem nadležnosti, struktura i ograničenja lokalnih i regionalnih vlasti;
- Podsticanje i stvaranje neophodnih uslova za međuopštinsku saradnju;
- Jačanje efektivnih odnosa između različitih nivoa teritorijalne administracije, posebno između centralnih i lokalnih vlasti.

Aktivnosti:

- Monitoring dešavanja u regionalnoj samoupravi u cilju identifikovanja inovacija i problema koji su zajednički većem broju država;
- Prenošenje znanja, iskustava i pogleda u vezi sa međuopštinskom saradnjom u cilju identifikovanja i promovisanja dobre prakse i davanja smernica u vezi sa tom temom;
- Prenošenje znanja, iskustava i stavova u vezi sa odnosom između centralnih i lokalnih vlasti u cilju identifikovanja dobre prakse i davanja smernica u tom pravcu;
- Kod angažovanja u procesu reforme lokalne i regionalne samouprave, poštovanje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i rukovođenje Smernicom (2004) 12 za procese reforme granica i/ili strukture lokalnih i regionalnih vlasti.

U vezi sa lokalnim i regionalnim finansiranjem:

Izazovi:

- Dostizanje nivoa resursa za lokalne i regionalne vlasti koji je srazmeran njihovim odgovornostima;
- Pronalaženje optimalne strukture izvora prihoda kako bi se omogućilo lokalnim i regionalnim vlastima da svojim građanima ponude usluge koje su prilagođene njihovim zahtevima;
- Postizanje prave ravnoteže između visokog stepena slobode za lokalne i regionalne vlasti u upravljanju finansijama i visokog stepena odgovornosti.

Aktivnosti:

- Iskorišćavanje, implementacija i promovisanje postojeće *pravnog nasleđa* Saveta Evrope u oblasti lokalnih i regionalnih finansija, posebno Preporuka (2004) 1 o finansijskom i budžetskom upravljanju na lokalnim i regionalnim nivoima i (2005) 1 o finansijskim resursima za lokalne i regionalne vlasti;
- Promovisanje i ocena uticaja *pravne stečevine* Saveta Evrope u oblasti lokalnih finansija;
- Razmatranje ažuriranja nekih ranijih izveštaja o lokalnim i regionalnim finansijama, a posebno izveštaja o "Lokalnim finansijama u Evropi" koji smo razmatrali na 11. sednici konferencije (Lisabon 1996.).

U vezi sa liderskim i upravljačkim kapacitetom lokalnih i regionalnih vlasti:

Izazovi:

- Jačanje liderstva i kapaciteta lokalnih i regionalnih vlasti za obavljanje dobrog lokalnog i regionalnog upravljanja i pružanje građanima usluga najvišeg mogućeg kvaliteta uz istovremeno poštovanje budžetskih ograničenja.

Aktivnosti:

- Prenošenje iskustava o liderstvu, utvrđivanju standarda i povećanju kapaciteta lokalnih i regionalnih vlasti u cilju identifikovanja dobre prakse i moguće pripreme preporuka Komiteta ministara državama-članicama u ovim oblastima;
- Korišćenje i implementacija na odgovarajući način preporuka Komiteta ministara u oblasti lokalnih i regionalnih javnih usluga;

- Razmatranje mogućih načina na koje lokalne i regionalne vlasti mogu da sarađuju sa drugim vlastima (međuopštinska saradnja, saradnja sa vlastima na drugom nivou) i sa privatnim sektorom (ortakluci, koncesije u oblasti javnih usluga, neugovaranje određenih elemenata) kako bi se poboljšale javne usluge koje se nude građanima.

U vezi sa javnom etikom na lokalnom i regionalnom nivou:

Izazovi:

- Obezbeđenje etičkog ponašanja lokalnih i regionalnih vlasti, izabраниh predstavnika i zvaničnika uz poštovanje lokalne i regionalne samouprave, kao i individualnih prava i legitimnih interesa.

Aktivnosti:

- Nastavak promovisanja Priručnika za dobru praksu u etičkom ponašanju u javnom životu na lokalnom nivou i priprema, tamo gde je to moguće, priručnika koji odgovaraju određenoj situaciji u državi-članici i tematskih dokumenata namenjenih određenim grupama;

- Objedinjavanje i prenošenje dobre prakse u vezi sa ocenom usaglašenosti sa standardima etičkog ponašanja u javnom životu na lokalnom i regionalnom nivou;

- Razmena iskustava i pružanje informacija neophodnih za proučavanje Priručnika u cilju pripreme revidirane verzije u naredne 3 ili 4 godine.

U vezi sa razvojem prekogranične i unutardržavne saradnje teritorijalnih zajednica i vlasti:

Izazovi:

- Uklanjanje preostalih zakonskih i administrativnih prepreka prekograničnoj i unutardržavnoj saradnji;

- Pronalaženje načina i sredstava za stvaranje kapaciteta u teritorijalnim zajednicama ili vlastima i njihovim telima za prekograničnu saradnju, neophodnih za angažovanje i razvoj saradnje;

- Uspostavljanje jasnog i efektivnog pravnog okvira za institucionalizovanu saradnju između teritorijalnih zajednica ili vlasti (euroregije).

Aktivnosti:

- Korišćenje "kontrolne liste" mera koje treba preduzeti pre ili nakon ratifikacije Madridske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti i njenih Protokola u cilju omogućavanja najveće moguće operativnosti tih instrumenata;

- Korišćenje i implementacija na odgovarajući način Preporuke (2005)

2 Komiteta ministara o dobroj praksi i uklanjanju prepreka prekograničnoj i unutardržavnoj saradnji;

- Identifikovanje osoba ili institucija nadležnih ili odgovornih za prekograničnu i unutardržavnu saradnju na nivou države (ili regiona, ako je moguće), u cilju stvaranja neformalne mreže u okviru Saveta Evrope preko koje se mogu dobijati i saopštavati informacije i dokumentacija;

- U saradnji sa asocijacijama lokalnih vlasti na nacionalnom i evropskom nivou, razvoj i promovisanje metoda i alata obuke čiji je cilj povećanje kapaciteta lokalnih vlasti za angažovanje u održivim prekograničnim inicijativama za saradnju;

- Nastavak rada u Savetu Evrope u cilju usvajanja trećeg protokola Madridske okvirne konvencije kojim se reguliše udruživanje radi euro-regionalne saradnje.

Nadalje se obavezujemo:

U vezi sa pravnim nasleđem Saveta Evrope:

Da u potpunosti implementiramo relevantne norme i preporuke na nivou centralne države i na lokalnim i regionalnim nivoima i da u tom cilju:

- obezbedimo prevod na zvanične jezike predmetnih država;

- objavimo i distribuiramo relevantne tekstove i organizujemo njihove promocije;

- prikupimo povratne informacije od relevantnih aktera o implementaciji pravnog nasleđa i izvestimo međuvladina tela Saveta Evrope kako bi se iskustva podelila, pouke izvukle, a pravno nasleđe se stalno ažuriralo i poboljšavalo.

U vezi sa informacionom bazom Saveta Evrope

- Da promovišemo svest o tome i koristimo je uvek kada je to celishodno kroz

- prevod onih delova koji su najrelevantniji za naše administracije, asocijacije lokalnih vlasti i građana;

- omogućavanje olakšanog pristupa relevantnim akterima;

- omogućavanje daljeg unosa informacija za nadležna tela Saveta Evrope.

U vezi sa učešćem u radu Saveta Evrope:

- Pregled radnih metoda i procedura koje su na snazi u našim nacionalnim administracijama kako bi se obezbedilo da naše učešće u međudržavnoj saradnji u Svetu Evrope odražava prioritet koji smo mu dali;

- Da podelimo iskustvo u vezi sa identifikovanjem dobre prakse i njene stalne analize.

Dodatak 3

2.6.3 Izjava budimpeštanske ministarske konferencije o regionalnoj samoupravi

Mi, evropski ministri odgovorni za lokalnu i regionalnu upravu, okupljeni u Budimpešti 24. i 25. 2. 2005. godine na 14. konferenciji,

Pošto smo čuli izveštaj našeg kolege, gospodina Hannesa Manninena, Ministra za regionalne i opštinske poslove Finske, o poslu koji je obavljen nakon naše 13. sednice u Helsinkiju o pravnim instrumentima regionalne samouprave,

Pošto smo primili na znanje poziv poslat Konferenciji od strane Komiteta ministara Saveta Evrope,

Potvrđujemo da je CDLR obavio dragocen posao na zahtev Komiteta ministara, a kao odgovor na našu iznetu želju, u vezi sa pripremom dva nacrtu zakonskih instrumenata o regionalnoj samoupravi;

Utvrdjujemo da nijedan od ta dva nacrtu zakonskih instrumenata trenutno nema stepen političke podrške neophodan za usvajanje;

Izražavamo zajedničko shvatanje da postojanje različitih pogleda na zakonski instrument ni na koji način ne odražava vrednost regionalne samouprave kao takve;

U vezi sa Helsinškom deklaracijom, usvojenom na našoj 13. sednici (27. i 28. 6. 2002.) i finalnim dokumentom Ministarskog sastanka o ulozi regiona u Evropskoj uniji (Rim, 16. i 17. 10. 2002.), naglašavamo značaj regionalne samouprave i činjenice da ona može da predstavlja obogaćivanje demokratskih društava, da može da pomogne u bavljenju novim izazovima dobrog demokratskog upravljanja i da, u zavisnosti od okolnosti, može da odgovori potrebi bavljenja javnim poslovima vodeći računa o građanima u najvećoj mogućoj meri;

Ponovo potvrđujemo da regionalna samouprava, kao bilo koji drugi nivo uprave, mora da poštuje demokratske principe organizovanja i poslovanja i da u vezi sa time mora da ima na umu konkretne principe potvrđene Helsinškom deklaracijom;

U skladu sa tim, preporučujemo Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti da prati dešavanja u oblasti regionalne samouprave na celom kontinentu imajući u vidu gore pomenute principe;

Skrećemo pažnju na *ad hoc* nadležnost koju je Savet ministara dao CDLR "da prati događaje u regionalnoj samoupravi u svim državama-članicama od 2005. do 2007. godine i da do juna 2008. podnese izveštaj o tome Komitetu ministara, identifikujući posebno inovacije i pitanja zajednička većem broju država";

U vezi sa našim dogovorom da održimo 15. sednicu naše Konferencije u Španiji na jesen 2007, tražimo od Komiteta ministara da da nalog CDLR da sačini obiman izveštaj o tim dešavanjima, inovacijama i pitanjima i da ga podnese na toj sednici.

2.7 Evropska povelja za pogranične i prekogranične regione

Nova verzija

Gronau, 7. oktobar 2004.

2.7.1 Uvod

Granice predstavljaju “ožiljke prošlosti”. Prekogranična saradja doprinosi ublažavanju njihovih nedostataka, prevazilaženju problema perifer-nog statusa pograničnih regiona u svojim zemljama i unapređivanju životnog standarda stanovništva. Ona obuhvata sve kulturne, privredne i infrastrukturne sfere života. Poznavanje i razumevanje različitih društvenih, kulturnih, lingvističkih i privrednih osobenosti susedne zemlje, što konačno čini izvor međusobnog poverenja, predstavlja preduslov za bilo koji vid uspešne prekogranične saradnje.

Širok spektar problema i mogućnosti sa obe strane granica u Evropi čini prekograničnu saradnju preko potrebnom. Ona omogućuje ostvarivanje principa međunarodnog prava u prekograničnom i regionalno ograničenom području: regionalna i lokalna saradnja ispod državnog nivoa, među raznim društvenim partnerima i segmentima stanovništva širom međunarodnih granica, promoviše mir, slobodu, sigurnost i očuvanje ljudskih prava i podstiče zaštitu etničkih i nacionalnih manjinskih zajednica. Pogranični i prekogranični regioni stoga predstavljaju sastavne elemente i mostove u procesu evropskog ujedinjenja s ciljem ostvarivanja suživota evropskog stanovništva uključujući i manjinske zajednice. Naposletku, oko 32% stanovništva na 40% teritorije koja čini proširenu Evropsku uniju živi u pograničnim regionima. Evropska politika uzima u obzir ovu činjenicu posmatrajući sve pogranične regione (na spoljnim i unutrašnjim granicama) kao evropski prioritet i obezbeđujući njihovo finansiranje.

Subsidijarnost i stvaranje partnerstava među lokalnim, regionalnim, državnim i evropskim nivoima takođe je više nego ikad neophodno u okviru prekogranične saradnje. Pozitivna iskustva stečena putem prethodne praktične prekogranične saradnje građana na nivou Evropske unije i u okviru država članica Saveta Evrope mora se ponovo iskoristiti da bi se unapredila sve veća saradnja među novim članicama Evropske unije, kao i saradnja starih i novih pograničnih područja Evropske unije sa svojim istočnim i južnim susedima izvan evropskih granica.

Povelja je stoga u skladu sa vrednostim i ciljevima utvrđenim u Sporazumu o Evropskoj uniji i Ustavu Evropske unije.

2.7.2. Istorijski i politički kontekst

1. Istorijski kontekst

Današnju Evropu karakteriše zajedničko kulturno i istorijsko nasleđe. Naročito u periodu do 17. veka formirano je šarenilo istorijskih panorama. U 18. veku, sa dinamičnim razvojem industrije i politike, uvedeni su koncepti kao što su vladavina prava, ljudska prava, osnovna prava i slobodno preduzetništvo. 19. i 20. vek doneo je razvoj nacionalne države kao preovlađujućeg entiteta u kontekstu stvaranja tenzija između regiona. Mnoge nove granice ovih nacionalnih država, koje su često nastajale kao posledica ratova, postale su “ožiljci prošlosti” koji su svojim regionima i etničkim grupama presecale evropsku istorijsku panoramu, dok one prethodne nikada nisu prestajale da postoje.

2. Politički kontekst

Tradicionalni koncept državne granice često se razvijao s ciljem funkcije zaštite. Sa pravne tačke gledišta granice predstavljaju liniju na kojoj se završava suverenost država.

Granični pojasevi različite širine nastaju u razdoblju nacionalnih država i njihovih vojnih konflikata, a takođe i iz straha od iznenadnih vojnih napada. Oni su obično bili od perifernog značaja kada je reč o mnogim nacionalnim sferama: privredi, saobraćaju, kulturi, a gustoća naseljenosti je često bila u opadanju kako je dolazilo do seoba iz centralnog u pogranični deo države. Osim nekoliko izuzetaka, pogranični regioni su kao posledica toga postali strukturno slaba područja na nepostojećem ili nedovoljnom stepenu razvoja kada su u pitanju putevi i železnice.

Zahvaljujući sve većim mogućnostima komunikacije, odnosno raznim vidovima transporta, publikacijama, kasnije pojavljivanju radija i telefona, a danas i interneta, postoji gotovo neizbežna tendencija kretanja ka nacionalnim centrima i idejama. Do današnjeg dana ideja nacionalne države i dalje određuje kulturu, privredu, društvo i politiku jedne države. Ovaj trend je naročito postao uočljiv u evropskim pograničnim regionima i doveo je do gubitka identiteta naročito tamo gde je stanovništvo imalo vekovima zajedničke kulturne, jezičke, demografske i istorijske veze uprkos novim državnim granicama.

Kao posledica toga, od Južne preko Centralne i Istočne Evrope do Skandinavije i Irske nailazimo na mnoštvo tipičnih pograničnih regiona koji su često pogođeni sličnim problemima. Oni se obično nalaze uz pogranični region susedne zemlje koji se suočava sa sličnim problemima.

Nakon Drugog svetskog rata, evropske opštine, regioni i države počele su da razrešavaju te probleme koji su tokom istorije postali složeniji, ali su u kulturološkom smislu bili neopravdani. Savet Evrope i Evropska unija

razvili su se u programe čije aktivnosti su bile usmerene na traženje razumevanja. Do kraja 1980-tih godina države i regioni u istočnom delu Evrope bili su isključeni iz ovog političkog razvoja Gvozdenom zavesom. Do tada su mnoge granice država Centralne i Istočne Evrope služile da nas upozore na funkciju granica kao nepropusnih barijera (otuda i termin Gvozdena zavesa), što može da bude politički motivisano.

Od kasnih 1989-1990. godina u Evropi se odvijaju mnogi procesi. Na prvi pogled čini se da su oni različiti, ali su u stvari veoma blisko povezani u pogledu svoje sadržine, politike, privrede i obuhvataju:

- uklanjanje unutrašnjih granica Evropske unije uz uspostavljanje jedinstvenog evropskog tržišta;

- pomeranje internih granica Evropske unije do spoljnih granica Evropske unije, odnosno do spoljnih granica sa trećim zemljama;

- ulaganje napora kako bi se uspostavili intelektualni, politički i privredni kontakti izvan novih spoljnih granica EU sa zemljama koje nisu članice Evropske unije, kao što su Švajcarska i Norveška, zemlje kandidati za priključivanje EU ili zemlje koje nisu članice EU na Istoku, Balkanu i Sredozemlju;

- činjenicu da su nakon pristupanja 10 novih država članica Evropskoj uniji 1. maja 2004. godine, većina dosadašnjih spoljnih granica postale nove unutrašnje granice i kao rezultat toga pojavile su se nove spoljne granice uglavnom u Istočnoj Evropi, ali takođe i u Sredozemlju.

Ovakav razvoj situacije direktno utiče na sve pogranične regione u Evropi, i kada su u pitanju unutrašnje granice Evropske unije, kao i njene spoljne granice, pri čemu oni sada moraju da prihvate čitav niz novih zadataka.

Današnje granice su u velikoj meri izgubile svoju prethodnu funkciju odvajanja nacionalnih država jedne od druge, iako još uvek postoje ogromne i jasne ekonomske, društvene i pravne razlike na granicama u okviru Evropske unije, kao i na spoljnim granicama proširene Evropske unije prema Istočnoj Evropi i Sredozemlju koje dodatno otežavaju saradnju.

U mnogim pograničnim i prekograničnim regionima i dalje postoje prazni prostori oko granica. Oni često predstavljaju područja koja otežavaju evropsku integraciju. Potrebno je takođe imati na umu da mnogi pogranični regioni u Evropi nisu odvojeni samo državnim granicama već se oni često suočavaju sa posebnim problemima zbog nekih dodatnih geografskih osobnosti kao što su reke, mora, okeani i planinski lanci.

Prethodni periferni položaj mnogih pograničnih regiona moguće je preokrenuti samo u jednu povoljniju situaciju u okviru Evrope u trenutku kada se uklone sve ekonomske, društvene, kulturne, poslovne, infrastrukturne i pravne prepreke i kada Evropa postane jedinstven i raznovrsan entitet. Pogranične oblasti u perifernom području Evrope mogu takođe

da se oslobode izolacije boljim povezivanjem. Na taj način, pogranični i prekogranični regioni preuzimaju funkciju mostova odnosno spona i postaju merila evropskog ujedinjenja i održivih susedskih područja na spoljnim granicama Evropske unije.

3. Ekonomski kontekst

Sve intenzivnija robna razmena na velikom području i slobodno kretanje ljudi, radne snage, usluga i kapitala, i između država članica Evropske unije i širom sveta posebno utiče na evropske pogranične i prekogranične regione.

Širom Evrope periferni položaj pograničnih regiona u okviru određene države, a ponekad i u samoj Evropi, često dovodi do neuravnoteženosti u poređenju sa stepenom privredne koncentracije u centralni regionima. Ponekad je takva neuravnoteženost (značajno različite privredne strukture i prihodi) prenaplašena, kao što je to slučaj u Južnoj, Centralnoj i Istočnoj Evropi ili na spoljnim granicama Evropske unije. U ostalim slučajevima ona postaje očigledna tek nakon detaljnijeg posmatranja, kao što je to slučaj sa pograničnim regionima Zapadne Evrope koji se bore sa posledicama prethodnog jednostranog strukturnog i industrijskog razvoja ili daljim nedostatkom ekonomske trgovine izvan granica.

Sve veći efekat koncentracije radne snage, usluga i kapitala u evropskim industrijskim centrima mora se neutralisati sprovođenjem usaglašenih evropskih i državnih politika, a naročito usvajanjem evropskih politika prostornog uređenja, kao i regionalne i saobraćajne politike i ostvarivanjem teritorijalne kohezije u okviru buduće politike Evropske unije.

Položaj pograničnih i prekograničnih regiona u Evropi karakteriše čitav niz ekonomskih barijera i nejednakosti na unutrašnjim i spoljnim granicama Evropske unije i u samoj Istočnoj Evropi.

Privredni centri u pograničnim područjima često su odsečeni od dela svog prirodnog zaleđa preko granice, što uspešno iskivljuje moguću strukturu trgovinske razmene i usluga. Decenijama je saobraćajna infrastruktura bila uskraćena za odgovarajuće veze koje pokrivaju čitavo područje. Danas se izgradnja osnovne infrastrukture u pograničnim područjima u većini slučajeva odvija decenijama kasnije u odnosu na slična područja koja se nalaze u unutrašnjosti iste države. Tamo gde još uvek nedostaje takva infrastruktura, takođe nedostaju i fizički preduslovi za saradnju i budući prekogranični razvoj. Kao posledica toga, pogranični i prekogranični regioni još uvek se bore sa manjkom alternativnih i kvalitetnih poslova, kao i nedostatkom državnih i prekograničnih obrazovnih kapaciteta. Pored toga, njihovo stanovništvo nalazi se u nepovoljnoj poziciji prilikom zapošljavanja u susednoj zemlji, kao i kada je reč o pristupu netransparentnom tržištu rada pograničnog područja.

Kompanije u pograničnim područjima često nisu na odgovarajući način upoznate sa potencijalima tržišta, mogućnostima za izvoz i prekograničnim

marketinškim resursima. One se često žale na ograničene mogućnosti za sprovođenje aktivnosti istraživanja i razvoja sa druge strane granice i na "efekat istiskivanja" zbog boljih konkurentnih uslova u susednoj zemlji. Pored toga, često je ograničen pristup javnim ugovorima i programima usmerenim na istraživanje i razvoj u prekograničnom području. Istovremeno, potrebno je napomenuti da intenzitet ove problematike varira od jednog do drugog pograničnog područja i da se neka od njih bave ili suočavaju sa ovim problemima u okviru podsektora, iako su u tome uspešni u manjoj ili većoj meri.

Javnost pre svega očekuje od pograničnih i prekograničnih regiona da uspešno razreše sve ove probleme, iako ovi regioni prvobitno nisu odgovorni za uzroke njihovog nastajanja. Kao rezultat toga, problemi koji su još uvek prisutni u Evropi i dalje su skoncentrisani na njenim graničnim područjima gde su jasne razlike posledica na primer:

- različitih administrativnih struktura i nadležnosti;
- nejednakih fiskalnog i socijalnog zakonodavstva;
- činjenice da je teško uspostaviti saradnju između malih i srednjih preduzeća, kojima nedostaje prekogranični snabdevač i tržišta koja su se vremenom razvila;
- različitog prostornog planiranja i zakona o planiranju;
- različitih zakonskih regulativa o životnoj sredini i otpadu;
- svakodnevnih nerazrešenih graničnih problema i absurdnih situacija;
- dispariteta valuta (posebno na spoljnim granicama EU!);
- različitih transportnih sistema, koji nisu prilagođeni zahtevima prekograničnog internog tržišta;
- neusklađenih tržišta rada, platnih struktura i društvenih sistema na spoljnim granicama, koji prete da postanu izvori sukoba i pretvore se u osetljive probleme;
- ugrožene bezbednosti otvaranjem granica (u prošlosti nije obezbeđena saradnja prekogranične policije u pravnom i organizacionom smislu);
- sve većeg prekograničnog turizma koji je u suprotnosti sa principima očuvanja prirode i zaštite životne sredine;
- postojećih i budućih promašenih investicija u sektor usluga i društvenu sferu zbog neodgovarajućih pograničnih trgovinskih zona i pravnih i finansijskih prepreka;
- poteškoća u prekograničnom stručnom osposobljavanju, što stvara trajne prepreke pristupu otvorenom internom tržištu Evropske unije i prekograničnom tržištu radne snage;
- predrasuda, stereotipova i nedovoljne saosećajnosti i razumevanja različitosti susednog područja, koje je prisutno sa obe strane granice.

2.7.3 Ciljevi prekogranične saradnje

1. Novi karakter granica: mesta sastajanja

“Ljudska dimenzija” evropske politike pokazuje se u najboljem svetlu na onim mestima gde je spremnost za saradnju od vitalnog značaja i gde se ona sprovodi, odnosno u pograničnim regionima. U ovom slučaju odnos “leđa uz leđa” potrebno je zameniti odnosom “licem u lice” uklanjajući barijere i prepreke sa granica.

Nigde potreba za prevazilaženjem prepreka i barijera stvorenih granicama, a koje se uprkos postojanju Evropske unije mogu ponovo pojaviti zbog državnih zakona, nije više nego očigledna nego u pograničnim regionima susednih zemalja. Nešto što predstavlja “evropsku teoriju” za nekog ko živi u unutrašnjosti zemlje često je svakodnevna praksa za građane koji žive u pograničnom području i trpe posledice postojanja granica i samim tim žele da se uzroci tih posledica otklone. Volja građana, zajednica i regiona da zajedno traže prekogranična rešenja ne podrazumeva bilo kakvu nameru pomeranja granica ili ukidanje suvereniteta nacionalnih država. Osnovni cilj je izlečiti “ožiljke prošlosti”, omogućiti stanovništvu koje živi u blizini granica da efikasnije saraduje u svim životnim sferama, poboljšati životni standard stanovništva u pograničnom području i ostvariti “Evropu građana”.

Samim tim, cilj saradnje u pograničnim i prekograničnim područjima nije stvaranje novog administrativnog nivoa, već razvoj struktura, procedura i instrumenata saradnje koji omogućuju uklanjanje prepreka i podstiču eliminaciju faktora podele. Krajnji cilj je prevazići granice i umanjiti njihov značaj na obične administrativne granice. U smislu sadašnje evropske integracije i jačanja ekonomske saradnje na širem području u okviru “nove” Evrope, ljudi koji žive u pograničnim područjima takođe će moći da ostvare svoja prava na jednak životni standard, slobodno kretanje i bolju mobilnost na de facto prelaznim graničnim područjima obuhvaćenim evropskim integracijama. Osim od ugovora, propisa Evropske unije, programa obezbeđivanja zajmova i struktura saradnje, odlučivanje o uspešnom ishodu prekogranične saradnje, zavisi i od političke volje nacionalnih vlada, kao i regionalnih / lokalnih vlasti.

2. Ublažavanje razlika graničnih područja u okviru evropske politike prostornog uređenja

Danas se pojam prostornog uređenja povezuje sa planskom organizacijom odnosa između čoveka i njegove okoline. U pograničnim i prekograničnim regionima to podrazumeva vodeće principe održivog uređenja i razvoja prostora i načine da se to postigne u državama i regionima sa obe strane granice. Politika prostornog uređenja država članica Saveta Evrope i članica Evropske unije mora da pripiše veliki značaj prekograničnoj saradnji (putem Evro-

pske povelje o regionalnom razvoju, Evropskog plana prostornog uređenja (ESDP) i CEMAT vodećih principa održivog razvoja na evropskom kontinentu). Uvođenje koncepta teritorijalne kohezije u buduću politiku evropske unije daje značajne mogućnosti za njeno sprovođenje, posebno u pograničnim regionima.

3. Prevazilaženje nedostataka pograničnog područja i ispitivanje mogućnosti

Unapređivanje infrastrukture

Za pogranične i prekogranične regione koji su još uvek u nepovoljnoj poziciji zbog svog perifernog položaja u okviru svoje zemlje, a često i u Evropi, izgradnja i proširivanje puteva, železničkih veza, aerodroma, brodskih ruta i luka je od vitalnog značaja. Ovo su važni preduslovi za prekograničnu saradnju. U kontekstu trans-evropskih mreža, nove međunarodne i nacionalne veze moraju da povežu pogranične i prekogranične regione na način koji je specifičan za pojedini region i da im omoguće korišćenje infrastrukture na širem području, naročito kako bi se izbegla uska grla na granicama, a istovremeno doprinoseći unutrašnjem razvoju pograničnih područja i njihovoj povezanosti sa nacionalnim centrima.

Međutim međunarodne veze ne smeju da pretvore pogranična i prekogranična područja u obične tranzitne zone. Onog trenutka kada se izgradi i proširi saobraćajna infrastruktura, potrebno je uzeti u obzir interese ljudi koji žive na tom području, kao i zahteve vezane za zaštitu životne sredine, prirode i pejzaža. Kao rezultat toga, projekte vezane za saobraćajnu infrastrukturu moguće je sprovesti samo uz jednako učešće pograničnih i prekograničnih regiona.

U budućem razvoju pograničnih i prekograničnih regiona na spoljnim granicama Evropske unije, a naročito u Centralnoj i Istočnoj Evropi, razvoj telematike i komunikacija omogućuje dotičnim pograničnim regionima inovativne mogućnosti kako bi izbegli svoj periferni položaj u okviru države (a ponekad i Evrope) i eliminisali tradicionalne nedostatke zbog svoje marginalne pozicije.

Isticanje prednosti lokaliteta i zajedničkog privrednog razvoja

U smislu nejednakosti rasprostranjenih širom Evrope, pored teritorijalne kohezije, prekogranična saradnja naročito doprinosi uklanjanju privrednih neravnoteža i prepreka u susednim pograničnim regionima u jednom regionalno ostvarivom okviru, u partnerstvu sa nacionalnim vladama i evropskim vlastima.

Dok prekogranična infrastruktura često stvara samo preduslove za privrednu saradnju, usaglašena ekonomska politika i politika tržišta rada mora da direktno poboljša regionalni i privredni razvoj na prekograničnoj osnovi.

Samim tim, regionalna ekonomska politika u pograničnim i prekograničnim regionima trebalo bi da doprinosi uklanjanju pograničnih razlika u razvoju i da bude integrisana u osnovne ciljeve nacionalnih i evropskih politika (npr. poljoprivredne, strukturne, ekonomske, politiku prostornog planiranja, ciljevi regionalne i društvene politike itd.). Pogranični i prekogranični regioni moraju izraditi i ažurirati “Koncepte regionalnog prekograničnog razvoja” i “operativne programe” kao osnovu za njihov zajednički razvoj, koje će zatim podržati državne vlasti i EU.

Prekogranični programi moraju da omoguće sprovođenje konkretnih mera i projekata koji unapređuju prekograničnu saradnju malih i srednjih preduzeća, razvijaju nove prekogranične odnose između proizvođača i snabdevača, eliminišu nedostatke vezane za konkurentnost pograničnih područja (kao što je očigledno u javnim i privatnim tenderskim procedurama, administrativnim preprekama i “socijalnom dampingu”), promovišu prekogranično stručno osposobljavanje i priznavanje određenih nacionalnih kvalifikacija i omogućuju stvaranje stvarnog prekograničnog tržišta rada, funkcionisanje prekograničnih preduzetničkih zona, izgradnju prekograničnih kapaciteta za snabdevanje i uklanjanje otpada (npr. za otpad i vodosnabdevanje), kao i obezbeđivanje prekogranične zdravstvene zaštite.

4. Unapređivanje zaštite životne sredine i prirode prekograničnih područja

Razvoj vezdušnih, vodenih i prirodnih resursa ne završava se na granicama. Kao rezultat toga, potrebna je efikasna zaštita životne sredine i očuvanje prirode koje se nastavlja i izvan granica, a ove to trebalo bi da bude uključeno u prekogranični model prostornog planiranja. Aktivni plan pejzažnog razvoja u pograničnim i prekograničnim područjima zahteva jedan zajednički pristup, u istoj meri kao i rešavanje pograničnih problema u vezi sa zagađenjem vazduha i vode, smanjenjem otpada, recikliranjem i raščišćavanjem, ublažavanjem buke i poplavama sklonim rečnim koritima. Prilikom sprovođenja ovog procesa potrebno je obratiti pažnju na značajne razlike u zaštiti životne sredine i očuvanju prirode kao i prioritete nastale kao rezultat toga u pojedinim pograničnim i prekograničnim regionima.

5. Podsticanje prekogranične kulturne saradnje

Prevazilaženje međusobnog nepoverenja i jačanje zajedničkog poverenja i veza među građanima predstavlja ključne elemente bilo kojeg oblika prekogranične saradnje. Prekogranična kulturna saradnja je od vitalnog značaja kao bitan preduslov za sprovođenje svih daljih mera usmerenih na izgradnju poverenja. Poznavanje celokupnog prekograničnog regiona i njegovih geografskih, strukturnih, ekonomskih, društveno-kulturnih i i istorijskih okolnosti predstavlja preduslov za aktivno učešće građana i svih

drugih partnera. Pored toga, blisko je povezano sa društvenim i kulturnim prekograničnim susretima.

6. Ostvarivanje principa subsidijarnosti i partnerstava

Evropu pre svega odlikuje njena regionalna raznolikost. Ovo bi trebalo da se posmatra kao prednost. Potrebno je imati u vidu njene jedinstvene, regionalno razvijene karakteristike i strukture, očuvati ih i dalje ih razvijati u procesu izgrađivanja zajedničkog evropskog doma i uključivanja u sve veću prekograničnu saradnju u svim oblastima.

Regionalni identitet unutar država i Evrope može se smatrati sastavnim elementom potrebnim za izgradnju Evropske unije i na regionalnom nivou. Duž evropskih granica, pogranični i prekogranični regioni imaju vrednu ulogu sponse i pošto su u dodiru sa svakodnevnim ljudskim životima, oni nude sjajne mogućnosti za razvoj. Zbog toga bi sve državne i evropske institucije i političke sile trebalo da im pruže podršku više nego ikada do sada.

Pogranični i prekogranični regioni spremni su i sposobni da daju svoj važan doprinos najširem i najintenzivnijem mogućem zblžavanju i međusobnom povezivanju s ciljem dostizanja evropske integracije, čuvajući pritom svoju bogatu kulturnu raznolikost. Prekogranična kulturna saradnja takođe podstiče razumevanje problema etničkih i nacionalnih manjinskih zajednica i potrebu za njihovim rešavanjem. Na taj način ona značajno doprinosi teoleranciji i razumevanju na međunarodnom nivou. Političke i administrativne vlasti, štampa, radio i televizija moraju da stvore uslove koji su neophodni za izgrađivanje dobrih međususedskih odnosa i doprinose oslobađanju od predrasuda.

Nadovezujući se na planove i mere opština, kao i poslove i zadatke u okviru aktivnosti državnog planiranja i evropski koncept razvoja, pogranični i prekogranični regioni predstavljaju pokretačku snagu u okviru regionalnog prekograničnog razvoja.

Ostvarivanje partnerstava i principa subsidijarnosti putem bolje koordinacije i intenzivnije saradnje donosilaca odluka na lokalnom, regionalnom, nacionalnom i evropskom nivou je preko potrebno za rešavanje problema pograničnih i prekograničnih regiona i ispitivanje postojećih mogućnosti na najefikasniji način.

Zbog toga su nam potrebne prekogranične mreže na regionalnom i lokalnom nivou koje ne omogućuju samo privrednu i infrastrukturnu saradnju, već i podstiču društveno-kulturnu saradnju uklanjanjem prepreka, na primer u društvenom sektoru, u oblasti obrazovanja, jezičke obuke, u vezi sa svakodnevnim pograničnim problemima i kulturnom razumevanju, izgrađujući na taj način zajedničko poverenje.

Stoga u svim delovima Evrope prekogranična saradnja predstavlja jedan neodložan zadatak za budućnost koji je potrebno rešiti sa istom merom opreza i energije. Održiva solidarnost u odnosu na posebno ugrožene pogranične i prekogranične regione je u ovom smislu preko potrebna.

2.7.4 Dodata vrednost prekogranične saradnje

Dodata evropska vrednost proizlazi iz činjenice da je na osnovu prethodnog iskustva dokazano da ljudi koji zajedno žive u susenim pograničnim regionima žele da saraduju i time daju vredan doprinos unapređivanju mira, slobode, bezbednosti i poštovanju ljudskih prava.

Dodata politička vrednost podrazumeva značajan doprinos:

- razvoju Evrope i evropskih integracija;
- međusobnom upoznavanju, slaganju, razumevanju i izgradnji poverenja;
- ostvarivanju principa subsidijarnosti i partnerstva;
- većoj privrednoj i društvenoj koheziji i saradnji;
- pripremi za pristupanje novih članica;

- korišćenju finansijskih sredstava Evropske unije da bi se obezbedila prekogranična saradnja putem višegodišnjih programa i obezbeđivanju neophodnog dugoročnog nacionalnog i regionalnog sufinansiranja.

Dodata institucionalna vrednost podrazumeva:

- aktivno učešće građana, vlasti, političkih i društvenih grupa sa obe strane granice;
- obezbeđivanje informacija o susednom regionu (regionalnim vlastima, društvenim partnerima itd.);
- dugoročnu prekograničnu saradnju u okviru struktura koje su sposobne da efikasno deluju:
 - kao partnerstva koja funkcionišu na vertikalnom i horizontalnom nivou, uprkos različitim strukturama i poljima odgovornosti;
 - kao pravno prihvatljivi cilj ka kome se usmerava pomoći i radni partner, koji dobija i upravlja sredstvima;
 - zajedničku izradu, sprovođenje i finansiranje prekograničnih programa i projekata.

Iskustva stečena širom Evrope ukazuju na činjenicu da je zajednički razvijene pogranične programe i projekte moguće sprovesti i realizovati na najefikasniji način ukoliko regionalni i lokalni partneri imaju veću ulogu.

Dodata društveno-ekonomska vrednost postaje očigledna u odgovarajućim regionima iako na različite načine:

- angažovanjem unutrašnjeg potencijala jačanjem regionalnih i lokalnih nivoa kao partnera i pokretača prekogranične saradnje;
- učešćem činilaca privrednog i društvenog sektora (na primer, privredne komore, udruženja, kompanija, sindikata, kulturnih i društvenih

institucija, organizacija za zaštitu životne sredine i turističkih agencija);

- otvaranjem tržišta rada i usklađivanjem stručnih kvalifikacija;
- dodatnim razvojem, npr. u oblasti infrastrukture, saobraćaja, turizma, zaštite životne sredine, obrazovanja, istraživanja i saradnje između malih i srednjih preduzeća i otvaranja novih radnih mesta u tim područjima;
- stalnim poboljšanjima u planiranju regionalne politike i politike prostornog uređenja (uključujući životnu sredinu);
- poboljšanjem prekogranične saobraćajne infrastrukture.

Dodata društveno-kulturna vrednost ogleda se u:

- trajnom i stalnom širenju znanja o geografskom, strukturnom, društveno-kulturnom i istorijskom položaju prekograničnog regiona (uz podršku medija);
- predstavljanju prekograničnog regiona putem mapa, publikacija, edukativnog materijala itd;
- razvoju kruga posvećenih stručnih tela (multiplikatora), kao što su crkve, škole, ustanove za obrazovanje mladih i odraslih, institucije za očuvanje prirodnih resursa, kulturna udruženja, biblioteke, muzeji itd.;
- jednakim mogućnostima i boljem poznavanju jezika susedne zemlje ili dijalekata, što predstavlja komponentu prekograničnog regionalnog razvoja i preduslov za komunikaciju.

Na ovaj način kulturna prekogranična saradnja postaje sastavni element regionalnog razvoja. Samo ukoliko dođe do društveno-kulturne saradnje stвориće se efikasno prekogranično okruženje za razvoj preduzeća, trgovine i usluga.

2.7.5 Prekogranična saradnja kao evropski zadatak i jedan od političkih ciljeva Evropske unije

Granice su ožiljci prošlosti. Ne smemo da zaboravimo te ožiljke, ali ih ne smemo “negovati” kada odlučujemo o budućnosti Evrope.

Raznolikost Evrope smatra se prednošću koju je potrebno negovati i podsticati. Ona se ogleda u društvenom i kulturnom životu svih država i regiona Evrope. Vekovima su ove razne kulture dovele do stvaranja određenih administrativnih struktura i moći, fiskalnog i socijalnog zakonodavstva i mnogih drugih različitih oblasti političke aktivnosti (npr. prostorno planiranje, ekonomska podrška, medijski prostor itd.).

Naši građani su odrastali u tom različitom društvenom i kulturnom okruženju. Oni neće uvek želeti da žrtvuju aspekte svoj svakodnevice zarad evropske harmonizacije, naročito tamo gde bi to dovelo do gubitka evropske raznolikosti.

Uprkos smanjenju prepreka duž unutrašnjih i spoljnih granica Evropske unije, ove različite društvene i kulturne sredine (uključujući različite

administrativne strukture i sisteme) još će decenijama nastaviti da postoje i spajace se jedna sa drugom na granicama.

Nijedna država u Evropi, unutar i izvan Evropske unije, neće promeniti svoje isprobane i pouzdane strukture, nadležnosti i ovlašćenja zbog problema koji se javljaju u pograničnim regionima. Pored toga, nijedna država nije u stanju da izradi svoje zakone na taj način da oni budu usklađeni sa svim susednim državama.

Posledice će se još dugo osećati: privredni, društveni i pravni problemi, kao i prepreke saradnji koje pogađaju stanovništvo sa obe strane granice.

Bilateralna ili trilateralna prekogranična saradnja na regionalnom i lokalnom nivou stoga će postati dugoročna potreba, ne samo da bi se sprečili prekogranični konflikti i prevazišle psihološke barijere, već pre svega da bi se omogućilo stvaranje partnerstava koja će pomiriti i uspostaviti ravnotežu između tih razlika, putem stvaranja Evroregiona i sličnih struktura. Potrebno je unutar regiona negovati partnerstva ove vrste, sa svim, često vrlo različitim društvenim partnerima sa obe strane granice, a izvana sa nacionalnim vladama.

Suverenitet države završava se na njenim granicama. Međutim, razlike i problemi na tim granicama i dalje postoje i zahtevaju održiva rešenja koja je potrebno podržati i na državnom i na evropskom nivou. Ustavni sporazum Evropske unije (III-čl. 116) i Evropska koheziona politika uzimaju u obzir ovu činjenicu smatrajući prekograničnu saradnju za jedan od tri prioriteta Evropske unije.

Prekogranična saradnja stoga predstavlja prvi i najvažniji evropski zadatak i politički cilj Evropske unije koji je potrebno sprovesti na regionalnom i lokalnom nivou na licu mesta i u partnerstvu sa državnim vlastima.

2.7.6 Izgledi za budućnost

Povelja o evropskim pograničnim i prekograničnim regionima odražava svest o istorijskom nasleđu i odgovornosti za budućnost Evrope koja se sve više povezuje i u kojoj pogranični i prekogranični regioni igraju odlučujuću ulogu. Oni postaju modeli:

- mirnog ljudskog suživota, uključujući poštovanje diverziteta i prava manjinskih zajednica;
- poštovanja principa partnerstva i subsidijarnosti;
- aktivnog učešća građana, političara, vlasti i društvenih grupa u prekograničnoj saradnji;
- pomirenja, tolerancije i jednakosti, uprkos bilo kakvim razlikama među odgovarajućim partnerima;
- novog susedstva na spoljnim granicama Evropske unije;
- isprepletene društvene, kulturne i ekonomske saradnje, koja obuhvata prekograničnu integraciju ne podrivajući suverenitet države;

- Evrope građana gde se ljudi odlično osećaju u svojoj regionalnoj raznolikosti.

Slediti ovaj put koji vodi ka “Evropi bez granica” u 21. veku, zajedničko zalaganje Evropske unije, Saveta Evrope, OEBS, državnih vlasti, regiona i lokalnih vlasti jednako je važno kao i međusobna solidarnost pograničnih i prekograničnih regiona. Ova povelja namenjena je svim partnerima koji učestvuju u oblikovanju ovog budućeg procesa tako da je naročito usmerena na same pogranične i prekogranične regione, kao pokretače takvog razvoja.

Usvojeno:

20. novembar 1981., EUREGIO, Nemačka/Holandija (autori: Jens Gabe (Jens Gabbe), dr Viktor fon Malkus (Viktor von Malchus)

dopunjeno 1. decembar 1995., Szczecin, Evroregion Pomeranija, Poljska/Nemačka

dopunjeno 7. oktobar 2004., Szczecin, Evroregion Pomeranija, Poljska/Nemačka

AGEG/AEBR/ARFE / Enscheder Str. 362 / D-48599 Gronau / Tel.: 0049 2562 70219 /
Fax: 0049 2562 70259 info@aebr.net / www.aebr.net





3. Analize

3.1 Regionalizacija i njen uticaj na status lokalne samouprave

Izveštaj Nadzornog odbora za lokalne i regionalne vlasti (CDLR) Pripremljen u saradnji sa Profesorom Gérard Marcou²² Lokalne i regionalne vlasti u Evropi, br. 64 Izdanje Saveta Evrope

3.1.1 UVOD

Ovaj izveštaj bavi se značajem regionalizacije u političkoj i upravnoj organizaciji evropskih država, posebno iz aspekta odnosa regionalizacije sa lokalnom samoupravom.

Popularnost regionalizacije kao teme i koncepta regiona u suprotnosti su sa težinom formulisanja definicije regionalizacije i regiona. Tradicionalni koncept regiona potiče iz geografije: on se odnosi na područje određeno brojnim fizičkim, klimatskim i osobinama ljudi koji ga naseljavaju, pri čemu su te osobine relativno postojane u protoku vremena. S druge strane, region kao politička i administrativna jedinica je relativno nov koncept, ako se uzme da su regionalistički pokreti iz 19. veka bili okrenuti prošlosti i nisu iznedrili direktne naslednike.

Italija je dugo bila jedina zemlja čiji je Ustav omogućavao instituciju regiona (iako su regioni "redovnog statusa" uvedeni tek 1970. godine), dok je region u Francuskoj prosto geografsko područje čije su granice određene u svrhu sprovođenja vladine politike regionalnog razvoja. Evropske zemlje većinom su bile unitarne, sa lokalnim vlastima koje su imale određeni stepen autonomije u granicama određenim zakonom. Nekoliko država koje su bile federalne (Nemačka, Austrija i Švajcarska) predstavljalo je izuzetak²³.

U današnje doba, tema regionalizacije postala je tako popularna da se osobenost i nejasnost institucije regiona ponekad prenebregava. Ova institucija potpuno je odsutna u pravnim sistemima i institucijama mnogih

22 Žerar Marso, stručnjak za lokalnu i regionalnu demokratiju, profesor na Univerzitetu u Lilu i Parizu, saradnik Saveta Evrope, direktor organizacije GRALE.

23 Istočno-evropske federalne države (SSSR, Jugoslavija i Čehoslovačka od 1969 i kasnije) namerno se ne uzimaju u razmatranje, budući da više ne postoje kao države i o njih bi trebalo razmatrati u drugačijem kontekstu.

država, dok druge države uvode koncepte koji se međusobno tako široko razmimoilaze da se čini praktično nemoguće sabiti ih sve u jednu kategoriju. I konačno, postavlja se pitanje odnosa između regiona i federalizma: mogu li se federalne jedinice izjednačiti sa regionima?

Čini se da su reforme koje su se pokušale sprovesti ili su sprovedene 70 tih godina prošlog veka bile ono što je dovelo regionalizaciju u centar političkih rasprava²⁴, postavljajući je kao manifestaciju “krize” nacionalne države nasleđene iz 19.veka, čiji je arhetip bila Francuska. U ovoj deceniji sprovedena je regionalizacija u Italiji (1970.g.), u Velikoj Britaniji pojavio se plan za regionalne skupštine u Škotskoj i Velsu sa prenesenim nadležnostima, koji je na kraju odbačen na referendumu 1979. godine, u Belgiji su se javili počeci regionalizacije ustavnim reformama iz 1970. i 1980. godine kojima su uvedene jezičke zajednice i dva regiona, u Francuskoj je 1972.godine počeo proces regionalizacije koji je zamenio jedan ambiciozniji projekat odbačen na referendumu u aprilu 1969. godine, a u Španiji su uspostavljene autonomne zajednice u skladu sa Ustavom iz 1978. godine.

Akumulacija ovih reformi, u vrlo različitim političkim i institucionalnim okruženjima, skrenula je pažnju javnosti više na to da se fenomen regiona očigledno masovno širi nego na razlike među samim reformama koje su sprovedene. Kao rezultat ovakvog odvijanja stvari i u svetlu već postojećih federalnih država, tradicionalna unitarna država od tada se čini izuzetkom, a napredak u izgradnji Evrope potvrdom njene zastarelosti.

Pa ipak nijedna od tih reformi ne može se smatrati procesom izgradnje Evrope. Pored činjenice da evropskim sporazumi nisu uzimali u obzir sub-nacionalne entitete bez obzira na njihov pravni status, svi pokušaji u smeru “regionalizacije” bili su odgovor na probleme i stanja karakteristična za svaku od tih zemalja²⁵: U Belgiji je to bio problem jezika, u Velikoj Britaniji reakcija na uspešne izborne rezultate škotskih i velških nacionalističkih partija, u Italiji pokušaj da se razbije pat pozicija u političkom sistemu Italije na centralnom nivou kao indirektna posledica krize u kasnim šezdesetim godinama prošlog veka i reakcija na potrebu za decentralizacijom u Francuskoj.

No uskoro je proces evropskih integracija počeo da igra glavnu ulogu u revitalizaciji regionalnog koncepta. Sa uvođenjem evropske regionalne politike 1975. godine, izgradnja Zajednice mogla se direktno sprovesti na lokalnom i regionalnom nivou, a nagli rast strukturnih fondova stimulisao je

24 Vidi uvod autora Yves Meny (str. 5-21) u: Meny, Y. (ed.) (1982) *Dix ans de réegionalisation en Europe. Bilan et perspectives 1970-1980*, Cujas, Paris.

25 Vidi Portelli, H. (1993) “Aux origins de la décentralisation dans les Etats européens: l’absence de prospective européenne” (Poreklo decentralizacije u evropskim državama: nedostatak evropskog pristupa usmerenog na budućnost), str. 17-19, u Portelli, H. (ed.), “La décentralisation française et l’Europe”, Ed. Pouvoirs Locaux, Boulogne-Billancourt.

interes lokalnih i regionalnih vlasti u Evropi. Komisija je podelila teritoriju na statistička područja kako bi mogla da pravi procene ekonomskih stanja (NUTS I, II, i III - Nomenklature statističkih teritorijalnih jedinica).

Budući da je politika Zajednice u ovoj oblasti bila usmerena na ispravljanje ili sprečavanje regionalnih nejednakosti i samim tim pomaganje ekonomski hendikepiranih regiona, ona je regionima (a zapravo i svim vlastima sposobnim da predstavljaju date oblasti) dozvoljavala promovisanje regionalnih interesa. Regionalna politika Zajednice dovela je do formiranja svih današnjih asocijacija regiona, formiranih sa ciljem lobiranja pred Komisijom u Briselu.

Od 1980. godine do danas, budžetska kriza Komisije dovela je do smanjenja relativnog obima Zajedničke poljoprivredne politike u okviru budžeta EEZ, pri čemu je pristupanje Španije, Portugala i Grčke uticalo na povećanje ukupnih budžetskih sredstava namenjenih za regionalnu politiku, i konačno dobilo svoju potvrdu u potpisivanju Jedinstvenog evropskog akta 1987. godine.

Međutim, sukcesivne reforme u regionalnoj politici i strukturnim fondovima 1979., 1985. i 1988. godine dovele su ne samo do povećanja njihovih budžeta²⁶ nego su i znatno povećale nadležnosti Komisije pri donošenju ocena i odluka u poređenju sa nadležnostima vladama država²⁷. Ovakav razvoj događaja stimulisao je konkurenciju za raspodelu sredstava za regionalnu politiku ne samo među državama nego i među regionima ili grupama regiona.

Regioni, ili druge vlasti koje zastupaju lokalne interese, otvarali su svoje kancelarije u Briselu; formirao se sve veći broj asocijacija regiona (periferni priobalni regioni, tradicionalno industrijski regioni, centralni alpski regioni, zapadno alpski regioni, vinogradarski regioni, regioni glavnih gradova država, itd.); sve je to kulminiralo zahtevom za učešćem u institucijama, na koji je Ugovor iz Mastrihta odgovorio formiranjem Komiteta Regiona.

Skupština evropskih regiona formirana je 1995. godine spajanjem ovih međuregionalnih organizacija sa regionima koji su bili članice u okviru značenja njenih statuta; njen cilj je "jačanje reprezentacije regiona pred evropskim institucijama i omogućavanje njihovog učešća u izgradnji Evrope i životu Zajednice u svim oblastima koje su za njih relevantne" (čl 2. st. 2)

²⁶ Od kad je uveden 1975. godine, udeo regionalne politike u budžetu Zajednice iznosio je 1.2%; godine 1989. taj procenat iznosio je 7.8%. Međutim, 1989. godine svi strukturni fondovi činili su 17.6% budžeta Zajednice, da bi taj postotak porastao na 27.6% u 1992. godini; procenjuje se da će u 1999. godinu taj postotak iznositi 36%.

²⁷ Smith, A (1996), *L'Europe au miroir local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, L'Harmattan, Paris, str. 54-57.

kao i unapređivanje međuregionalne saradnje²⁸; 1994. godine Skupština je imala 250 članova, od kojih su samo dve trećine bile zemlje članice Evropske zajednice²⁹.

Stoga je regionalna politika Zajednice imala velikog uticaja na institucije, izvan i preko svojih društveno-ekonomskih ciljeva. Kao prvo, promovisala je uspostavljanje novih mreža delovanja u određenoj meri nezavisnih od preovlađujućeg među-državnog načela. Kao drugo, dala je institucijama Zajednice legitimitet među lokalnim i regionalnim vlastima i omogućila prepoznavanje regionalnih dimenzija od strane nacionalnih institucija, učinivši time region nekom vrstom zajedničke institucionalne referentne tačke, uprkos činjenici da zajednički evropski koncept "regiona" i dalje ne postoji.

Ovakav razvoj događaja naglašava zajednički opšti trend u procesu regionalizacije, iako ovaj trend obuhvata tako veliku različitost institucionalnih oblika da je nemoguće identifikovati koncept "regiona" koji bi delile sve evropske zemlje, ili bar sve zemlje članice Evropske Unije³⁰. Jedina moguća definicija je tako opšte prirode da u potpunosti zamagljuje specifičan institucionalni status regiona.

Ovo se odnosi na definiciju datu u statutima Skupštine evropskih regiona, koja se poziva na kriterijume prihvaćene od strane Evropske Zajednice i Saveta Evrope: "lokalne vlasti neposredno ispod centralnih vlasti, sa političkom snagom reprezentacije otelotvorenom u izabranoj regionalnoj Skupštini; ako to nije postignuto, može se nadomestiti grupom oformljenom na lokalnom nivou ili organom lokalne vlasti".

Ova definicija je čisto opisna i manjkava utoliko što pod istim terminom okuplja tako različite entitete kao što su nemački *Länder*, holandske pokrajine, francuski regioni, švedske okruzi i čak i novi "unitarni saveti" uspostavljeni kao rezultat najnovije teritorijalne reforme koja se trenutno sprovodi u Velikoj Britaniji. Manjkava je i po u tome što označava različite entitete u jednoj te istoj državi kao regione, zavisno od toga koje adminis-

28 Zapravo, Skupština evropskih regiona je naslednik Saveta evropskih regiona, nakon izmena i dopuna statuta Saveta u 1987. godini. Ovo udruženje uspostavljeno je sa sedištem u Strazburu, u skladu sa alzaškim zakonima. Statuti Skupštine objavljeni su, zajedno sa statutima raznih drugih organizacija, u: Luchaire, Z./Dolez, B./Vantroys, A. (1992), *Les relations extérieures des régions françaises*, Ministarstvo unutrašnjih poslova, *La Documentation Française*, Pariz.

29 Hrbeck, R. (1994), *Die Regione nin der Europäischen Union, Föderale Union - Europas Zukunft?* C.H. Beck, Munich. Nakon pristupanja Švedske, Finske i Austrije Evropskoj Uniji, broj regiona u zemljama članicama otada se nesumnjivo dodatno uvećao.

30 Vidi Marcou, G. (1993), "New tendencies of local government in Europe"(Novi trendovi u lokalnoj upravi u Evropi), posebno str. Bennett, R.J. (ed.), *Local government in the new Europe (Lokalna uprava u novoj Evropi)*, Belhaven Press, London; Marcou, G./Verebelyi, I. (1993), "Size, levels and functions of local government", ("Veličina, nivoi i funkcije lokalne vlasti"), posebno str. 51-99, in Marcou, G./Verebelyi, I. (ed.), *New trends in local government in western and eastern Europe (Novi trendovi u lokalnoj upravi u zapadnoj i istočnoj Evropi)*, Međunarodni institut upravnih nauka, Brisel.

trativne reforme država uvodi: na primer, francuski departmani odgovarali su ovoj definiciji pre zakona usvojenog 5. jula 1972. godine kojim su uvedeni regioni. U Holandiji termin "region" primenjuje se na administrativne oblasti na nižem nivou od pokrajinskog ili "gradskog regiona" u značenju Zakona o opštim principima iz aprila 1994. godine.

Naučno-stručni termin koji je usvojio Džim Šarp, odnosno "mezo uprava", koji je odabran da bi se sprečilo brkanje sa regionom³¹, ima tu prednost da određuje srednji(e) nivo(e) u teritorijalnoj organizaciji jedne države kao one nivoe na kojima se odvijaju najvažnija dešavanja, ali bez stvaranja jedne nemoguće kategorije.

Iz tog razloga čini se da nije moguće zalagati se za jedan jedini model ili bilo koji specifični koncept regiona. S druge strane, jeste moguće predložiti metod rešavanja pitanja regionalne dimenzije različitih problema i obezbeđivanja institucionalnog odgovora doslednog političkom i upravnom stanju u pojedinačnim zemljama.

U svetlu komparativnog rada ekspertske pod-odbora za regionalizaciju pri Nadzornom odboru za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR), ovakav pristup mogao bi se zasnivati na preciznoj analizi različitih oblika regionalizacije dosada proučenih, na osnovu iskustva zemalja odabranih na osnovu različitosti njihovih institucionalnih eksperimenata i tradicija i uzimajući u obzir sve reforme koje se trenutno planiraju ili razmatraju.

Ovaj izveštaj je rezime tog rada. On se zasniva na obrazlaženju izveštaju pripremljenom od strane profesora De Bruycker i Nihoul kao i na devet nacionalnih izveštaja iz sledećih zemalja: Francuske, Nemačke, Poljske, Portugala, Švedske, Švajcarske, Španije i Velike Britanije. Gde to bude potrebno u ovom izveštaju, druge zemlje i autori biće pomenuti u fusnotama.

3.1.1 Regionalizacija i regioni

Ako se uzmu u obzir kako opšti trend ka regionalizaciji tako i nesvodiva heterogenost srednjih nivoa teritorijalne organizacije u evropskim zemljama, moramo pokušati razjasniti odnos između koncepta regionalizacije i regiona (§ 1). Ovo razjašnjenje onda dalje možemo upotrebiti u opisivanju različitih oblika regionalizacije (§ 2), pre no što ih vratimo u njihov kontekst (§ 3).

31 Sharpe, L.J. (1993) "The European Meso: an Appraisal" ("Evropski mezo: sagledavanje", p. 1, in Sharpe, L.J. (ed.), "The Rise of Meso Government in Europe", ("Uspon mezo uprave u Evropi"), Sage, London.

1. Definicije

Koncept regionalizacije generalno se shvata u usko institucionalnom smislu. Stoga se on razlikuje od regionalizma, koji je politički ili ideološki pokret³².

Regionalizacija se generalno shvata kao stvaranje novog nivoa u teritorijalnoj organizaciji države; nove institucije se mogu znatno razlikovati po organima, odgovornostima i nadležnosti, ali se one uvek stavljaju na postojeće lokalne institucije. Ove institucije mogu se definisati u vrlo opštim crtama, podrazumevajući i regione koji su prosto subordinirani nivoi centralnih vlasti, ili se pak mogu usko definisati, gde je jedini izraz regionalizacije region kao teritorijalna vlast, koji se dalje može diferencirati u skladu sa svojim ustavnim položajem.

S druge strane, regionalizam odgovara definiciji regiona kao nizu ljudskih, kulturnih, jezičkih ili drugih karakteristika koje opravdavaju njegovu transformaciju u političko telo koje zahteva veći ili manji stepen autonomije.

Tendencija ka regionalizaciji kakva se trenutno javlja u Evropi čini ove tradicionalne definicije donekle zastarelim, budući da se ona odvija čak i u zemljama koje ne nameravaju da uvode novi teritorijalni nivo i već imaju izabrana veća na svim nivoima. Regionalizacija odgovara generalnije novom tumačenju teritorijalne organizacije države, a konkretnije inovativnom pristupu ovom srednjem nivou vlasti i njegovim dužnostima i ciljevima.

U definisanju regionalizacije trebalo bi možda započeti od geografskih i ekonomskih definicija regiona. Ako se zanemare teoretske rasprave o ovom konceptu među geografima i ekonomistima, može se utvrditi određen broj gotovo nepobitnih tačaka³³:

– Region je srednje područje: on označava područje veće od onog na kom se obavljaju poslovi lokalne prirode (kao što su domen radne snage ili stanovništva) ali je sam deo nekog većeg nacionalnog ili državnog područja.

– Iako definicija regiona zavisi od kriterijuma koji se upotrebe, svejedno izgleda da se razne promenljive vrednosti (prirodne, društvene, kulturne ili ekonomske) više ili manje podudaraju, tako da se na kraju krajeva konkretna područja mogu identifikovati kao regionu.

– Ekonomska organizacija takođe ima teritorijalni vodeći princip:

32 U vezi s ovim definicijama, vidi: 1) o regionalizaciji: Duhamel, O./Meny, Y (ed.) (1992), *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F., Paris, članak "Régionalisation" autora Wallon-Leducq, C.M.; i 2) o regionalizmu: Voss, DH. (1989), *Regionen und Regionalismus im Recht der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Peter Lang, Frankfurt/Bern, New York/Paris, posebno str. 21-51.

33 Cf. Perrin, J.C. (1985) "La région revisitée", str. 175-195 u *Région et aménagement du territoire. Mélanges offerts au Doyen Joseph Lafugie*, Ed. Bière, Bordeaux; Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1995), *Handwörterbuch der Raumordnung*, Verlag der ARL, Hanover, članak naslovljen "Region" autora Manfred Sinz, str. 805-808.

kada ekonomski subjekti širenjem svojih aktivnosti modifikuju svoje teritorijalno okruženje, dodatni resursi koje oni ulivaju u to okruženje doprinose da određena teritorijalna struktura postane atraktivnija.

– Razvoj je među-teritorijalni proces u kom se kombinuju diferencijacija i međuzavisnost različitih nivoa. Tako se region može definisati kao srednji nivo teritorijalne organizacije ekonomskih odnosa³⁴. Budući da razvoj nastaje kombinovanjem različitih teritorijalnih sistema, moraju se istražiti mogućnosti pokretanja resursa regionalnog sistema³⁵.

Po ovoj definiciji, region je pre izvor potencijala nego okvir delovanja. Taj potencijal može se iskoristiti jačanjem regionalne integracije, čemu donekle može doprineti regionalni sentiment. U ekonomskom smislu, region nije institucija, on je istovremeno i urbano i industrijsko i političko područje³⁶, odnosno karakteriše ga određeni stepen prostorne polarizacije urbanih centara, industrijskih resursa koji omogućavaju unutar-regionalne i međuregionalne vidove specijalizacije, i konačno organizacionih oblika koji garantuju solidarnost, koordinaciju i integraciju u privatnom i javnom odlučivanju³⁷.

Javne ustanove moraju zatim obezbediti glatko funkcionisanje ovog područja. Sve evropske zemlje naginju, na razne načine i u različitim institucionalnim okvirima, tome da se oslanjaju na regionalni i lokalni razvoj kao podršku u procesu zapošljavanja i održanja nivoa ekonomskih aktivnosti; čini se da je preduslov za to jače učešće građana i ekonomskih grupacija u definisanju glavnih pokretača javnog delovanja.

Dodatni srednji nivo u teritorijalnoj organizaciji države ne predstavlja nužno *sine qua non* za pokretanje ekonomskih i kadrovskih potencijala regiona i oživljavanje regionalne sredine. Najvažnije je da se javne ustanove usmere na ova dva cilja. Javne vlasti stoga moraju u određenoj meri podsticati regionalni izraz; to bi opravdalo pozivanje na tendenciju “regionalizacije” javnih ustanova.

Međutim, proces regionalizacije se generalnije može uočiti u slučajevima kada se ustanove osnivaju tako da odražavaju čitav niz jedinstvenih karakteristika regiona: shodno tome, zadržavanje lokalnih zakona u određenim oblastima i u opštinskim ustanovama, kako je to urađeno u alzaškim departmanima i u Meurthe-et-Moselle nakon 1919. godine, predstavlja oblik regionalizacije koji je davno prethodio regionu kao instituciji.

34 Marcou, G. (1988), *L'aménagement du territoire et les pouvoirs locaux et régionaux face aux mutations économiques*, Međunarodni institut upravnih nauka, Brisel, str. 17.

35 Treća i četvrta tačka direktno su inspirisane autorom Jean-Claude Perrin, op. cit.

36 Arena, R./Maricic, A./Romani, P.M. (1987), “Pour une appréhension de la notion et des formes de la notion de tissu industriel régional”, str. 21, u Fourcade, C. (ed.), *Industries et régions*, Economica, Paris.

37 Perrin, J.C. (1983), “Economie spatiale et méso analyse”, str. 207 u Paelinck, J.H.P./Sallez, A (ed.), *Espace et localisations*, Economica, Paris.

Da bi se izmerio opseg ove institucionalne promene, mora se imati u vidu da srednji nivo nikad nije prosto homotetična transformacija lokalnog (opštinskog) nivoa u okviru teritorijalne organizacije države. Naprotiv, dok je lokalni nivo bio direktni izraz zajednice stanovnika, srednji nivo je uvek organizovan kao prenosna tačka za centralne vlasti; sve do nedavno, nikada nije bio osmišljen da zastupa interese političke zajednice na tom nivou, nego pre da obavlja dužnosti vezane za opšte nadležnosti uprave, za centralne vlasti. Ovo je način razmišljanja koji stoji iza francuskog *departmana* i transformacija kroz koje je on prošao u međuvremenu; ali je to takođe i bivši *raison d'être* britanskih okruga, a nemačke države *Landrat* su još u 19. veku vršile upravne i pravosudne poslove u ime kralja u kresovima (*Kreise*)³⁸.

Kao posledica toga, regionalizacija odgovara promeni u funkcijama teritorijalnih institucija na srednjem nivou. Ova promena može poprimiti različite oblike, i može ali ne mora podrazumevati novi teritorijalni nivo. Federalizam i regionalizam ne moraju nužno koincidirati, zato što se federalna država formira ujedinjavanjem nekoliko država, i nema razloga zašto bi takve federalne države morale korespondirati regionalnim entitetima usled svog istorijskog razvoja; čak mogu imati neku vrstu interne heterogenosti, koja je naročito upadljiva zbog toga što je osnovna politička lojalnost usmerena prema samoj federalnoj državi. I pored toga, treba se prisetiti da države u federaciji same sebe vide i kao regione, i kao regioni su predstavljene na evropskom institucionalnom nivou.

Shodno tome, na osnovu nacionalnih izveštaja može se napraviti klasifikacija različitih oblika regionalizacije, da bi se bolje razumele razmere ovog fenomena. (§ 2). Beskrajne varijacije ovih oblika i nemogućnost formulisanja zajedničke koncepcije regiona tako se mogu objasniti ne upravo opisanom promenom u funkcijama srednjeg nivoa nego heterogenošću političkih i pravnih poredaka, kao i kombinacijom divergentnih ciljeva. (§ 3).

2. Klasifikacija raznih oblika regionalizma

Zapravo postoje tri tipa regionalizacije: a) regionalizacija bez stvaranja regionalnog nivoa; b) regionalna decentralizacija, i c) politička regionalizacija (ili institucionalni regionalizam).

Federalne države mogu se klasifikovati prema jednom ova tri tipa. Svaki od njih odgovara drugačijoj koncepciji regiona, međutim, nekoliko oblika regionalizacije može koegzistirati u okviru jedne te iste države, što će biti objašnjeno dalje u tekstu. I konačno, razmotrićemo specifičan položaj federalne države u regionalizaciji.

³⁸ Marcou, G./Verebelyi, I. (1993), op. cit. pp 52 i 53.

A. Sprovođenje regionalizacije bez stvaranja regionalnog nivoa

Ovo je situacija ili politika koja se sreće i u unitarnim i u federalnim državama. To je najčešća situacija u Evropi. U ovom slučaju regionalizam ne podrazumeva uvođenje novog teritorijalnog nivoa, nego prilagođavanje postojećih institucija ciljevima regionalizacije.

Primer koji je istovremeno i najkarakterističniji i najposebniji je onaj u Velikoj Britaniji. Regionalizam u ovoj zemlji ima dugu tradiciju koja je započela ujedinjavanjem četiri zasebne zemlje pod jednom Krunom: Engleske, Škotske, Velsa i Severne Irske, pored posebnih sistema na snazi na određenom broju ostrva. Ovakav razvoj odražava posebne karakteristike koje su se održavale u četiri zemlje koje su tokom vremena postale ujedinjene pod engleskom Krunom.

Ove razlike ispoljavaju se ne samo u kulturnom životu nego i u organizaciji uprave i, u slučaju Škotske, pravosudnog sistema, čije su osnovne institucije nesvojstvene pravnim sistemima koji spadaju u porodicu precedentnog prava.

S druge strane, sama Engleska nikada nije bila smatrana regionom, a zemlja je bila interno podeljena na upravne regione prosto zato da bi se olakšao rad raznih ministarstava, izuzev tokom relativno kratkog perioda postojanja regionalnih odbora za ekonomsko planiranje (1964-79), koji su u suštini bili podređeni centralnim a ne lokalnim vlastima.

U aprilu 1994. godine, formirane su Vladine kancelarije za regione (GORs - Government Offices for the Regions), koje su obuhvatale regionalna odeljenja četiri ministarstva (životne sredine, saobraćaja, trgovine i industrije i Odeljenja za obuku i zapošljavanje Ministarstva za zapošljavanje), na čelu sa regionalnim direktorom. Regionalni direktor je posebno zadužen i za Jedinstveni budžet za regeneraciju (Single Regeneration Budget).

Regionalne kancelarije moraju obavljati svoje poslove "u partnerstvu sa lokalnim stanovništvom" u razvijanju "konkurentnosti, prosperiteta i kvaliteta života" u regionima i moraju se povezivati sa lokalnim vlastima, no direktori odgovaraju samo ministru za životnu sredinu i drugim ministrima nadležnim za programe koje sprovede regionalna odeljenja.

Što se tiče Škotske, Velsa i Severne Irske, svaki od ovih regiona stavljen je u nadležnost ministra koji je član Kabineta i čije postupke i delovanje nadzire i preispituje stalni odbor u Donjem domu Parlamenta, sastavljen od poslanika u Parlamentu koji dolaze iz datog regiona. Ova tri regiona imaju različita upravna ovlašćenja; najznačajnija je Kancelarija za Škotsku.

Ovo je nedorečen sistem. S jedne strane, njime se obezbeđuje stvarno učešće datog regiona u političkom sistemu, pri čemu ministarstva i parlamentarni odbori štite regionalne interese pred Vladom i u Parlamentu; s druge strane, Vladine kancelarije za regione zapravo predstavljaju samo točkice u upravnoj mašineriji a ministarstvo mora garantovati sprovođenje ukupne vladine politike u regionu za koje je nadležno.

Tako da ovo nije oblik regionalizacije u smislu u kom je definisan, nego je pre jedan poseban oblik regionalne uprave sa prenesenim nadležnostima.

Proces reorganizacije lokalnih vlasti započet 1991. godine išao je čak u suprotnom smeru od regionalizacije, budući da je bio usmeren na uspostavljanje "unitarnih" lokalnih vlasti gde god je to bilo moguće, odnosno to je sistem sa jednim jediniim nivoom lokalnih vlasti. Ova reforma sprovedena je u potpunosti u Škotskoj i Velsu, ali je dočekana sa snažnim otporom u Engleskoj, gde će se većina okruga u ne-gradskim oblastima zadržati.

U evropskom kontekstu, gradski okruzi (nakon raspuštanja gradskih okružnih saveta (Metropolitan County Councils) 1958. godine) i devet Škotskih oblasti³⁹ nametnuli su se kao regionalni sagovornici u komunikaciji sa evropskim vlastima. Pobjeda Laburističke partije na izborima u maju 1997. godine rezultirala je konkretnim predlozima za prenošenje nadležnosti na regionalni nivo. Stanovništvu Škotske i Velsa dozvolice se glasanje na zasebnim referendumima o predlozima za stvaranje Parlamenta Škotske i Skupštine Velsa. U škotskom referendumu, tražice se posebno izjašnjavanje stanovništva o predlogu da se svakom parlamentu dodele utvrđena i ograničena ovlašćenja za ubiranje prihoda. Što se tiče Engleske, Vladin predlog je da se postojeći sporazumi dopune u smislu koordinacije između lokalnih vlasti na dobrovoljnoj osnovi preko uspostavljanja regionalnih komora. Vlada takođe namerava, u dugoročnom planu, da donese zakone kojima će se stanovništvu Engleske od regiona do regiona dozvoliti odlučivanje o tome da li žele da imaju direktno birane regionalne vlasti.

Švedska je unitarna država sa dvoslojnim sistemom lokalnih vlasti: opštinama i okruzima. Na okružnom nivou, lokalne vlasti i vladina odeljenja koegzistiraju i saraduju, pri čemu su vladina odeljenja u nadležnosti Guvernera. Lokalne vlasti, pogotovo opštine, imaju široku lepezu ovlašćenja i izuzetno velika finansijska sredstva.

Perspektiva pridruživanja Švedske Evropskoj zajednici, a nakon toga i samo pridruživanje, pokrenulo je debate o regionalizaciji koje su bile podstaknute novim mogućnostima za prekograničnu saradnju i pristup strukturnim fondovima. Od 1991. godine sastavljeni su brojni zvanični izveštaji o neophodnim prilagođavanjima za jedan takav proces u teritorijalnoj organizaciji Švedske.

Treba napomenuti da, dok je u opštinama sprovedena radikalna reforma pri čemu je njihov broj smanjen sa 2500 u 1952. godini na trenutnih 278, mapa okruga (ukupno njih 24) ostala je u suštini ista kakva je bila i u 1634. godini. Međutim, došlo je do znatnih izmena u organizaciji pojedinih okruga. Od reforme sprovedene 1862. godine, u okruzima postoje izabrana veća koje su nezavisna od državne vlade.

³⁹ Sekundarni nivo lokalne uprave, sa izabranim većem, uveden teritorijalnom reformom 1974. godine.

Pored toga, od 1989. godine većina resornih vladinih odeljenja stavljena je pod nadležnost Guvernera, iako je on okružen savetom čijih 14 drugih članova bira okružno veće i koji donosi najvažnije odluke, tako da je u okviru okruga državna vlada zapravo dobrim delom stavljena pod nadzor okružnog veća. Međutim, regionalni razvoj je i dalje u nadležnosti centralne vlade a ne okružnih veća.

Položaj okruga je stoga donekle nedorečen, ali mogla bi se izneti postavka da je na institucionalnom nivou okrug snažno orijentisan prema izražavanju regionalnih interesa, a okružna veća nastoje da zauzmu značajniju ulogu u regionalnoj politici, preuzimajući primat od evropske politike. Međutim, na okružnom nivou centralne vlasti naginju tome da kao svoje glavne partnere vide opštine a ne okružna veća.

U vezi s tim, razmotren je čitav niz različitih pristupa u krojenju srednjeg nivoa na način koji bi odgovarao razvoju regionalizacije. Najradikalnija reforma, koja je razmatrana u izveštaju iz 1992. godine, bila bi da se smanji broj okruga sa 24 na 6 do 12, i da se u svakom novoformiranom regionu uspostave i odeljenje centralne vlade i lokalna vlast sa izabranim regionalnim većem. Ova reforma bi Švedsku pomerila u drugi definisani tip regionalizacije, tip regionalne decentralizacije.

Trenutno se zagovaraju i neki drugi pristupi, a neki od njih bi zapravo mogli, ali ne bi morali, da se kombinuju sa gore navedenim:

- jačanje odgovornosti države na okružnom nivou, u skladu sa koncentracijom državnih odeljenja u nadležnosti Guvernera; zapravo ovaj model bio bi u suprotnosti sa interpretacijom regionalizacije prema definiciji;
- izgradnja međuopštinske saradnje: dužnosti i zadaci koje trenutno obavlja okružno veće ili odeljenja centralnih vlasti u okrugu bili bi preneseni na ovako stvorene "supa-opštine";
- jačanje regionalnih ovlašćenja prenošenjem nadležnosti sa odeljenja centralnih vlasti u okruzima na okružna veća, moguće praćeno smanjenjem broja okruga (vidi u prethodnom tekstu).

Mere zasnovane na kombinaciji drugog i trećeg pristupa uvedene su u zapadnoj Švedskoj (4 okruga) i Skåne (2 okruga) zakonskim aktom iz 1995. godine. Ovim aktom definisane su moguće oblasti za regionalnu saradnju među lokalnim vlastima (zdravstvo, javni prevoz, regionalno planiranje i razvoj, industrijski razvoj, kulturu, životnu sredinu i obrazovanje); u svim regionima formirano je veće sastavljeno od predstavnika opštinskih i okružnih veća; nove nadležnosti mogu se prenositi na okrug, ali nema najava o planovima za nove granice okruga.

I u Nemačkoj Regionalizacija takođe podrazumeva saradnju između lokalnih vlasti u *Länder-ima*; i ovde se pod uticajem lokalnih vlasti razmatrala mogućnost stvaranja regionalnog nivoa, ali *Länder-i* sebe vide i kao izraz regionalnih interesa, pa nijedan od njih nije načinio veći pomak u tom

pravcu⁴⁰. I pored toga, regionalni nivo zasnovan na saradnji između lokalnih vlasti uveden je u Donjoj Saksoniji (7 regiona) i u Rajna-Vestfaliji (regionalne konferencije organizovane na dobrovoljnoj osnovi).

Međutim, ako se posmatra iz jednog opštijeg ugla, u većim *Länder-ima* postoji jedna vrsta unutrašnje regionalizacije zasnovana na saradnji lokalnih vlasti. Ovde se ne misli na upravne okruge (*Regierungsbezirke*) koji postoje u 8 od 16 *Länder-a* i koji čine srednji nivo centralnih vlasti koji je podređen vlasti Landa, nego na regionalna udruženja opština koja postoje u 5 *Länder-a* i generalno pokrivaju šire područje od administrativnih okruga (iako se u Bavarskoj ta dva poklapaju). Ova udruženja opština su izraz tradicionalne solidarnosti i obavljaju dužnosti i zadatke u oblasti regionalne kulture, zdravstva i socijalne zaštite. Primer za to je udruženje Palatinat (u državi Rajna-Palatinat).

Regioni za planiranje, kojih ima 113 u 12 *Länder-a*, možda su još značajniji iako su manji od upravnih okruga (osim u 3 *Länder-a*). Oni imaju prosečan broj stanovnika 700 000 i prosečnu površinu od 3150 km². Ova udruženja prave regionalne planove propisane Zakonom o (opštim principima) federalnog prostornog planiranja, koji potpadaju pod nadležnost države.

Međutim, lokalne vlasti uključene su u većoj ili manjoj meri u formisanje regionalnih planova, a njihovo učešće se obrazlaže činjenicom da ti planovi predstavljaju preduslov za dobijanje dokumenata o urbanom planiranju. Na primer, u *Länder-ima* Baden-Virtemberg, Bavarskoj, Donjoj Saksoniji i Rajna-Palatinat, regionalno planiranje povereno je decentralizovanim strukturama koje obavljaju poslove pod nadzorom Landa, udruženja za regionalno planiranje (koji predstavlja *Kreis-e* i gradove sa *Kreis* statusom ili, u Donjoj Saksoniji, sam *Kreis*). U tri *Länder-a* izabrano telo koje zastupa lokalne vlasti odlučuje o regionalnom planu koji na srednjem nivou donosi vlada Landa (*Regierungsbezirk* - upravni okrug).

Lokalne vlasti i njihove predstavničke organizacije na federalnom i nivou Land-a odgovorne su za koordinaciju i zastupanje regionalnih interesa, na osnovu njihove bliskosti stanovništvu i činjenice da je u federalnom sistemu Land država i nije dužna da zastupa regionalne interese; zapravo, Land odgovara nivou NUTS I u nomenklaturi Zajednice. Oni se naročito protivite prevlasti *Länder-a* i njihovih vlada u nemačkoj delegaciji pri Komitetu Regiona ustrojenoj po Sporazumu iz Mاستrihta.

Međutim, u Švajcarskoj, federalnoj državi sastavljenoj od malih jedinica, proces regionalizacije vodi prema razvoju među-kantonalne saradnje.

40 O regionalizaciji u Nemačkoj vidi sledeće dodatne izvore: Marcou, G (1995), "L'évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification", RDP No. 4, pp 883-919 (posebno str. 912-914); Seele, G (1994), "Staatsaufbau, Raumordnung and raumwirksame Fachpolitik", str. 28-70 (posebno str. 35-38), u Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Conditions institutionnelles d'unepolitique européenne de développement spatial*, Verlag der ARL, Hanover.

Švajcarska ima veći stepen regionalizacije od Nemačke, što je fenomen koji je svojstven kantonalnom identitetu. Švajcarski regionalizam podstaknut je geografskom, jezičkom i verskom raznolikošću Švajcarske, što pokazuju i sukobi koji su doveli do stvaranja kantona Jura 1978. godine i činjenica da je većina kantona zadržala iste granice u toku istorije. Ovako su regioni sačuvali brojne individualne karakteristike, iako su tokom vremena mnoge dužnosti i zadaci preneseni na Federaciju.

I pored toga, imperativi prostornog planiranja i ekonomskog razvoja u današnje vreme dovode do stvaranja novih savezništava ili solidarnosti, kako na unutar-kantonalnom tako i na među-kantonalnom nivou. Javne vlasti imaju mogućnost da organizuju i usvajaju oblasti ekonomske proizvodnje koje se prostiru i van granica njihovog administrativnog područja⁴¹. Ovu mogućnost ilustruje formiranje urbanih područja na osnovu saradnje među opštinama i inter-kantonalnih grupacija koje odgovara tipu regionalizacije zbog u suštini ekonomskih razloga.

Inter-kantonalne grupacije koje vrlo postepeno rastu od kasnih 60-tih godina prošlog veka nastale su prvenstveno sa svrhom da stvore protivtežu primatu Ciriškog kantona, koji, precizno govoreći, ne pripada nijednoj od ovih organizacija; to su Alemanska oblast, oblast Miteland, Centralna švajcarska oblast, Severno-zapadna oblast i Istočna švajcarska oblast. Treba naglasiti da su ove inicijative potekle od samih kantona a ne od federacije.

I konačno, u Holandiji, sa njenom duboko ukorenjenom pokrajinskom strukturom, u regionalizaciji preovlađuje težnja da se iznađe upravni okvir koji bi odgovarao jedinstvenoj urbanoj strukturi zemlje. Kako su primetili Kleinfeld i Toonen, srednji nivo ne pati od manjka regiona; preciznije bi bilo reći da srednji nivo pati od institucionalnog "nagomilavanja"⁴².

Umesto da označava nivo dvanaest pokrajina, koje imaju prilično skromnu ulogu (njihovi budžeti deset puta su manji od budžeta opština) iako su dosta dinamične već dosta godina unazad, holandska koncepcija regiona označava nivo na pola puta između opštine i pokrajine, a na tom nivou postoji zaista veliki broj institucija: 60 oblasti među-opštinske saradnje, 100 saveta za vodu (*waterschappen*), da spomenemo samo one sa izabranim telima, iako postoje takođe i mnoge oblasti usko povezane sa prenesenom državnom upravom.

Mnoge reforme su se planirale, sprovodile i od njih se odustajalo; nijedna od njih nije imala trajnijeg uspeha, tako da preovlađuje status quo. Najnoviji projekat, koji je rezultirao zakonom koji je stupio na snagu 1. jula 1994. godine, posebno je interesantan: njegov cilj je uspostavljanje sedam urbanih regiona, od kojih bi svaki obuhvatio najveće gradove u zemlji sa okolnim opštinama, u cilju podsticanja njihovog razvoja i konkurentnosti na jedinstvenom evropskom tržištu.

41 Vidi nacionalni izveštaj o Švajcarskoj.

42 Kleinfeld, R. i Toonen, T.A.J. (1996), "Political, institutional and legal aspect of the regions in the Netherlands", ("Politički, institucionalni i pravni aspekti regiona u Holandiji"), str. 105, in Farber, G. and Forsyth, M. (ed.) (1996), op.cit.

Ova reforma trebalo bi da naknadno dovede do predefinisanja granica pokrajina, pri čemu bi svaki od regiona postao nezavisan od pokrajine i postao zasebna pokrajinska jedinica. Međutim, sprovođenje ove reforme, čija prva faza se ticala Amsterdama, Roterdama i Haga, trenutno je blokirano protivljenjem opštinskih veća i stanovništva, koje se izjasnilo na referendumima (u Amsterdamu i Roterdamu) i koje odbija da pristane na to da se njihovi gradovi podele na mnoštvo manjih opština po novom uređenju⁴³.

Kakav god da bude ishod ove reforme, holandska regionalizacija usmerena je na obezbeđivanje nove teritorijalne organizacije koja bi se i nadalje zasnivala na tri tradicionalna nivoa: država, pokrajina i opština.

U zemljama centralne i istočne Evrope, u trenutnoj teritorijalnoj organizaciji ne vodi se računa o ciljevima regionalizacije. Dosada su jedino Mađarska i Rumunija uvele lokalne vlasti na srednjem nivou, ali njihova veličina i konfiguracija kao i funkcije koje vrše čine ih sličnijim pokrajinskom nego regionalnom nivou. Neke druge zemlje (Poljska, Češka i Slovačka)⁴⁴ trenutno razmatraju projekte za regionalizaciju.

B. Regionalna decentralizacija

Regionalna decentralizacija je stvaranje ili zamenjivanje nove lokalne vlasti na regionalnom nivou. Ovakav tip regionalizacije ima specifični institucionalni izraz koji karakteriše primena opštih regulativa kojima se uređuje lokalna vlast na region. Region tako nema niti viši pravni status niti se razlikuje od postojećih lokalnih vlasti, ali ima širi geografski opseg a poslovi koje obavlja uglavnom su ekonomske prirode. On se uklapa u ustavni sistem unitarne države⁴⁵.

Francuska je jedina od zemalja čije iskustvo je predstavljeno u ovom izveštaju koja odgovara ovom tipu, ali reforme koje se razmatraju u drugim zemljama zapadne i istočne Evrope pokazuju da bi neke od tih zemalja uskoro mogle da krenu istim pravcem.

43 O ovoj reformi vidi Marcou, G. (1993), "La coopération intercommunale et la réforme territoriale aux Pays-Bas", izveštaj na 12 strana, Institut de la Décentralisation, Paris; Toonen, T.A.J. (1995), "Provinces versus urban centres. Current developments, background and evaluation of regionalisation in the Netherlands" ("Pokrajine naspram urbanih centara. Današnja dešavanja, istorijat i procena regionalizacije u Holandiji"), Colloquy *Les Régions en Europe*, Institut d'Etudes Politiques de Rennes, CRAP/CERI, Rennes, 4-6 October; Raadschelders, J.C.N. (1996), doprinos "Riforma delle Autonomie in Europa", godišnjak (ed. G. Marcou), *Annuario 1996 delle Autonomie locali*, Edizioni delle Autonomie locale, Rome, Vol. 1 pp. 449 ff.

44 Za pregled sadašnjeg stanja, vidi Marcou, G. (1996), «L'administration locale et régionale en Europe centrale et orientale», pp. 33-67 in *L'Europe centrale et orientale 1996*, izdanje koje su uredili Edith Lhomel i Thomas Schreiber, La Documentation Française, Paris.

45 Vidi Marcou, G. (1996), "L'expérience française de régionalisation (la décentralisation régionale dans l'Etat unitaire)", str. 505-520 u *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, Paris.

Današnje granice francuskih regiona nastale su kao odgovor na potrebe državnog prostornog planiranja; one su čisto funkcionalne prirode, i zapravo je to razlog zašto su često predmet kritika. Budući da se nacija oformila vrlo rano, a neposredno nakon toga usledilo je i formiranje države, federalističke i regionalističke ideje nikada nisu imale veliki uticaj u Francuskoj. Značajno je prva savremena regionalna institucija bila kancelarija regionalnog prefekta.

Sa pravne tačke, regioni su sada teritorijalne vlasti kao i opštine i departmani, iako nemaju ustavne garancije za svoje postojanje. S druge strane, na njih je primenljiv ustavni princip slobodne uprave teritorijalnih vlasti (čl. 72 Ustava). Francuska regionalizacija poštuje principe unitarne države, koji imaju svoje ustavne garancije u principu nedeljivosti Republike.

Ako u zakonodavstvu nije izričito navedeno drugačije, princip slobodne uprave teritorijalnih vlasti ne može se upotrebiti kao osnova za zakonodavnu vlast. U praksi, zakonodavne nadležnosti regiona su mnogo više ograničene od onih koje imaju opštine i departmani, a pogotovo onih koje ima gradonačelnik. Regioni ne mogu vršiti ili preuzeti pravo nadzora nad lokalnim vlastima koje se nalaze na njihovoj teritoriji.

Institucije, nadležnosti i finansije teritorijalnih vlasti određene su zakonom. Regionima upravljaju regionalni saveti koji se biraju direktnim opštim pravom glasa po proporcionalnom sistemu glasanja u departmanima. Izvršne poslove obavlja Predsednik regionalnog saveta, koga bira regionalni savet. Regioni potpadaju pod istu standardnu odredbu o nadležnostima kao i druge lokalne vlasti. Povrh toga, regionima su zakonom preneseni ili dodeljeni poslovi u sledećim oblastima: prostorno planiranje, državno-regionalni ugovori o planiranju, srednjoškolsko obrazovanje (planiranje obrazovanja i školske prostorije), lokalni ekonomski razvoj, saobraćaj, stručno usavršavanje i turizam.

Francuska koncepcija unitarne Republike ne isključuje vođenje računa o lokalnim kulturnim razlikama. U francuskim zakonima inkorporiran je i zadržan deo nemačkog zakonodavstva uveden u departmanima Gornje Rajne, Donje Rajne i Mosele pre 1919. godine; u Statutu Korzike iz 1991. godine stoji da je ona teritorijalna zajednica *sui generis* sa drugačijim institucijama i širim ovlašćenjima od onih koje imaju regioni. Takođe postoje posebne regulative za prekomorske regione, grad Pariz i Il-d-frans.

Regionalizacija bi se mogla ostvariti sličnim institucionalnim rešenjima u nekim drugim zemljama. Ovo se odnosi na Švedsku, ako se formiraju širi okruzi sa izabranim većima sa novim ovlašćenjima, pri čemu se zadržavaju odeljenja centralne vlade na ovom nivou.

U Portugalu, osim prekomorskih regiona o kojima će više reči biti kasnije, regioni onako kako su definisani Ustavom iz 1976. godine na teritorijama gradova nisu uvek još uspostavljeni. Međutim, stare oblasti, koje su zasnovane na napoleonskom modelu, sada su izgubile status lokalnih vlasti, a zakonom o opštim principima iz 1991. godine utvrđene su opšte odredbe za stvaranje upravnog regiona, kojim upravlja skupština sastavljena i od

opštinskih predstavnika i od članova direktno izabranih od građana. Regioni bi vršili upravne poslove iz oblasti privrede, kulture i životne sredine i u skladu sa time bila bi im dodeljena zakonska ovlašćenja. Međutim, još uvek nisu definisane njihove granice.

Ovaj model slede i projekti regionalizacije u Poljskoj, Češkoj i Slovačkoj. Poljska regionalizacija izgleda da obuhvata smanjenje broja vojvodstava, koji bi bili reorganizovani oko regionalnih urbanih centara ili glavnih gradova, zavisno od projekta; trebalo bi da postoji izabrano veće, međutim nedavnim prenosom nadležnosti na naseljena mesta i gradove ograničen je broj nadležnosti koje bi se prenele na regione, iako se težište rasprava ne stavlja na ovo pitanje.

Regionalna reforma u Poljskoj još uvek nije daleko odmakla. S druge strane, takve reforme postigle su veći napredak u drugim zemljama, pogotovo u Slovačkoj, gde 7 regiona trebalo bi da dobije status lokalnih vlasti a izabrana veća nadležna su za obavljanje niza poslova koji će se preneti sa države (srednje škole, bolnice, regionalno planiranje i kulturni sadržaji). U Češkoj je postignut manji napredak u definisanju broja i nadležnosti regiona, ali i ovde bi, kao i u prethodne dve zemlje, region predstavljao jednu od standardnih institucija unitarne države.

U nekim zemljama formirani su upravni regioni bez prethodne decentralizacije, isključivo u svrhu regionalnog ili prostornog planiranja. Takvo je trenutno stanje u Portugalu i Grčkoj, i takav je bio slučaj u Francuskoj pre 1972. godine. Daljnji primer za ovakav pristup su današnji upravni regioni u Engleskoj, u kojoj su nedavno uspostavljene Vladine kancelarije za regione (vidi gore u tekstu). Takvi upravni regioni mogu dovesti do regionalne decentralizacije tamo gde se naknadno uspostave izabrane, po Ustavu samoupravne, institucije, kao što je to slučaj u Francuskoj a moguće uskoro i u Portugalu. Doduše, ovo nije neophodno. U Mađarskoj je zakonom iz 1994. godine rasformirana kancelarija Komesara Republike koja je 1990. godine bila uspostavljena u 8 regiona.

C. Politička regionalizacija (institucionalni regionalizam)

Ovaj oblik regionalizacije obuhvata široku lepezu različitih situacija. Španija je jedina zemlja koja je u potpunosti sprovela ovakav oblik regionalizacije. On je donekle zasnovan na italijanskom Ustavu, ali je u Italiji institucionalni regionalizam zapravo bio višeodgovor na nacionalni politički projekat nego što je predstavljao uspon regionalizma, kao što je bio slučaj u Španiji. Belgija se takođe odlučila za ovaj pristup, bez obzira na to što je postala federalna država 1993. godine. I na kraju, politička regionalizacija delimično je primenjena u regionima određenih država, kao što su Francuska i Portugal.

Politička regionalizacija u Španiji, kako je uređena Ustavom iz 1978. godine, uglavnom je bila motivisana vraćanjem prava “istorijskim” regionima koji su bili priznati u drugoj Republici ali ukinuti pod Frankom. Ona odražava složene odnose između španskog naroda, “zajedničke i nedeljive zemlje svih Španaca” i “prava na autonomiju nacionalnosti i regiona od kojih je sastavljena “ (Ustav iz 1978. godine, čl. 2).

Sedamnaest autonomnih zajednica su političke samouprave u smislu da su njihova organizacija i nadležnosti određene njihovim konstitutivnim statutima, u granicama određenim Ustavom i nakon dobijanja saglasnosti od Cortes Generales, a zakonodavnu vlast autonomne zajednice vrše u oblastima koje spadaju u njihovu nadležnost.

Ustavni sud razjasnio je pravni koncept autonomije (ili samouprave) u mnogim svojim odlukama. Autonomija nije suverenitet i vrhovna vlast države zagarantovana je Ustavom izraz jedinstva i prevlasti interesa španskog naroda. Međutim, regionalna autonomija nije isto što i upravna autonomija koju uživaju lokalne vlasti; zakonodavna i izvršna vlast autonomnih zajednica su takve da one uživaju “političku autonomiju “ (presuda 25/1981 od 14. jula 1981. godine).

Činjenica da se država sastoji od entiteta koji imaju političku autonomiju zahteva postojanje različitih pravnih sistema i Španiju čini kompozitnom državom (presuda 1/1982 od 28. jula 1982. godine). Doduše, solidarnost je nužna posledica principa autonomije (presuda 25/1981).

Španski regionalni sistem nije homogen. Postoji nekoliko različitih sistema koji se preklapaju i koji odgovaraju različitim grupama autonomnih zajednica. Autonomne zajednice znatno se razlikuju po svojim heterogenim istorijskim iskustvima, kulturnim identitetima i aspiracijama, stepenu razvoja i socijalnoj koheziji. Shodno tome, postoji diferencijacija u njihovim upravnim nadležnostima, političkim ovlašćenjima tempu odvijanja njihove autonomne evolucije.

Ovakva diferencijacija u raspodeli ovlašćenja bila je španskim Ustavom namenjena kao prelazna mera, a Sporazumom iz 1992. godine kojim se uspostavljaju autonomne zajednice predviđeno je prenošenje većine nadležnosti navedenih u čl. 151 na “redovne” Autonomne Zajednice (osim zdravstvenih usluga, zatvora i autonomne policije). Međutim, ova heterogenost opstaje delom zbog toga što prenos nadležnosti nije okončan za sve autonomne zajednice a delom zbog zahteva Katalonije i Baskije za dodatnim nadležnostima u skladu sa njihovim specijalnim statusom koji imaju u okviru države Španije.

Iako se španski Ustav iz 1978. godine donekle zasniva na italijanskom Ustavu iz 1947. godine, italijanska regionalizacija je manje razvijena, bar u ovom trenutku. Kao i u Španiji, regionalna samouprava posmatra se različito od lokalne samouprave. Regioni sami donose svoje statute, ali ti statuti moraju biti odobreni od strane parlamenta, a zakonodavnu vlast regioni vrše u oblastima koje spadaju u njihovu nadležnost.

I ovde postoji velika heterogenost, zbog toga što postoje regioni koji imaju specijalni status i imaju šira ovlašćenja i zakonodavnu vlast. Međutim, italijanski regioni ipak odgovaraju svim regionalističkim aspiracijama, osim severnih regiona koje čine jezičke manjine. Redovni regioni oformljeni su prema statističkim kriterijumima.

Politička regionalizacija može se sresti u posebnim oblicima u drugim državama. Autonomnim statusom datim Korzici Zakonom od 13. maja 1991. godine priznaje se specijalni status tog ostrva i dodeljuju mu se šira ovlašćenja od onih koji imaju regioni, no korzikanska Skupština nema nikakvu zakonodavnu vlast. Škotska i Vels mogli bi da postanu politički regioni nakon narednih izbora ako konzervativci na njima izgube većinu.

U Belgiji reforma države započela je donošenjem zakona o jeziku 1962 - 63. godine, kada su utvrđene jezičke granice i uspostavljen teritorijalni princip. Nakon toga ideja kulturne autonomije je uzela maha i kao rezultat toga usledile su četiri izmene i dopune Ustava (1970., 1980., 1988. i konačno 1993. godine), čime su se postepeno uspostavile tri zajednice, tri regiona i četiri jezička regiona.

Belgijski Ustav dozvoljava institucijama flamanske zajednice i zajednice francuskog govornog područja da vrše ovlašćenja Flamanskog regiona i Valonskog regiona. Kada su pitanju flamanske institucije, institucije zajednice preuzele su ovlašćenja regiona 1980. godine, nakon čega su na severu preostali jedino Flamansko veće i jedinstvena vlast. Ja jugu pak i zajednica francuskog govornog područja i Valonski region i dalje imaju svoje sopstvene institucije. Ustav doduše dozvoljava da ovlašćenja zajednice obavlja region i obrnuto (čl. 137 i 138).

D. Federalne države i regionalizacija

Često postoji tendencija da se pravi poređenje između federalne države i nacionalne države, pri čemu se nacionalna država izjednačava sa unitarnom državom. Po takvom pristupu, federalizam je način da se uvažavaju regionalne razlike u organizaciji države, bile one kulturne, jezičke ili neke druge, tako što će im se dodeliti široka politička autonomija.

Zapravo, federalizam⁴⁶ i regionalizam odnose se na različite političke realnosti. Federalna država uvek je rezultat ujedinjavanja određenog broja država, od kojih je svaka sama za sebe politička jedinica koji ne mora nužno biti homogena, što se može videti na primeru statusa koji je Prusija imala u okviru Nemačkog carstva i u Vajmarskoj Republici, na primeru velikog broja država u okviru SAD kao i kanadskih provincija.

⁴⁶ Da bismo pojednostavili, a i s obzirom na temu koja je predmet razmatranja, izjednačićemo federalizam sa federalnom državom, iako zapravo federalizam predstavlja znatno širi koncept; federalna država samo je jedan od oblika federalizma, i na neki način ona je kontradiktoran oblik budući da federalna država upija suverenost svojih sastavnih delova.

Iako federalni ustav definiše dužnosti federalnih jedinica i njihovo mesto u institucijama i garantuje njihovu političku autonomiju, potrebna je jedna *a posteriori* rekonstrukcija da bi se federalizam obrazložio autonomijom koju dodeljuje federalnim jedinicama. Štaviše, istorijat trajnijih federalnih država govori nam da je njihovo formiranje takođe predstavljalo i način za integraciju nacije; te federalne države zapravo su nacionalne države, kao što se vidi na primeru Švarcarske, Sjedinjenih Američkih Država i Nemačke. S druge strane, nema presedana na multinacionalnu državu koju je federalizam uspeo da zaštiti od tenzija koje su ugrožavale samo njeno postojanje: SSSR, Jugoslavija i Čehoslovačka nisu se raspale zato što je njihov federalizam bio veštački, nego je višeslučaj da su one opstajale na okupu zato što je komunizam maskirao činjenicu da u državi nije postojao potreban stepen nacionalne integracije.

Stoga su federalizam i regionalizam dva tipa institucionalnog uređenja koji se mogu kombinovati na različite načine zavisno od specifičnih istorijskih okolnosti i stanja u nekoj određenoj zemlji.

Institucionalni regionalizam nekada se može javiti i u federalnoj državi. Samoupravne federalne jedinice razvile su se u Belgiji isto kao i u drugim evropskim zemljama u kojima su oformljene jedinice sa dovoljnom autonomijom za izražavanje njihovog kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta ili njihovih karakterističnih socijalnih i ekonomskih obeležja (npr. u Španiji i Švajcarskoj).

I u federalnim i u unitarnim državama, institucionalni regionalizam odražava slabosti u nacionalnoj integraciji, pa politička regionalizacija može rezultovati federalizmom, kao što se to dogodilo u Belgiji i kao što se može dogoditi u Španiji i Italiji.

Međutim, ovo je znatno drugačiji tip federalizma od tradicionalnog tipa, koji je poticao iz želje za ujedinjenjem i predstavljao poseban način za nacionalnu integraciju; u ovom drugačijem tipu, federalna opcija rezultat je centrifugalne sile, i ne može se a priori smatrati da će federalna opcija, koja entitetu koji zahteva političku autonomiju daje titulu države, pomoći u obnavljanju jedinstva.

Institucionalni regionalizam znatno je drugačiji od federalizma u institucionalnom smislu. Pre svega, on je uvek asimetričan budući da proističe iz priznavanja nekih specifičnih karakteristika, dok su u federalnoj državi svi subjekti u federaciji jednaki. Gore navedeni primeri pokazuju da susret političke regionalizacije i federalizma dovodi do poteškoća za koje postoje samo hibridna rešenja.

Nadalje, glavna osobina federalne države je činjenica da se državni atributi dele između dva nivoa i da konstitutivne države učestvuju na ovaj ili onaj način u vršenju državnih ovlašćenja na federalnom nivou. S druge strane, politički regioni nisu državne vlasti, oni nemaju konstitutivnu snagu i ne učestvuju u vršenju državnih ovlašćenja na federalnom nivou.

Ukupna koherentnost i jedinstvenost strukture obezbeđuje se federalnim Ustavom, kojim se utvrđuju odgovarajuće nadležnosti federalne države i konstitutivnih država, kao i postupci za rešavanje sukoba. Federalnu komponentu obezbeđuje recipročna nezavisnost vlasti od vlasti konstitutivne države kao i od vlasti federalne države pri izvršavanju svojih dužnosti⁴⁷.

To ne isključuje postojanje suparničkih oblasti nadležnosti ili ograničenja u broju oblasti u kojima vlasti federalnih jedinica mogu nezavisno obavljati svoje poslove; takva nezavisnost mora makar postojati, pogotovo zato da bi se sprečilo da vlasti federalnih jedinica u vršenju svojih državnih ovlašćenja budu realno ili potencijalno zavisne od centralne države u svim oblastima.

Stoga federalizam ne isključuje centralizaciju: moglo bi se reći da stepen centralizacije u federacijama zavisi od stepena isključivih nadležnosti federalnih jedinica. S druge strane, zakonodavna vlast političkih regiona uvek je stvarno ili potencijalno podređena nacionalnom zakonodavcu; u Italiji, gde regioni sa specijalnim statusom u načelu imaju isključivu zakonodavnu vlast, ogradu koja se odnosi na nacionalni interes a koja je sadržana u njihovim statutima Ustavni sud tumači tako da se nacionalnom zakonodavcu omogućava da interveniše u takvim pitanjima⁴⁸.

Kombinacije federalizma i drugih oblika regionalizma su složenije. Pre svega, ne postoji presedan za kombinovanje regionalne decentralizacije sa federalnim državama. Dok politička regionalizacija može da utiče na federalne državne strukture, kao što je pokazano u prethodnom tekstu, to ne važi za regionalnu decentralizaciju, utoliko što ona ne izražava oblik političke autonomije.

S druge strane, u modernim federalnim državama koje su prošle kroz proces političke centralizacije, ciljevi regionalne decentralizacije mogu se ostvariti preko upravnih ovlašćenja federalnih jedinica. Evolucija u državnim funkcijama takođe se prirodno odražava i na nivou federalnih jedinica.

Kao drugo, federalne jedinice takođe mogu biti podvrgnute različitim oblicima upravne regionalizacije. Postoje primeri regionalne decentralizacije unutar federalnih jedinica, a sličan fenomen bila je i situacija koja je postojala u pruskim pokrajinama po Vajmarskom Ustavu. Današnja Švajcarska pruža primere za oblike među-kantonalne regionalizacije usmerene na rešavanje određenih ekonomskih problema. I u Nemačkoj se regionalizacija takođe ispoljava u saradnji lokalnih vlasti.

47 Wheare, K.C. (1953), "Federal Government", Oxford University Press, 3. izdanje, str. 79 ff.

48 Paladin, L. (1992), *Diritto regionale*, CEDAM, Padua, pogotovo str. 65-197; takođe vidi generalnu analizu ovog pitanja u vezi sa Sicilijom, u de Rossi, G. (1962), *Profili e problemi dell'autonomia regionale siciliana*, Giuffrè, Milan, str. 6 - 7.

3. Kontekst regionalizacije

Ovo pitanje biće razmotreno u kraćim crtama budući da se iz klasifikacije vidi kontekst u kojem se regionalizacija sprovodi u različitim ovde pomenutim državama. Kontekst pokazuje ciljeve regionalizacije i poteškoće sa kojima se ona suočava.

A. Ciljevi regionalizacije

Ciljevi regionalizacije su mnogobrojni i raznovrsni. U jednoj zemlji regionalizacija može biti odgovor na nekoliko različitih ciljeva, ali se povrh toga i sami ciljevi regionalnih institucija mogu menjati s vremenom.

Federalizam, kako je gore objašnjeno, nije oblik regionalizacije; on uvek ima političke ciljeve. Federalna država rezultat je političkog saveza i preuzima državnu vlast koja odgovara zajedničkim interesima svojih jedinica. Međutim, federalna država je vremenom konstantno proširivala svoju vlast na uštrb svojih konstitutivnih jedinica, stoga nacionalna integracija koja prati stvaranje federalne države može imati efekat umanjavanja značaja zemalja članica do pukog izraza regionalizacije, bar u nekim pogledima, uključujući i upijanje zakonodavne vlasti od strane federalnog zakonodavca u većini oblasti; položaj federalnih jedinica takođe može izgubiti na snazi i u javnom mnjenju.

I pored toga, čini se da okolnosti, promene u međunarodnom okruženju ili ravnoteži koja bila uspostavljena među različitim segmentima stanovništva i državom, mogu lako reaktivirati atribute državnosti koje federalne jedinice i dalje imaju. Ne samo da su se neke države raspale u okolnostima pod kojima je njihov raspad bio omogućen statusom državnosti koji su njihove jedinice imale, nego pored takvih spektakularnih slučajeva ima i drugih političkih dešavanja koja ponekad izazivaju ponovno buđenje zemalja članica. Ovo je ilustrovano izmenama i dopunama Osnovnog zakona u Nemačkoj, koje su pratile poslednje faze u evropskoj integraciji (Jedinstveni evropski akt i Sporazum iz Mاستrihta) i ujedinjavanje⁴⁹, ili rezultatima referenduma u Švajcarskoj o pristupanju Evropskoj ekonomskoj oblasti (EEA). Štaviše, politička regionalizacija može poprimiti oblik federalizma, kao u Belgiji.

Što se tiče ciljeva regionalizacije, mogu se razlučiti politički ciljevi, eventualno u vezi sa etničkim ili kulturnim specifičnostima, ekonomski ciljevi i ciljevi racionalizacije i modernizacije državnih struktura.

Regionalizacija može imati politički cilj bez nametanja nekog posebnog modela za taj proces. U stvarnosti je teško zamisliti da regionalizacija neće imati neki politički cilj kada ona podrazumeva uspostavljanje regionalnih institucija sa određenim stepenom autonomije.

⁴⁹ Marcou, G. (1995), "L'évolution du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification", *RDP*, br. 4, str. 883-919.

Regionalizacija kakva je data u italijanskom Ustavu iz 1947. godine zapravo je bila odgovor na politički projekat, koji je potekao iz koncepta države stvorenog unutar Narodne Partije neposredno nakon Prvog svetskog rata a koji su demohrišćani obnovili neposredno nakon Drugog svetskog rata. Po ovoj koncepciji, država se mora zasnivati na intermedijalnim organima, što je stav koji se odslikava u doktrini Rimokatoličke Crkve; to znači su da regioni prirodni produžetak organa lokalne samouprave kao i faktor pluralizma usmeren na predupređivanje opasnosti od autoritarizma i centralizma⁵⁰.

Iako se razvio u potpuno drugačijem duhu, francuski regionalizam takođe je sledio političke ciljeve. Golistički projekat koji je bio žestoko kritikovan na referendumu 1969. godine bio je usmeren na obnovu lokalnih elita na kojima se zasnivala centralna vlast; s druge strane, reforma 1972. godine bila je usmerena na pripajanje ovih elita projektu modernizacije koji je sprovodila država. A u reformi iz 1982. godine decentralizacija je bila sredstvo za demokratizaciju institucija, dok je regionalizacija bila usko povezana sa sprovođenjem njenih principa na regionalnom nivou.

U Španiji je regionalizacija usmerena na izgradnju demokratske države, ostavljajući prošlosti centralizirajuću autoritarnu državu iz Frankove ere. Generalno gledano, uspostavljanje izabranih regionalnih institucija uvek je podržano argumentom da se tako povećava učešće građana u odlučivanju, pod vlastima koje su im bliže nego država.

U nekim slučajevima regionalizacija je usmerena na zadovoljavanje regionalističkih zahteva za što većom političkom autonomijom na osnovu etničkih, kulturnih ili jezičkih specifičnosti datog regiona i/ili populacije. Ovo je politički tip regionalizacije čiji osnovni razlog nije integracija kao u federalnim državama, nego diferencijacija. U ekstremnim slučajevima ovo može dovesti do separatizma.

U Španiji, potvrđivanje istorijskih regiona s njihovim priznatim jezičkim i kulturnim specifičnostima praćeno je posebnim statusom i odbijanjem ovih zajednica da budu uvučene u sistem koji je zajednički za sve regione; naprotiv, one insistiraju na zadržavanju specijalnog statusa koji imaju.

U Italiji su se za ovaj pristup odlučili jedino pojedini mali severni regioni koji koriste različite jezike (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia). U Francuskoj, regionalizam i autonomni status Korzike u skladu su sa ovim ciljem.

U Velikoj Britaniji, javno mnjenje (u Škotskoj i Velsu) je opet za prenošenje određenih parlamentarnih ovlašćenja na škotske i velške regionalne skupštine, što je donekle odraz ogorčenosti prisutne u regionalnom sentimentu i potvrda je partikularizma ovih "naroda" u okviru Velike Britanije;

⁵⁰ Onida, V. (1988), "Landesbericht Italien", str. 244 - 245, u Ossenbühl, F. (ed.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Nomos, Baden-Baden.

ovakav regionalizam u suprotnosti je sa potpunom odsutnošću regionalnog sentimenta u samoj Engleskoj⁵¹.

Ekonomski cilj prisutan je maltene u svim oblicima regionalizacije, uključujući i one koji ne podrazumevaju stvaranje dodatnog upravnog nivoa ili novih institucija. U svetlu značaja regionalnih privrednih sistema za ukupnu ekonomsku efikasnost i činjenice da kolektivna dobra koja proizvode javne institucije zauzimaju važno mesto u regionalnim privrednim sistemima, regionalizacija može biti usmerena na krojenje postojećih lokalnih institucija prema potrebama ekonomskog razvoja ili uspostavljanje novih institucija koje bi efikasnije reagovala na te potrebe, u političkom i institucionalnom sklopu bilo koje zemlje.

Ovo je cilj procesa urbane regionalizacije koji je započet u Holandiji. Povrh toga, francuska regionalizacija uvek je bila usko povezana sa ostvarivanjem ciljeva prostornog planiranja: čak su i regionalne granice određivane u vidu toga, a glavni zadatak poveren regionima bio je finansiranje javnih investicija, u napuštenom projektu iz 1969. godine, u zakonima iz 1972. i 1982. godine kao i u praksi razvijenoj prema tekstovima tih zakona.

Još jedan moćni faktor u regionalizaciji predstavlja evropska regionalna politika, zato što ona daje legitimitet ovom nivou teritorijalne organizacije. U Portugalu će se pre ili kasnije morati oformiti kopneni regioni predviđeni Ustavom i to će biti urađeno dobrim delom zato da bi se upravne strukture prilagodile za upravljanje velikim sredstvima iz strukturnih fondova koja su dodeljena Portugalu; što se tiče regionalnih granica, trenutno se vode rasprave među onima koji se zalažu za podelu na 7 regiona, kako predlaže Ministarstvo za ekonomsko planiranje i koordinaciju, i onima koji se zalažu za podelu na 5 regiona, prema modelu statističkih jedinica NUTS II Evropske Zajednice za Portugal. Današnje komisije za regionalnu koordinaciju, koje su državna tela sa prenesenim nadležnostima, odgovaraju podeli na 5 regiona.

U Švedskoj je perspektiva pridruživanja Evropskoj Uniji dala novi zamah raspravi oko redefinisavanja mape okruga. Zahtevi za regionalizacijom potiču uglavnom od južnih regiona (zapadna Švedska, Skåne i region Stokholma), koji žele da prošire odnose sa pograničnim regionima susednih zemalja, dok su lokalne vlasti u udaljenim regionima posebno zainteresovane za sredstva koja bi se eventualno stvorila regionalnom politikom, zbog toga što ekonomska recesija u zemlji nepovoljno utiče na njihovu finansijsku situaciju.

Ekonomski cilj nije predstavljao značajniji faktor regionalizacije u drugim zemljama: ovo važi za Italiju, gde je ekonomija skoro da nije prisutna u poslovanju redovnih regiona; ekonomija je imala jako malo veze i sa stvaranjem autonomnih zajednica u Španiji. S druge strane, uloga regiona

51 Sharpe, L.J. (1996), "Regionalism in the UK: the Role of Social Federalism" ("Regionalizam u VB: uloga socijalnog federalizma"), str. 62-65 u Färber, G./Forsyth, M. (ed.), op. cit.

kao institucije u razvoju infrastrukture i organizovanju regionalnih mreža potkrepljuje administrativne granice i održava ekonomsku dinamiku, što opet potkrepljuje samu instituciju.⁵²

Naglašavanje ekonomskih nejednakosti ili konkurencije moglo bi da oživi oblike regionalizma koji su smatrani izumrlim i ugrozi nacionalno jedinstvo ako bogatijim regionima sine ideja da bi bili uspešniji ako ne bi morali da iskazuju solidarnost sa siromašnijim regionima.

Konačno, regionalizacija je često usmerena ka racionalizaciji i modernizaciji upravnih struktura; međutim, samo one reforme koje su usko povezane sa podsticanjem regionalnog izraza, a ne samo sa delovanjem centralnih vlasti, mogu se smatrati primerima regionalizma, u ovom slučaju primerima administrativne regionalizacije.

Francuski regioni odražavaju ovakav trend, čak do te mere da se prenebregavaju stare istorijske regionalne granice. Iako departmani koegzistiraju sa regionima, stvaranje potonjih odvijalo se ruku pod ruku sa modernizacijom države.

U Švedskoj je glavni razlog za otvaranje rasprave oko novih granica okruga bilo uvidanje da su postojeće granice postale besmislene; nacionalne upravne agencije (pogotovo one zadužene za mrežu saobraćajnica i obrazovanje) često zasnivaju svoje aktivnosti na regionalnim podelama drugačijim od podele na okruge.

Usvajanje specijalnih planova regionalizacije takođe se može sagledati i iz sledećeg ugla: izvan i iznad kulturnih razlika, koje nisu sve podjednako naglašene, udaljenost i izolovanost opravdava formiranje posebnih institucija i veću autonomiju. Ova činjenica proizilazi iz studije o španskim i portugalskim ostrvskim regionima, Siciliji i Sardiniji u Italiji, i francuskim prekomorskim regionima.

I na kraju, u centralnoj i istočnoj Evropi, uvođenje regiona u Češkoj i Slovačkoj takođe bi uglavnom sledilo ovaj model. Iako predložene reforme naglašavaju i ekonomski razvoj, njihov opšti cilj je više da se obezbedi teritorijalna struktura kojom bi se omogućavao prenos određenih nadležnosti na jedinice koje imaju sposobnost da ih vrše, u upravnom smislu.

B. Prepreke za regionalizaciju

Ove prepreke mogu to biti za sve ili samo za neke oblike regionalizacije. Prva je strah da će regionalizacija ugroziti jedinstvo države; druga je strah da se državi ne oduzmu sredstva i načini za sprovođenje njene politike (čime bi se dovela u pitanje njena unutrašnja suverenost); i treća je strah lokalnih vlasti da će njihova autonomija biti oštećena ako se uvede takav jedan srednji nivo. U praksi, ovi strahovi retko su sprečavali ostvarivanje

52 Färber, G. (1996), "Regions in Europe: the Economic Perspective" ("Regioni u Evropi: ekonomska perspektiva"), str.30, u Färber, G./Forsyth, M (ed.), *The Regions - Factors of Integration or Disintegration in Europe? (Regioni - Faktori integracije ili dezintegracije u Evropi?)*, Nomos, Baden-Baden

regionalizacije ali se oni javljaju zbog odredbi usmerenih ili na garantovanje jedinstva države ili na zaštitu autonomije postojećih lokalnih vlasti.

Strah od ugrožavanja jedinstva države stvaranjem isuviše jakih regiona generalno sprečava stvaranje velikih regiona. Ovo je razlog za povremene optužbe o iracionalnosti u definisanju regionalnih granica ili oskudnosti nekih regiona, iako se ovo drugo ustvari objašnjava željom da se ne zanemare istorijske osobenosti, kao što se to takođe odražava i u strukturi federalnih država (na primer, Navara ili Asturija [autonomna zajednica u singularnoj pokrajini sa redovnim statusom] u Španiji, ili gradovi-države i Sarland u Nemačkoj).

Naravno nije samo veličina regiona ono što može ugroziti jedinstvo države; kombinacija velike teritorije i drugih karakteristika takođe može predstavljati spornu tačku. Sa 17 miliona stanovnika, Severna Rajna-Vestfalija ne predstavlja pretnju za jedinstvo Nemačke; ali u Belgiji kombinacija jezičkih i ekonomskih podela među Valoncima koji govore francuski i Flamancima koji govore holandski uzdrmala je jedinstvo zemlje, koja se sada zasniva na krhkoj ustavnoj ravnoteži u jednom federalnom okviru.

U Španiji se sistem autonomnih zajednica razlikuje od federalizma po tome što centralne vlasti odbijaju da ovim zajednicama dodele attribute državnosti, kako bi predupredile opasnost od rasparčavanja španske države koje bi proisteklo iz kombinovanog federalizma i regionalizma⁵³. U Italiji bi stvaranje vrlo velikih regiona, kako predlaže Severna Liga, verovatno ugrozilo nacionalno jedinstvo; zapravo Liga trenutno vodi kampanju za nezavisnost jednog entiteta poznatog kao "Padania".

U slučaju Belgije, i moguće i u slučaju Italije, solidarnost među regionima takođe se direktno ili indirektno dovodi u pitanje. Međutim, rizik od separatizma je manji kada regionalizam donosi više koristi ekonomski slabim regionima nego onim bogatijim.

U Velikoj Britaniji, budžetski sistem ustvari funkcioniše u korist Škotske i Velsa⁵⁴, pri čemu rezerve nafte u Škotskoj više nisu dovoljne da podrže bilo kakve napredne separatističke planove; ove činjenice su dovoljne da osiguraju jedinstvo Velike Britanije u bilo kojoj reformi kojom bi se nadležnosti prenele na ova dva regiona.

U centralnoj i istočnoj Evropi, u raspravama koje se vode o regionalizmu prisutna je zabrinutost u vezi sa garancijama nacionalnog jedinstva, te planovi za uspostavljanje malog broja velikih regiona imaju male izgleda za uspeh⁵⁵ jer vlade ovih zemalja uviđaju da područja sa velikim razlikama u stepenu razvoja daju povoda jakim ekonomskim privlačnim silama.

53 Garrido Falla, F. (1989), *Tratado de derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 11. izdanje, 1. tom, str. 269 - 270.

54 Sharpe, L.J. (1996), op. cit., str. 71 - 72.

55 Na primer, plan promovisan u Moraviji za stvaranje tri Ländera u Češkoj odmah je izazvao snažna protivljenja. Decembra 1995. godine vođene su rasprave o pozitivnim stranama različitih rešenja, opcije za koju se zalagao Parlament (9 regiona) i vladinog predloga (17 regiona).

U zemljama koje su uvele regionalne institucije, ustanovljene su pravne garancije za jedinstvo države. U Francuskoj princip nedeljivosti Republike sprečava zakonodavce da priznaju “komponente” unutar francuskog naroda, po oceni Ustavnog suda u njegovoj presudi iz 1991. godine o novom statusu Korzike.

Španski Ustav stavlja regionalizaciju u unitarni okvir: on proglašava “neraskidivo jedinstvo španskog naroda, nedeljivu zemlju svih Španaca” (čl. 2), zabranjuje federaciju autonomnih zajednica, određuje da su sporazumi o saradnji među ovim zajednicama zavise od odobrenja Cortes Generales (čl. 145) i predviđa kontrolne mehanizme za obezbeđivanje ispunjavanja obaveza od strane autonomnih zajednica unutar Kraljevine Španije (čl. 153 - 155). Sudska praksa Ustavnog suda navodi da autonomija ne podrazumeva pravo na delovanje na način koji je štetan za interese nacije ili druge opšte interese odvojeno od specifičnih interesa autonomne zajednice, i je da solidarnost nužna posledica autonomije priznate Ustavom⁵⁶.

U Velikoj Britaniji, u Zakonu o devoluciji koji se našao na dnevnom redu Parlamenta u novembru 1976. godine navodi se da taj zakon ne utiče na jedinstvo Velike Britanije ili vrhovnog autoriteta Parlamenta u pitanjima zakonodavstva koje se odnosi na Veliku Britaniju ili bilo koji deo njene teritorije (prvi deo, § 1) i da zadržava nadzorna ovlašćenja centralnih vlasti i Parlamenta nad regionalnim zakonodavstvom⁵⁷.

U stvari, izgleda da je Belgija jedina zemlja koja se upustila u regionalizaciju a čiji ustav ne sadrži odredbe o jedinstvu države; ustavom je definisana samo procedura za razrešenje sukoba interesa (čl. 143), pored nadzornih radnji koje se može zatražiti od Arbitražnog suda. Švajcarski federalni Ustav mnogo je restriktivniji u ovom pogledu (čl. 5 - 7).

Čak i kada jedinstvo države nije ugroženo, regionalizacija se ograničava i zbog straha da vlada ne ostane uskraćena za sredstva potrebna za sprovođenje vladine politike. Ovo pitanje često se postavlja pri konceptualizaciji regionalizacije. U Francuskoj ono se izražava kombinacijom decentralizacije i devolucije, što vladi omogućava da svoje delovanje zasniva na svojim regionalnim departmanima, a takođe i zakonom o nadležnostima kojim se utvrđuju određene nadležnosti koje su u potpunosti u domenu države. Švedska smatra bi uspostavljanje regionalnih parlamenata u okviru proširenih okruga moglo ugroziti “unutrašnju suverenost”⁵⁸ države.

56 Vidi komentar i sudsku praksu citiranu u čl. 2 u “*Constitución española. Doctrinas del Tribunal constitucional, Tribunal supremo y Tribunal europeo de derechos humanos*”, autora Pereda Rodriguez, J.M.M./Gonzalez Rivas, J.J./Martinez de Velasco, J.H./Iba_ ez, J.L.G. (1993), Ed. Colex, Madrid, 2. izdanje, str. 17 i 18.

57 Stanyer, J. (1982), “Le débat britannique sur le régionalisme et la dévolution” (Britanska rasprava o regionalizmu i devoluciji), posebno str. 224-226, rezime zakona, u Lagoye, J./Wright, V. (ed.), “Les structures locales en Grande-Bretagne et en France”, *Notes et Etudes Documentaires*, br. 4687-4688-4689, 30. oktobar, La Documentation Française, Paris.

58 Izveštaj o Švedskoj autora M. Östhol.

Devolucija postoji takođe i u Španiji i u Italiji, ali su teritorijalna odeljenja subordinirana vladi slabije razvijena nego u Francuskoj, gde ona potpadaju pod autoritet regionalnih ili departmanskih prefekata; u Španiji se položaj razlikuje od jedne do druge autonomne zajednice, zavisno od ovlašćenja preuzetih od strane upravnih struktura date autonomne zajednice.

Čak i u Nemačkoj, koja je federalna država, sprovođenje federalnih zakona u *Länder-ima* zagarantovano je ustavnim odredbama koje regulišu pitanje federalnog nadzora (čl. 84 i 85), a Osnovni Zakon daje federaciji ovlašćenje da uspostavlja odeljenja koja su pod direktnom upravom federalne vlade (čl. 87), čemu federalna vlada često pribegava.

Konačno, opseg regionalizacije često ograničava autonomija data lokalnim vlastima. Portugalski Ustav predviđa da uspostavljanje kopnenih regiona zavisi od pozitivnog glasanja većine opštinskih skupština koje predstavljaju veći deo stanovništva na datom regionalnom području (čl. 256), ali u portugalskim opštinama uspostavljenim u Srednjem veku vlada zabrinutost da će novi region umanjiti njihov uticaj u upravljanju državom, pa je njihovo protivljenje dosad sprečavalo regionalizaciju; izgleda da je predušlov za formiranje kopnenih regiona bilo jačanje garancija za opštinsku autonomiju.

U Holandiji reforma usmerena na uvođenje gradskih regiona koncentrisanih oko većih gradova blokirana je protivljenjem stanovništva Amsterdama i Roterdama svakom pokušaju restrukturiranja njihovih opština.

U Švedskoj, gde opštine imaju vrlo široka ovlašćenja i raspoloživa sredstva, regionalizacija će, kako smo prethodno objasnili, verovatno biti sprovedena na osnovu saradnje među opštinama u jednom istom regionu.

Budući da su francuski departmani pokazali neprijateljstvo prema formiranju regiona, njihov značaj u francuskom upravnom sistemu potvrđen je reformom iz 1982. godine i naknadnim reformama; ovakvim pristupom ograničena je regionalna vlast, ali je on zapravo podstakao dinamizam u regionima, koji imaju manje upravljačkih odgovornosti, a uprkos značaju srednjih škola, i dalje imaju širok manevarski prostor; ugovori o planiranju potpisani između države i regiona takođe ih čine primarnim partnerima države.

3.1.2 Posledice regionalizacije

Posledice regionalizacije mogu se sagledati kao prvo iz tačke odnosa regiona sa državom i odnosa među samim regionima, a zatim iz ugla odnosa autonomije lokalnih vlasti prema regiona. Opseg ove studije mora se suziti zato što možemo razmatrati jedino situacije u kojima su regioni već uspostavljeni kao nove institucije u upravno-političkom sistemu.

Stanje koje nastaje kao posledica regionalizacije upoređićemo sa stanjem u federalnim državama, kako bi smo identifikovali specifične osobine regionalizacije i federalizma kao i zajedničke aspekte svih sistema u kojima se mora kombinovati jedinstvo i autonomija, bez obzira kakav je odnos između ta dva elementa.

1. Odnosi između države i regiona i međuregionalni odnosi

Ranije u ovom izveštaju razmotrene su odredbe koje imaju za cilj očuvanje jedinstva države, a sada će pažnja biti usmerena na procedure i metode koordinacije i saradnje i na aspekte javnog finansiranja ovih odnosa.

A. Koordinacija i saradnja

U praksi ne postoji jasno određena razlika između koordinacije i saradnje. Saradnja pretpostavlja da strane koje saraduju imaju zajedničke ciljeve; ona podrazumeva i prevazilazi puku koordinaciju, ali s druge strane koordinacija podrazumeva neki minimalni nivo saradnje. U suštini, u svim modernim sistemima uprave, koordinacija i saradnja su samo dva od mogućih izraza generalnog razvoja odnosa među vlastima.

Iako se jasna podela nadležnosti generalno smatra poželjnom, budući da se njome obezbeđuju najbolje garancije kako za autonomiju teritorijalnih vlasti tako i za odgovornost javnih vlasti prema građanima, složenost glavnih oblasti javne politike često ima suprotan efekat, budući da obavljanje zakonskih dužnosti često podrazumeva uključivanje i drugih organa vlasti ili institucija.

Ovo važi za regionalizam, iako regionalizam generalno dovodi do proširenja odnosa među vlastima, bilo zbog toga što inicira uvođenje dodatnog nivoa vlasti bilo zbog toga što intenzivira saradnju javnih vlasti na istom geografskom području. Jedan od razloga koji stvaraju tendenciju ka regionalizaciji je i potreba za boljom koordinacijom različitih javnih intervencija i boljom međusobnom saradnjom institucija.

Struktura odnosa među strukturama vlasti znatno se razlikuje od resora do resora, zavisno ne samo od raspodele nadležnosti među različitim nivoima vlasti nego i od njihovog odnosa prema određenim interesima. I pored toga, moguće je identifikovati različite tipove odnosa među vlastima, pri čemu se neki od njih sreću češće u nekim zemljama a neki u drugim, a te razlike izgleda proističu iz prirode država i njihovog ustavnog uređenja.

Ako se posmatra isključivo regionalni nivo, taj raspon se donekle smanjuje, jer su eliminisani neki od odnosa koji se primećuju kada odnos među strukturama vlasti podrazumeva i državu i opštinu. Kada je u pitanju posebno procedura donošenja odluka, odnosi između države i regiona ili

između regiona mogu se razložiti na tri glavne kategorije: institucionalna ili dogovorna saradnja, saradnja po ugovoru i integracija.

Naravno da neformalne veze igraju određenu ulogu u svim ovim odnosima, iako je tu ulogu teško definisati. Institucionalna saradnja može podrazumevati pribegavanje specifičnim vrstama sporazuma, ali se razlikuje od saradnje po ugovoru po tome što se njome uspostavljaju trajni, stabilni oblici saradnje.

Za federalne sisteme koji su bili predmet proučavanja karakteristična je institucionalna saradnja. Ona je jedan od aspekata “kooperativnog federalizma” i donekle odgovara jednom od “pravila” federalizma po kome zemlje članice moraju učestvovati u političkom rukovođenju federalnom državom, ali gledano iz drugog ugla ona ukazuje na centralizirajuću tendenciju koja je bila jedna od karakteristika u razvoju federalnih država, po tome što neki njeni oblici omogućavaju federalnim vlastima uticaj na nadležnosti konstitutivnih jedinica federacije.

U Nemačkoj, Bundesrat, koji je sastavljen od predstavnika vlada *Länder-a*, garantuje *Länder-ima* učešće u federalnom zakonodavstvu, dok funkcionisanje nemačkog upravnog sistema prevazilazi dualnost federalnih i vlasti *Länder-a* preko velikog broja međuvladinih tela zaduženih za koordinaciju, harmonizaciju pa čak i formulisanje mera koje će se sprovoditi od strane nadležnih ministarstava federacije i *Länder-a*.

Primeri za to su Konferencija premijera *Länder-a*, koja je usko povezana sa formulisanjem zajedničkog stava *Länder-a* (koji često nije lako postići) kada to okolnosti zahtevaju (na primer, 1991. godine povodom pregovora o ujedinjavanju Nemačke i pitanja njenog finansiranja), i 13 specijalizovanih ministarskih konferencija (oformljenih u skladu sa posebnim sporazumima), među kojima su i Konferencija ministara saobraćaja, Konferencija ministara prostornog planiranja (MKRO) i Konferencija ministara finansija.

Ove konferencije oslanjaju se na rad nebrojenih komisija, odbora i radnih grupa sastavljenih od državnih službenika iz Federacije i iz *Länder-a*, odgovornih za pripremanje njihovih odluka i organizaciju njihovog sprovođenja. Iako se većina ovih konferencija saziva na inicijativu *Länder-a*, obično je Federacija pokretačka sila iza njih. Odluke ministarskih konferencija moraju se donositi jednoglasno, u nedostatku dokumenta kojim bi se to drugačije odredilo (na primer za MKRO).

Poseban oblik saradnje između Federacije i *Länder-a* koji je određen Osnovnim Zakonom (čl. 91a i 91b) je *Gemeinschaftsaufgaben* (zajedničke dužnosti i obaveze), koje dele i Federacija i *Länder-i*, koje predstavljaju osnovu za zajedničko finansiranje i planiranje u određenim oblastima i koje su uređene prema Federalnom zakonu (u slučajevima iz čl. 91a) ili sporazumom između Federacije i *Länder-a* (u slučajevima iz čl. 91b). Oblasti obuhvaćene ovakvim zajedničkim dužnostima i obavezama potpadaju pod nadležnost

Länder-a, ali Federacija obezbeđuje finansijska sredstva (obično 50%, po čl. 91a) i daje svoj doprinos u planiranju, te stoga ima uticaja na obavljanje ovih dužnosti i obaveza⁵⁹.

Institucionalna saradnja ne isključuje pribegavanje saradnji po ugovoru. Sporazumi između Federacije i *Länder-a* postali su uobičajena procedura pri donošenju odluka, a Osnovni Zakon i federalno zakonodavstvo predviđaju mogućnost zaključivanja takvih sporazuma u određenim slučajevima⁶⁰. Kombinacija ova dva oblika saradnje rezultira složenom procedurom donošenja odluka u kojoj je potrebno da Kancelar zna gde su njegove granice u smislu vršenja federalnih dužnosti i ovlašćenja u sklopu *Länder-a* (posebno kada se opozicija na nivou federacije nalazi u većini u vladi određenog Landa), a konflikti se neretko iznose pred Federalni ustavni sud.

Nadalje, *Länder-i* često zaključuju međusobne sporazume po pitanju vršenja određenih dužnosti koje uključuju nekoliko *Länder-a*; postoje sporazumi u oblasti prostornog planiranja, razvoja područja koja se prostiru preko granica *Länder-a* a u čijim okvirima se mora realizovati celokupan projekat (na primer, oblast Rajna-Nekar ili okolina gradova-država), a funkcionisanje televizijskih mreža predstavlja jedno od zaduženja *Länder-a* u oblasti kulture kao oblast audio-vizuelne komunikacije.

Švajcarski federalni sistem zapravo se znatno razlikuje od nemačkog uređenja. Kantoni učestvuju u federalnom zakonodavstvu preko skupštine - Saveta država, čiji se članovi danas biraju direktnim pravom glasa, po osnovi dva člana po jednom kantonu (ili jedan član na pola kantona). Federalno zakonodavstvo neprestano proširuje svoj opseg, pa se švajcarski federalizam danas obično opisuje kao "federalizam orijentisan na sprovođenje zakona", što znači da je veliki deo zakonodavne vlasti koncentrisan na federalnom nivou ali su uglavnom kantoni ti koji su zaduženi za sprovođenje zakona.

U Švajcarskoj je raspodela zakonodavne vlasti složenija nego u Nemačkoj i na zakonodavnom planu kantoni i dalje imaju šira ovlašćenja od nemačkih *Länder-a*. I pored toga kantoni indirektno učestvuju i u izvršnoj vlasti, zato što 7 članova Federalnog saveta, koji je švajcarsko kolegijalno izvršno telo, dolaze iz različitih kantona, a i zbog toga što se po pitanjima

59 Ove zajedničke odgovornosti su: 1) čl. 91a: izgradnja ustanova visokog obrazovanja uključujući univerzitetske klinike, unapređenje poljoprivrednih struktura, očuvanje obala i unapređenje regionalne privredne strukture; odbor za planiranje organizovan je na osnovu pariteta a odluke se donose dvotrećinskom većinom, uključujući većinu iz *Länder-a*; odbor za planiranje usvaja načelni plan, u kom doduše nisu sadržani pojedinačni projekti (sem za izgradnju institucija visokog obrazovanja), jer je tema načelnog plana stvar *Länder-a*; 2) čl. 91b: planiranje u oblasti obrazovanja i promovisanje istraživačkih instituta i projekata od nad-regionalnog značaja.

60 Vidi Grewe -Leymarie, C. (1981), *Le fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne*, Economica, Paris; Marcou, G. (1994), «Les structures politiques et administratives», Poglavlje 2, u Marcou, G./Kistenmacher, H./Clev, H.G., *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, La Documentation Française, Paris (verzija na nemačkom jeziku objavljena od Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hanover, 1994); Schreckenberger, W. (1983), «Les relations intergouvernementales au sein de la Fédération», str. 90 ff., u König, K./von Oertzen, J./Wagener, F. (ed.), op. cit.

formulisanja federalne politike ili zakonodavstva održavaju savetovanja u sistemu koji je izrazito orijentisan ka iznalaženju kompromisa.

Štaviše, švajcarski kantoni razvili su praksu među-kantonalih sporazuma ("concordats"), kako Federalni ustav je zapravo izričito određuje, "po pitanju zakonodavstva, uprave i pravosuđa" (čl. 7 st. 2). Međutim, dok je nemačka praksa takva da se sporazumi sklapaju između dva ili više *Länder-a* o stvarima od zajedničkog interesa, švajcarski kantoni sastavljaju sporazume o kojima pregovaraju i potpisuju svih 26 kantona i polu-kantona. Ovi "concordats" stoga predstavljaju alternativu za federalnu centralizaciju u određenim oblastima, pod uslovom da kantoni uspeju da se dogovore po datom pitanju.

Sporazumom od 8. oktobra 1993. godine uspostavljena je i Konferencija kantonálnih vlasti sa ciljem poboljšanja među-kantonálna saradnje, pogotovo u vezi sa daljnjim razvojem federalizma, podelom odgovornosti između Federacije i kantona, pripremanjem federalnih odluka, sprovođenjem federalnih zadataka od strane kantona i spoljnom politikom i politikom integracije.

U Belgiji, izmenjeni i dopunjeni Poseban zakon o institucionalnoj reformi od 8. avgusta 1980. godine (čl. 92 bis) predviđa da se saradnja između države, zajednica i regiona, koja je posebno značajna usled složenosti i fragmentacije raspodele ovlašćenja, sprovodi preko sporazuma, pri čemu je određen broj sporazuma obavezan. Ovim sporazumima obnavlja se fizičko jedinstvo određenih ovlašćenja i omogućava se saradnja između različitih nadležnih vlasti. Sporazumi o saradnji zadržani su i u federalnom sistemu koji je u međuvremenu uveden⁶¹.

Kada se napravi poređenje sa državama koje su uvele institucionalni regionalizam, uočavaju se prepoznatljive osobine odnosa među strukturama vlasti u tim zemljama. Pre svega, regioni ni na koji način ne učestvuju u nacionalnoj zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti.

Sastav članstva u španskom Senatu ne predstavlja autonomne zajednice, zato što se oko četiri petine Senatora bira u pokrajinskim okvirima, a vlada se formira na isključivo državnoj osnovi. S druge strane, skupštine autonomnih zajednica mogu podnositi predloge zakona pod određenim uslovima (čl. 87).

Španija je u ovom pogledu donekle sledila model "nemačkog kooperativnog federalizma". Godine 1983. resorne konferencije (*conferencias sectoriales*) uspostavljene su zakonom da bi se obezbedila saradnja države sa autonomnim zajednicama; konferencije mogu donositi sporazume koji postaju obavezujući za strane odmah nakon njihovog potpisivanja⁶².

Centralna vlada i autonomne zajednice takođe sklapaju bilateralne sporazume o finansiranju u pojedinim oblastima, bilo zato što vlada želi

61 Coenraets, Ph. (1993), "Les accords de coopération dans la Belgique fédérale", *Administration publique*, str. 158-200.

62 Ovi sporazumi sada su predviđeni Zakonom o opštim pravilima za javnu upravu i upravni postupak, od 26. novembra 1992. godine.

da izvrši određena ulaganja na teritoriji autonomne zajednice bilo zato što država mora da interveniše usled obima planiranog ulaganja i činjenice da ga autonomna zajednica ne može pokriti isključivo iz svojih sredstava.

U takvim slučajevima dve strukture vlasti postižu konsenzus ili zaključuju sporazum o detaljima investicije, pri čemu se dinamika radova i kvote za finansiranje⁶³ utvrđuju odgovarajućim sporazumom potpisanim od obe strane. I na kraju, autonomne zajednice mogu sklapati međusobne sporazume o upravljanju njihovim posebnim javnim službama, u slučajevima i pod uslovima koji su utvrđeni njihovim statutima (čl. 145).

Portugal ima nekoliko modaliteta institucionalne saradnje ostrvskih regiona, u obliku njihovog učešća u različitim nacionalnim telima; Ustav takođe predviđa da se u tim regionima "organi vrhovne vlasti" moraju konsultovati sa organima regionalnih vlasti po pitanjima koja se odnose na region a koja spadaju u njihovu nadležnost (čl. 231.2). Ne postoji ekvivalent ovakvih odredbi za upravne regione koje Ustav predviđa ali koji još nisu formirani, čime se objašnjava različit pravni status ove dve kategorije regiona.

Italija pravi razliku između regiona sa posebnim statusom i regiona sa redovnim statusom. Preko 85% budžeta redovnih regiona potiče iz državnog budžeta, dok posebni regioni imaju šira ovlašćenja i u velikoj meri su samo-finansirajući (preko 55% svih njihovih prihoda je nezavisno), što im omogućava da ulaze u ravnopravniju saradnju sa državom⁶⁴. Razvoj saradnje između države i regiona u osnovi se zasniva na sporazumima, a čak ni regioni sa posebnim statusom nemaju oblik institucionalne saradnje sa državom.

Metoda sklapanja sporazuma dobila je potvrdu u zakonskoj Uredbi br. 616 od 24. jula 1977. godine a naknadno je upotrebljavana i u drugim kontekstima, kao što su Mezzogiorno razvojni programi (Zakon br. 64/1986). Ustavni sud je još 1958. godine priznao potrebu za tesnom saradnjom između države i regiona, a danas priznaje zakonitost sporazuma sklopljenih između države i određenog regiona. Član 15 Zakona br. 241/1990 daje ovlašćenje svim državnim odeljenjima i vlastima da sklapaju sporazume o saradnji u razvoju aktivnosti od zajedničkog interesa. Regioni mogu pristupati takvim sporazumima, a njihova ugovorna snaga se priznaje u italijanskom zakonskom sistemu⁶⁵.

Francuska je država sa najsystematičnijom ugovornom saradnjom između države i regiona. Postojanje teritorijalnih vlasti koje imaju opštu nadležnost nad i preko prenesenih nadležnosti koje vrše po zakonu i koji-

63 Pola, G./Marcou, G./Bosch, N. (ed.): *Investissements publics et régions*, L'Harmattan, Paris.

64 Cassese, S./Torchia, L. (1993), "The Meso Level in Italy" ("Mezo nivo u Italiji"), str. 105, in Sharpe, L.J. (ed.), op. cit.

65 Sabbioni, P. (1996), "Les accords entre les administrations dans le système juridique italien", objaviće se u Marcou, G./Rangeon, F./Thiebault, J.L. (ed.), *Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre les collectivités publiques*, u pripremi.

ma je zakonom zabranjeno vršenje nadzora jednih nad drugima, stvorilo je potrebu u francuskom sistemu uprave za novim instrumentima za koordinaciju i saradnju.

Ugovor o planiranju između države i regiona, koji je razvijen na osnovu Zakona o reformi planiranja od 29. jula 1982. godine i koji je osmišljen kao sredstvo za obezbeđivanje doslednosti u nacionalnom i regionalnom planiranju, ubrzo je postao glavni instrument za koordinisanje aktivnosti države sa aktivnostima lokalnih vlasti, i preživeo je nedavni pad u nacionalnom ekonomskom planiranju.

Od 1983. godine, država sklapa ugovor o planiranju sa svakim regionom, na period od pet godina. Metodologija iza ovih ugovora razvija se u pravcu koncentracije aktivnosti i razjašnjavanja stavki, pogotovo onih vezanih za finansiranje. Ugovorna validnost stavki ovim dokumentima ima potvrdu u samom zakonu kao i zvanično odobrenje Državnog saveta, iako se i dalje vode rasprave oko pomirenja takvih preuzetih obaveza sa zahtevima planiranja godišnjeg budžeta.

Proces formulisanja ugovora o planiranju postao je složeni proces političkih i tehničkih pregovora između regionalnog prefekta i državnih odeljenja s jedne strane i prefekta i regiona sa druge strane. Ugovor obuhvata uspostavljanje zajedničkog institucionalnog mehanizma za praćenje i procenu. Sve u svemu, strane ispunjavaju ugovor u skladu sa preuzetim obavezama a oko svih neophodnih izmena vode se pregovori; s druge strane, retko se koristi formalna procedura za reviziju ugovora, utvrđena zakonom.

Konačno, ugovor o planiranju između države i regiona sada sadrži sve ugovorne obaveze preuzete od strane države u datom regionu i pod drugim ugovorima, koji mogu biti predviđeni drugim zakonima, kao što su na primer ugovori o izgradnji ustanova visokog obrazovanja koju zajednički finansiraju region i eventualno i druge lokalne vlasti, ili obezbeđivanje sredstava za ugovore sklopljene sa drugim lokalnim vlastima kao što su urbani ugovori (“contrats de ville”). S druge strane, ne postoje stalne institucije za saradnju i koordinaciju između regiona i države. Nacionalno veće za planiranje predviđeno zakonom iz 1982. godine u kom je trebalo da učestvuju predsednici regiona prestalo je da se sastaje.

U Holandiji, koja je takođe unitarna država, ali u kojoj regionalizacija nije dovela do uspostavljanja novih institucija, takođe je prisutna povećana upotreba ugovornih tehnika. Po Četvrtom nacionalnom razvojnom planu (VINEX) odobrenom od strane parlamenta, sporazumi se mogu sklapati sa lokalnim i regionalnim izvođačima zavisno od njihove realizacije; u stvari, ovi sporazumi sklapaju se sa naseljenim mestima i gradovima (vidi § 2 niže), ali vlada sama direktno sklapa sporazume sa četiri glavna grada u zemlji, a sa Unijom holandskih pokrajina je sklopila ugovor o prenošenju na

Uniju vođenja pregovora i potpisivanja sporazuma sa opštinama 18 drugih gradova⁶⁶.

Velika Britanija predstavlja još jedan model, koji je zasad jedinstven i koji bi se mogao nazvati “regionalizacija orijentisana ka integraciji”, u kojem regionalna ministarstva za Škotsku, Vels i Severnu Irsku funkcionišu pod nadležnošću Ministra u kabinetu i pod kontrolom parlamentarnih odbora sastavljenih od poslanika za ove regione.

Ministarstva imaju nekoliko odeljenja koja odgovaraju resornim ministarstvima i čije zadatke odeljenja obavljaju u svojim regionima; njih takođe potpomaže i veliki broj ne-izabраниh tela kao što su regionalne agencije za razvoj. Ova regionalna ministarstva postavljaju neuobičajenu varijaciju problema odnosa države i regiona, budući da su ona istovremeno i odeljenja centralne vlade i organizacije karakteristične za region; ona su u isto vreme i predstavnici regiona pred vladom i službe odgovorne za sprovođenje državne politike u regionu.

U zemljama koje nemaju regionalne institucije ili imaju samo vladina odeljenja sa prenesenim nadležnostima na regionalnom nivou, naravno da se ne postavlja problem odnosa između regiona i države, ali zato dobijaju na značaju odnosi na lokalnom nivou između lokalnih vlasti i vladinih odeljenja sa prenesenim nadležnostima (Švedska, Engleska i Portugal kada su u pitanju regionalni koordinacioni odbori, kao i Mađarska i Poljska). U Švedskoj, Velikoj Britaniji i Mađarskoj okrug se teško može izjednačiti kao institucija sa regionom, iako on doprinosi regionalizaciji sa svojim promenljivim dužnostima i institucijama.

Švedski okruzi prolaze kroz dvostruku vertikalnu i horizontalnu integraciju. S jedne strane, izabrani okružni odbori sada dominiraju nad okružnim državnim upravnim odborima i stoga mogu da utiču na aktivnosti upravnih odeljenja, od kojih je većina smeštena u okviru okružnog Odeljenja državne uprave. S druge strane, postoji zvanična i nezvanična centralna kontrola: nacionalne upravne agencije izdale su čitav niz direktiva o sprovođenju državnih zakona kojima su uređena obavezna ovlašćenja okruga ili opština, međutim stranačke veze takođe igraju određenu ulogu u integraciji različitih nivoa⁶⁷.

B. Regionalne finansije, solidarnost i izjednačavanje

Ovde se mogu naćeti samo opšti i politički aspekti ove krajnje kompleksne teme, pa će u nastavku biti date samo ilustracije dole izloženih postavki.

1) Regioni generalno imaju veću finansijsku autonomiju po pitanju svojih troškova nego po pitanju svojih sredstava. Ova postavka jedna-

66 De Bruijn, H./van Eeten (1996), “L’administration négociée aux Pays-Bas. Une analyse des possibilités et des limites des conventions dans les relations intergouvernementales et les relations public-privé” u Marcou, G./Rangeon, F./Thiebault, J.L. (ed.), op. cit.

67 Vidi nacionalni izveštaj o Švedskoj autora M. Östhol i Marcou, G./Verebelyi, I. (1993), op. cit., str. 60-62 i 88 ff.

ko je primenljiva i na regione i federalne države, sa upadljivim izuzetkom švajcarskih kantona i francuskih regiona - dakako u različitim razmerama - kao i švedskih okruga ako se izjednače sa regionima, ali ovo je hipoteza koja se mora uzimati s dužnim oprezom.

Samo ova tri tipa strukture vlasti su zaista finansijski autonomna po pitanju svojih sredstava, zato što njihova nezavisna sredstva čine veliki udeo u ukupnim sredstvima koje imaju i zato što oni mogu ubirati poreze, određivati stope poreza na dohodak i tako odlučivati o visini svojih poreskih prihoda, pod zakonom određenim uslovima.

Švajcarski kantoni i švedski okruzi ubiraju i određuju stopu poreza na dohodak; porezi obezbeđuju 49% ukupnih budžetskih sredstava kantona⁶⁸, a prihodi od poreza na dohodak predstavljaju gotovo dve trećine ukupnih sredstava švedskih okruga⁶⁹. Francuski regioni imaju mnogo manje budžete zbog toga što imaju relativno malo poverenih upravnih nadležnosti, ali njihovi poreski prihodi predstavljaju gotovo 50% njihovih ukupnih sredstava.

Italijanski regioni i španske autonomne zajednice, međutim, dobijaju većinu sredstava iz njihovog udela u državnim poreskim приходima, nad kojima nemaju nikakvog uticaja, i od direktnih davanja iz budžeta države. U Španiji, samo 10% budžeta autonomnih pokrajina potiče iz nezavisnih sredstava, a samo 1% od poreskih prihoda. U Italiji ovaj postotak povećan je na 15%, ali nezavisni i preneseni poreski prihodi predstavljaju tek nešto preko 10%, iako su ovim prosekom obuhvaćene velike razlike budući da regioni sa posebnim statusom imaju šira ovlašćenja za ubiranje poreza⁷⁰. Situacija u nemačkim *Länder-ima* prilično je slična: preko 85% njihovih poreskih prihoda potiče iz njihovog udela u nacionalnim poreskim приходima; *Länder* imaju vrlo nizak nivo nezavisnih poreskih prihoda.

2) Regioni sa velikim budžetom istovremeno imaju najniže nezavisne poreske prihode. Švajcarska je i ovde izuzetak. Ovakvo stanje može se objasniti vođenjem računa da se izbegnu ekonomske distorzije izazvane regionalnim varijacijama u poreskim opterećenjima. O ovome se izričito vodilo računa pri formulisanju finansijskog sistema za nemačku Federaciju i za *Länder-e*. Povrh toga, kada vlasti žele da obezbede određeni nivo izjednačenosti u nivou javnih usluga, naginju ka tome da veći naglasak stave na davanje sredstava iz nacionalnih poreskih prihoda ili na definisanje udela u njima, nego na nezavisno oporezivanje, zbog toga što je lakše prilagoditi potrebama prvi tip prihoda⁷¹. Doduše, ovi ciljevi donekle su u raskoraku sa ciljem finansijske autonomije.

68 1992. godine, iako je 1984. godine iznosio 57%.

69 Vidi takođe Weber, L. (ed.) (1992), *Les finances publiques d'un Etat fédératif, la Suisse*, Economica, Paris; i Gustafsson, A. (1988), *Local Government in Sweden (Lokalna uprava u Švedskoj)*, Švedski institut, str. 115 ff.

70 Vidi finansijske tabele koje se svake godine objavljuju u 2. tomu *Annuario delle Autonomie locale*, Edizioni delle Autonomie, Rome.

71 U Nemačkoj ovaj cilj odgovara principu utemeljenom Ustavom, odnosno cilju postizanja homogenih uslova za život na celoj teritoriji federacije (Osnovni Zakon, čl. 106).

3) Mehanizmi za finansijsku solidarnost i izjednačavanje nisu svojstveni samo regionalizaciji ili federalizmu; oni se javljaju u većini sistema javnog finansiranja. S druge strane, modaliteti njihove primene i njihov intenzitet zavise od institucionalnih faktora i eksplicitnih ili implicitnih opredeljenja za određene političke vrednosti.

Najenergičniji sistemi izjednačavanja mogu se naći u Velikoj Britaniji i Švedskoj, iako se oni odnose više na lokalne nego na regionalne budžete. U Velikoj Britaniji izjednačavanje se zasniva na principu usklađivanja sredstava prema proceni troškova potreba koje treba zadovoljiti: jednom rečju, subvencije za prihode izračunavaju se poređenjem procene standardne potrošnje sa ukupnim prosekom očekivanih prihoda od nezavisnog ili prenesenog oporezivanja na lokalnu; u ovom sistemu procena potreba je najzahtevnija i ponekad kontraverzna procedura.

Švedska ima sistem izjednačavanja poreskih prihoda koji se primenjuje na prihod na dohodak. Kad su u pitanju opštine, osnovni mehanizam sastoji se od definisanja zagarantovanog nivoa poreskih osnovica poreza na dohodak, pri čemu vlada određuje poresku stopu koja se primenjuje na razliku između stvarne poreske osnove u datoj opštini i zagarantovanog nivoa; na ovaj način dolazi se do iznosa subvencije za izjednačavanje koju država isplaćuje opštini.

Nemačka ima složeni sistem izjednačavanja zasnovan na raspodeli prihoda od PDV. Od 1995. godine 56% prihoda od PDV odlazi Federaciji a 44% se deli među *Länder-ima* na osnovu tri osnovna postupka: 75% sredstava raspodeljuje se u skladu sa brojem stanovnika, što već predstavlja jedan oblik izjednačavanja imajući u vidu neravnomernu distribuciju ekonomskih aktivnosti; ostalih 25% koristi se za raspodelu poreskih dodataka *Länder-ima* čiji su ukupni poreski prihodi ispod proseka za *Länder-e*; konačno, na osnovu varijacija u poreskim prihodima uočenim među *Länder-ima*, ovog puta uzimajući 50% ukupnih poreskih prihoda od opština u Landu kao osnovicu, vrši se horizontalno izjednačavanje koje imućniji *Länder-i* finansiraju za *Länder-e* koji se nalaze ispod indeksa izjednačavanja.

U Švajcarskoj, udeo kantona u nekim vrstama federalnih prihoda i njihovi doprinosi u nekim tipovima federalne društvene potrošnje prilagođavaju se prema indeksu finansijskog kapaciteta. Međutim, ni švajcarski a ni nemački sistem izjednačavanja nije dovoljan sam za sebe; i jedan i drugi sistem dopunjuje se subvencijama koje se takođe dodeljuju na osnovu kriterijuma pravičnosti. Čak i tada rezultati ne odgovaraju uvek željenim ciljevima i nekada imaju prilično ograničen efekat u poređenju sa visinom budžetskih sredstava. Izjednačavanje u Švajcarskoj iznosi manje od 3% budžeta kantona; u Nemačkoj, pre integracije istočnih *Länder-a*, postotak je bio isto toliki, ali 1995. godine mogao se proceniti na oko 12% budžeta *Länder-a*. Zapravo ovaj skok objašnjava povećanje udela PDV koji se dodeljuje *Länder-ima* od 1995.

godine, sprečavajući tako neravnoteže u budžetima zapadnih *Länder-a*, od kojih su praktično svi postali neto davaoci⁷².

4) Regionalizaciju pre mogu pratiti pritisci na sredstva regionalizacije nego što će ona da podstiče međuregionalnu finansijsku solidarnost. U ovom slučaju moguće je da će regionalizacija pre doprineti opstajanju nejednakosti nego stvaranju povoljnih okolnosti za endogeni razvoj.

Sebični regionalni interesi mogu se javljati u mnogo različitih oblika i na mnogo nivoa, ali se dešava da se oni i utemelje kroz institucije i sistem samouprave. U tragičnijim okolnostima, oni su bili uzrok razbuktavanja separatizma u pojedinim republikama u bivšoj jugoslovenskoj i sovjetskoj federaciji⁷³. Ovaj rizik naročito je visok kada politička regionalizacija ide u prilog bogatim regionima.

5) Javna potrošnja može da poraste ne samo usled stvaranjem regiona nego i napretka decentralizacije, čak i onda kada regioni nemaju puno kontrole nad promenama koje se uvode u njihove finansije ili je nemaju uopšte. Ovaj fenomen može se primetiti u Španiji, Italiji i Francuskoj.

U Španiji, udeo autonomnih zajednica u ukupnoj javnoj potrošnji porastao je sa 6.1% u 1982. godini na 22.6% u 1992. godini, a otada je ostao na istom nivou; broj zaposlenih u organima uprave autonomnih zajednica porastao je sa 3.9% na 39.1% od ukupnog broja državnih službenika u periodu 1982 - 1994. godine, dok se u skoro istom periodu (1981. - 1991. godine) taj broj uvećao za 50%.

Potrošnja u italijanskim regionima je proporcionalno slična kao i u Španiji, a prevlađuje mišljenje da je regionalizam bio omogućen ekonomskim rastom, pogotovo zbog toga što regioni redovnog statusa imaju najznačajnija ovlašćenja u socijalnom domenu, što je pak političarima omogućilo direktnu kontrolu nad određenim postotkom javne potrošnje; rezultat je taj da je uloga regiona posebno značajna jer im ekonomska situacija omogućuje da imaju veća sredstava na raspolaganju⁷⁴.

U Francuskoj, gde regionalna veća određuju stope poreza koji prikupljaju na istim osnovama kao i opštine i departmani, udeo regiona u lokalnim direktnim poreskim prihodima uvećao se sa 5% na 8% u periodu između 1988. i 1994. godine a njihova ukupna realna javna potrošnja porasla je za preko 20% godišnje, u periodu između 1984. i 1988. godine; uprkos usporavanju od 1987. godine do danas, koje se takođe desilo nakon što je prenos vlasti bio završen, stopa rasta zadržala se iznad 12% do 1991 godine. Rast regionalnih

72 O Nemačkoj vidi Marcou, G. (1994), "Finances publiques et inégalités territoriales", str. 185-227, u Marcou, G./Kistenmacher, H./Clev H.G., op. cit., kao i Bundesministerium der Finanzen (1994), *Finanzbericht 1995*, Bonn, pogotovo str. 99 ff.

73 O raspadu SSSR i separatističkim tendencijama u pojedinim regionima u Rusiji, vidi Marcou, G. (1993), "Local Government and Economic Development" ("Lokalna uprava i ekonomski razvoj"), posebno str. 218-221, u Marcou, G./Verebelyi, I., op. cit.

74 Cassese, S./Torchia, L. (1993), "The Meso Level in Italy" ("Mezo nivo u Italiji"), str. 113, u Sharpe, L.J. (ed.), op. cit.

investicionih troškova još je značajniji, zato što su oni rasli mnogo brže od investicionih troškova u departmanima i opštinama⁷⁵.

Međutim, ovaj razvoj izgleda se ne može u potpunosti pripisati formiranju regiona; on predstavlja fenomen koji se javlja u svim procesima decentralizacije. Javna potrošnja je takođe u neku ruku način legitimizacije; izabrani članovi novih institucija moraju odgovoriti na potrebe s kojima su suočeni. Ovo potvrđuje teoriju Džima Šarpa da mezo nivo uprave ojačava koaliciju potrošača, u odnosu na koalicije proizvođača karakteristične za savremeni neo-korporatizam⁷⁶.

2. Lokalna samouprava i regioni

Regionalizacija naravno ima drugačije efekte na samoupravna ovlašćenja lokalnih vlasti u zavisnosti od toga da li sa sobom donosi novi nivo u strukturi vlasti pored postojećih lokalnih vlasti. Dakako, kada regionalizacija povlači za sobom transformaciju funkcija institucija na srednjem nivou ili međupštinsku saradnju, ona ne zauzdava autonomiju tih lokalnih vlasti; naprotiv, ona može da ih ojača u odnosu na centralnu vlast.

Međutim, pozitivne i negativne posledice po lokalne vlasti samo su jedan od elemenata koje bi trebalo razmotriti u proceni zasluga regionalizacije, ili tačnije oblika u kojem se ona pojavljuje u datoj zemlji. Ovde je za procenu konkretnih institucionalnih izraza regionalizma opet značajno poređenje regionalizma i federalizma.

Stoga bi trebalo razmotriti položaj infra-regionalnih lokalnih vlasti u odnosu na proces regionalizacije u unitarnoj državi, zatim u slučajevima političke regionalizacije, i na kraju u federalnim državama. U analizi posledica regionalizacije po lokalnu samoupravu relevantne su tri promenljive: ustavna, funkcionalna i finansijska zavisnost lokalnih vlasti⁷⁷.

A. Infra-regionale lokalne vlasti i regionalizacija u unitarnoj državi

Ovde je najtipičniji predstavnik Francuska. Slična situacija postoji i u Portugalu, iako je na kopnenoj, evropskoj teritoriji ove zemlje regionalizacija još uvek hipotetička. U oba slučaja na regionalizaciju je uticao strah od njenog mogućeg uticaja na autonomiju drugih lokalnih vlasti.

Francuski i portugalski regioni zapravo jesu "lokalne vlasti" u ustavnom smislu tog termina; to znači da su oni iste pravne prirode kao

75 Izveštaj o Francuskoj autora G. Marcou.

76 Sharpe, L.J. (1993), op. cit., str. 17.

77 De Bruycker, Ph./Nihoul, M. (1995), *The Impact of Regionalisation on Local Self-Government (Uticaj regionalizacije na lokalnu samoupravu)*, Savet Evrope, Strasbur. Vidi takođe Nihoul, M. (1993), *Les communes dans l'Etat fédéral. Analyse comparative de la situation dans cinq Etats fédéraux: les Etats-Unis, le Canada, l'Allemagne, La Suisse et l'Espagne, "Le Mouvement communal"*, str. 8-21.

opštine ili druge lokalne vlasti. U Francuskoj regioni su uspostavljeni zakonom, kao što to Ustav dozvoljava, ali oni nemaju ustavni status, za razliku od departmana i opština, dok su u Portugalu upravni regioni predviđeni Ustavom iako njihovo formiranje podleže željama zakonodavca i većine opština u regionu (čl. 238 i 256 Ustava; vidi I.1.B gore). Lokalna samouprava (ili princip slobodne uprave lokalnih vlasti) priznat je i zaštićen Ustavom.

U ovom modelu, infra-regionalne vlasti ni na koji način nisu zakonski zavisne od regiona jer obe institucije kao i odgovornosti takvih vlasti utvrđuje nacionalni zakon, uključujući i teritorijalne izmene i uslove za takve promene. Dakako, ni francuski regioni ni portugalski upravni regioni ne vrše zakonska ovlašćenja prema drugim lokalnim vlastima, odnosno departmanima i opštinama u Francuskoj i *municípios* i *freguesias* u Portugalu. Nadalje, kontrolu lokalnih vlasti (kontrola zakonitosti i finansijska kontrola) sprovodi država, a ne region: u kontrolu su uključene državne institucije, odnosno prefekt u Francuskoj i civilni ili okružni guverner u Portugalu⁷⁸, kao i nadležni sudovi a u nekim slučajevima i sama vlada⁷⁹ ili ministar.

Ove dve zemlje imaju različit pristup u zaštiti autonomije infra-regionalnih lokalnih vlasti. U Portugalu određen broj (manje od polovine) članova regionalne skupštine bira se od strane kolegijuma opštinskih odbornika iz *municipios* u regionu, dok se ostali članovi biraju direktnim pravom glasa.

Portugalski Ustav lokalnim vlastima daje regulatorna ovlašćenja, ali su one takođe obavezne da poštuju regulative koje donose lokalne vlasti na višem nivou, što znači da upravni regioni mogu da donose regulative koje su obavezujuće za opštine. Međutim, Ustav predviđa da upravni regioni, koji su odgovorni za koordinisanje i podršku opštinama, moraju poštovati njihovu autonomiju i uzdržavati se od ograničavanja njihovih ovlašćenja.

Francuske lokalne vlasti nemaju regulatorna ovlašćenja osim ako takva ovlašćenja nisu izričito predviđena zakonom kao sastavni deo obavljanja neke dužnosti ili zadatka; ovim se objašnjava važnost pregovora, stimulansa i ugovora u međuregionalnim odnosima kao i ugovora o odnosima regiona i departmana ili opština. Nadalje, raspodela odgovornosti među opštinama, departmanima i regionima mora biti takva da ne sme nijednoj od ovih struktura vlasti omogućiti vršenje bilo kakvog oblika nadzora nad ostalima (CCT, čl. L.1111-4) a odluka o dodeljivanju finansijske pomoći drugoj lokalnoj vlasti ne može imati efekat uspostavljanja ili vršenja nadzora (čl. L.1111-4). S druge strane, od plana izloženog u nacrtu iz 1969. godine da se predstavnici lokalnih vlasti uključe u regionalna veća, koji je zapravo primenjen pri uspostavljanju regionalnih javnih struktura predviđenih zakonom iz 1972. godine, se na kraju odustalo.

Ove odredbe ukazuju na želju da se spreči mogućnost da opštine postanu funkcionalno zavisne od regiona (ili u Francuskoj od departmana), ali takođe ukazuju i na to da takva zavisnost može biti indirektna i prosteći, na primer, iz prihvatanja finansijske "pomoći". Šeme subvencioniranja

78 Kada se regioni uspostave, biće postavljen vladin predstavnik u svakom regionu; on će takođe predstavljati region pred drugim lokalnim vlastima u svojoj oblasti.

79 Pogotovo prilikom raspuštanja opštinskog veća.

uvek dovode do stvaranja nekog stepena zavisnosti, makar to bilo samo u određivanju namene za koju se subvencija daje. To znači da se mora izvršiti procena celokupnog sistema upravljanja finansijama..

Ta procena može se izvršiti samo u slučaju Francuske, budući da portugalski upravni regioni još uvek ne postoje, ali da se primetiti da su komunalne i departmanske finansije potpuno odvojene od regionalnih finansija: sve lokalne vlasti imaju izričita ovlašćenja za ubiranje poreza, a glavna davanja iz budžeta obavlja država u obliku jednokratnih isplata (osim u slučaju investicionih subvencija za opštine koje imaju manje od 2 000 stanovnika). Sistemima finansijskog izjednačavanja upravlja država a ne region, sa izuzetkom malih fondova za izjednačavanje kojima upravlja veće departmana.

Uopšteno govoreći, ustavi unitarnih država sadrže odredbe koje su usko povezane sa formiranjem lokalnih vlasti, jemčenjem njihove autonomije i uspostavljanjem državne kontrole, sa jednim jednim izuzetkom Velike Britanije, ali to ima više veze sa prirodom njenog (nenapisanog) ustava nego sa onim što on predviđa. U unitarnim državama bez regionalnih institucija uvek je država ili njen predstavnik na lokalnu ta koja vrši nadzor nad lokalnim vlastima, a ne lokalna vlast na srednjem nivou; ovakav je slučaj u Švedskoj, a sada i u Mađarskoj i Poljskoj.

Holandija je ovde izuzetak, jer je za opštinsku reorganizaciju odgovorno pokrajinsko veće, a izvršno telo koje bira pokrajinsko veće (kojim opet, s druge strane, predsedava kraljičin Komesar) vrši nadzor nad opštinama i njihovim saradničkim agencijama⁸⁰.

B. Infra-regionalne vlasti i politička regionalizacija

U svim zemljama koje su prošle kroz političku regionalizaciju (Španija, Italija i Belgija iako je sada postala federalna država, kao i Portugal kada su u pitanju njegovi prekomorski regioni), dužnosti u odnosu na lokalne vlasti raspodeljene su između države i regiona.

Kao i u unitarnoj državi, lokalne vlasti i jemstva za njihovu autonomiju utvrđene su nacionalnim ustavom. Opšte zakonodavstvo o lokalnim vlastima usvaja se na nacionalnom nivou. I u Španiji i u Italiji, kao i u Belgiji, Francuskoj i Portugalu, postojanje opština i (osim u Portugalu) pokrajina kao srednjeg nivoa zajemčeno je Ustavom.

Međutim, prisutno je *de facto* takmičenje između regiona i pokrajine koje je u slučaju političke regionalizacije omogućeno slabošću pokrajinskog nivoa, što potvrđuje njegov subordinirani status. Na primer, tamo gde troškovi francuskih departmana iznose 46% troškova opština (uključujući i komunalne grupacije sa nezavisnim ovlašćenjima ubiranja poreza), troškovi belgijskih pokrajina iznose samo 20% troškova opština, a troškovi italijanskih pokrajina iznose manje od 9% troškova opština.

80 Toonen, T.A.J. (1993), "Dutch Provinces and the Struggle for the Meso" ("Holandske pokrajine u borba za mezo"), str. 132 i 133, u Sharpe, L.J. (ed.), op. cit.

Stanje u Španiji je teže proceniti, jer je pokrajinski nivo nestao u autonomnim zajednicama koje su jedna pokrajina. Međutim, istorijske teritorije Baskije i Navare imaju sistem zasnovan na “fueros” ili beneficijama, što uvećava njihova raspoloživa sredstva; neke od ostalih autonomnih zajednica imale su institucionalnih neslaganja (Katalonija, Kastilja - La Manča i region Valensije), dok druge imaju saradnju na visokom nivou⁸¹. Politička regionalizacija generalno teži tome da pokrajinu obuhvati kao jednu oblast u regionu.

Lokalne vlasti nalaze se u situaciji delimične zakonske zavisnosti o regionima, koja se odražava u raspodeli zakonodavnih i nadzornih ovlašćenja. Špansko nacionalno zakonodavstvo ustanovljuje osnove sistema lokalne samouprave (Zakon od 2. aprila 1985. godine), reguliše lokalne finansije (Zakon od 28. decembra 1988. godine) i imovinski sistem (Zakonska uredba od 13. juna 1986. godine); međutim, autonomne zajednice takođe vrše subordiniranu zakonodavnu vlast; ta činjenica je na primer bila iskorišćena u formiranju posebnih lokalnih vlasti na nivou ispod pokrajinskog, kao što su *comarcas* (regioni) u Kataloniji i Asturiji, udruženja opština (*mancomunidades de municipios*) u Aragonu, zatim organizacija gradskih područja, te nadležnosti pokrajina i njihov odnos sa autonomnom zajednicom.

Autonomna zajednica odgovorna je i za odlučivanje o stvaranju ili rasformiranju opština ili promeni njihovih teritorijalnih granica (Zakon od 2. aprila 1985. godine, čl. 13). Nadzor nad zakonitošću deli se između države i autonomne zajednice, koja se obaveštava o odlukama koje donose lokalne vlasti i može se obratiti sudovima sa zahtevom za poništavanje tih odluka; međutim, Ustavni sud zaustavio je napore pojedinih autonomnih zajednica da se uspostavi čvršći nadzor nad pokrajinama, a posebno njihovim budžetima.

Portugal je uveo sličan sistem u svojim autonomnim ostrvskim regionima. Autonomni ostrvski regioni donose pravne regulative kojima se regulišu pitanja lokalne vlasti, u skladu sa Ustavom i opštim nacionalnim zakonodavstvom, određuju teritorijalne granice lokalnih vlasti (definisanje, brisanje i promene granica) i obavlja nadzor.

Italijansko zakonodavstvo o lokalnim vlastima još uvek se donosi na nacionalnom nivou, ali regioni mogu donositi regulative o granicama naseljenih mesta (čl. 117 Ustava). Zakonom br. 142/1990 date su odredbe

81 O Belgiji, *vedi De Bruycker, Ph./Dujardin, Ph. (1994), “La décentralisation à l’épreuve de la nouvelle forme de l’Etat”, str. 59-90, u Delcamp, A. (ed.), Les collectivités décentralisées de l’Union européenne, La Documentation française, Paris; Delmartino, F. (1993), “Belgium: in Search of the Meso Level” (“Belgija: potraga za mezo nivoom”), str. 40-60, u Sharpe, L.J. (ed.), op. cit.; o Španiji, Fernandez Espinar Lopez, L.C. (1994), “Espagne: les structures locaux dans l’Etat des autonomies”, str. 117-148, u Delcamp, A. (ed.), op. cit.; Cuchillo, M. (1993), “The Autonomous Communities as the Spanish Meso” (“autonomne zajednice kao španski mezo”), str. 210-246, u Sharpe, L.J. (ed.), op. cit.; o Italiji, Merloni, F. (1994), “Italie: l’Etat régional contre la centralisation?”, str. 233-254, u Delcamp, A (ed.), op. cit.; Cassese, S./Torchia, L. (1993), op. cit., str. 91-116.*

koje regionima omogućavaju racionalizaciju organizacije opštinskih teritorija i predviđaju uspostavljanje gradskih opština u devet navedenih urbanih centara, ostavljajući regionalnom zakonodavstvu realizaciju ove reforme i definisanje daljnjih gradskih opština; ove opštine pridodate su nad redovne opštine a ovlašćenja koja su im dodeljena kombinuju se sa ovlašćenjima koje ima pokrajina.

Sporo sprovođenje reforme (osim u Bolonji i Đenovi) ukazuje na ograničenja regionalne vlasti u poređenju sa opštinskom vlašću. S druge strane, odugovlačenje procesa utvrđenog Zakonom br. 142/1990 o prenošenju ili poveravanju regionalne vlasti na opštine i pokrajine odražava nedostatak volje među regionima da se započne sa decentralizacijom⁸².

U Italiji se nadzorna vlast nad lokalnim vlastima raspodeljuje između države i regiona: nadzor nad odlukama obavlja regionalno telo konstituisano u skladu sa republičkim zakonima (čl. 130 Ustava). Zakonom br. 142/1990 ustanovljeni su rukovodeći principi za vršenje tog nadzora, utvrđen sastav regionalnog nadzornog odbora i ukinut nadzor nad ekspeditivnošću rada. Država je odgovorna za nadzor izabranih tela (raspuštanje ili opoziv).

Britanski Akt o devoluciji u Škotskoj i Velsu iz 1976. godine predviđao je davanje ovlašćenja regionalnim skupštinama za donošenje regulativa iz oblasti lokalne samouprave i finansiranja, ali je takođe garantovao lokalnim vlastima zadržavanje njihovih postojećih ovlašćenja.

Iako je Belgija postala federalna država, zakonodavstvo u oblasti opštinske i pokrajinske organizacije i dalje se usvaja na nacionalnom nivou (cf. novi zakon o lokalnoj vlasti od 26. maja 1989. godine). Međutim, međuopštinska saradnja sada spada u poslove regiona (Zakon od 16. jula 1993. godine kojim se definiše raspodela ovlašćenja), a od 1980. godine nadzor nad lokalnim vlastima postepeno se regionalizuje. Regioni su danas odgovorni za organizaciju i vršenje nadzora nad opštinama, u zavisnosti od posebni vrsta nadzora koje uređuju nacionalni i lokalni zakonodavci⁸³ po pitanjima iz njihove nadležnosti.

Uopšteno govoreći, regionalna vlast, zasnovana na visokom stepenu zakonodavne vlasti i finansiranja, nastoji da lokalne vlasti učini donekle zavisnim od regiona, i u funkcionalnom i u finansijskom smislu. Odlučnost španskih autonomnih zajednica i belgijskih regiona (ili zajednica) da učvrste svoju autonomiju od centralnih vlasti dovodi ih do toga da one stavljaju poseban naglasak na vlast koju imaju nad lokalnim vlastima, kojima je nekad uputnije da se za pomoć u pojedinim oblastima obraćaju centralnim vlastima.

82 U skladu sa čl. 3 ovog Zakona, regioni su obavezni da uređuju vršenje upravnih poslova na lokalnom nivou od strane opština i pokrajina, pored poslova "unitarne prirode" koji se moraju vršiti na regionalnom nivou.

83 U Belgiji zajednica je javna vlast federalne jedinice koja se specijalizirano bavi takozvanim "personalizovanim" ovlašćenjima.

Pristup koji se zasniva na blizini ne ide u prilog lokalnim vlastima: regionalne vlasti u mogućnosti su da vrše detaljniji nadzor nad njima od državnih nadzornih organa. Regionalni zakonodavac je subordinirani zakonodavac i njega obavezuje nacionalno zakonodavstvo, tako da je on u iskušenju da donosi detaljnije razrađene regulative, što smanjuje prostor za ostvarivanje opštinske ili lokalne autonomije.

Ako u regionalnoj centralizaciji uvek postoji mogućnost za podnošenje žalbe upravnom sudu protiv neke mere koju je donele lokalna vlast a koja narušava lokalnu autonomiju na štetu drugog organa, u slučaju političke regionalizacije lokalnim vlastima je teže da dovode u pitanje regionalne zakone jer je region zapravo ovlašćen da donosi zakone.

U Španiji se jedino nacionalni odbor u lokalnoj vladinoj kancelariji ili delegacija koja predstavlja lokalne vlasti u toj kancelariji može obratiti nadležnom organu radi pokretanja pitanja ustavnosti i zakonitosti nacionalnog ili regionalnog zakona pred Ustavnim sudom (čl. 119 Zakona od 2. aprila 1985. godine). U Italiji jedino vladin Komesar u regionu može podneti Ustavnom sudu žalbu o neustavnosti regionalnog zakona; lokalne vlasti mogu se pozivati na neustavnost regionalnog zakona samo ako je on predmet preispitivanja pred sudom⁸⁴. U Belgiji pak lokalne vlasti mogu podnositi žalbe direktno Arbitražnom sudu⁸⁵.

C. Lokalne vlasti u federalnoj državi

Stanje u federalnim državama znatno se razlikuje ne samo od onog u zemljama u kojima se odvija proces regionalne decentralizacije nego i od onog u zemljama u kojima se odvija politička regionalizacija. Položaj lokalnih vlasti određuju isključivo konstitutivne države u federaciji, u skladu sa svim relevantnim odredbama Ustava. Belgija nije pravi primer za to jer je u njenom Ustavu institucionalni regionalizam upotrebljen za uspostavljanje federalizma, pri čemu su u belgijskom federalnom sistemu i dalje su jasno приметni tragovi takvog regionalizma.

To je zbog toga što je federalna država zasnovana na federalnim jedinicama, odnosno na pridodavanju državnih atributa dvama različitim nivoima, a interna uprava potpada pod nadležnost konstitutivnih država u federaciji, osim određenog broja federalnih ovlašćenja koja se vrše direktno. U svakom slučaju, ovo je model upotrebljen u Nemačkoj, Austriji i Švajcarskoj, iako tu postoje određene razlike.

Pre svega, federalni ustav ne mora nužno da spominje postojanje autonomije lokalnih vlasti. Takav je federalni Ustav Švajcarske, kao i Ustavi Sjedinjenih Američkih Država i Kanade.

84 Čl. 134 Ustava; čl. 23 Zakona br. 87/1953 od 11. marta 1953. godine.

85 Ova mogućnost ustanovljena je posebnim Zakonom o sudskoj arbitraži od 6. januara 1989. godine.

Nemački Osnovni zakon priznaje i jemči princip samouprave (*Selbstverwaltung*) lokalnih vlasti u uopštenom smislu, uključujući i princip finansijske autonomije (čl. 28), te utvrđuje osnove sistema za uređenje prihoda i finansijskih sredstava lokalnih vlasti (čl. 106 st. 5 - 8). S druge strane, federalni ustav Austrije znatno je detaljniji: on utvrđuje jedan istinski “akt o generalnim principima” sistema lokalne vlasti (čl. 115 - 120, zajedno sa izmenjenim i dopunjenim Ustavnim zakonom o finansijama od 21. januara 1948. godine). I pored toga, ustavi i zakoni federalnih država definišu pravila za uređivanje lokalnih vlasti; u principu ne postoje federalni zakoni o teritorijalnoj organizaciji niti regulative koje se odnose na lokalnu vlast⁸⁶.

Činjenica je da su lokalne vlasti u federalnim državama zakonski, funkcionalno i finansijski zavisne od konstitutivne države u federaciji; tamo gde federalni ustav sadrži odredbe o lokalnim vlastima, federalni zakon je više izvor garancije protiv moći konstitutivne države u federaciji, kojoj su lokalne vlasti odgovorne. Lokalne vlasti u suštini skoro da nemaju direktne odnose sa administracijom federacije; za njih, država je konstitutivna država kojoj pripadaju.

Delimična funkcionalna i finansijska zavisnost lokalnih vlasti od federacije ipak postoji, utoliko što federalno zakonodavstvo može definisati programe za koje je neophodno učešće lokalnih vlasti (na primer, u oblasti socijalne politike), pa tako federacija može direktno uticati na budžete lokalnih vlasti, kao prvo ako ne nadoknađuje u potpunosti troškove koji nastaju zbog federalnih programa, i kao drugo ako se meša u izvore prihoda i sredstva lokalnih vlasti, na primer preko mera poreske politike usmerenih na različite ciljeve.

Tipičan primer za to je rasprava koja se trenutno vodi u Nemačkoj oko delimičnog ukidanja poreza na privrednu delatnost i alternativnim sredstvima koja bi se u tom slučaju morala iznaći (na primer, ideo u prihodima od PDV ili uvođenje ekološkog poreza)⁸⁷.

Suprotno opšte prihvaćenom stavu, federalizam neosporno podstiče institucionalnu raznovrsnost u lokalnoj vlasti, dok pak decentralizaciju ne postiče. Tačnije, on je neutralan po pitanju decentralizacije. Pitanje decentralizacije zapravo se postavlja u okvirima svake države članice federacije.

Opseg lokalne autonomije zavisi od opsega garancija utvrđenih federalnim ustavom, kao i od ovlašćenja i stepena finansijske autonomije lokalnih vlasti utvrđenih ustavima i zakonima svake konstitutivne države u federaciji, ali se federalnim ustavom mogu dozvoliti i centralizovani i decentralizovani sistemi. Zapravo, u okviru jedne te iste federacije mogu postojati znatne razlike u opsegu stvarne autonomije lokalnih vlasti; takav je slučaj i u Nemačkoj i u Švajcarskoj.

86 Međutim, Ruska federacija donela je zakon o opštim principima autonomije lokalne vlasti (Zakon od 29. avgusta 1995. godine).

87 “Die Reform der Kommunalfinanzien”, *Informationen zur Raumentwicklung*, No. 8/9 1995, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.

Lokalna vlast ponekad ima veću autonomiju u unitarnim nego u federalnim državama, što se može primetiti na primerima Švedske i Danske⁸⁸; detaljnim poređenjem Francuske i Nemačke takođe se može primetiti da francuske opštine, pogotovo urbane opštine, po mnogo čemu imaju veću autonomiju od svojih parnjaka u Nemačkoj, pogotovo u stvarima finansiranja i planiranja naseljenih mesta - što nekada ima i prednosti i mana⁸⁹.

3.1.3 Zaključci odbora za lokalnu i regionalnu demokratiju

1. Različiti modeli regionalizacije

Svaka od zemalja članica Saveta Evrope ima različitu prošlost i geografiju, kulturne, jezičke i druge karakteristike svojih stanovnika, ekonomske i društvene prilike, političke sklonosti i tenzije, a svi ti faktori predstavljaju uzroke i objašnjenja velikih razlika koje postoje u teritorijalnoj organizaciji ovih država. Ti dispariteti otežavaju formulisanje zajedničkog koncepta *regiona* ili obuhvatanje termina *regionalizacija* u jednoj jedinstvenoj i nedvosmislenoj definiciji.

Reč *regionalizacija* može se upotrebiti za čitav niz vrlo različitih stanja, uključujući i neke oblike saradnje među lokalnim vlastima pa čak i organa uprave centralnih vlasti. Zapravo, regionalizacija se takođe može desiti - a često se i javlja - bez obzira na to da li priznate regionalne vlasti već postoje ili tek treba da se formalno uspostave.

Decentralizacija organa uprave centralnih vlasti jasno se razlikuje od drugih oblika regionalizacije po tome što se gotovo u celosti sprovodi reorganizacijom organa uprave centralnih vlasti i njihovog funkcionisanja.

Tačno je da decentralizaciju upravnih organa centralnih vlasti obično prati nova koncepcija odnosa države i lokalnih vlasti. Veća blizina centralne uprave lokalnim vlastima prirodno podrazumeva otkrivanje novih oblika (i procedura) koordinacije i nadzora rada lokalnih vlasti a takođe može biti od pomoći u prenosu određenih funkcija i nadležnosti na lokalne vlasti.

Iako nikako nisu zanemarljivi, efekti decentralizacije ipak se razlikuju po svom obimu a pre svega po svojoj prirodi od onih izazvanih drugim oblicima regionalizacije.

Razvoj međuopštinske saradnje dobija ogroman značaj u velikom broju evropskih zemalja. On je odgovor na izazove sa kojima se neke zajednice, nedovoljno velike da u celini obavljaju sve svoje poslove, ne mogu adekvatno izboriti ako ostanu izolovane.

Na drugom planu, on daje rešenje za probleme s kojima se suočavaju

88 O Danskoj, vidi Jorgensen, H.O. (1994), "Communes et comtés: le modèle nordique", str. 91-115, u Delcamp, A. (ed.) op. cit.

89 Marcou, G./Kistenmacher, H./Clev, H.G. (1994), op. cit., pogotovo Poglavlje 4 o planiranju (autora H. Kistenmacher i H.G. Clev) i Poglavlje 5 o javnom finansiranju i teritorijalnim nejednakostima (autora G. Marcou), i Pola, G./Marcou, G./Bosch, N. (1994), op. cit.

veliki gradovi u Evropi kao i zajednice koje žive u okolini tih gradova. Značajno je da se ova područja označavaju odrednicom urbanih ili gradskih "regiona".

Ovi oblici regionalizacije po opštem shvatanju imaju značajnog uticaja na lokalne vlasti uključene u reorganizaciju i uspostavljanje institucionalnih struktura usmerenih na poboljšanje rukovođenja poslovima koji pripadaju njihovom nivou kao i uspešnije zadovoljavanje potreba svojih stanovnika. Povrh toga, podstrek koji oni daju integraciji neretko se pokazuje kao moćan instrument racionalizacije i efikasnosti, a kao rezultat toga ovaj proces može obezbediti dodelu novih funkcija strukturama koje se njime stvaraju.

Nadzorni odbor za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR) je već dao svoje komentare o ključnoj ulozi koju mogu odigrati razne vrste udruženja lokalnih vlasti, pogotovo urbanih regiona, i dao je jasne naznake u vezi sa institucionalnim strukturama ovih regiona; stoga se možemo pozvati na studije koje je Nadzorni odbor za lokalnu i regionalnu demokratiju uradio u ovoj oblasti⁹⁰.

Stoga će pažnja u ovom kontekstu i u svrhu ovih zaključaka biti usmerena na oblike regionalizacije zasnovane na pojmu regiona kao vlasti srednje samouprave, koje se nalaze na nivou neposredno ispod centralnih vlasti i koje imaju političko zastupništvo.

Trend ka većoj regionalizaciji čak i u svom najužem smislu koji označava razvoj teritorijalne strukture u korist srednjeg sloja vlasti, ne vodi nužno ka stvaranju nove teritorijalne jedinice nego pre može podrazumevati prilagođavanje postojećih institucija: ona se može odvijati u državama u kojima već postoje vlasti srednjeg nivoa za koje je zamišljena nova dodela odgovornosti i dužnosti; bar u teoriji, regionalizacija može u određenim slučajevima dovesti do ukidanja nižeg srednjeg nivoa vlasti.

Drugim rečima, shvaćen na ovaj način, proces regionalizacije može krenuti u jednom od dva pravca: stvaranje srednjeg nivoa vlasti, ili jačanje već postojećeg nivoa tako što će mu se dodeliti određena ovlašćenja i rukovođenje određenjem javnim službama.

2. Svrha regionalizacije

Bez obzira na to koji model se odabere, regionalizacija odražava specifičan stav nacionalne države i prevodi se u konkretnu politiku.

Nesumnjivo je da se kroz uspostavljanje regionalnog nivoa vlasti provlače politički motivi kada se ono javlja kao odgovor na zahteve za samoupravom. Generalno gledano, stvaranje autonomnih regionalnih vlasti - ili njihovo osnaživanje - može se obrazložiti željom da se vršenje javnih dužnosti što više približi građanima i tako predstavlja metod za ostvarivanje

⁹⁰ Vidi posebno sledeće studije: - Veliki gradovi i njihove periferije - saradnja i koordinisano rukovođenje, br. 51 u seriji "Lokalna i regionalna vlast u Evropi"; - Status velikih gradova i njihove periferije, br. 59 u seriji "Lokalna i regionalna vlast u Evropi".

principa subsidijarnosti, koji tako predstavlja osnovu i obrazloženje ovog procesa.

Drugi oblici regionalizacije povezani sa jačanjem među-opštinske saradnje mogu se takođe posmatrati kao odgovor na političke zahteve za naglašenijom decentralizacijom.

Drugi cilj regionalizacije odgovara potrebi za struktuiranjem teritorije na takav način da se javna ovlašćenja dodele različitim nivoima vlasti prema *principima efikasnosti i ekonomičnosti*. U vezi sa ovim neophodno je primetiti da teritorijalna organizacija predstavlja izuzetno složen i vrlo osetljiv zadatak i da individualne karakteristike svake zemlje opravdavaju prihvatanje različitih rešenja. U ovom smislu, uspostavljanje regionalnih samoupravnih vlasti preporučljivo je u svakoj situaciji kada se njime omoguće racionalnija podela nadležnosti, efikasnije i ekonomičnije korišćenje raspoloživih sredstava i bolje rukovođenje javnim službama za dobrobit građana.

Konačno, u svim oblicima regionalizacije obično postoji i ekonomski cilj, čak i onda kada se ne podrazumeva stvaranje dodatnog nivoa uprave. Sa rastućim značajem regionalnih ekonomskih sistema u današnjem kontekstu Evrope i sveta, regionalizacija može postati obavezan izbor za prilagođavanje postojećih lokalnih institucija zahtevima održivog privrednog razvoja ili osnivanje novih institucija sposobnih da te zahteve efikasno ispunjava.

3. Faktori regionalizacije

U svakom slučaju, pristupanje ili ne pristupanje regionalizaciji ostaje prvenstveno politička odluka, koja zavisi od usvojenog koncepta organizacije države. Ovaj koncept menjao se - i dalje se menja - pogotovo s obzirom na ulogu koju država i njeni nadležni organi preuzimaju, kao i stepen njihovog učešća u svakodnevnom životu običnih građana.

U svakoj državi, na donosiocima politike leži zadatak da procene konkretnu situaciju u svojoj zemlji i donesu odluku da li bi jedan od modela regionalizacije predstavljao odgovarajući odgovor na probleme, očekivanja i težnje građana. Pri tome bi trebalo uzeti u obzir nekoliko faktora:

- istorijski (na primer, pristupnost ranijih teritorijalnih podela, kao što su kraljevstva, kneževine, vojvodstva..);

- politički (na primer, energičan nacionalizam, autonomaški, separatistički ili federalistički pokreti);

- etnički i/ili kulturni (uključujući i jezičke faktore);

- geografski (na primer, što je država veća to je važnije uspostavljanje organa vlasti na srednjem nivou; pitanje ostrva trebalo bi posebno razmotriti...);

- demografski (na primer, postojanje velikog broja lokalnih jedinica vlasti sa malim stanovništvom; koncentracija stanovništva u određenim delovima zemlje...);

- društveno-ekonomski (na primer, izražene razlike u razvoju različitih delova zemlje, aktivnosti stanovništva u svakoj od oblasti i njihovi prihodi od tih aktivnosti...).

Nemoguće je složiti ove faktore po nekom redu važnosti jer svaki od njih može biti više ili manje značajan u datom kontekstu. Svi ovi faktori moraju se uzeti u obzir pri proceni toga da li je regionalizacija poželjna, ili čak neophodna, i u kom obliku.

Ovi faktori takođe određuju i tok procesa regionalizacije, utičući kako na podelu na regione tako i na prirodu i opseg regionalne samouprave, kada su one rezultati procesa regionalizacije.

Nije moguće predstaviti jedan jedinstveni model regionalizacije, pa ni standardizovani regionalni model, ni po veličini (geografskoj ili broju stanovnika) ni po nadležnostima. Takva uniformnost ne bi bila moguća zbog postojećih razlika među državama.

Nasuprot tome, moguće je i korisno naznačiti kriterijume koji bi mogli poslužiti kao smernice donosiocima politike. Konkretno, u usvajanju i primeni ovih kriterijuma u određenoj situaciji trebalo bi da se poštuju tri principa:

- kao prvo, usvojena rešenja trebalo bi da poštuju neophodnost garantovanja teritorijalnog jedinstva države i istovremeno očuvaju solidarnost među njenim različitim sastavnim delovima;

- kao drugo, u okruženju koje se ubrzano menja, proces regionalizacije trebalo bi da dovede do rešenja koja su dobro prilagođena tekućim problemima a istovremeno dovoljno prilagodljiva za buduće promene;

- i konačno, u trenutnom stanju u kojem vlada velika konkurencija u Evropi i u celom svetu, teritorijalna organizacija države - i pratećih upravnih organa i institucija - trebalo bi da deluje kao katalizator za stimulisanje privrede, izbegavanje nepotrebno glomaznih ili previše složenih struktura koje bi usporavale ili sprečavale privatni sektor.

4. Upravna decentralizacija i politička regionalizacija

Regionalna samouprava nosi sa sobom implikacije po lokalnu samoupravu čiji značaj u kvalitativnom i kvantitativnom smislu zaslužuje detaljniju analizu procesa uspostavljanja ili jačanja samoupravnih regionalnih vlasti. Ovaj proces može slediti dva pravca među kojima treba napraviti jasnu razliku: upravna decentralizacija na regionalnom nivou i politička regionalizacija⁹¹.

⁹¹ Ova terminologija pozajmljena je iz italijanske i španske doktrine, pravne sisteme te dve zemlje karakteriše specifičnost i obim nadležnosti dodeljenih regionima ili autonomnim zajednicama u skladu sa ustavima tih država. Ove nadležnosti sličnije su onima koje uživaju konstitutivne države u okviru federacije nego onima koje imaju regioni u Francuskoj ili drugim zemljama Evrope u kojima su ustanovljeni oblici lokalne samouprave. Međutim, ova terminologija ne podrazumeva odsustvo političke dimenzije u sferi regionalne decentralizacije. Ta dimenzija zapravo je svojstvena pojmu regionalne samouprave; štaviše, ona je prisutna u različitom stepenu u svim oblicima regionalizacije, čak i onim koji ne rezultiraju lokalnom samoupravom.

Upravna decentralizacija može podrazumevati prenos nadležnosti na regione u rukovođenju i/ili planiranju u oblastima određenim zakonom. Moguće je napraviti razliku između ovoga i upravne decentralizacije koja se odvija u obliku vršenja javnih dužnosti od strane državnih upravnih organa vezanih za region, ali koji ne predstavljaju autonomni regionalni nivo.

Politička regionalizacija podrazumeva prenos zakonodavne vlasti, što regionima sa takvim ovlašćenjima daje mogućnost donošenja ili dopune zakonskih regulativa u sferama u kojima imaju takva ovlašćenja.

Koncept regionalne samouprave odnosi se na postojanje skupštine koja ima demokratski legitimitet kao i na postojanje regionalnog izvršnog organa odgovornog toj skupštini.

Izbor sastava regionalne skupštine direktnim pravom glasa predstavlja jedino adekvatno rešenje u slučaju političke regionalizacije, pogotovo u svetlu hijerarhijskog odnosa koji iz toga proizilazi između regiona i drugih teritorijalnih vlasti. S druge strane, u slučaju upravne decentralizacije demokratski legitimitet regionalne skupštine može se zasnivati i na posrednom zastupništvu.

Izbor modela koji će se slediti zavisi od realnog stanja u svakoj zemlji. Međutim, moguće je reći da politička regionalizacija postavlja probleme koji su složeniji za rešavanje, a takođe da sam proces podrazumeva mogućnost postepenog pristupa.

Stoga je, u okviru političke i/ili ekonomske tranzicije, savršeno moguće upustiti se u ovaj proces upravnom decentralizacijom na regionalnom nivou, time pošteno stvarajući uslove za uspostavljanje struktura neophodnih za vršenje rukovodećih ovlašćenja kao i onih vezanih za planiranje prenesenih na ovaj nivo i postaviti čvrste temelje za pomak ka političkoj samoupravi regiona, ako uopšte postoje želje za njom.

Međutim, nema razloga da se upravna decentralizacija na lokalnom nivou posmatra samo kao korak ka političkoj regionalizaciji. Naprotiv, ona predstavlja model za sebe, koji je osmišljen za rešavanje problema drugačije prirode.

Treba napomenuti da se ova dva modela samouprave ne isključuju međusobno i mogu koegzistirati u jednoj istoj državi: određena situacija u nekim regionima može opravdati, ili čak zahtevati, specifična rešenja, pogotovo priznanje političke samouprave, i pored toga što se to ne smatra odgovarajućim za sve regione u datoj zemlji.

5. Definicija novih teritorijalnih područja

U slučajevima kada proces regionalizacije podrazumeva stvaranje novih organa vlasti na srednjem nivou a istorijske, etničke, kulturne, jezičke ili druge tradicije ne nameću očigledno rešenje, granice njihovog teritorijalnog područja mogu se odrediti i na osnovu drugih kriterijuma.

Pre svega, veličina regiona mora odgovarati nadležnostima koje će im biti date; ako su geografska veličina i opseg nadležnosti u neskladu, ceo proces gubi smisao. Na sličan način mora se razmotriti i brojnost stanovništva u regionu.

Naravno da cilj nije da svi regioni budu iste veličine i sa istim brojem stanovnika: ne samo da je to nepotrebno, nego tu obično ima nekoliko faktora koji to sprečavaju. Pa ipak, preporučljivo je što više izbegavati značajne razlike među regionima, koje bi mogla dovesti do neefikasnosti.

Regioni moraju takođe biti dovoljno veliki kako bi mogli efikasno obavljati poverene zadatke.

Regioni moraju biti u stanju da pomažu izbalansirani razvoj zemlje. Često ne postoji način za definisanje njihovih granica bez "konsolidacije" postojećih nejednakosti, ali u ovim slučajevima u vršenju takve konsolidacija preporučljivo je imati u vidu konkretne aktivnosti koje je potrebno preduzeti zbog stanja u određenim područjima, u cilju simplifikacije i poboljšanja efikasnosti strukturne politike.

Takođe treba spomenuti da, jednom kad se odredi broj regiona, treba povesti računa o tome kako da se izvrši optimizacija korišćenja javnih sredstava. Stoga je važno izvršiti procenu koristi koje će doneti novi troškovi napravljeni u procesu regionalizacije.

Geografski položaj - čak i kada sam po sebi ne predstavlja ključni faktor - takođe može pomoći stvaranju i jačanju osećanja pripadnosti regionu. Stoga je preporučljivo o tome povesti računa.

Podela zemlje i određivanje granice regiona nije bezbolan proces: upravo suprotno, verovatnoća je da će izazvati snažan otpor, pogotovo od strane lokalnih vlasti ako one smatraju da taj proces ugrožava povlastice koje imaju.

Nadalje, gori pomenuti faktori, koje je ionako teško proceniti, mogu dovesti do produbljanja razlika, sukoba interesa i tenzija među nekompatibilnim rešenjima, a sve to usporava proces regionalizacije.

Za umanjivanje i čak predupređivanje takvih tenzija, absolutno je neophodno da se lokalne vlasti kao i stanovništvo uključe u proces regionalizacije, direktno i/ili preko udruženja koja štite njihove interese. Posebno je preporučljivo održati referendum o predloženim reformama na kom bi stanovništvo koje će biti zahvaćeno predloženim reformama moglo da izrazi svoje mišljenje o njima.

Ako se u određivanju regionalnih granica vodi računa o teritorijalnim vlastima koje su već postojeće i ako se te vlasti ne dovode u pitanje, to obično olakšava proces. Ako pak i pored uloženi napor nije moguće razrešiti sve sukobe, odluke će se morati donositi u skladu sa opštim interesom.

6. Utvrđivanje nadležnosti regiona

Utvrđivanje nadležnosti treba da se rukovodi principom subsidiarnosti "kao kriterijuma za raspodelu nadležnosti među različitim nivoima

vlasti i usmeravanje vlasti u vršenju tih nadležnosti”⁹².

U isto vreme, prenos nadležnosti na regionalne vlasti mora zadovoljavati zahtevime efikasnosti i ekonomičnosti koji su sadržani u principu subsidijarnosti i koji leže u osnovi procesa regionalizacije.

Poželjno je da se kad god je to moguće regionima dodeli niz isključivih ovlašćenja. Takođe treba voditi računa da ta ovlašćenja (bilo da jesu ili da nisu isključiva) budu primerena veličini (u smislu teritorije i stanovništva) regionalnih vlasti. Takva ovlašćenja moraju se definisati što jasnije, budući da nejasnoće dovode do sukoba i lošeg obavljanja posla.

Preciznost ne mora značiti odustvo određenog stepena fleksibilnosti. Naravno da je bolje izbegavati regionalizaciju “à la carte” i da treba obezbediti što veću jednakost među regionima, jer se time olakšava saradnja među regionima, a bez toga bi se saradnja odvijala mnogo teže.

Ne moraju se svakom regionu obavezno dodeliti potpuno iste nadležnosti, u isto vreme; naprotiv, određenim tempiranjem može se izići u susret regionima koji u datom trenutku još nisu spremni da preuzmu obavljanje određenih dužnosti. Takođe je moguće ostaviti prostora za “prilagođavanje” na nadležnosti utvrđene na početku procesa, u skladu sa njegovom dinamičnom prirodom i promenama stanja.

Svi sistemi samouprave trebalo bi da imaju efikasne pravne lekove kojima se obezbeđuje zaštita nadležnosti regiona od nezakonitog ili nepoželjnog uplitanja države, kao i mogućnost sprečavanja regiona da prekorače svoje nadležnosti. Kada je vlast podeljena ustavnim zakonom, poslednja instanca u rešavanju sukoba nadležnosti trebalo bi da bude telo koje odlučuje o ustavnosti zakona.

Konačno, mora se voditi računa o tome da se uspostave upravne strukture sposobne za obavljanje novih zadataka i da se iznađe rešenje za različite probleme vezane za kadrovska pitanja regionalnih struktura vlasti.

7. Regionalne finansije

Stvarna samouprava ne može postojati bez svojih finansijskih sredstava. Priznavanje sopstvenih nadležnosti regionu i delegiranje ovlašćenja vezanih za rukovođenje upravom mora biti praćeno odredbama o odgovarajućim finansijskim sredstvima, odnosno sredstvima koja regionima omogućavaju da efikasno obavljaju svojih zadatke.

Regionima, pogotovo onima koji uživaju političku samoupravu, bi trebalo dozvoliti odgovarajuće granice u utvrđivanju nivoa svoje potrošnje kao i odgovarajuću kontrolu nad svojim prihodima.

Kada se regioni da određena finansijska samouprava, to utiče na nacionalnu makroekonomsku politiku; i pored toga, ako se pravilno odrede granice u okviru kojih regioni imaju slobodu delovanja, ova finansijska samouprava ne mora predstavljati prepreku za politiku kontrole potrošnje.

⁹² Savet ministara Saveta Evrope usvojio je Preporuku br. R (95) 19 o sprovođenju principa subsidijarnosti 12. oktobra 1995. godine. Povrh toga, izveštaj pripremljen za OLRD pod naslovom “Definicija i ograničenja principa subsidijarnosti” objavljen je pod brojem 55 u serijalu studija na temu “Lokalne i regionalne vlasti u Evropi”.

Verovatnoća je da bi davalje udela regionima u fiskalnoj odgovornosti u odnosu na poreze koje mogu ubirati podstakla težnju ka boljoj efikasnosti, što bi doprinelo obuzdavanju regionalne javne potrošnje i stabilisalo sistem finansiranja regiona. Tako bi se negativne posledice finansijske nezavisnosti regiona po nacionalnu ekonomsku politiku balansirale prednostima koje ona donosi.

Konačno, u kreiranju regiona neophodno je na nacionalnom nivou uspostaviti sistem finansijskog izjednačavanja, kako bi se umanjili efekti nejednakosti među regionima a istovremeno zadržao nivo njihove autonomije.

8. Međuregionalni odnosi i odnosi države i regiona

Princip subsidijarnosti ima ključnu ulogu u okviru procesa regionalizacije. I pored toga, nije dovoljno samo poštovanje ovog principa: treba obratiti pažnju i na *princip doslednosti i jedinstvenosti u primeni javne politike* za dobrobit celokupne populacije, kao i na *principe koordinacije i teritorijalne solidarnosti*⁹³.

U oblastima nadležnosti koje se dodeljuju isključivo regionima, preporučljivo je definisati granice njihovog delovanja preko pravnih instrumenata kojima se daju uputstva. Regionalna samouprava trebalo bi ide ruku pod ruku sa uspostavljanjem odgovarajućih funkcionalnih mehanizama za koordinaciju i saradnju između države i regiona, u istom onom obimu u kom se odgovornosti iz iste oblasti dele između države i regiona.

Povrh toga, regioni bi trebalo da imaju na raspolaganju platformu za dijalog koja bi omogućavala usklađivanje njihovih aktivnosti u oblastima u kojima je preporučljivo, ali ne i neophodno, da postoji sinergija.

9. Uticaj regionalizacije na postojeće strukture vlasti

Regionalizacija neminovno ostavlja posledice na položaj lokalnih vlasti i srednjih sub-regionalnih vlasti, ako takve vlasti postoje. Ove posledice javljaju se u vezi sa opsegom nadležnosti pomenutih vlasti i njihovim odnosom i sa državom i sa regionima.

Stvaranje samoupravnih regionalnih vlasti implicira preraspodelu nadležnosti među državom i drugim nivoima vlasti. Pitanje koje se tada postavlja je da li ograničiti stepen samouprave ovih vlasti u korist novih regionalnih vlasti, ili pak njihove nadležnosti treba da odgovaraju isključivo određenim nadležnostima koje je do tog trenutka vršila država. Takođe se mora razmotriti i pitanje da li je uputno zadržati postojeće srednje sub-regionalne strukture vlasti. Odgovori na ova pitanja ne moraju biti isti od slučaja do slučaja.

Savetuje se da se regionalizacija sprovede u što većoj meri bez ograničavanja nadležnosti postojećih lokalnih vlasti - odnosno opština - bez jačanja nadzora nad lokalnim vlastima i bez smanjivanja finansijskih sredstava koja su im na raspolaganju.

⁹³ Vidi Preporuku br. R (95) 19 i izveštaj OLRD (CDLR) "Definicija i ograničenja principa subsidijarnosti", citiran u prethodnoj fusnoti.

Ali moguće su situacije u kojima se ove nivoi vlasti nisu dobro pokazali u izvršavanju nekih poslova pa bi regionalizacija bila dobra prilika za njihovo povlačenje. Regioni bi se eventualno mogli ovlastiti ne samo za “ponovno uspostavljanje” tih nadležnosti, poveravanjem lokalnim vlastima, nego i dodelu novih nadležnosti na isti taj način.

Opcija delegiranja nadležnosti ne sme se koristiti kao izgovor za negiranje da lokalne vlasti imaju svoje nadležnosti, nego više kao način obezbeđivanja fleksibilnosti u sistemu dodele nadležnosti, čime bi se omogućilo postizanje odgovarajuće ravnoteže među nadležnostima koje su dodeljene svakom nivou uprave i stvarnog stanja stvari, uz poštovanje principa subsidiarnosti.

Ova fleksibilnost mogla bi se dodatno uvećati dozvoljavanjem mogućnosti da lokalne vlasti prenose određena ovlašćenja na regione, uz njihovu saglasnost, kada se time omogućava efikasnije i ekonomičnije rukovođenje lokalnim javnim službama.

U svakom slučaju, lokalne vlasti treba da na raspolaganju imaju pravne lekove za zaštitu od svakog nezakonitog mešanja u oblasti koje spadaju u njihov nadležnost.

Ako se posmatra kao način za postizanje najoptimalnije raspodele zadataka i pratećih opterećenja, regionalizacija nije proces koji je u sukobu sa lokalnom samoupravom; zapravo lokalna samouprava može nakon regionalizacije postati mnogo jača nego što je bila pre.

Međutim, sub-regionalne vlasti na srednjem nivou nalaze se u specifičnoj situaciji, jer se uspostavljanjem regiona otvara pitanje ne samo njihove nadležnosti nego i samog njihovog postojanja.

Preporučljivo je da se one zadrže samo onda kada su u stanju da određene poslove obavljaju bolje nego od regiona i opština. Ako to nisu u stanju, onda će samo stajati na putu racionalizaciji koja se ustvari pokušava regionalizacijom postići, ili će nastaviti da postoje ali bez ikakvih stvarnih ovlašćenja.

Što je veći broj ispod-državnih nivoa vlasti, to je veća potreba za jasnim definisanjem njihovih međusobnih odnosa, kako bi sprečilo stalno sukobljavanje koje dovodi do paralisanja rada celokupnog sistema. Dakle, čak i kada sprovođenje regionalizacije teče bez ikakvih promena u nadležnostima postojećih vlasti, efekti regionalizacije ni tada nisu neutralni, jer regionalne vlasti zauzimaju jedno mesto između njih i države i time remete njihove pređašnje međusobne odnose.

U političkoj regionalizaciji, neophodno je detaljno promisliti pitanja funkcionalne zavisnosti, kako bi se izbeglo umnožavanje administrativnih provera nad lokalnim vlastima, a takođe i da bi se obezbedila neophodna koordinacija delovanja lokalnih vlasti i svih saradničkih struktura koje one uspostavljaju sa delovanjem regiona. Potreba za koordinacijom jednako je značajna i u upravnoj decentralizaciji, mada su u tom slučaju teritorijalne vlasti stavljene u ravnopravan položaj pa su odnosi među njima oslobođeni hijerarhijskih odnosa.

Pored toga, politička regionalizacija može dovesti do promena u zakonskoj ili organizacionoj zavisnosti, ako se regionima dodele nadležnosti koje imaju veze sa lokalnim organizacijama. U tom slučaju, jedinstvenost subregionalnih teritorijalnih struktura na celoj teritoriji države mogla bi biti smanjena u razmeru sa okvirom slobode delovanja date regionima. Stoga je primereno da država obavlja nadzor nad vršenjem tih nadležnosti od strane regiona, kako bi se sprečile neopravdane nejednakosti među lokalnim vlastima.

Region takođe može biti dužan da, u sklopu svoje finansijske samouprave, bar donekle obezbeđuje izjednačavanje sredstava među lokalnim vlastima na njegovoj teritoriji.

Sistem finansiranja lokalnih vlasti treba da bude osmišljen tako da se ograniči, ako ne i predupredi, njihova “de facto” zavisnost od regiona.

3.2 Efektivna demokratska uprava na lokalnom i regionalnom nivou

Pripremio profesor Žerard Marso⁹⁴, profesor na Fakultetu Pariz 1 Panteon-Sorbona,

Direktor GRALE (Grupe za istraživanje javnog mnjenja o lokalnoj upravi Evrope – Groupement de Recherches sur l’Administration locale en Europe) na zahtev Saveta Evrope.

3.2.1 Uvod

Ovaj izveštaj razmatra stanje lokalne i regionalne demokratije u “Zemljama pakta stabilnosti” jugoistočne Evrope: Albaniji, Bugarskoj, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Moldaviji, Rumuniji, Državnoj zajednici Srbije i Crne Gore i “Bivšoj jugoslovenskoj republici Makedoniji”.

Ova grupa zemalja je specifično heterogena. Svaka od njih je bila pod socijalističkom vlasti do 1990. godine; svaka je orijentisana ka evropskoj integraciji – prvo, Savetu Evrope, a zatim po ispunjavanju uslova za prijem, Evropskoj Zajednici. Ovako sažetim opisom one ne izgledaju drastično različite od zemalja koje su poslednje pristupile Evropskoj Zajednici (EZ), sada nove zemlje članice EZ.

Ipak samo dve zemlje Pakta stabilnosti (u daljem tekstu ZPS): Bugarska i Rumunija spadaju u tu grupu. Obe su bile uključene u isti proces prijema u EZ kao i osam drugih centralno evropskih država nedavno primljenih u EZ.

Članstvo ovih zemalja je međutim odloženo, zbog sporijeg i težeg načina ostvarivanja njihovih reformi.

⁹⁴ Žerar Marso, stručnjak za lokalnu i regionalnu demokratiju, profesor na Univerzitetu u Lilu i Parizu, saradnik Saveta Evrope, direktor organizacije GRALE.

Ove države su postojale pre, tokom i nakon socijalizma, zadržavajući istu teritoriju (mada uz značajnu promenu granica u Rumuniji 1945. godine).

Situacija u drugih šest država jugoistočne Evrope je daleko komplikovanija.

Četiri su bile sastavni deo bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ).

Ove države su tražile nezavisnost kao reakciju na raspad bSFRJ, i niz ratova koji su izbili radi stvaranja političkih zajednica baziranih na etničkoj homogenosti. Zakasnela intervencija međunarodne zajednice nametnula je mir; mada je ona u velikoj meri priznala etnifikaciju u procesu stvaranja država, baziranom na etničkoj strukturi naselja.

To se odražava u međunarodnim sporazumima koji još uvek predstavljaju okvir za stvaranje domaćih ustavnih propisa.¹⁹⁵ Zbog toga je stvaranje države glavni problem sa kojim se suočavaju ove zemlje.

Neki od najznačajnijih problema u vezi sa primenom lokalne samouprave potiču od sadašnje organizacije države, koja je, sama po sebi, posledica sporazuma garantovanih od strane međunarodne zajednice.

Ipak se mora naglasiti da je lokalna samouprava uvek povezana sa međunarodnim sporazumima, i da je napredak ostvaren u lokalnoj samoupravi u vezi sa novim državnim strukturama zasluga međunarodnih garancija.

Pored toga izgleda da se različitosti između ovih država povećavaju. Očekuje se da će sadašnji tempo napretka Hrvatske omogućiti njeno uključivanje u plan pristupanja koji je predviđen za Bugarsku i Rumuniju u periodu između 2007. i 2009. godine. Međutim manje su povoljni izgledi za ostale tri zemlje.

Budući da je teritorija Albanije ostala nepromenjena još od pre vremena socijalizma, njena je situacija u osnovi slična onoj u Bugarskoj i Rumuniji. Prilično veliki broj stanovnika albanskog porekla, međutim, živi u susednim državama regiona.

Na kraju navešćemo i Moldaviju koja se suočava sa mnogim poteškoćama. Kao republika bivšeg Sovjetskog Saveza, ona je sada mala zemlja stešnjena između Ukrajine i Rumunije.

Moldavija je nova država na međunarodnoj sceni: nezavisna država Moldavija je prestala da postoji nakon šesnaestog veka; od 1880. godine, Rumunija je delila sa Ruskim carstvom – i kasnije sa Savezom Sovjetskih Socijalističkih Republika. Na delu njene teritorije, uprava centralne vlasti je i dalje pred izazovima.

¹⁹⁵ Ustav Bosne i Hercegovine, deo Dejtonskog sporazuma; Srbija, u kojoj je Kosovo još uvek pod upravom UN; i "Bivša jugoslovenska republika Makedonija" mada u manjem obimu, sa Ohridskim okvirnim mirovnim sporazumom iz avgusta 2001. godine. Zatim i Hrvatska koja je takođe obuhvaćena Dejtonskim sporazumom, u vezi sa povratkom izbeglica i saradnjom sa Haškim tribunalom za ratne zločine.

Na osnovu ovih informacija možemo zaključiti da bi u najmanje pet zemalja potpisnica sporazuma trebalo rešavati probleme lokalne uprave u skladu sa potrebama organizovanja države; posebnu pažnju trebalo bi obratiti na lokalnu samoupravu radi lakšeg stvaranja nove demokratske državne strukture.

Drugi faktor koji bi trebalo uzeti u razmatranje je veličina ZPS, budući da se te zemlje razlikuju po prostranstvu i broju stanovnika. Stanovništvo i površinu trebalo bi uzeti u obzir kada se raspravlja o teritorijalnim reformama.

Sagledavajući sadašnju situaciju u zemljama regiona, posebno u vezi sa pitanjima lokalnih vlasti, neophodno je distancirati se od bilo koje vrste političkog ili ideološkog pristupa demokratiji i autonomiji.

Pre svega lokalna ili regionalna demokratija ne bi trebalo da bude pogrešno shvaćena. Ona nije posebna vrsta demokratije: demokratija predstavlja složenu mrežu institucija, prava i načina ponašanja primenjenih na svim nivoima vlasti. Demokratija na lokalnom nivou ne može biti odvojena od svoje realizacije na nacionalnom nivou. Glavni izazov stvaranja konstitutivne demokratije u zemljama potpisnicama sporazuma je u ponovnom stvaranju potrebe za obezbeđivanjem građanskih prava koja su po prirodi individualna, istovremeno štiteći prava manjina na nacionalnom i lokalnom nivou. Lokalna samouprava ima posebnu ulogu u savladavanju ovog izazova.

Kao drugo, lokalna samouprava mora biti shvaćena kao deo celokupnog sistema vlasti. Ovo je neophodno radi boljeg razvoja uprave, demokratije, veće odgovornosti i brže reakcije u upravljanju javnim poslovima. Ne bi trebalo da, u međuvremenu, ona bude u suprotnosti sa centralnom i nacionalnom vlasti. Centralna vlast bi trebalo da razmatra decentralizaciju kao jednu od opcija javnih programa, zato što je svrha postojanja vlade da služi civilnom društvu i građanima, a podela odgovornosti i vlasti između njenih različitih nivoa trebalo bi da služi zadovoljavanju funkcionalnih potreba.

Ove funkcionalne potrebe se mogu razlikovati – ne samo od zemlje do zemlje, već u okviru iste zemlje, od regiona do regiona i zavisno od javne politike i vremenskog perioda.

U poslednjih nekoliko godina većina zemalja je usvojila brojne zakone, i tekuće reforme su često pripremane uz međunarodnu podršku. Uopšteno govoreći, zemlje regiona se bore da primene standarde Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koje su sve ratifikovale. Svi ustavi priznaju i garantuju lokalnu samoupravu makar na opštinskom nivou i osnovni zakon o institucijama i odgovornosti je usvojen u skladu sa zahtevima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Ipak se javljaju neki značajni problemi u vezi sa usvajanjem lokalne samouprave zbog čega cemo se usredsrediti na sledeća tri problema:

- (1) teritorijalnu reformu i nivoe vlasti;
- (2) odnose između nivoa vlasti i dodele odgovornosti; i
- (3) nivo demokratije u lokalnim institucijama.

Teritorijalne strukture i nivoi vlasti

Prvi neophodni korak analize je sagledavanje sadašnje teritorijalne strukture zemalja potpisnica sporazuma.

Nakon toga neophodno je proveriti reforme i reformu projekta u vezi sa opštinskim i 'regionalnim' nivoima. Na kraju trebalo bi prihvatiti prekograničnu saradnju kao mogućnost ponovnog uspostavljanja veza između susednih zemalja.

3.2.2 Pregled teritorijalnih struktura

Navedenom tabelom pokušaćemo da prikažemo broj i tipove teritorijalnih jedinica, i razlike između službi lokalnih samouprava i lokalnih službi centralne vlade (dekoncentracije).

Teritorijalne jedinice određuju površina i stanovništvo jedne zemlje; kada je neophodno pripisuje im se i međunarodni status.

Klasifikacija u tabeli rađena je na osnovu pravnih, a ne geografskih kriterijuma.

Kolona broj 2 predstavlja države sastavljene od slabo povezanih kvazidržavnih vlada (Bosna i Hercegovina; Srbija i Crna Gora). Kolona broj 3 navodi federalne jedinice ili regionalne autonomije identifikovane prenosom zakonodavne vlasti. Kolona broj 4 je za šire jedinice mezo-nivoa; peta kolona prikazuje supra-opštinske jedinice funkcionalnog karaktera; i poslednja kolona predstavlja opštine i njihove institucije zadužene za saradnju ili lokalno učešće.

Centralne vlasti i lokalna samouprava su navedene masnim slovima, lokalne agencije centralne vlade (dekoncentrisana uprava) običnim slovima, a pokušaji saradnje između lokalnih samouprava i pod-opštinskih institucija su navedene kosim slovima.

U odgovarajućoj koloni su pomenuti glavni gradovi koji imaju status teritorijalne jedinice višeg nivoa. Dati podatci o opštinskoj samoupravi ukazuju na razlike u domaćem zakonu između nekoliko kategorija opštinske samouprave.

Ove teritorijalne strukture su delimično zasluga predhodnih režima, a delimično rezultat uvedenih reformi ili promena koje su se dogodile u poslednjih nekoliko godina.

Tabela nam omogućava da povežemo nekoliko glavnih karakteristika lokalnih samouprava ovih zemalja.

Prvo, ni jedna od ovih zemalja nema problem prevelike opštinske izdajenosti u poređenju sa prosečnom situacijom negde drugo u Evropi (posebno zapadnoj Evropi).

Ova činjenica je održiva čak i kada je Francuska, koja ima najveći broj malih opština u Evropi, izuzeta iz poređenja. Izvesno je da ovo ne znači da ne bi trebalo praviti reforme, već da one ne mogu biti opravdane samo veličinom opštine, i da svrha teritorijalne reforme mora biti jasno određena.

Drugo, organizacija federalne države i autonomnih regija u velikoj meri je rezultat ratova koji su pratili raspad SFRJ, međunarodnih sporazuma i etničke podeljenosti (Moldavija). Druge države su sačuvale jedinstvenu državnu organizaciju, koja određuje vrste regionalnih nivoa.

Treće, uprava na mezo nivou postoji u svim zemljama sem u Crnoj Gori i Republici Srpskoj⁹⁶.

U Federaciji Bosne i Hercegovine, kantoni kao veoma male federativne jedinice, predstavljaju specifičan tip mezo nivoa uprave. U preostalim zemljama Albaniji, Bugarskoj, Hrvatskoj, Moldaviji, Rumuniji, Srbiji i “Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji”, postoji dekoncentrisana državna vlast i na istom nivou lokalna samouprava, uz izuzetak Bugarske, Srbije i “Bivše jugoslovenske Republike Makedonije”.

U Moldaviji je mezo nivo organizovan u prilično male jedinice (u proseku 1.100 km): oblasti, pogodne za obavljanje usluga i poslova, koje bi trebalo organizovati na među-opštinskoj osnovi. Ove oblasti veoma podsećaju na nekadašnje *raion*. U “Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji”, mezo nivo se podudara sa nekadašnjim opštinama, dok glavni grad može biti podležan posebnom zakonu.

Četvrto, između susednih lokalnih uprava navedenih zemalja ili između kantona u okviru Federacije Bosne i Hercegovine ne postoji saradnja ili je ona vrlo mala. Povećano prenošenje vlasti kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine dovelo je do ekonomskog deljenja, otežavajući razvoj inicijativa.⁹⁷

Reforme na opštinskom nivou

Od svih zemalja potpisnica sporazuma jedino se u Hrvatskoj i “Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji” drastično promenila opštinska teritorijalna struktura, dok je u Sloveniji post-socijalistička tranzicija dovela do podele velikih opština, karakterističnih za stari režim.

U Hrvatskoj su reforme upetostručile broj opština (od 101 opštine sa uniformnim statusom 1989. godine; do sadašnjih 547 opštinskih entiteta). Opštine još uvek imaju uniformni status budući da usvajanje člana br. 33 o lokalnoj upravi 2001. godine, i kvalifikacija “grad” nemaju pravne posledice. Ustav propisuje većim gradovima nadležnosti nad okrugom po zakonu (član 133), ali ove nadležnosti do danas nisu još primenjivane.

96 Mezo nivo: Džim Šarp koristi termin “mezo-uprava” za institucije na srednjem (mezo) nivou organizacije teritorijalne uprave, bez obzira na njihove razlike. On ih deli na institucije podređene centralnoj vlasti i one sa pravnom autonomijom. On smatra da je razvoj mezo-uprave baziran na razvoju ovih drugih. Dž.L.Šarp, “Evropski Mezo: Procena”, Razvoj mezo-uprave u Evropi, London: Sage, 1993, str.1.

97 Vidi govor Visokog predstavnika Pedi Ešdauna 14. 06. 2002. godine u Banja Luci u vezi sa “jedinstvenim privrednim prostorom” u Bosni i Hercegovini: “uspešne decentralizovane zemlje (...) nikad ne mešaju političko prenošenje vlasti sa ekonomskim deljenjem”

U “Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji”, sadašnja organizacija – 123 opštine i grad Skoplje – utvrđena je reformom iz 1996. godine. Ranije su tamo postojale 34 opštine, i te izborne jedinice još uvek postoje kao državne teritorijalne kancelarije. Teritorijalna reforma usvojena 12. avgusta 2004. godine, kao posledica Ohridskog dogovora 2001. godine, omogućava veći broj opština (80). To ima za posledicu deljenje vlasti sa albanskom manjinom na lokalnom nivou, uz specijalna prava (korišćenje nacionalnog jezika, itd) članova zajednica čiji udeo u broju stanovnika iznosi više od 20 procenata. Kao što je očekivano ova reforma izaziva jaka protivljenja. Na osnovu lokalnih izbora, održanih u novembru 2004. godine, trebalo bi uspostaviti veća novih opština; i istovremeno usvojiti nove zakone o Skoplju i finansiranju opština.

Nekoliko zemalja je usvojilo posebne zakone za glavni grad, zbog njihove demografske težine i funkcije: Tirana, Sofija, Zagreb, Bukurešt, Beograd i na kraju Skoplje. U Crnoj Gori su u toku pregovori o ovom zakonu. Ove jedinice imaju pravo na institucije samouprave, međutim, u Sofiji, oblasne gradonačelnike bira gradsko veće.

U Bosni i Hercegovini, unutrašnje granice između entiteta, postavljene nakon prekida vatre i uz dodatna prilagođavanja, predstavljaju veoma velike probleme upravljanju. Naime, značajan deo Federacije Bosne i Hercegovine deli severni i južni deo Republike Srpske. Brojne opštine su takođe podeljene ovom granicom i kao rezultat formirano je mnogo manjih opština, posebno u Republici Srpskoj.

Saradnja između opština je sa obe strane opterećena nepoverenjem, a tendencija da se gradovi dele na osnovu etniciteta još uvek postoji. U slučaju Mostara, visoki predstavnik je bio obavezan da podržava jedinstvo administracije; uprkos tome grad je podeljen na nekoliko opština na osnovu etničke većine. Situacija je slična i u Sarajevu koji ima četiri veoma autonomne opštine.

Da sumiramo, vlade regiona nastavljaju ili planiraju veoma različite politike. Hrvatska i “Bivša jugoslovenska Republika Makedonija” su podelile velike opštine nasledene iz perioda Jugoslavije u manje celine, dok Srbija nije. Opštine su ostale u Crnoj Gori, Kosovu i Bosni i Hercegovini, ali u skladu sa unutrašnjim granicama između entiteta. Albanija planira da napravi veće opštine povezujući manje; “Bivša jugoslovenska Republika Makedonija” razmatra da ponovo osniva veće opštine. Bugarska je očuvala velike opštine, ali je povećala decentralizaciju unutar njih. Ove činjenice nas navode na dva generalna zaključka. Prvo, povezivanje ili deljenje opština ne bi trebalo da bude jedina mera kojom se odgovara na funkcionalne poteškoće ili demokratske zahteve. Drugo, opšta reorganizacija stvara administrativne troškove i političke tenzije; zbog toga reforme moraju biti dobro organizovane i dobro pripremljene da bi ih centralna vlada sprovela.

Mogu se analizirati i druge vrste reformi. Teritorijalna reorganizacija koja se izvodi spajanjem opština može se ograničiti tako da ne dovede do

situacija u kojima prevelika podeljenost dovodi do nedostatka kadrovskih i finansijskih izvora. Ona se može izvoditi korak po korak, uzimajući u obzir lokalnu situaciju (na primer iskustvo Holandije). Na funkcionalne potrebe može se odgovoriti putem saradnje između opština i delegiranjem nadležnosti na među-opštinskom nivou (zakonskim putem ili/i među-opštinskim dogovorom); manje zajednice mogu da se održe dok god imaju podršku naroda (kao na primeru pozitivnih rezultata iz Francuske). Decentralizacija unutar opština, koje imaju izabrane organe i odgovornosti koje su im poverene, može zadovoljiti demokratske zahteve građana, uz očuvanje funkcionalnih prednosti većih opština.

Nekoliko zemalja regiona sprovelo je pod – opštinsku decentralizaciju. Bugarska je 2003. godine povećala broj naseljenih mesta (sa minimalno 250 stanovnika) kojima upravljaju izabrani gradonačelnici. Isti proces pratile su i druge zemlje, uključujući Hrvatsku, Srbiju, Portugal i Poljsku.

Reforme na mezo nivou

Postoji puno nedoumica u vezi sa značenjem termina “mezo nivo”, posebno uz učestalu primenu naziva: “region”. Činjenica je da se institucionalne i političke strukture država veoma razlikuju.

Naziv “mezo nivo” je posebno neadekvatan za zemlje potpisnice sporazuma, stoga se u njima vrlo često vode debate o ovakvom tipu organizovanja.

Da bi se nedoumice u vezi sa ovim pitanjem razjasnile, neophodno je dati analizu različitih tumačenja samog pojma “region”.

Najopštije tumačenje naziva region odnosi se na srednji nivo uprave sa izabranim većem i samoupravnim pravima. Ovako shvaćen pojam region, dakle, podrazumeva proširenje samouprave na viši nivo teritorijalne organizacije države.

Nešto uže tumačenje ovog termina odnosi se na rastući značaj teritorijalnih ekonomskih modela u svetlu tekućih ekonomskih reformi - posebno u vezi sa otvorenošću. Ovo tumačenje podržava zahteve za jačim institucijama koje bi bile sposobne da sprovode razvojnu politiku. Ovaj stav deli i regionalna politika evropske unije, koja je deo njene šire ekonomske i socijalne politike kohezije.

Treće poimanje termina “region” bazirano je na oživljavanju identiteta vezanih za istoriju, lokalne jezike i etničku pripadnost; na ovaj način se stvaraju politički afiniteti vezani za “određeni region”, a ne za državnu ili centralnu vlast. Ovo shvatanje je zato više regionalni oblik nacionalizma nego regionalni oblik funkcionalnog prilagođavanja državne organizacije novim izazovima.

Čini se da, iako pod pojmom “region” često podrazumevamo širu geografsku površinu sa relativno velikim autonomnim pravima, ono što nazivamo “region” uglavnom nije ni veliko po površini niti po autonomnim pravima. Veličina, ipak, ima uticaj na vrstu funkcionalnog organizovanja na ovom nivou. Neke države su čak usvojile oblike administrativne regionalizacije, u kojima centralna vlada imenuje regionalnu vlast koja dalje ima zadatak da sprovodi regionalnu razvojnu politiku uključujući opštine (na primer Portugal, Grčka, Bugarska i Litvanija).

Ako se vratimo zemljama potpisnicama sporazuma, jasno je da mezo nivo predstavlja glavni problem stvaranju države, demokratiji i razvoju. Moramo navesti i razmatrati različite situacije u ovim zemljama.

U Bugarskoj, Srbiji i “Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji”, mezo nivo sačinjava isključivo državna vlast. U “Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji”, državne teritorijalne kancelarije zadržale su brojne odgovornosti za koje se smatra da su u okviru državne nadležnosti na mestu većih socijalističkih opština (kao u Sloveniji).

U Bugarskoj, pod pojmom *oblast* (region) podrazumeva se prilično mali, multifunkcionalni tradicionalni nivo. Pored toga, postoji šest regionalnih jedinica Ministarstva za regionalni razvoj (NUTS Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica II nivo), sa komitetom za ekonomsku i socijalnu koheziju. Iako oblasti nisu postojale u bSFRJ, Srbija ih je 1992. godine organizovala, umesto regiona koji su bili sastavni deo saradnje između opština. Ove oblasti su preuzele veliki broj odgovornosti koje su ranije imale opštine. Nasuprot Srbiji, Crna Gora nema mezo nivo.

U Albaniji, Hrvatskoj, Moldaviji i Rumuniji, lokalne institucije samouprave postoje na mezo nivou.

Njihova osnovna uloga je da obavljaju administrativne dužnosti prilično lokalnog karaktera, ali ipak daleko šireg od opštinskog. Ostale funkcije se obavljaju direktno preko službi centralne vlade pokrivajući manje ili više istu teritoriju. Moldavija je ranije bila podeljena na 10 *judeta*, na osnovu primera Rumunske reforme iz 1998. godine. Zakon br. 764-XV usvojen 27 decembra 2001. godine obnovio je teritorijalnu organizaciju sličnu onoj u bivšem Sovjetskom Savezu—sa 32 oblasti (*raioni*) i dva grada koja imaju oblasna prava (Čisino i Balti). Lokalne državne funkcije se obavljaju u 25 vladinih teritorijalnih kancelarija (na osnovu odluke vlade br. 735 od 16 juna 2003. godine). U Rumuniji postoje šire teritorijalne jedinice koje mogu da se porede sa francuskim departmanima, imaju izabrano veće, izvršni organ i načelnika okruga postavljenog od strane centralne vlade.

Institucije mezo nivoa u okviru organizacija države Bosne i Hercegovine i Državne zajednice Srbije i Crne ne mogu se analizirati. Ove države su slabo povezane zajednice političkih entiteta koji imaju zakonsko pravo na odlučivanje o svim glavnim državnim pitanjima, osim o međunarodnom.

Na osnovu ustava države Bosne i Hercegovine centralna uprava ima veoma ograničenu vlast, a entiteti imaju svoju vojsku (Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, član III.1; Ustav Republike Srpske: čl. 68, 104-107). U Saveznoj Republici Jugoslaviji, Crna Gora je razvila izuzetno veliku samo-

stalnost od Beograda; što je priznato Ustavnom poveljom iz 2003. godine. U Republici Srbiji i Moldaviji, postoje regionalne samouprave (Vojvodina i Gagauzija), koje su organizovane, uz određene specifičnosti, na način ranije opisan u tumačenju trećeg značenja termina “region”.

U Srbiji, Ustavom su određene autonomne pokrajine na osnovu nacionalnih, kulturnih i drugih posebnosti. Dok Kosovo ostaje pod upravom UNMIK-a, njegov budući status je i dalje otvoren i biće odlučan u Savetu Bezbednosti Ujedinjenih Nacija. Konstitutivni status “autonomna pokrajina” odnosi se na Vojvodinu. Novi nacrt statuta koji je pripremila pokrajinska Skupština predstavlja predlog šire autonomije, uz samostalnu zakonodavnu vlast, i prava organizacije pravosuđa. Nacrt statuta dalje predlaže da u parlamentu budu dva doma, od kojih bi jedan birale odgovarajuće etničke zajednice. Ovo zakonodavno telo bi učestvovalo u izboru vlade.

U Moldaviji Ustav je 2002. godine izmenjen kako bi uspostavio i garantovao autonomiju Gagauzije. Gagauzija ima karakteristike “autonomne jedinice” sa posebnim statusom ustavnovljenim ustavnim zakonom izglasanim sa najmanje tri-petine glasova članova Republičkog parlamenta (član 111-1). Zatim, u skladu sa novim ustavnim merama, “specifični oblici i uslovi autonomije mogu biti dodeljeni” mestima na levoj obali Dnjestra specijalnim ustavnim zakonom (član 110). De fakto autonomija područja Transnistrija bazirana je mnogo manje na etničkoj podeli nego na ekonomskom interesu; to područje sada može da se organizuje na osnovu Ustava i postane deo teritorijalne organizacije Moldavije.

Debate o organizovanju na regionalnom nivou vode se sada u nekoliko zemalja potpisnica sporazuma, posebno u onima koje će uskoro pristupiti EU. U Bugarskoj, vlada je pristupila daljoj decentralizaciji na drugi nivo samouprave. U Hrvatskoj se planira revizija okruga (*županija*) čime bi se ojačala njihova uloga; sadašnji stav vlade je da bi ova teritorijalna struktura trebalo da se održi. U Rumuniji se pored profesionalizacije načelnika okruga, raspravlja o reformi drugog nivoa na bazi postojećih *judeta* ili stvaranju novog regionalnog nivoa. U Albaniji je fokus na izborima i nadležnostima nedavno organizovanih regiona. Ove reforme moraće da razmatraju potrebu za državnom garancijom stabilnosti i očuvanja samoupravnih prava opština.

Pitanje je da li politike regionalnog razvoja u manjim zemljama planiraju da osnuju nove regionalne uprave; centralna vlada u ovim zemljama u stvari je na nivou regionalnih vlada većih evropskih zemalja.

Prekogranična saradnja

U svim zemljama, prekogranična saradnja je postala deo evropske dimenzije lokalne samouprave.

U nekoliko zemalja jugoistočne Evrope, problem prekogranične saradnje je posledica novopostavljenih međunarodnih granica između zemalja koje su nekad pripadale istoj državi. U određenom broju slučajeva, nove

granice su podelile postojeće opštine. U ovom kontekstu, prekogranična saradnja može biti šansa da se obnove veze i poverenje između zajednica radom na projektima od zajedničkog interesa.

Sada je, međutim, prekogranična saradnja na nivou gradova veoma ograničena, iako se upravo tamo najviše i primećuje njen uticaj. U mnogim državama ovo nije samo posledica nepoverenja, već i ograničenosti samih lokalnih samouprava : mala autonomija u odnosu na centar, nedostatak izvora, i nejasne odgovornost. Razvoj decentralizacije trebalo bi da prirodno podržava saradnju između opština susednih zemalja. Nedostatak pravnog okvira predstavlja opštiju smetnju prekograničnoj saradnji. Madridska konvencija Saveta Evrope o prekograničnoj saradnji, razvila je jedan takav okvir; međutim nekoliko zemalja regiona nije jos ratifikovalo ovu konvenciju ("Bivša jugoslovenska Republika Makedonija", Državna zajednica Srbije i Crne Gore i Bosna i Hercegovina).

Razvoj Evroregije je uspešan, on uključuje institucije kao i predstavnike građanskog društva. Postoji najmanje 10 Evroregija u koje su uključene zemlje potpisnice sporazuma. Ove regije su organizovane kao odgovor lokalnih uprava na nedostatak saradnje između susednih zemalja. Evroregije nemaju pravni autoritet i ograničene su na oblast nadležnosti njenih članica, ali mogu promovisati zajedničke projekte u svrhu poboljšanja životnih uslova u oblasti zdravlja, obrazovanja i obuke, transporta, turizma i saradnje u slučaju prirodne nepogode. Njihove aktivnosti su širokog obima, dok su jedne ograničene na konsultacije, druge mogu da vode konkretne projekte.

Na osnovu izveštaja Kongresa lokalne i regionalne uprave Saveća Evrope u vezi sa lokalnom demokratijom u regionu, ograničenje razvoja prekogranične saradnje proizilazi iz straha da će se ova mogućnost zloupotrebiti u svrhu uspostavljanja saradnje bazirane (isključivo) na etnicitetu ili srodstvu.

Da bi se prevazišla ova prepreka potrebno je razviti sporazume između zainteresovanih država, u kojima bi se definisali slučajevi i svrha prekogranične saradnje lokalnih samouprava.⁹⁸

3.2.3 Odnosi između nivoa vlasti i raspodele odgovornosti

Razvoj lokalne samouprave i decentralizacija nadležnosti zahtevaju strategiju centralne vlasti i dijalog sa predstavnicima samouprava. U praksi, neophodne institucije (udruženja lokalne vlade) stvarno postoje. Ipak, u nekim zemljama one moraju biti ustanovljene i često njihova saradnja mora biti unapređena.

Postoje različiti modeli prebacivanja odgovornosti sa centralnih vlasti na lokalne samouprave, kao što je primećeno u zemljama ZPS. Poslednjih

⁹⁸ Stefan Sofianski (Rapporteur), Les enjeux de la démocratie locale en Europe du Sud-est, Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux, 11e session, CG(11)7, partie II, 28 Avril 2004.

godina, nekoiko zemalja ovog regiona unapredile su svoje zakonodavstvo. Uprkos tome mnogo je jos ostalo da se uradi u cilju postizanja jasne i glasne raspodele odgovornosti, i imenovali neophodni izvori lokalnih samouprava.

Podrška centralne vlasti decentralizaciji i udruživanjima samoupravnih jedinica

U Albaniji, Bugarskoj, Hrvatskoj, Rumuniji i Srbiji postoji (u nekima tek odnedavno) odsek centralne vlade za decentralizaciju i lokalnu vladu. U Hrvatskoj je, na primer, odgovornost za lokalnu i regionalnu upravu prebačena krajem 2003. godine sa Ministarstva pravde na novokreiranu Centralnu kancelariju za javnu upravu, koja je zadužena za reformu lokalne vlade. Srbija takođe ima Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. U Rumuniji je Ministarstvo uprave i unutrašnjih poslova zaduženo za pitanja lokalne uprave. Abanija i “Bivša jugoslovenska Republika Makedonija” zadržavaju Ministarstvo lokalne samouprave. U Moldaviji, međutim, ne postoji organizacija centralne vlade zadužena za lokalnu upravu i decentralizaciju; ove probleme rešava direktno vlada i njen predsednik. U Državi Bosni i Hercegovini, lokalna vlada je delokrug odgovornost vlade Republike Srpske (tamo postoji Ministarstvo lokalne samouprave); u Federaciji Bosne i Hercegovine odgovornost za nju dele kantoni i Ministarstvo pravde.

U svim zemljama regiona, lokalne samouprave i poslanici imaju pravo da stvaraju udruženja koja će predstavljati njihove interese. U “Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji”, opštine moraju biti članovi nacionalnog udruženja; takva obaveza je kontraverzna članu 10 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Udruženja lokalne vlasti su se razvila u svim zemljama potpisnicama sporazuma, i konsultacija sa centralnom vladom je uobičajena praksa. Obično postoje različita udruženja za odgovarajuće lokalne nivoe vlasti. U Rumuniji su četiri udruženja lokalnih samouprava odlučila da se organizuju u jedno zajedničko udruženje. U Moldaviji su, pak, dva udruženja poslanika (jedno za opštine, a jedno za oblasti) i udruženje lokalnih i regionalnih vlasti predstavljali opštine, oblasti i tako dalje.

Predstavnici lokalne vlade uključeni su u određivanje glavne politike koja se tiče lokalne vlade. U Srbiji, pored toga što postoji Stalna konferencija gradova i opština (udruženje lokalnih samouprava), nije održana ni jedna konferencija o tekućim problemima od marta 2004. godine. Šta više, Stalna konferencija gradova i opština još nije saslušana u pripremnom radu za budući Ustav Srbije. U Moldaviji, “postoji konstantan nedostatak efektivnog i institucionalizovanog dijaloga između centralne i lokalne uprave”.⁹⁹ U državi Bosni i Hercegovini, ne postoji dovoljno informacija o sadašnjo

⁹⁹ V. Popa i V. Furdui, Generalni izveštaj o situaciji lokalne autonomije u Republici Moldaviji, Savet Evrope, Institut za razvoj i socijalnu inicijativu “Viitorul”, Čisino, jun 2004. godine, str. 16.

praksi. Na drugim mestima postoje izveštaji o redovnim konsultacijama o glavnim pitanjima, zakonodavstvu i finansijama u vezi sa lokalnom samoupravom. Ove aktivnosti uključuju učešće u radnim grupama za nacrt reformi i formalne konsultacije za vladine projekte. U nekim zemljama je pravo na udruživanja lokalnih samouprava uspostavljeno u zakonodavstvu o lokalnoj upravi (Bugarska, Rumunija). Istovremeno, udruženja moraju razviti nezavisne aktivnosti vizavi svojih članova, ne samo da bi učvrstila svoje predstavništvo, već i da bi mogla da se nose sa svojim zadacima. Neka udruženja su već veoma aktivna u ovom pogledu.

Različiti modeli prenošenja odgovornosti

Prva razlika koju je potrebno napraviti pri ovoj analizi je razlika između generalne nadležnosti koja se bavi poslovima od javnog značaja lokalnog karaktera i prenesenih odgovornosti.

Generalna nadležnost koja se bavi poslovima od javnog značaja je uobičajeni evropski standard, opisan u članu 4.2 Evropske povelje o lokalnoj vlasti. To je važno samoupravno pravo lokalnih veća. Iznenadujuće, ovo pravo nije jasno priznato u zakonodavstvu zemalja potpisnica sporazuma, osim u Rumuniji i “Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji”. U Srbiji, ovaj zakon se može tumačiti u korist samouprave, ali njegova primena se zasniva na interpretaciji kojom lokalne vlasti mogu obavljati samo one dužnosti koje su im poverene zakonom. Ovaj aspekt zakonodavstva bi trebalo razviti da bude u skladu sa evropskim standardima. Postoje velike razlike u sistemima prenošenja odgovornosti. Odgovornosti lokalne vlasti se, međutim, ne mogu analizirati bez osvrtnja na prošlost koju obeležava razlika između sovjetskog i jugoslovenskog modela. U sovjetskom sistemu su lokalna veća bila organi državne vlasti. Kao takva ona su obavljala brojne administrativne zadatke, ali nisu bila zadužena za zaštitu lokalnih interesa; pri čemu ni nije bilo koncepta lokalne samouprave. Situacija je bila slična i u socijalističkoj Albaniji. U Jugoslaviji su, međutim, opštine obavljale široku sferu dužnosti koristeći sopstvene izvore i sa proširenom upravnom autonomijom kao izrazom samoupravne ideologije, ali je to opet bilo bez ikakve distinkcije između državnih i lokalnih funkcija vlasti.

Nasuprot tome, lokalna samouprava reflektovana u praksi evropskih zemalja i propisana Evropskom poveljom bazira se na razlici između državne (ili centralne) i lokalne vlasti. Ova poslednja bi trebalo da promovise lokalne interese u zakonskom okviru, što podrazumeva definisanje i sprovođenje koncepta lokalnih odgovornosti samouprave.

Posmatrajući sadašnje stanje zakona o raspodeli odgovornosti u zemljama potpisnicama sporazuma i ne uzimajući u obzir detalje specifične za navedene zemlje, pored zakonskih razlika u pristupu, možemo primetiti nekoliko zajedničkih problema. Ideja o “vlastitim odgovornostima” osta-

je nejasna. Postoje protivrečnost između zakonodavstva lokalne vlade i sektornog zakonodavstva, te potivrečnosti dovode do ometanja lokalne samouprave u izvršavanju njenih odgovornosti. Postoje teškoće u definisanju funkcija mezo nivoa u odnosu na državni i opštinski nivo. Ideja o “vlastitim odgovornostima” znači da veliki broj zadataka izvršavaju lokalne vlasti po njihovoj sopstvenoj (primarnoj ili jedinstvenoj) odgovornosti i shodno tome uz određenu slobodu odlučivanja u zakonskim okvirima. Ovo ne isključuje mogućnost delegiranja zadataka – kao što su zadaci koje izvršavaju lokalne vlasti kao agenti centralne vlasti.

Međutim, ne uzimaju se uvek u obzir uslovi pod kojima se obavljaju neki zadaci kada se oni karakterišu kao ‘vlastite’ ili ‘delegirane’ odgovornosti. Kao posledicu toga lokalne vlasti mogu imati veoma ograničenu, ili nikakvu, slobodu odlučivanja u okviru delokruga njihove takozvane ‘vlastite’ nadležnosti. Primeri ovoga su navedeni u daljem tekstu zajedno sa nekim pojašnjenjima nedavno predstavljenim u zakonu.

Prvi primer je u vezi sa upravljanjem zaposlenima u sferi obrazovanja. Često se ova vrsta upravljanja smatra lokalnom odgovornosti. Međutim, odluke o reformi u obrazovanju, od kojih zavisi organizacija zaposlenih u ovom polju, ne mogu da se donose na lokalnom nivou, a odluke o platama zaposlenih u obrazovanju donosi centralna vlada. Lokalna vlast je u ovim primerima agent centralne vlade i obrazovanje nije njena vlastita odgovornost.

U Albaniji su na primer plate u sferi obrazovanja i zdravstva ranije bile deo privremenog budžeta. Sada su one finansirane preko ministarskih budžeta iako ih izdaje lokalna vlada. Obrazovanje i zdravstvo su u ovom slučaju primer “zajedničkog delovanja” prema članu br. 8652 Zakona lokalne vlade od 31. jula 2000. godine. Ove se odgovornosti, međutim, mogu smatrati ‘delegiranim’ u vezi sa pitanjima zaposlenih, te je Zakon o državnom budžetu za 2003. godinu redefinisao obrazovanje i primarnu zdravstvenu zaštitu kao delegirane funkcije.

Ovim se može objasniti zašto u Bugarskoj država direktno finansira sve veći deo troškova obrazovanja, a i socijalna zaštita i zdravstvo su direktna odgovornost države, dok su do 2003. godine bili finansirani preko opštinskog budžeta. U drugim državama potpisnicama sporazuma plate prosvetnih radnika su obično finansirane direktno iz državnog budžeta (poznatog kao “budžet entiteta” u državi Bosni i Hercegovini).

Novi moldavijski Zakon o opštinskoj javnoj upravi (Zakon br. 123-XV od 18 marta 2003. godine) zasniva se na jasnoj razlici između vlastitih i delegiranih odgovornosti, na oba nivoa samouprave: opštinskom i regionalnom, iako kvalifikovanje nekih odgovornosti može biti diskutabilno. Obe kategorije odgovornosti podložne su različitim sistemima kontrole: ograničena kontrola zakonitosti vlastitih odgovornosti i proširena kontrola delegiranih odgovornosti.

Pravljenje razlike između funkcija državne i lokalne vlade je od suštinskog značaja, i dovodi do većeg ograničenja delokruga vlastitih odgo-

vornosti lokalne vlade. Bilo bi pravilno da se lokalnoj samoupravi dodeli deo ovih nadležnosti u vezi sa donošenjem politike i izborom uprave, a sve u skladu sa zakonskim okvirima. Pravljenje razlika je takođe neophodno radi političke odgovornosti: za delegirane funkcije odgovornost je pripisana centralnoj vladi, dok je za vlastite funkcije pripisana lokalnim vlastima.

Drugi problem predstavlja odnos između opštih zakona lokalne vlade i sektornih zakona. Zakon lokalne vlade obično sadrži listu stvari koje spadaju u delokrug odgovornosti lokalnih vlasti. Sektorni zakoni, međutim, uređuju različite funkcije, i mogu dati veoma uzak opis odgovornosti lokalne vlade, ili čak ignorisati raspodelu odgovornosti. Ekstremni slučaj ove protivrečnosti je slučaj “Bivše jugoslovenske Republike Makedonije”. U skladu sa zakonom lokalne vlade iz 2002. godine, prilično su jasno određene odgovornosti opština koje su osnovane teritorijalnom reformom 1996. godine, i koje uključuju socijalnu zaštitu, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, urbanizam i drugo. Opštine istorijski nisu obavljale ove funkcije.

Navedene odgovornosti širokog obima morale su biti regulisane velikim brojem posebnih zakona (više od 80) koji su još u procesu. Stoga su opštinske odgovornosti prilično ograničene u praksi, i obuhvataju samo urbanizam i održavanje nekih lokalnih usluga i infrastrukture (lokalnih puteva, pijaće vode, parkova i slično). Druge prenesene funkcije u praksi obavlja državna administracija na oblasnom nivou. U februaru 2003. godine, vlada je usvojila Operacioni program decentralizacije za 2003-2004. godinu, a prenošenje odgovornosti zajedno sa fiskalnom decentralizacijom bi trebalo da se uradi do početka 2005. godine.

U drugim državama, sektorni zakon je nedavno usvojen da bi dao osnovu i odgovarajući pravni okvir prenošenju odgovornosti. Na primer, između 2003. i 2004. godine Albanija je usvojila novi Zakon o lokalnoj politici i odobrene su politike snabdevanja vodom, sistema kanalizacije, osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja i zdravstvene i socijalne zaštite i brige. U Rumuniji su, između ostalih, usvojeni zakoni o urbanom i prostornom planiranju (Zakon br. 350/2001), lokalnim javnim službama (zakon br. 326/2001), bolnicama (Zakon br. 270/2003), i ustanovama javne zdravstvene zaštite od lokalnog i *judete* interesa (Zakon br. 99/2004). U Hrvatskoj brojni nedavno usvojeni zakoni regulišu odgovornosti jedinica lokalne samouprave u sferama zaštite životne sredine (*Narodne novine*, Zakon br.128/1999), pitanja otpada (Zakon br. 151/2003), fizičkog planiranja (Zakon br. 32/2002), javnog finansiranja stambenih projekata (Zakon br. 82/2004), opštinskih službi (Zakon br. 26/2003, sabrani tekst), puteva (Zakon br. 65/2002), luka vodenih puteva (Zakon br. 65/2002), ili regulišu prenošenje novih zadataka na jedinice lokalne samouprave u poljima zdravstvene zaštite (Zakon br.121/2003), osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja (Zakon br. 59/2001) i poljoprivrednog zemljišta (Zakoni br. 66/2001 i br. 87/2002). Naravno ovi delovi zakona bi trebalo da budu procenjeni u skladu sa ciljem konsolidovane lokalne samouprave.

Poslednji generalni problem, nastao zbog veličine zemalja potpisnica sporazuma, tiče se funkcija mezo nivoa. Neizvestosti ostaju u vezi sa tim koje zadatke bi centralna vlast trebalo da prebaci na mezo nivo i koji bi odnos mezo nivo trebalo da ima prema opštinskom nivou. Prva mogućnost je da se očuva čisto državna vlast, podređena centralnoj vladi (Bugarska, "Bivša jugoslovenska Republika Makedonija", Srbija). Ako bude usvojeno ovo rešenje, neophodno bi bilo da se u državnoj vlasti zaposle državni službenici profesionalci (državni službenici po karijeri), i da se opštinskom nivou obezbedi veća vlast da obavlja zadatke lokalne vlade, uključujući i pitanja saradnje. U suprotnom, nastaće raskorak između zahteva politike centralne vlade i zaštite zakonskih lokalnih interesa, koja je razlog postojanja (*raison d'être*) lokalne samouprave.

Druge zemlje su uspostavile lokalnu samoupravu na mezo nivou. To je slučaj u Albaniji, Hrvatskoj, Moldaviji i Rumuniji, iako je tamo i dalje zadržana državna vlast. Ova opcija ima prednost jer omogućava dalju decentralizaciju funkcija koje jasno prevazilaze opštinske kapacitete, i koje se jasno odnose na određenu teritoriju. Efikasna saradnja između opština u međuvremenu je pojačana preko državne vlasti i kroz teritorijalnu koncentraciju administrativnih kapaciteta. U malim zemljama, funkcije delegirane na mezo nivo su bezuslovno ograničene jer bi u suprotnom ugrozile opštinske nadležnosti. Odredbe usvojene u Albaniji i Moldaviji su u strogoj suprotnosti. U Albaniji novim regionima se ne dodeljuju nikakve jasno određene nadležnosti: zakon je dat u opštim crtama. Na primer, pomenu to je "stvaranje i primena regionalnih politika", ali svrha tih politika nije specificirana; novim regionima je dodeljena "svaka druga funkcija određena zakonom", široko uključujući funkcije delegirane od strane obuhvaćenih opština i centralnih vlasti (Zakon lokalne vlade član 13.). U slučaju Moldavije, postoji precizna lista nadležnosti oba nivoa, mada jedna nadležnost može biti svrstana u oba nivoa, bez specifikacije o njenoj podeli: to je slučaj sa socijalnom pomoći (član 10[1]e i 11[1]e). Zatim, budžet okruga uključuje opštinske budžete i mora odrediti deo koji im pripada iz državnog dohotka i od poreza na imovinu koji je dodeljen lokalnoj vladi (vidi Zakon o lokalnim javnim finansijama, br. 397-XV od 16 oktobra 2003, član 2[1] i 21[2]).

Na ovaj način oblasna veća imaju vodeću ulogu u odnosu na opštine, budući da su nadležna da prilagode svoje izvore procenjenim potrebama.

Primeri drugih malih zemalja ukazuju, međutim, da lokalna samouprava na mezo nivou može biti korisna kad je specijalizovana. Iskustva tih malih zemalja pokazuju da među funkcije koje odgovaraju ovom nivou spadaju: planiranje, javni transport u okviru regionalnog područja, usluge zdravstvene nege šire populacije; specifična obuka i kulturne institucije slične namene; i podrška manjim opštinama u izvršavanju njihovih nadležnosti.

Ukratko, prenošenje nadležnosti u sferi davanja usluga na samoupravu mezo nivoa opravdano je u slučajevima kada služi za prevazilaženje efekata prelivanja i internalizacije troškova.

Zaključak je da se pre planiranja prenošenja nadležnosti na niže

nivoa mora napraviti funkcionalna analiza. Za većinu zemalja potpisnica sporazuma bilo bi relevantno iskustvo mezo nivoa u Holandiji, Danskoj i Mađarskoj.

Drugačiji je slučaj zahtevanje nadležnosti na osnovu programa autonomne regije, kao što je opisano u slučaju Gagauzije ili u zahtevima Vojvodine, njihova svrha nije funkcionalna već politička.

Traženje nadležnosti na ovaj način može dovesti do teškoća sa državnom vladavinom i solidarnosti u okviru države zbog deljenja glavnih državnih funkcija.

U zemljama potpisnicama regionalizacija bi trebalo da se obavi u toku procesa izgradnje države.

Politički zahtevi bi trebalo da budu usklađeni funkcionalnim pristupom koji ima za zadatak da poboljša davanje usluga stanovništvu. Pri ovom pristupu moraju se efikasno koristiti raspoloživi izvori i mora se gledati dalje od internih zahteva zajednica.

Finansiranje nadležnosti lokalne vlade

Finansiranje lokalne vlade predstavlja glavni problem u njenim odnosima sa centralnom vladom.

Decentralizacija se ne može obaviti bez adekvatnih finansijskih sredstava. Iako se zemlje potpisnice u principu slažu da se delegirani zadaci moraju u potpunosti finansirati iz izvora prebačenih iz centralnog budžeta (makar samo principijelno), koncept finansiranja drugih zadataka nije tako jasno definisan.

Postoje i nejasnoće u vezi sa karakterizacijom vrsta izvora, kao i sa različitim troškovima (ranije pomenutim).

Glavni zaključak u vezi sa finansiranjem može se svesti na sledeće: s izuzetkom Srbije, finansijska decentralizacija je ograničena. Lokalni budžeti su obično finansirani od poreza i direktnog budžetskog prenosa, a lokalna veća imaju malo uticaja na njihov tekući prihod. Opštinsko vlasništvo još uvek nije ustanovljeno ili nije zaštićeno u nekoliko zemalja, ipak, nedavno sprovedene reforme unapredile su finansijsku situaciju lokalnih vlasti.

Izvesno je da je u "Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji" nivo finansijske decentralizacije najniži, sa nivoom lokalnih opštinskih troškova ispod dva procenta od bruto domaćeg proizvoda i sistemom ograničenja u slučaju kad se skupi više lokalnih izvora prihoda nego što je planirano.

U drugim zemljama, opštinski budžeti zavise od budžeta višeg nivoa. U Albaniji, direktne raspodele plaćanja dohotka u preuniverzitetskom obrazovanju, sektoru primarne zdravstvene nege i socijalne pomoći siromašnim porodicama čine skoro 50 procenata budžeta lokalne vlade (2003). Ovo je, međutim, veliko poboljšanje stanja lokalne samouprave u poređenju sa istim pre 2000. godine. Tada je "privremeni budžet" činio više od 90 posto budžeta lokalne vlade, kao skup troškova uključenih u budžete nekoliko mini-

starstava. Trenutno su samo direktne raspodele uključene u odgovarajuće budžete ministarstava, ali je sloboda odlučivanja lokalnih vlasti sve veća od 2000. godine. Lokalna veća slobodno raspolažu sa 50 posto ukupnog lokalnog budžeta, a deo njihovog prihoda od poreza skočio je sa tri procenta ukupnog prihoda lokalne vlade u 2002. godini na 12.2 procenta u 2003. godini.

U Moldaviji je finansiranje decentralizacije bazirano na nivou oblasti. Opštinski budžeti zavise u velikoj meri od oblasnog budžeta, koji odlučuje koliki deo generalnog državnog budžeta dodeljenog oblasti pripada opštinama, kao i o njihovom delu poreza na imovinu, uključujući dodatne sopstvene budžetske raspodele opštinskim budžetima (Zakon br. 397-XV od 16 oktobra 2003, čl. 4). Izgleda da je u Moldaviji finansijska decentralizacija ograničena na nivo oblasti.

U 2003. godini, Bugarska je uvela novi sistem finansiranja sličan onom koji je primenjen u Albaniji (u 2002. godini, nekoliko amandmana je podneto na Zakon o opštinskom budžetu iz 1998. godine, i na Zakon o lokalnom porezu i taksama iz 1997). Zadaci delegirani od strane države su i finansirani preko izvora određenih od strane države: procenat lokalne dobiti od ličnog poreza na prihod i državna davanja radi izjednačavanja dobiti u svrhu plaćanja troškova. Lokalni zadaci su međutim finansirani iz lokalnog dohotka. Glavni problem novog sistema je u tome što potencijal lokalnih finansijskih izvora nije u skladu sa dinamikom troškova, nazvanom "standardni troškovi". I u mnogim opštinama državna davanja radi izjednačavanja su previše mala da bi nadoknadila male sopstvene finansijske izvore. Ipak je državni budžet preuzeo nekoliko funkcija za koje se smatra da su od nacionalne važnosti (u polju zdravstva, socijalne pomoći i obrazovanja). Kao rezultat, udeo troškova lokalne vlade je smanjen (8,1 procenat bruto domaćeg proizvoda u 2000. godini; 6,5 procenata u 2003. godini). Lokalni prihod sada iznosi 32,1 procenat ukupnog opštinskog dohotka od kojeg lokalni porezi i lokalne takse predstavljaju 21,1 procenat u 2003. godini—u poređenju sa 11 procenata u 2000. godini.

U Rumuniji je nivo opštinskih troškova značajno porastao od 4,1 procenta bruto domaćeg proizvoda u 1999. godini do 8,5 procenata u 2003. godini. Većina zadataka finansiranih iz budžeta pokriveni su direktno državnih budžetom i delom iz poreza. Izveštaji pokazuju da je nakon nedavnih reformi nivo finansijske autonomije lokalnih uprava porastao sa 20 na 50 procenata. Zaista je veliku promenu predstavljalo uvođenje ličnog poreza na prihod u 2000. godini, čiji je najveći deo (63 procenta i kasnije 100 procenata) raspoređen u budžete opština i *judeta*. Lokalna vlast, međutim, nema prava da ubira deo od poreza na lični prihod. Naplata poreza je takođe prenesena na lokalnu upravu što je dovelo do porasta stope prikupljenog poreza. Ovo je samo privremena dobit; u celini, realni sopstveni prihod se može podići iz brojnih poreza (na primer porez na imovinu koji je u porastu) i taksi, nakon čega lokalne vlade određuju stopu rasta.

Nije iznenađujuće što su finansijski sistemi države Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Državne zajednice Srbije i Crne Gore i "Bivše jugosloven-

ske Republike Makedonije” ostali poprilično slični. Iako postoje neke razlike između ovih sistema, osnovu opštinskih finansija u svakoj od njih čine podeljeni porezi. Davanja igraju veoma malu ulogu.

Najviše se razlikuje finansijski sistem Hrvatske – prvo, zbog stvaranja županija za koje su neophodni finansijski izvori. Najveći profit od poreza potiče od dela poreza, a prenošenje novih odgovornosti na gradove finansirano je koncesijom dodatnog dela lokalne dobiti od poreza na prihod. Prihod centralne vlade od ličnog poreza na prihod je kao rezultat ovoga smanjen sa 60 procenta na 25, 6. Lokalni porezi i drugi sopstveni prihodi čine samo mali deo prihoda lokalne vlade. Opštine, pak, imaju mogućnost da sakupljaju dodatni porez na prihod, mogućnost koja je u osnovi rezervisana za velike gradove; 12 gradova je koristilo ovu mogućnost do kraja 2003. godine. Ipak veoma nejednaka finansijska situacija između opština, gradova i država ukazuje na to da proces ujednačavanja nije dovoljno razvijen.

Sada se on bazira na odluci o godišnjem minimumu finansijskog standarda za svaku decentralizovanu funkciju, i vladinoj odluci o načinu izračunavanja broja ujednačenih funkcija za narednu godinu. Potrebno je stvoriti stabilniji sistem sa jasnim kriterijumima određenim zakonom.

Porez i finansijski sistemi u državi Bosni i Hercegovini se razlikuju između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Finansijski podaci odražavaju slabu poziciju države: samo 1,3 posto ukupnih troškova je finansirano doprinosima entiteta. U Federaciji Bosne i Hercegovine, postoji federalni zakon o raspodeli javnog prihoda između kantona, a svaki kanton mora usvojiti zakon o raspodeli javnog dohotka opštinama. Inače je finansiranje lokalnih vlasti veoma slično u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj. Ceo sistem raspodele bazira se na podeli poreza iz grupe poreza, sa definisanim delom poreza za svaki porez. Ne postoji sistem državnih davanja i stope udela su predmet proizvoljnih varijacija oba entiteta i svakog kantona u Federaciji Bosni i Hercegovini.

Postoji nekoliko lokalnih poreza na koje opštine imaju neograničeno pravo i koji predstavljaju u proseku 10 posto opštinskog dohotka. U urbanim oblastima prihod koji nije dobijen od poreza može biti od velikog značaja. Kao rezultat toga, sistem ne dopušta opštinama da prave prognoze razvoja svog dohotka, a postoji i prilična fiskalna nejednačenost između opština oba entiteta. Uvođenjem poreza na dodatu vrednost, planiranog u 2006. godini, i zamenom poreza na promet, početni sistem više neće biti održiv, a ceo finansijski sistem će zahtevati ponovno razmatranje.

U Srbiji je budžet Vojvodine finansiran raspodelom baziranom na troškovima usluga prenesenim sa države na pokrajinu (10,4 miliona dinara u 2003. godini), i delom poreza (porez na prihod i na imovinu, 3,1 milion dinara); ovaj budžet nema vlastiti prihod.

Izgleda da je lokalni finansijski sistem u Srbiji veoma jasan kad su u pitanju opštine u odnosu na druge zemlje potpisnice sporazuma. Opštinski troškovi iznose 5,6 procenata bruto domaćeg dohotka, što odgovara njihovim nadležnostima, ako uzmemo u obzir troškove direktno finansirane iz

centralnog budžeta (plate prosvetnih radnika, osnovna zdravstvena nega). Opštine takođe imaju izuzetne stope investicionih troškova (24 posto od ukupnog troška opština).

Reformom uvedenom 2002. godine, opštinski prihod u Srbiji je značajno porastao: od 34,3 miliona dinara u 2000. godini do 66,6 miliona dinara u 2003. godini (izmenjen budžet republike u 2002. godini, 217,7 miliona dinara). Do nedavno, nivo finansijske decentralizacije u Srbiji je takođe bio neobično visok, sa opštinama koje su primale 41 posto njihovog ukupnog vlastitog dohotka (bez duga). Ovaj prihod sastoji se uglavnom od njihovih vlastitih poreza, na koji su opštinska veća imala pravo promene stope.

Reforma 2001-2002 dala je opštinama veću kontrolu nad stopama takse. Opštine mogu koristiti samo-nametnut doprinos, koji je porez koji opštine mogu odrediti svojim građanima preko referenduma za specijalne investicione programe. Ovo se široko primenjuje (71 posto opština u 2002. godini), iako njegov ukupan udeo predstavlja manje od dva procenta ukupnog prihoda opština. Pored toga, opštine su finansirane od poreza iz ukupne porezne dobiti (43 posto ukupnog opštinskog dohotka).

Opštine primaju ostatak dohotka od takozvanih “ograničenih zajedničkih poreza”, koji su dodatni porezi raspodeljeni na osnovu nužnosti na godišnjem nivou, a čija je namena da izvrše izjednačavanje. Ne postoje davanja u Srbiji i proces izjednačavanja je protivrečan zbog nejasnoća oko kriterijuma nužnosti.

Prihodi lokalnih vlasti u Srbiji, u obliku u kom su postojali do 2003. godine pokazuju da je određena fiskalna decentralizacija moguća i u teškim ekonomskim uslovima. Ovaj sistem se sad ponovo razmatra zbog radikalnih promena u poreskom sistemu. Uvođenjem poreza na dodatnu vrednost (PDV), koji zamenjuje porez na promet, deo poreza od prometa biće zamenjen državnim davanjem na osnovu 2002 prihoda sa ispravkama. Glasanje o ovom zakonu bilo je na rasporedu za jul 2004. godine. Još je važnija činjenica da je 1. jula 2004. godine Državnim zakonom o budžetu za 2004. godinu ukinut porez na dohodak koji su plaćala preduzeća po stopi izglasanoj od strane opština. (Sve pokrajine su glasale za maksimalnu stopu od 3,5 posto, očekivala se dobit od 20 posto od ukupnog godišnjeg prihoda u 2003. godini). Ovaj porez će biti zamenjen povećanim davanjem dela lokalne dobiti od poreza na prihod opštinama. Lokalni porez je time zamenjen delom dobiti od poreza, a to ukazuje na smanjenu fiskalnu decentralizaciju. Dobici od poreza na imovinu, međutim, ostaju na veoma niskom nivou dok reforme mogu povećati poreski kapacitet opština.

Stanje u Crnoj Gori je, šire gledano, prilično slično onom u Srbiji, uz veliko učešće sopstvenog prihoda. Novi Zakon o lokalnim finansijama iz 2004. godine omogućava povećanje vlastitog prihoda od poreza (dodatni porez od 13 posto od poreza na lični prihod), ali smanjene samonametnute doprinose i udeo dobiti od porez.

Lokalne finansije Kosova sada su prilično različite od onih u Srbiji. Opštine su fondirane transferima kojima upravlja UNMIK. Od 2000. godine,

međutim, opštine imaju vlastiti dohodak od dozvola i taksi, a od 2003. godine, kao deo pilot projekta, UNMIK je uveo porez na imovinu (UNMIK propis 2003/29).

U opštinskim većima glasalo se o tarifama za lokalne javne komunalne usluge. U celini, vlastiti prihodi predstavljaju 20 posto od prosečnog opštinskog budžeta.

Ovaj pregled glavnih činilaca lokalnih finansija u zemljama podpisnicama sporazuma pokazuje da bi finansijska decentralizacija trebalo da se poboljša u nekoliko zemalja da bi podržavala samoupravu. Iskustvo nekih zemalja pokazuje takođe da je to moguće čak i u izuzetno teškim situacijama. Opštinska samouprava se ne može razvijati bez određene finansijske autonomije. Opštinska samouprava takođe zahteva i opštinsko vlasništvo što predstavlja iskušenje za zemlje potpisnice sporazuma budući da vlasništvo mora da se identifikuje pre nego što se prenese. Pravo opština na vlasništvo sada je priznato zakonima svih zemalja potpisnica osim Srbije. U ovoj zemji, zakonom od 1995. godine republici je prebačena sva opštinska svojina, uključujući i opštinska preduzeća. Za uzvrat opštine samo imaju pravo da koriste, iznajmljuju i upravljaju nekretninama, uključujući i pravo da prodaju *usus* pravo. Ovaj zakon mora da bude opozvan da bi se zadovoljili propisi Evrpske povelje o lokalnoj samoupravi. Na osnovu izjave vlade Srbije, novi zakon će slediti nakon usvajanja novog ustava Srbije.

U državi Bosni i Hercegovini, nije prošao ni jedan sličan zakon i opštine bi još uvek trebalo da imaju tradicionalno pravo na vlasništvo.

Situacija je nejasna u "Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji" nakon teritorijalnih reformi 1996. godine, a i u Hrvatskoj iz istog razloga, iako se opštinsko vlasništvo u tim državama i dalje priznaje. Stanje imovine lokalne vlasti je nejasno i u Moldaviji u kojoj po ustavu javna imovina pripada državi ili "administrativnoj teritorijalnoj jedinici" (član 127). Opštinsko veće upravlja opštinskim dobrima, dok takva nadležnost ne može da se nađe u zakonu o oblasnim većima (Zakon br. 123-XV od 18 marta 2003. godine, član 18(2)x, i član 49). Odredbe o lokalnom dohotku govore da samo opštine (teritorijalne administrativne jedinice prvog nivoa) imaju pravo na javno vlasništvo (vidi Zakon br. 397-XV od 16 oktobra 2003. godine, član 4).

Druge zemlje su usvojile jedan ili više zakona koji bi trebalo da reše pitanje vlasništva opština: Albanija (Zakon br. 8743/2001 i br.8744/2001); Bugarska (Zakon od 1 juna 1996. godine, u velikoj meri promenjen, u kome je nerešen novi Zakon o korišćenju investicija); i Rumunija (Zakoni br. 213/1998 o javnom vlasništvu i br. 3/2003 o javnim službama koje upravljaju javnim i privatnim sektorom). I pored toga što efikasna kontrola predstavlja glavnu poteškoću u vezi sa ovom primenom, ona mora biti organizovana.

3.2.4 Demokratija u lokalnim institucijama

Decentralizacija i samouprava nisu same po sebi dovoljan garant veće demokratije, ali demokratija zahteva procese decentralizacije i samouprave. Napredak demokratije zavisi od institucija i demokratskog političkog stava. Ovaj drugi je posebno teško postići i zahteva vreme. Ipak, institucije imaju odgovornost da podržavaju razvoj demokratske svesti. Budući da davanje ocene o tome da li je politički stav u skadu sa novim institucijama ne spada u temu ovog izveštaja, nećemo je ni razrađivati. Ono što možemo da zaključimo je da dobri zakoni nisu dovoljni da bi izbori tekli korektno (ali su neophodni), i da nisu dovoljni korektni izbori (ali, opet, oni su neophodni) da bi se potvrdio politički legitimitet političke elite.

Ovaj se izveštaj fokusira na ocene koje se mogu dati na osnovu analiza pravilnika i informacija o institucijama. Kratak pregled zaključaka dat je u daljem tekstu. Uopšteno govoreći, sve zemlje potpisnice sporazuma usvojile su zakonske norme kojima se uspostavljaju demokratske institucije lokalne samouprave i procedure učešća građana.

Zakonodavstvo bi trebalo vremenom da se unapređuje da bi garantovalo samoupravna prava; budući da je ovo velikim delom tehničko pitanje, ovde ga nećemo razrađivati. Neutralnost javne službe bi trebalo da bude povećana. U nekim zemljama etnička podeljenost, iznad svega, negativno utiče na funkcionisanje lokanih institucija.

Izabrani organi

U svim zemljama potpisnicama sporazuma lokalnim vladama upravljaju direktno izabrana veća; u nekim od zemalja, indirektni izbori postoje samo na mezo nivou. U Albaniji članove regionalnih veća delegiraju lokalna veća proporcionalno broju stanovnika, i uključujući sve gradonačelnike (Ustav, član. 108-110). U Rumuniji, Zakonom br. 151/1998 o regionalnom razvoju ustanovljena su regionalna veća za razvoj; trenutno postoji osam regiona u razvoju. Veća se sastoje od četiri predstavnika svake *judete*, i predstavnika svake kategorije opština. Predstavnici su imenovani na četiri godine. Regionalno veće za razvoj ipak ne predstavlja lokalnu vlast; njega finansira regionalna agencija za razvoj.

Zakonodavstvo je mnogo raznovrsnije po pitanju izvršne vlasti. U Albaniji, Bugarskoj, Moldaviji, Rumuniji, "Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji", Srbiji i Crnoj Gori i Republici Srpskoj gradonačelnici su birani direktno. U Federaciji Bosne i Hercegovine (u skladu sa federalnim zakonom o lokalnoj vlasti), Kosovu i Hrvatskoj, gradonačelnike biraju veća. Na mezo nivou, predsednika *judete* u Rumuniji, predsednika oblasti u Moldaviji i upravnika županije (*župana*) u Hrvatskoj biraju veća. Gradonačelniku (ili predsedniku) pomažu odbor ili zamenici, koje bira veće ili imenuje gradonačelnik (ili predsednik).

Izlaznost na izborima u zemljama potpisnicama sporazuma slična je evropskom proseku, prema nedavnom istraživanju koje je vodio CDLR (Komitet eksperata o demokratskom učešću na lokalnom i regionalnom nivou).¹⁰⁰ U istraživanje je uključeno 25 zemalja, među kojima su bile Bugarska, Moldavija i Rumunija; 13 zemalja je prijavilo izlaznost između 40 i 59,99 procenata na prethodna tri izbora. Izlaznost u Bugarskoj, Moldaviji i Rumuniji je u ovim granicama; isti je slučaj i sa Albanijom. Ipak nema razloga da budemo zadovoljni sa ovim procentima. Poboljšanje kvaliteta i jasnoće pri donošenju odluka doprinelo bi ponovnom stvaranju poverenja i većoj izlaznosti na izborima.

Situacija u vezi sa izabranim funkcionerima lokalne vlade je još uvek zabrinjavajuća u mnogim zemljama, dok se slučajevi prinudnog smenjivanja gradonačelnika i dalje dešavaju. Na primer 23 marta 2004. godine, Skupština Gagauzije smenila je gradonačelnika Komrata. Vrhovni sud Gagauzije odbio je molbu kojom se traži da se postupi po zakonu Republike Moldavije, potvrđujući smenjivanje na osnovu obrazloženja da je gradonačelnik funkcioner.¹⁰¹ Ukratko ovaj slučaj ukazuje na potrebu jasnog razgraničavanja između pozicije javnog službenika i izabranog funkcionera sa političkim mandatom. Obe pozicije zahtevaju da budu zaštićene zakonom ali na različite načine budući da svaka ima posebnu ulogu: prva, neutralnost i profesionalizam javne službe; druga, predstavniki kvalitet izabranog funkcionera sa političkim mandatom.

Demokratsko zakonodavstvo nije međutim jedina stvar koju bi trebalo razmatrati. Pored njega značajna je i analiza mogućnosti upravljanja jedinicom lokalne vlade. Predstavljalo bi veliki problem ako bi zbog odvojenih izbora rukovodiocu, koji je direktno izabran, nedostajala stabilna većina u veću - tim pre ako bi predsedavajući veća bio i njegov politički vođa. Mnogo toga zavisi od stepena podeljenosti političkih snaga; dok izborni sistem može još više pogoršati situaciju.

Učešće građana

Mnogo toga je urađeno u vezi sa zakonodavstvom koje daje prednost direktnom učešću građana u donošenju odluka. U svim zemljama regiona, zakonskim propisima su uređeni lokalni referendum i inicijative; njihove razlike su u mogućim subjektima tih procedura, uslovima inicijative, i uslovima njenih pravosnažnosti. Referendumi imaju samo savetodavnu funkciju u Moldaviji; dok su na Kosovu trenutno ograničeni međunarodnom upravom.

100 C DLR-Komitet eksperata o demokratskom učešću na lokalnom i regionalnom nivou, Iskustva zemalja članica sa politikama jačanja učešća na lokalnom nivou, Savet Evrope, LR-DP (2004) 13 rev. , 10 septembar 2004.

101 V. Popa i V. Furdui, Izveštaj o stanju lokalne autonomije u Republici Moldaviji, Savet Evrope, Institut za razvoj i socijalne inicijative "Viitorul", Cisino, jun 2004. godina, strana.7.

Iako nam nedostaju informacije iz prakse, čime se otežava procena uticaja gore pomenute zakonske procedure, direktno učešće građana prilično je uobičajena praksa nasleđena iz Bivše Jugoslavije. U “Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji”, na primer, konsultovano je stanovništvo u vezi sa pitanjem udruživanja opština; U Srbiji, opštine nameravaju da povise samonametnute doprinose. Primeri iz zapadne Evrope pokazuju da razvoj ovakvih procedura menja praksu predstavničkih organa, budući da građani mogu da preispituju njihove odluke. Negativni propratni efekti mogu otežavati razvoj promena, ili omogućavati emotivnu vezanost na etničkoj osnovi.

Ipak, ako uzmemo da je glavni zadatak povećanje legitimnosti institucija, procedure direktne demokratije mogu kompenzirati mali odziv birača na lokalnim izborima. Institucije samouprave u okviru opština (podopštinske jedinice) tipične su za nekoliko zemalja regiona— kao što su direktno izabrani gradonačelnici u Bugarskoj, i izabrana veća zajednica u Srbiji. U Bugarskoj je novi zakon iz 2003. godine o teritorijalno administrativnoj podeli smanjio normu za izbor gradonačelnika sa 500 na 250 stanovnika; kao rezultat broj takvih gradonačelnika se povećao na 2,896. U Srbiji, *mesnu zajednicu*, koja je lokalno veće zajednica sa određenim administrativnim nadležnostima koje su joj poverene, ne smemo mešati sa urbanom oblasti, ili lokalnim opštinskim samoupravama. Ove institucije omogućavaju kontakte sa građanima, organizuju im grupne prezentacije o pitanjima vezanim za njihovu opštinu i garantuju opravdanost postojanja širih opština.

Na Kosovu je bilo predloženo da se ponovo organizuju mesne zajednice kao alternativa podeljenim opštinama. Takođe je dat predlog da se uvede teritorijalni elemenat u izbore za skupštinu opštine, da bi se stvorila veza između odbornika i oblasti teritorije koju predstavlja.¹⁰²

Različiti oblici učešća ili zaštite građana mogu se obezbediti zakonima svake zemlje. Na osnovu ankete o jačanju učešća na lokalnom nivou, u 21-oj od 26 anketiranih zemalja postoji opšti okvir politike za promociju lokalnog učešća građana. U Bugarskoj i Rumuniji postoji takav okvir, dok ga u Moldavija nema.

Ipak, mnogo toga bi još trebalo da bude urađeno da bi se oživela demokratija na lokalnom nivou. U aprilu 2004. godine, na Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti saveta Evrope izneti su primeri lokalne demokratije u jugoistočnoj Evropi,¹⁰³ i nabrojane glavne prepreke razvoju učešća građana među kojima su:

(i) nedostatak jasnoće i poverenja, lokalna vlada često prati niske standarde centralne vlade, nedostatak zakonskih propisa o slobodnom pristu-

102 Radna grupa o lokalnoj vlasti, Okvir za reformu lokalne samouprave na Kosovu, jul 2004. godine.

103 Stefan Sofianski, Les enjeux de la démocratie locale en Europe du Sud-Est, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope, Komora lokalnih vlasti, CG (11)7 Deo II, 11. Plenarna sednica, 28 aprila 2004. godine.

pu zvaničnim dokumentima (uz izuzetak Bugarske i Rumunije), nedostatak propisa o izdavanju osnovnih izveštaja, kao što su izveštaji o budžetu;

(ii) nizak nivo učešća građana u donošenju odluka, sa posebnom osvrtom na situaciju nacionalnih manjina i dislociranih osoba, potreba za procesom pomirenja koji bi omogućio prevazilaženje napetosti između zajednica;

(iii) pasivnost ne vladinih organizacija u vezi sa javnom upravom i (nizak) nivo doprinosa medija podršci demokratskim procesima.

Neutralnost javnih službi

Neutralnost javnih službi je neophodna radi garantovanja jednakog tretmana svih građana, i sprečavanja donošenja odluka na osnovu političkih predrasuda. Zapošljavanje bazirano na kvalitetu mora biti garantovano zakonom. Insistiranje na kvalitetu doprinosi boljem ugledu lokalne javne službe i poboljšanju procesa zapošljavanja. Međutim, nisu još sve zemlje usvojile pravne mere za uspostavljanje ovakvih garancija.

Među zemljama potpisnicama sporazuma samo Albanija, Bugarska i Rumunija imaju zakon o javnoj službi koji se može primeniti na aplikante ili zaposlene u administraciji lokalne vlade, a odnosi se na testove za zapošljavanje.

Primena ispitnih procedura još uvek mora biti razmatrana. Preostale zemlje potpisnice sporazuma trebalo bi hitno da uspostave adekvatan pravni okvir koji bi zahtevao od lokalnih vladinih službenika visoke standarde u obavljanju njihovih zadataka, i tako podstakao poverenje građana.

U zemljama sa decentralizovanom državnom upravom, pravila javne službe moraju da se razvijaju i poštuju. Na čelu relevantnih agencija trebalo bi da budu vladini službenici sa dugim stažom - ne političari – dokle god imaju stvarnu vlast, a ne samo predstavničku ulogu. Tekuće reforme u Rumuniji u okviru kojih se obučavaju upravnici okruga predstavljaju korak u ovom pravcu.

Uticaj međusobnog nepoverenja zajednica na lokalnu demokratiju

Nepoverenje između zajednica negativno utiče na funkcionisanje lokalnih institucija i javne uprave kao celine. Međusobno nepoverenje dovelo je do deljenja opština duž etničkih granica, što je dalje izazvalo stvaranje nedovršenih jedinica i promenu granica. Ovo se dogodilo duž granične linije unutar entiteta u državi Bosni i Hercegovini, između opština u Federaciji Bosne i Hercegovine i u “Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji”. Problemi međuetničkog neslaganja su takođe sprečili decentralizaciju na Kosovu; u “Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji” oni predstavljaju prepreku novim teritorijalnim reformama koje se smatraju neophodnim us-

lovom boljeg upravljanja. U Federaciji Bosni i Hercegovini i u Republici Srpskoj, glavni preduslov za institucionalno organizovanje bila je decentralizacija vlasti na najmanje, etnički homogene izborne jedinice.

Kao što je navedeno u izveštaju o lokalnoj i regionalnoj demokratiji u Bosni i Hercegovini, iznetom 2000. godine na Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope "neprihvatljivo je da se nove opštine osnivaju na etničkoj osnovi".¹⁰⁴

Ustavni sud države Bosne i Hercegovine izrekao je važnu odluku 1 jula 2000. godine praveći razliku između etničkih kolektivnih prava i izolacije u multietničko državi.

U velikom broju slučajeva, posebno u Federaciji Bosne i Hercegovine, etnička dimenzija otežava upravljanje lokalnoj vlasti. Ne samo da zaposleni u njoj moraju biti u etničkoj ravnoteži, već su i zamenici upravnika opština, u stvari, njegovi ili njeni jednaki partneri budući da predstavljaju određene grupe građana.

Etničko cenkanje takođe utiče na budžet. U nekim opštinama postoje tri budžeta: zvanični budžet i dva o kojima su se nezvanično dogovorile dominantne etničke grupe. Značajan uticaj etničkih političkih partija širi se od institucija preko socijalnih i ekonomskih pitanja. Ni druge zemlje nisu imune na ovu vrstu predubedenja.

3.2.5 Zaključci

Iz ovog kritičkog prikaza može se izvesti nekoliko zaključaka i predloga koji su zasnovani na opštim principima i vrednostima izraženim u konvencijama Saveta Evrope i posebno u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi.

Opšti

- Vlada lokalne samouprave mora se smatrati delom ukupnog sistema vlasti; za bolju vladavinu neophodno je više demokratije, veće poverenje i više odgovornosti u upravljanju javnim poslovima. Trebalo bi da centralna vlada uzme u obzir decentralizaciju kao opciju u vođenju različitih javnih politika. Raspodela odgovornosti i vlasti među nivoima vlade, mora odgovarati funkcionalnim potrebama budući da je svrha postojanja vlade da služi građanskom društvu i građanima. Ove funkcionalne potrebe mogu da se razlikuju, ne samo od države do države, već i u okviru jedne države i od regiona do regiona, u zavisnosti od javne politike i vremenskog perioda. Pri obavljanju ovog posla, vlada mora da obrati pažnju na konstitutivne okvire, istorijsko nasleđstvo i postojeće zajednice.

¹⁰⁴ Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope, izveštaj Klauđa Hegija i Đanfranka Martinija, CG/CP(6)29 rev., str.15.

- U centralnoj vladi, vlast bi specijalno trebalo da se posveti podršci primeni lokalne samouprave i njenom uvažavanju od strane sektorskih departmana. Predstavnici lokalne vlade, preko svojih udruženja, moraju biti uključeni u proces donošenja odluka i primenjivanja ove politike.

Teritorijalna reforma na lokalnom nivou

- U poređenju sa evropskim prosekom ni jedna od zemalja nema problem sa prevelikom podelom opština. Ipak teritorijalna reforma mogla bi biti opravdana i drugim razlozima osim prosečne veličine postojećih opština. Opšta reorganizacija dovodi, međutim, do administrativnih troškova i političkih pritisaka. Zbog toga ovakve reforme moraju biti posebno dobro izvedene i dobro pripremljene, da bi opravdale njihovo preuzimanje od centralne vlade. Od izuzetnog je značaja da spajanje opština bude zasnovano na zajedničkoj perspektivi.

- Ako je teritorijalna reforma opravdana, spajanje ili deljenje opština ne bi trebalo da bude jedini lek kojim se odgovara na funkcionalne teškoće ili demokratske zahteve. Teritorijalna reorganizacija u vidu spajanja opština može biti ograničena na lokalne situacije u kojima preveliko deljenje dovodi do nedostatka finansijskih i ljudskih izvora. Ona se može izvoditi korak po korak u skladu sa lokalnim okolnostima. Odgovor na funkcionalne potrebe može se dobiti putem saradnje između opština preko koje bi se nadležnosti prenele na među opštinski nivo (zakonom ili /i među opštinskim sporazumom); manje zajednice mogu ostati kakve jesu dok god ih podržava narod. Nasuprot tome, decentralizacija unutar opštine, sa izabranim organima i nadležnostima koje su im dodeljene, mogu biti odgovor demokratskim zahtevima građana, istovremeno zadržavajući funkcionalne prednosti velikih opština.

- Opšti zaključak može biti da ima premalo među – opštinske saradnje što otežava nalaženje rešenja za ključna pitanja razvoja. Međutim – trebalo bi ohrabrivati opštinsku saradnju odgovarajućim pravnim i finansijskim merama. Ovo bi takođe pomoglo zbližavanju zajednica.

Regionalni nivo

- Stvaranje regionalnog nivoa vlasti je teško. On zavisi od veličine i složenosti države. Regionalna vlada bi trebalo da bude funkcionalna.

- Decentralizovana državna vladina uprava/agencije i lokalna samouprava trebalo bi da rade zajedno tako da štite državnu celovitost, ujedno priznajući prava lokalnim vlastima. Regionalni nivoi vlasti ne mogu biti održivi u manjim zemljama.

- Uspostavljanje (ili utvrđivanje) lokalne samouprave na regionalnom nivou trebalo bi da omogući dalju decentralizaciju nadležnosti koje prevazilaze opštinske kapacitete. Ovo bi trebalo da ima za cilj poboljšanje usluga građanima.

- Regionalna samouprava mora biti jasno vezana za teritoriju i politiku oblasti u kojoj je teško dostići efikasnu i efektivnu saradnju među opštinama. Regionalne funkcije ne bi trebalo da prisvoje opštinske nadležnosti; naprotiv, trebalo bi da one podržavaju opštine, posebno u oblastima za koje su specijalizovane (npr. Planiranje upotrebe zemljišta, javni prevoz, zdravstvena nega, obuka i kultura).

- Tamo gde je regionalna autonomija neizbežna zbog nedavnih događanja, trebalo bi da bude izbalansirana funkcionalnim pristupom s ciljem poboljšanja usluga građanima na način koji prevazilazi uske ciljeve zajednica.

Prekogranična saradnja

- Prekogranična saradnja je deo evropske dimenzije lokalne samouprave; ona takođe predstavlja mogućnost ponovnog uspostavljanja veza i poverenja između zajednica putem realizacije projekata od zajedničkog značaja.

- Prekograničnu saradnju između lokalnih samouprava (opština, regiona ili drugih) moraju podržavati vlade, i Evropska unija.

- Sve države moraju da ratifikuju Madridsku konvenciju o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti.

- Međunarodni sporazumi između zemalja regiona trebalo bi da promovišu i omogućuju prekograničnu saradnju.

Raspodela nadležnosti i vlasti

- Decentralizacija se mora posmatrati u kontekstu raspodele nadležnosti i vlasti među različitim vladajućim nivoima. Zadaci bi trebalo da budu zasnovani na adekvatnim sredstvima i jasnim nadležnostima.

- Mnogo toga bi još trebalo da bude urađeno da bi se uspostavila jasna raspodela nadležnosti i da bi se neophodna sredstva dodelila lokalnoj vladi. Ovo prevazilazi zakonske razlike u pristupu. Praksa nije dosledna evropskim standardima: Evropska povelja (član 3) odnosi se na "... suštinski deo javnih usluga...".

Postoji nedoslednost između "prenesenih nadležnosti" i "vlastitih nadležnosti". Ove druge bi trebalo da budu jasnije uspostavljene. Tamo gde nema dovoljno slobode izbora lokalne politike, ne postoji prava "vlastita nadležnost".

- Opšta nadležnost lokalnih vlasti da vodi lokalne poslove, pored nadležnosti pripisanih zakonom, trebalo bi da bude jasno određena zakonskim propisima.

- Postoji nedoslednost između zakonskih propisa lokalne vlade i sektoralnih propisa, koja odslikava protivljenje decentralizaciji vlasti i time otežava lokalnim vlastima da obavljaju svoje nadležnosti.

Finansijska decentralizacija

- Uprkos napretku koji je napravljen u nekoliko zemalja, finansijska decentralizacija je ograničena. Lokalne vlasti imaju malo uticaja na tekuće prihode. Trebalo bi im biti dodeljeno više vlasti nad porezom u zakonskim okvirima.
- Trebalo bi im obezbediti više prava izbora u vezi sa napravljenim troškovima.
- Opštinsko vlasništvo mora biti priznato i garantovano tamo gde do sada nije. Vlasništvo koje se odnosi na funkcije lokalne vlade trebalo bi da se prebaci na opštine.

Etnička podela

- Lokalna vlada se nalazi na dobroj poziciji da izgradi poverenje i prevaziđe etnički konflikt.
- Ovo se naročito odnosi na veće multietničke opštine.
- Etničke podela mogu negativno uticati na lokalnu vladu i upravu lokalnih poslova. Neke opštine su podeljene duž etničkih granica, čime se otežava efektivna uprava i održivost opština. Pri organizovanju opština mora se izbeći stvaranje etničkih podela, i promovisati jednak odnos prema svim građanima. Posebne procedure donošenja odluka i kontrole mogu obezbediti prava manjinama dok god je to neophodno.

Učešće građana

- Prava građana su individualna i jednaka, i ne zavise od njihove pripadnosti nekoj zajednici.
- Zakonodavstva svih zemalja uspostavljaju demokratske institucije i mehanizme učešća građana (npr. lokalni referendum). Ove zakonske norme bi, međutim, trebalo da budu potkrepljene efikasnim merama kojima bi se pojačala transparentnost u procesu donošenju odluka, slobodan pristup zvaničnim informacijama, i odgovornost članova veća i javnih službenika. Nevladine organizacije i mediji moraju imati značajniju ulogu u ovim procesima.
- Trebalo bi obratiti pažnju na to da se demokratsko zakonodavstvo ne sprovodi na račun upravljanja, naročito tamo gde postoji fragmentacija političkih snaga, a poseban sistem izbora otežava postizanje stabilne većine u lokalnoj vlasti.
- Mala izlaznost na izborima može se kompenzirati uvođenjem direktnije demokratije. Demokratija može biti organizovana putem direktnog učešća izabranih gradonačelnika ili lokalnih veća zajednica. Ove institucije omogućavaju bliske kontakte sa građanima, unapređuju njihovo predstavljanje i podržavaju održivost opština.

Lokalne javne službe

- Zapošljavanje u neutralnim lokalnim javnim službama trebalo bi da bude zasnovano na kvalitetu i garantovano zakonom. Zapošljavanjem na osnovu kvaliteta poslovi u lokalnim javnim službama postaju privlačniji a sam proces zapošljavanja bolji. Time se takođe povećava stepen poverenja između lokalne vlade i građana. Potrebno je učiniti mnogo više da bi se ustanovile neophodne pravne mere.

3.3 Regionalizam i tranzicija - Iskustva država Centralne i Jugoistočne Evrope

Dr Nadia Skenderović Ćuk¹⁰⁵

3.3.1 Konceptualne napomene

Decentralizacija koja sledi logiku principa supsidijernosti, uspostavljanjem regiona, dugo vremena nije bila ozbiljnije razmatrana u državama u tranziciji. Razlozi za takav otklon se nalaze, pre svega, u tradiciji centralizovanog donošenja odluka jednopartijskog sistema upravljanja. Osim toga mnogobrojnost izazova, sa kojima se suočavaju države nakon prvih višepartijskih slobodnih izbora, ne idu u prilog ideje realne decentralizacije. Ipak u periodu tranzicije, je pre svega prisutno nepoverenje prema uvođenju novog nivoa političkog odlučivanja, koji bi po takvom tumačenju mogao da ugrozi rigidno definisan nacionalni suverenitet. Ovde se radi o mešanju koncepta jake i sposobne vlade kako to primećuje američki autor Zakaria. "Mešanje ova dva koncepta učinilo je čak da su mnoge zapadne vlade i stručnjaci ohrabrivale stvaranje jakih i centralizovanih država u Trećem svetu" – zaključuje on i ukazuje da centralizacija često ugrožava razvoj liberalne demokratije.¹⁰⁶ U praktičnom živoru, politički diskurs u ovim zemljama je početkom devedesetih godina ali i nešto kasnije, pokazivao dve zanimljive karakteristike:

- Sklonost da se argumentacija *pro et contra* traži u opšteprihvaćenim standardima sadržanim u međunarodnim pravnim instrumentima. Realnost međutim pokazuje da takvih dokumenata ima malo i da oni predstavljaju samo niz minimalnih kriterijuma ili principa koji se ne moraju u potpunosti primeniti. U slučaju regionalizacije takvi dokumenti su uglavnom neobavezujućeg karaktera, sadržavajući preporuke i smernice za

105 Nadia Skenderović Ćuk, šef kancelarije Saveta Evrope, ekspert za decentralizaciju i regionalizaciju, doktor pravnih nauka, direktor Agencije lokalne demokratije Subotica 1993-2001, saradnik na programima manjinskih prava

106 Zakaria, Fareed; *The Future of Freedom, Illiberal Democracy at Home and Abroad*, 2003

poželjnu devoluciju ovlašćenja. Retki primeri konvencija ili međudržavnih sporazuma, samo posredno determinišu regionalizaciju ili je pretpostavljaju, kao što čini madridska konvencija o prekograničnoj saradnji ili razni bilateralni sporazumi o dobrosusedskim odnosima. Ovakva situacija naravno nije smetala, većem broju evropskih država da regionalizacijom pokuša da odgovori novim izazovima integracionih procesa ili globalizacije. Situacija je nešto jednostavnija kada se radi o lokalnoj samoupravi jer Evropska povelja o lokalnoj samoupravi definiše osnovna načela, prirodu ovlašćenja, princip supsidijernosti, funkcionisanje lokalne administracije i finansijske elemente lokalne autonomije u državama potpisnicama. Ipak i ovde je prisutan zapravo minimalistički koncipiran dokument koji računa na dobru volju strana ugovornica da njene elemente ugradi u nacionalno zakonodavstvo kao i praksu koja će obezbediti funkcionalnost lokalne samouprave. Drugim rečima ako već govorimo o standardima, pogotovo evropskim standardima lokalne i regionalne samouprave onda je najdekvatnije govoriti o praksi evropskih zemalja. Takva praksa reflektuje različita iskustva i ciljeve koji za posledicu imaju izostanak klasičnih modela, zbog čega se olako zaključuje, da standarda ili obrazaca regionalizacije koji bi mogli opravdati njeno uspostavljanje u drugim državama, zapravo nema. Pri tome se zanemaruje pitanje funkcionalnosti centralizovane državne strukture u ambijentu evropske nadnacionalne integracije koji počiva na ideji podela ovlašćenja (share of powers).

- Drugi momenat su već spomenute, specifične okolnosti u kojima se ove države nalaze u procesu konsolidovanja novouspostavljene demokratije, a koje utiču na opredeljenja za regionalizaciju. Uz neznatne varijacije, te okolnosti se manifestuju u nasleđu prošlosti, političkom ambijentu nakon prvih parlamentarnih izbora i najzad perspektivi pristupanja Evropskoj uniji. To s jedne strane doprinosi drugačijem obimu regionalizacije u odnosu na Zapadnoevropske demokratije a s druge strane utiče na dinamiku uspostavljanja regionalnih samouprava i njihovu realnu funkcionalnost.

Iz ovih razloga je neophodno utvrditi koliko je proces regionalizacije zapravo evropski trend a zatim i sagledati kontekst tranzicije tokom 90-tih godina u nekim od postkomunističkih evropskih država u cilju donošenja zaključaka o uspešnosti decentralizacije koja je tamo sprovedena.

3.3.2 Savremene tendencije regionalizma u Evropi

Trend regionalizacije je prisutan u većini Zapadnoevropskih zemalja, kako unitarnim tako i federalnim, sa različitim stepenom autonomije i internom organizacionom strukturom. Posebnu pažnju zaslužuju Španija i Italija koje su primeri regionalnih država ali i Velika Britanija odnosno Ujedinjeno kraljevstvo, koje je svoj osobeni sistem devolucije ovlašćenja razvilo tek krajem devedesetih godina načinivši jedan istorijski iskorak u reformi svog ustavnog poretka.

Prve dve države su u regionalizaciji prepoznale demokratski potencijal koji se smatrao neophodnim u cilju diskontinuiteta sa ranijim, autoritarnim sistemom vlasti. Španija se opredelila za ustanovljenje autonomnih zajednica koje nisu dobile isti status ali su dobile mogućnost da u skladu sa svojim kapacitetima i potrebama proširuju svoja ovlašćenja. Različiti stepen autonomije je prozrokovan osobenom istorijom pojedinih regiona pa tako nailazimo na autonomije koje su ustanovljene još srednjovekovnim pravom kao što su Navara i Baskija ili determinisane osobenim kulturnim identitetom kao što je Katalonija. Oba momenta su doprinela stvaranju regionalnih identiteta i uobličavanju snažnih celina koje su zahtevale najveći stepen autonomije. U sličnu kategoriju spadaju i zajednice regulisane članom 151 Ustava koji im garantuje širok stepen ovlašćenja dok je preostalih deset zajednica - regiona krenulo nešto usporenijm ritmom predviđenih članom 143 ali sa otvorenom opcijom izjednačavanja statusa sa ostalim regionima. Sva tri oblika imaju svoje zakonodavne i izvršne institucije vlasti kao i Visoki sud pravde integrisan u jedinstven sistem pravosuđa.

Asimetrija u ovlašćenjima regiona je karakteristična i za prvu fazu ustavnih reformi u Italiji, koja je pored 15 regiona ustanovila i pet regiona sa specijalnim ovlašćenjima koji se takođe međusobno razlikuju po vrsti i stepenu ovlašćenja. Nadležnost regiona je bila definisana i ograničena Ustavom dok su sve ostale oblasti pripadale državi, ali su zato regionima sa specijalnim statusom dodeljena izvorna zakonodavna ovlašćenja u skladu sa njihovim statutima. Ipak 2001, Italija referendumski menja određene ustavne odredbe u pravcu dalje decentralizacije, od kojih je posebno značajna promena člana 117 koji se tiče ovlašćenja redovnih regiona. U novoj odredbi se primenjuje princip koji je inače karakterističan za federacije, jer je lista regionalnih ovlašćenja zamenjena listom oblasti koje su u isključivoj nadležnosti nacionalnog parlamenta, kao i drugom listom podeljenih nadležnosti između regiona i države, pri čemu regioni dobijaju sva ostala ovlašćenja koja ne pripadaju državi. Takođe je značajan revidirani član 119 koji daje mnogu veću finansijsku autonomiju regionima ali i opštinama kao i provincijama. Ipak asimetrija nije iščezla zato što specijalni regioni zadržavaju neka dodatna ovlašćenja, proistekla iz njihovih osobenih potreba i istorijskog nasleđa.¹⁰⁷

Velika Britanija je tradicionalno unitarna demokratska država. Međutim raspisivanjem referenduma 1997. godine kojim su Škotska i Vels stekle autonomiju, manifestovanu u uspostavljanju Parlamenta u Edinburgu i Skupštine u Kardifu, slika se dramatično menja. Ujedinjeno kraljevstvo dobija asimetrični model devolucije ovlašćenja sa različitim stepenom autonomije Škotske, Velsa, Engleske, Severne Irske i metropolitanske oblasti Londona. Ovaj sistem devolucije se zapravo može nazvati pokušajem us-

107 Meloni, Guido, *The Italian regional and local government system between legislative reforms and constitutional revision*, Report to the Institutional Committee of the CLRAE, January 2002

postavljanja kompromisa između dva inače teško spojiva principa: principa suprematije nacionalnog parlamenta i davanje suštinske samouprave u domaćim stvarima novouspostavljenim sub-državnim teritorijalnim zajednicama. Najveću autonomiju je dobila Škotska čiji novi Osnovni zakon za razliku od prethodnog, sadrži samo listu rezervisanih nadležnosti države poput spoljne politike, odbrane, fiskalne i monetarne politike, nacionalne sigurnosti, telekomunikacije. Ostalo spada u zakonodavnu nadležnost škotskog parlamenta koji dobija pravo da odlučuje o širom spektru pitanja kao što su: pravni sistem, unutrašnji poslovi, lokalna samouprava, poljoprivreda, obrazovanje, zdravstvo, socijalna pitanja i drugo.¹⁰⁸

Različiti stepeni regionalizacije postoje i u drugim Evropskim državama kao što su Švedska, Holandija, Portugalija i Francuska ali ne naravno u meri regionalnih država i sa potpuno drugačijom svrhom.

Međutim ako zanemarimo neka od pomenutih konkretnih iskustava, postavlja se još uvek pitanje da li postoje evropski standardi ili pokušaji usmeravanja regionalizacije na nivou međunarodne zajednice?

Od evropskih dokumenata koji su se direktno bavili ovom problematikom treba svakako izdvojiti Nacrt Evropske povelje o regionalnoj samoupravi, koja nije dobila status obavezujuće konvencije ali je prvi dokument koji je pokušao da sintetizuje relevantna Evropska iskustva, bez nametanja određenog modela..¹⁰⁹ Tako se pod regionima podrazumevaju svi oblici decentralizacije iznad opština, počevši od drugog stepena lokalne samouprave, do različitih oblika administrativne decentralizacije, pa do institucionalnih regiona i federalnih jedinica. Ono što je zajedničko je da se regionalizacijom uspostavlja jedan intermedijalni nivo inistitucija, garantovan Ustavom i zakonom, koji može da odgovori zahtevima šire zajednice a istovremeno da pregovara sa centralnom vladom, što ne mogu opštine ili zajednice opština. Regioni takođe imaju suštinsku nadležnost u upravljanju stvarima, uz mogućnost dodatnog delegiranja drugih nadležnosti. Ista povelja predviđa mogućnost učešća regionima u donošenju odluka na centralnom nivou (bilo obrazovanjem posebnog doma u parlamentu ili sistemom pregovaranja) kao i učešća u prekograničnoj saradnji, što je opet posebno regulisano Konvencijom o prekograničnoj saradnji koja predstavlja pravni osnov uspostavljanja Euroregiona.

U novije vreme se nastavilo sa radom na utvrđivanju minimuma kriterijuma za prepoznavanje regionalizacije pa su tako Evropski ministri za lokalnu i regionalnu samoupravu na 13-toj sesiji svoje stalne konferencije Održane u Helsinkiju, usvojili Deklaraciju o regionalnoj samoupravi, juna 2002. godine, koja predstavlja neku vrstu apela da se donesu odgovarajući međunarodni dokumenti koji će verifikovati sve prisutniju regionalizaciju i

108 Bogdanor, Vernon; *Devolution in the UK*, Oxford University Press 2001

109 Recommendation 34 (1997) of the CLRAE on the Draft European Charter of Regional Self-Government

njen značaj za demokratiju, mir, stabilnost i razvoj savremene Evrope. U ovoj deklaraciji se ukazuje na činjenicu da je decentralizacija dovela do osnaženja demokratije kako u zemljama sa dugom demokratskom tradicijom tako i u novim demokratijama kao i da ovaj proces reflektuje zajedničko uverenje da se ekonomski rast, održivi razvoj, kvalitet javnih servisa i puna demokratska participacija, može izvršiti samo u slučaju da institucije odlučivanja nisu centralizovane. Zato su, ukazujući na ove tendencije i postojanje evropskih foruma u kojima su predstavljane regionalne samouprave Evrope, pozvali Savet Evrope odnosno njegov nadzorni komitet za lokalnu i regionalnu demokratiju da izradi pravni instrument, koji bi poštujući suverenitet, identitet i slobodu država da odrede svoju unutrašnju organizaciju, uokvirio zajedničke principe regionalizma uvažavajući različite modele, koji su se u međuvremenu razvili.¹¹⁰

Na osnovu ovoga mandata, Komitet je izradio platformu sa osnovnim principima na kojima će se zasnivati buduća konvencija.

Tako se između ostalog:

- regionalne institucije definišu kao teritorijalne vlasti između centralnih i lokalnih organa vlasti, što međutim ne implicira međusobni hijerarhijski odnos

- regionalna samouprava označava kao skup pravnih ovlašćenja i mandata regionalnih vlasti da u okvirima ustava i zakona, regulišu i upravljaju javnim poslovima po sopstvenoj odgovornosti u interesu stanovništva datog regiona.

- predviđa da regionalnu samoupravu utvrđuje Ustav i Zakon.

- smatra da regionalna ovlašćenja moraju biti regulisana Ustavom, statutom regiona ili nacionalnim zakonodavstvom. Regioni će imati punu diskreciju u izvršenju svojih ovlašćenja u svakoj onoj stvari koja nije isključena iz njihove nadležnosti ili preneti na drugu instituciju vlasti.

- predviđa da regioni imaju pravo na donošenje odluka, što može da uključuje i zakonodavna ovlašćenja kao i administrativna ovlašćenja u oblastima koja spadaju u njihovu nadležnost. Ova ovlašćenja moraju da budu usklađena sa određenim specifičnostima tog regiona i omoguće usvajanje i implementaciju politike koja odgovara tom cilju.

- takođe se predviđa mogućnost delegiranja dodatnih nadležnosti regionima, što podrazumeva obavezu obezbeđivanja adekvatnih finansijskih sredstava

- utvrđuje da regionalni i lokalni organi moraju da utvrde svoje međusobne odnose i da saraduju jedni sa drugima, u skladu sa principom supsidijernosti.

- dozvoljava mogućnost da regioni imaju pravo na učestvovanje u donošenju odluka na nacionalnom nivou u pogledu stvari koje dotiču njihove nadležnosti i interese ili spadaju u ovlašćenja regionalne samouprave.

- kaže da se pod učešćem podrazumeva učešće u predstavničkim organima odnosno organima koji donose odluke na nacionalnom nivou ili

¹¹⁰ Conference of European ministers responsible for local and regional government, *Helsinki Declaration on Regional Self-Government*, 13th Session, Helsinki, 27-28 June 2002

kroz konsultacije i pregovore između državnih i regionalnih organa. Posebno se naglašava potreba učešća regionalnih predstavničkih organa, kada je to moguće.

- predlaže da bi, kada je to moguće, regionalni organi i/ili njihovi predstavnički organi trebalo da budu zastupljeni u odgovarajućim telima ili postupcima kada se radi o međunarodnim pregovorima države i implementaciji međunarodnih sporazuma koji se tiču ovlašćenja ili određivanja obima regionalne samouprave.

- predviđa da kontrola rada regionalnih samouprava podrazumeva samo ispitivanje zakonitosti a ne i celishodnosti odluka osim ako je reč o delegiranim ovlašćenjima

Ako se sprovodi administrativna kontrola rada regionalnih samouprava onda to može biti učinjeno samo u skladu sa odgovarajućim ustavnim ili zakonskim odredbama, koja se vrši ex post facto i mora da bude srazmerna važnosti interesa koji se žele zaštititi

- predviđa da regionalne institucije imaju pravo na sudsku zaštitu u cilju obezbeđenja slobodnog vršenja njihovih ovlašćenja i poštovanja principa regionalne samouprave kako je to zakonom regulisano.

- smatra da se granice regiona ne mogu menjati bez prethodne konsultacije koja može da uključi i referendum.

- potvrđuje praksa da regioni imaju svoje skupštine kao i institucije koja vrši izvršne funkcije (ako nisu poverene skupštini) koje odgovaraju skupštini pod uslovima i proceduri predviđene zakonom.

Po ovom dokumentu regionalna samouprava bi imala pravo da samostalno utvrdi i organizuje svoju administrativnu strukturu. Regioni moraju raspolagati sopstvenim sredstvima pod kojima se smatraju regionalni porezi, kao i udeo u državnim porezima, državnim fondovima bez uslovljavanja namene i drugim sredstvima predviđenim zakonom.

Predviđa se sistem finansijskog ujednačavanja, u cilju zaštite slabijih regiona da bi se korigovali efekti nejednake distribucije potencijalnih izvora finansiranja i finansijskih opterećenja koja oni moraju da snose.

Takođe se posvećuje pažnju međunarodnoj saradnji regiona koji imaju pravo na udruživanje sa drugim regionima kao i učlanjivanju u međunarodne asocijacije regionalnih institucija vlasti, u skladu sa spoljnom politikom svoje države.

Koliko dozvoljava nacionalno i evropsko zakonodavstvo, regionalni organi vlasti će imati pravo da budu uključeni u nacionalne institucije i tela koja se bave saradnjom sa Evropskim institucijama.¹¹¹

3.3.3 Problemi tranzicije i regionalizacija

Jedan od problema koji opterećuje tranzicione procese utičući direktno na regionalizaciju, je nedostatak tradicije odnosno iskustva sa us-

111 Conference of European Ministers responsible for local and regional government, *Final activity report of the CDLR to the committee of Ministers on the elaboration of legal instruments of different types on regional self-government*, Budapest, 2005

postavljanjem autonomija ili regiona. Prošlost zemalja Istočne i Centralne Evrope govori o retkim primerima zaokruženih autonomija, koje bi danas mogle da inspirišu nove političke elite na ponavljanje takvog iskustva. Istorija etničkih sukoba, promene granica ili dominacije jedne etničke ili kulturološke grupe nad drugom, takođe budi loše asocijacije. Period jednopartijskog centralizma za vreme komunističkog režima, sa nasleđenom glomaznom i nefikasnom državnom strukturom, dodatno komplikuje proces stvaranja moderne države na principu supsidijernosti. Komunističko nasleđe je pri tome podrazumevalo i zaostalost perifernih područja, nedostatak komunikacije sa susedima, kao i zastarelu tehnologiju, što kasnije umanjuje perspektivu euro-regionalne saradnje.

Druga grupa izazova se vezuje za osobenost tranzicionog procesa kao i politički ambijent nakon prvih demokratskih izbora. Drugim rečima, demokratski potencijal vladajućih stranaka, njihovi interesi i program ima direktne posledice na pravac i ishod unutrašnje prekompozicije države kao i na klimu koja bi pogodovala radikalnim promenama u tom smislu. Neki od aktera žele da zadrže apsolutnu kontrolu nad kompletnim sistemom donošenja odluka dok su drugi zainteresovani za kontrolu na lokalnom, oblasnom ili regionalnom nivou. U Poljskoj je suštinsku decentralizacija podržavala Solidarnost dok su u Češkoj neki od bivših članova Građanskog foruma, zagovarali centralizaciju.

Osim toga, u procesu konsolidacije demokratije, lako se zapada u iskušenje potiskivanja nekih vrednosti konstitucionalnog liberalizma, među kojima se nalazi i decentralizacija. Teška pitanja koja opterećuju političku scenu odvlače pažnju od decentralizacije usled mnogo važnijih stvari kao što je to bilo u slučaju Češke koja je morala prvo da prođe kroz proces razdvajanja sa Slovačkom a tek zatim da razmišlja o reformskim potezima. Sličan ambijent obeležava i demokratizaciju Srbije usled čega se pitanje, tako potrebne, ustavne reforme stalno odlaže.

Ipak jedan momenat je većini slučajeva značajan za konačnu transformaciju državne strukture a to je svakako perspektiva pristupanja Evropskoj Uniji i zahtev da se potom usvoji *acquis communautaire*. Na indirektan način Evropske komisija je zahtevala od ovih zemalja da reformišu teritorijalnu strukturu upravljanja da bi mogle da se osposobe za upravljanje njenim strukturalnim fondovima, ukazujući na poželjnu regionalnu samoupravu s direktno izabranim institucijama odlučivanja i finansijskom autonomijom. Pored toga sam koncept Evropske Unije koji počiva na višestepenom upravljanju (*multilevel governance*) podvlači značaj sub-nacionalnih nivoa vlasti. U određenom meri su decentralizacija i regionalizacija doprinele integraciji ovih država u zapadnu sferu savremene Evrope otvarajući paralelnu aveniju u kojoj se preko regionalnog povezivanja grade veze sa Unijom. Regioni, posebno pograničnog karaktera, mogu da uspostave i razvijaju saradnju sa partnerskim regionima u susednim zemljama u cilju poboljšanja ekonomskog razvoja, interkulturalne saradnje i boljih odnosa nakon mnogih decenija izolacije. Prekogranična saradnja je doživela svoj prosperitet posebno u zemljama koje su delile granicu sa zemljama EU a koje su danas njene članice.

3.3.4 Reformski procesi u državama Centralne i Jugoistočne Evrope

Različiti motivi su dakle uticali na opredeljenje nekih država da se nakon II svetskog rata, opredele za regionalizaciju. Decentralizacija je bila način da se ubrza demokratizacija društva a u multietničkim društvima, je pažljivo dizajniran sistem decentralizacije na principu konsocijetalne demokratije. U nekim slučajevima, snažan regionalni identitet je tokom vremena doveo do stvaranje regiona pa čak i do federalne devolucije ovlašćenja. Poslednjih decenija ekonomski interesi kao i razvijena pogranična saradnja dodatno utiču na ubrzavanje ovog procesa pogotovo u kontekstu evropskih integracija.

Tranzicija u istočnom delu Evrope nije sledila istu logiku i suočavala se sa drugačijim problemima.

Poljska nije imala tradiciju autonomija, osim u kratkim vremenskim intervalima, u periodu njene podele kada su kada su neka područja, kao što su Poznanj (u okviru Prusije) i Galicija (u okviru Austrougarske monarhije) uživale delimičnu autonomiju. Takođe je dugo vremena bila prisutna razlika između jugoistočnog dela koji je bio manje naseljen, nerazvijen i naklonjen centralizmu i severozapadnog dela koji je bio pod uticajem liberalnih vrednosti.¹¹² Slična neujednačenost je ostala prisutna i u kasnijem periodu odražavajući se na stepen urbanizacije i ekonomske razvijenosti. Ovakvo nasleđe prošlosti nije išlo u prilog eventualnoj regionalizaciji. U jednoj studiji OECD je označio upravo ova dva momenta, istorijski i razvojni kao ključne prepreke suštinske decentralizacije Poljske.¹¹³

Teritorijalna podela Poljske između 1950. i 1973. godine se oslanjala na sovjetski trostepeni model. Postojalo je 17 vojvodstava, 300 oblasti i preko četiri hiljade opština odnosno lokalnih zajednica. Kasnije uspostavljen dvostepeni sistem lokalnih zajednica sa čak 49 vojvodstava i smanjeni broj opština, je zapravo imao centralističku tendenciju.¹¹⁴ Umesto oblasti sa kojima se stanovništvo identifikovalo a u okviru kojih je postojala određena infrastruktura, povećan je broj teritorijalno smanjenih vojvodstava, čija je funkcionalnost postala simbolična, zbog malih ovlašćenja i ekonomske nerazvijenosti. Opštine su bile još više oslabljene jer nisu mogle da preuzmu nadležnosti ranijih oblasnih celina, pri čemu su kontrolu nad njihovim radom vršili nacionalni saveti.

Uprkos takvim ograničenjima i nepostojanju faktičke lokalne samouprave, upravo su lokalne elite, dale podršku sindikatu Solidarnost, što će

112 Gorzelak, Grzegorz; *Polish Regionalism and Regionalization*, in Gorzelak & Kuklinski (eds) *Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central Europe*, University of Warsaw, European Inst. For Regional and Local Studies, 1992, st. 487

113 OECD, *Transition at the Local Level: The Czech Republic, Hungary, Poland and the Slovak Republic*, Paris, 1996, st. 102

114 Millard, Frances, *Polish Politics and Society*, London, Rutledge, 1999

kasnije uticati na njegovo opredeljenje decentralizaciji. Oba krila Solidarnosti i intelektualni deo kao i sindikalni pokret, označavaju kao svoj politički prioritet maksimalnu administrativnu decentralizaciju države.¹¹⁵

Iz ovih razloga je jedan od poteza prve postkomunističke vlade bilo donošenje zakona o lokalnoj samoupravi 1990. godine koji je doprineo njenoj renesansi po ugledu na rešenja iz razvijenih zemalja. Istovremeno se uvode rejoni kao neka vrsta sub-regionalnih zajednica ali bez konkretnih ovlašćenja i funkcije. Takođe se osniva Državna komisija za teritorijalnu reorganizaciju države koja je predložila nekoliko modela regionalizacije odnosno federalizacije. Promene u vladi u periodu 1991-1993 su privremeno zaustavile ovaj proces, koji je nastavljen 1997 godine dolaskom na vlast koalicije zasnovane na političkom pokretu Solidarnost. Njihov motiv je bio da se decentralizacijom modernizuje država i ujedno oslabi kontrola nasleđene administracije još uvek naklonjene bivšem režimu. Takođe je konstatovano da je potrebno redefinisati zadatke moderne i efikasne vlade i osloboditi je nepotrebnih dužnosti, kako bi mogla da se zaista bavi strateškim stvarima kao što su ekonomija, spoljna i bezbedonosna politika i harmoničan ekonomski razvoj celokupne države.¹¹⁶ Upravo u ovakvom programu je sadržana suština regionalizacije koja uvođenjem novih nosioca donošenja odluka na nivou ispod centralne vlasti, obezbeđuje kompetetno odlučivanje o regionalnim interesima doprinoseći istovremeno, balansiranom državnim razvoju. U slučaju Poljske to je značilo ponovo uvođenje oblasti koje su imali svoju istorijsku podlogu i osnaženje vojvodstava čiji se broj smanjio na 16. Oktobra 1998. godine su održani izbori za lokalne i regionalne skupštine na kojima je zabeležen visok odziv birača. U skladu sa principom supsidijernostia, opštine su dobile širok spektar isključivih ali i podeljenih ovlašćenja u domenu obrazovanja, zdravstva, planiranja, transporta, komunalnih i drugih poslova od interesa za lokalnu zajednicu, dok su oblasti imale ovlašćenja koja nisu mogle da vrše opštine, jer su odgovarala interesima šireg okruženja. Vojvodstva su dobila razvojnu komponentu, sa odgovornošću za regionalni privredni razvoj i poslovanje kao i za oblast visokog obrazovanja, zdravstvenih usluga i ostalih pitanja o značaja za njihovu teritoriju. Izabrana skupština vojvodstva odlučuje o sastavu izvršnog odbora odnosno vlade na čijem je čelu izabrani predsednik (maršal). Ipak država je zadržala svoj nadzor putem imenovanih institucija koje predstavljaju centralnu vlast i kontrolišu da li su odluke donesene od strane organa samouprave u skladu sa zakonima, koji se odnose na njen status. Vojvodstva imaju pravo da u okviru zakona zaključuju bilateralne i multilateralne sporazume o saradnji sa stranim partnerima i od trenutka ulaska Poljske u EU oni upravljaju strukturalnim fondovima. Kako je Premijer u svom izveštaju o sprovedenoj administrativnoj reformi objasnio - regioni se smatraju vodećom snagom u priključivanju Poljske Evropskoj

115 Hicks & Kaminski, *Local Government Reform and Transition from Communism; the Case of Poland*, Journal of Developing Societies, XI, 1, 1995, st. 1-20

116 Millard, st. 53

Uniji omogućavajući stanovništvu da u punoj meri učestvuje u ekonomskim i bezbedonosnim strukturama savremene Evrope.¹¹⁷

Nasuprot Poljskoj, Češka je imala tradiciju lokalne i regionalne samouprave, pogotovo kada se radi o dva istorijska regiona Bohemiji i Moravskoj. Kada je ustanovljena kao multietnička država 1918. Čehoslovačka se sastojala od Bohemije, Moravske, Šleske, Slovačke i Podkaraptske Rutenije a nakon II svetskog rata postaje federalna država. Sve do decembra 1990. godine funkcionisao je sistem trostepene lokalne samouprave (opštinske oblasne i regionalne). Ipak tokom komunističkog režima lokalna samouprava generalno ne funkcioniše, jer opštine nemaju pravni status a vlada čini sve da oslabi istorijske regione. Tako se formiraju regioni - kraje, koji su zapravo u funkciji centralne vlasti kao i 76 okruga. Federalizacija je u tom kontekstu predstavljala samo prikrivenu centralizaciju koja se zasnivala na autoritarnom sistemu vladavine i kršenju ljudskih prava i sloboda.¹¹⁸

Nakon prvih višepartijskih parlamentarnih izbora situacija se nije odmah promenila, zato što je nova elita usmerila svu pažnju na reformske procese sa tendencijom osnaživanja države. Tako su regioni nestali sa obrazloženjem da nemaju istorijsko zaleđe a njihova ovlašćenja su prenesena na okruge. Okruzi pri tome nisu imali demokratski izabrane institucije odlučivanja, i predstavljali su filijale centralne vlasti. Opštinska samouprava je takođe bila predmet brojnih ograničenja. Nakon što je Predsednik Havel inicirao novu administrativnu podelu, koja bi počivala na istorijskim regionima, državna komisija je sačinila predlog četiri moguća modela:

- Institucionalizacija takozvanih istorijskih regiona
- Stvaranje provincija kao neke vrste proširenih okruga
- Kombinacija prva dva modela gde bi provincije bile ustanovljene

u granicama istorijskih regiona sa istovremenim funkcionisanjem državnih organa i institucija samouprave

- Stvaranje federalnog sistema gde bi Češka, Slovačka kao i Moravska i Šleska bile republike i imale sopstvene statute, zakonodavna i izvešna tela kao i pravosuđe. Svaki region bi odlučivao svojoj unutrašnjoj organizaciji dok bi broj federalnih ministarstava bio smanjen.¹¹⁹

Ipak ovaj predlog je objavljen u trenutku sprovođenja prvih privatizacija, ekonomskih reformi kao i tenzija između Češke i Slovačke. Podela države koja je usledila, je skinula decentralizaciju sa dnevnog reda države.

Kada je 1993. godine donet novi Ustav Češke u njemu je bila sadržana i odredba o ustanovljenju viših instanci samouprave pod velikim pritiskom Demohrišćanske stranke i uz snažan otpor Premijera Klause i njegove

117 Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, Government Plenipotentiary for the Systemic Reform of the State, *Effectiveness, Openness, Subsidiarity: A new Poland for New Challenges*, Warsaw, Dec. 1999

118 Hendrych, Dusan, *Constitutional and Legal Basis of Czech Public Administration*, European Review of Public Law, 8. 2., 1996, st. 299-312

119 Obrman, Jan & Mates, Pavel; *Subdividing the Czech Republic: The Controversy Continues*, Radio Liberty Research Reports, 3, 4 March 1994, st. 27-30

Građanske Demokratske Partije. Po prvoj zamisli, regionalne samouprave bi imale pravo na svoje budžete, upravljanje svojom imovinom i izvorima finansiranja, pravo donošenja regionalnih razvojnih programa, uspostavljanja svojih organa odlučivanja, donošenja svojih propisa kao i pravo da kontrolišu finansijsko upravljanje opština.

Ubrzo su formirane dve komisije za sprovođenje ovih reformi, jedne pod uticajem Građanske alijanse a druge nad kojom je pokroviteljstvo imala Civilna demokratska partija, obe načelno protiv regionalizacije. Predlozi su predviđali stvaranje regiona kao vrste regionalne samouprave ali sa jakim prisustvom centralnih institucija. Uskoro se debata Predsednika i Premijera Češke o jednom broju političkih pitanja fokusirala upravo na pitanje decentralizacije. Havel je bio za ideje civilnog društva i pluraliteta autonomija, dok se Klaus usprotivio bilo kakvom uvođenju intermedijalnih tela, smatrajući da bi to ugrozilo ekonomski razvoj koji je bio njegov prioritet. Drugim rečima za razliku od Poljske, gde su stranke desnog centra bile za regionalizaciju kao načina marginalizacije bivšeg komunističkog režima u Češkoj je situacija bila obrnuta.¹²⁰

1997. godine, Češki parlament u oba doma izglasava Ustavni zakon o formiranju regiona, koji predviđa 14 regiona, ne upuštajući se u njihovo detaljno regulisanje. U sledećih nekoliko godina je usvojeno dvadesetak zakonskih akata, čime je kompletirana administrativna reforma među kojima su zakoni o regionalnim institucijama vlasti, regionalnim nadležnostima, regionalnim izborima, čija je primena međutim odložena do 1. januara 2001. godine. Po ovome modelu regioni imaju brojna ovlašćenja ali samo administrativnog karaktera, koja su precizirana zakonom o prenosu ovlašćenja. Pored toga regioni imaju pravo predlaganja zakona nacionalnom parlamentu. Izvršnu funkciju vrši regionalno veće čije članove bira skupština a posebnim zakonom je regulisan rad regionalne administracije i javnih službi. Država vrši kontrolu zakonitosti rada regionalnih institucija i nema pravo mešanja u regionalnu politiku. Regioni ostvaraju prihod od sopstvenih regionalnih poreza dok su porezi koje sakuplja država distribuirani regionima u zavisnosti od njihove veličine.¹²¹

U grupu država koje su učinile veći pomak u domenu regionalizacije spada i Mađarska iako u manjoj meri. Za razliku od obe prethodne države, Mađarska je uvela regione tek pod uticajem Evropske unije, čija je sadržina ipak ostala nedovršena ili nedovoljno jasna, sa zadržanim sistemom lokalne i oblasne samouprave.

120 Yoder, Jennifer, *Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and Czech Republic*, Europe-Asia Studies, Vol. 55, No.2, 2003, st. 263-286

121 Op. cit.

3.3.5 Ishodi regionalizacije u državama u tranziciji.

U poređenju sa većinom drugih zemalja u tranziciji, Poljska, Češka i Mađarska su pomenutim ustavnim i zakonodavnim reformama krajem 90-tih godina, učinile značajan korak napred u pravcu decentralizacije. Sličan napor je učinjen i u Hrvatskoj koja je uspostavila srazmerno veliki broj županija čiji je status uređen zakonom iz 2001. godine. Županije imaju svoju izabranu skupštinu čija su ovlašćenja precizno definisana članom 20, a koji ne ostavlja nikakvu sumnju u vrstu tih ovlašćenja. Ono što je međutim karakteristično za ovakve uslovno rečeno modele, je da su regioni, iako ustavom garantovani i detaljno regulisani odgovarajućim zakonodavstvom, stavljeni u kontekst trostepenog sistema lokalne samouprave, ne posedujući zakonodavna ovlašćenja i adekvatnu finansijsku autonomiju. Takođe je primetan uticaj EU na oblikovanje regiona koji se osnivaju na tehnokratski način bez uzimanja u obzir istorijskih, ekonomskih, geografskih i drugih kriterijuma koji odražavaju identitet jednog područja. Ovakav zaključak sadrži izveštaj Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope o sprovedenim reformama u Češkoj.¹²² Takođe se konstatuje da je prisutna terminologija i statistički pristup Unije, pri čemu su regioni kreirani po tipu NUTS-III, sa mogućnošću da prerastu u veće i sadržajnije celine u narednom periodu. Saglasno ovakvoj proceni Kongres je doneo jedan niz preporuka u cilju poboljšanja opštinske i regionalne samouprave u ovoj zemlji, preporučujući davanje zakonodavnih ovlašćenja regionima u cilju jačanja njihove funkcionalnosti.

U ostalim postkomunističkim zemljama, su postignuti znatno skromniji rezultati. Bugarska i Rumunija koje su u još uvek u procesu reforme javne uprave, nisu do sada uspele da izvrše očekivanu decentralizaciju na nivou oblasti ili regiona. U Rumuniji, pored tradicionalnih ali institucionalno slabih oblasti postoje i razvojni regioni koji su kao i u Mađarskoj inkorporisani u cilju prilagođavanja zahtevima EU. Bugarska je nekoliko puta menjala pravac decentralizacije da bi najzad povećala broj svojih regiona, za koje se stiče utisak da nemaju jasno definisani cilj i nedovoljna finansijska sredstva za adekvatno funkcionisanje. Regionalne asocijacije opština su u toj zemlji u jednom momentu pokušale da preuzmu ulogu neformalnih regiona u cilju uspostavljanja euro-regionalne saradnje ali bez značajnih rezultata. Ustavom predviđena regionalizacija u Albaniji je potvrđena zakonom koji međutim sadrži krajnje neprecizne formulacije u pogledu njihovih ovlašćenja i načina rada regionalnih saveta, sa dominantom ulogom prefekta koji predstavlja državu.¹²³

Našoj zemlji tek prethode Ustavne reforme, koje su nekoliko puta bile inicirane ali se nisu okončale. Iz mnogobrojnih predloga i rasprava koje pokušavaju da podstaknu ovaj tako neophodan proces, proističe određeno

122 Report on local and regional democracy in the Czech Republic, CLRAE, May 2000

123 Report on regional democracy in SEE, Institutional Committee CLRAE, November 2002

nepoverenje prema regionalizaciji i potencijalno zadržavanje sadašnje nedovoljno razjašnjene pozicije Vojvodine. Ipak konačno rešenje će zavisiti pre svega od političke volje i uspešnosti rešavanja brojnih političkih problema sa kojima se Srbija danas suočava.

Početna iskustva ovih zemalja u procesu decentralizacije ukazuju na to da su njihovi prioriteti još uvek veoma fokusirani na nacionalnu politiku i ekonomiju a mnogo manje na stvaranje jedne drugačije, moderne arhitekture društva sa jakim lokalnim samoupravama i efikasnim regionima. Zanimljivo je ili previđa značaj decentralizacije koja bi doprinela izbalansiranom razvoju društva, ne opterećujući državu zadacima kojima ona zapravo ne može da odgovori. Takođe se zaboravlja da integracioni procesi pretpostavljaju uključenje jedne kompletne vertikalne strukture društva, da bi država mogla bolje da se uključi u sve institucije Evropske Unije i njene procese. Najzad većina Evropskih regiona danas vrlo intenzivno predstavlja svoje interese u Briselu i učestvuje u radu različitih tela, donoseći direktnu korist svojoj državi. Stoga iz ove perspektive, nije začuđujuća informacija o nedovoljnoj iskorišćenosti fondova EU od strane novih članica.

Prednosti euro-regionalne saradnje, koja je počela tokom 70-tih godina prošlog veka u zapadnoj Evropi i podstakla evropsku integraciju u kriznim periodima, se očito nisu dovoljno prepoznale. Intenzivna saradnja regiona koja često dovodi do stvaranja zajedničkih asocijacija ili institucija odlučivanja koje prelaze državne granice doprinose prosperitetu zemlje, otvarajući joj vrata jedinstvenom evropskom tržištu. Istovremeno ona može da podstakne prilagođavanje institucionalnog i zakonodavnog sistema konkretne države sa Evropskim standardima. Ipak, da bi takva saradnja mogla nesmetano da se odvija, onako kako je predviđena Madridskom konvencijom o prekograničnoj saradnji, potrebno je osposobiti teritorijalne zajednice za partnerstvo, dajući im konkretna ovlašćenja i mogućnost odlučivanja. Tendencija ka stvaranju Euroregiona je prisutna i u najnovijem opredeljenju EU da donese regulative kojima će se standardizovati uslovi za njihovo osnivanje i stimulisati različita područja za ovakve inicijative, uz obezbeđenje određenih fondova.¹²⁴ U istom kontekstu se mora sagledati nacrt trećeg protokola Madridske konvencije koji bi pravno formulisao status Euroregiona, njihova ovlašćenja kao i organe upravljanja, i zasnovao pravni subjektivitet grupacije koja bi se satojala iz regiona koji pripadaju različitim državama. Regioni tako dobijaju integrativni karakter koji se uklapa u sliku višestepene organizacije integrisane Evrope.

124 Proposal for a European Parliament and Council Regulation establishing a European grouping of cross-border cooperation (EGCC)

3.4 Vojvođanska autonomija i lokalna samouprava u ustavu Srbije (2006) u komparaciji sa evropskim standardima¹²⁵

Ključni aspekti vojvođanskih, pro-evropskih socio-ekonomskih mogućnosti i adekvatnosti institucionalnih kapaciteta velika su tema, sama po sebi, pa će ovde, u skladu sa mogućnostima autora, kao i sa šansama koje pruža jedan autorski članak, biti naznačeno samo nekoliko unutrašnjih političkih aspekata i ustavno-zakonskih mogućnosti da Vojvodina iskaže i unapredi svoje potencijale, na dobrobit pokrajinske populacije i cele države Srbije. Upoređićemo, u tom kontekstu, odgovarajuća rešenja novog Ustava Srbije (2006) sa izloženim evropskim konceptima i principima, kao i sa najrelevantnijim idejama regionalne autonomije, koje su prethodile usvajanju Ustava.

3.4.1 Pokrajinske autonomije – inicijative i ustavna rešenja

Budući da je navedena tema, prethodne decenije, bila predmetom više objavljenih autorskih analiza, ovom prilikom, podsetićemo na nalaz iz jednog od naših poslednjih tekstova (2006). On glasi ovako: Programsko-političke pozicije Demokratske stranke i Demokratske stranke Srbije sve uočljivije konvergiraju. Bez obzira na brojne sporove, nasleđene programsko-političke razlike u vrednovanju funkcionalnosti pokrajinskih autonomija, kao i na bitno različita rešenja u ranijim partijskim inicijativama za ustavne promene u Srbiji, ustavni nacrti predsednika države, Borisa Tadića (DS), kao i Vlade, na čelu sa premijerom Vojislavom Koštunicom (DSS), upućuju na nekoliko kvalitativno novih pristupa. Jedna od najupadljivijih inovacija sadržana je u tome što se u pomenutim inicijativama razaznaje mnogo više konceptualnih sličnosti u implementiranju evropske logike i modela regionalizacije države, nego fundamentalnih razlika u određivanju karaktera decentralizacije i uloge autonomija u demokratskoj Srbiji.¹²⁶

Sve u svemu, upoređujući predložene modele, konstatovali smo kako je čitav jedan vek bio potreban da, u traganju za najfunkcionalnijim ustavno-političkim sistemom u Srbiji, najuticajnije demokratske političke stranke i naučna zajednica stanu na stanovište da je decentralizacija posredstvom

125 Ovaj tekst je deo jednog većeg teksta, koji će biti objavljen u časopisu Fakulteta političkih nauka u Beogradu, pod naslovom: "Autonomija Vojvodine i lokalna samouprava u novom Ustavu Srbije - pogled na ustavna rešenja u svetlu evropskih standarda".

126 Prvi model je, na poziv Predsednika Republike, januara 2005, izradila grupa eksperata, a drugi, iz februara 2005, jeste rezultat procena vladinih eksperata i zvaničnika da, takav kakav je, predstavlja ne samo kompromisnu verziju vladine koalicije, već i realno-moguću platformu za postizanje konsenzusa u Skupštini Srbije; Vidi o tome: J. Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Službeni glasnik, Beograd, PHILIA, Novi Sad, 2006, str. 459-475.

autonomnih pokrajina važna pretpostavka demokratizacije, ustavnog patriotizma i upravljačke efikasnosti države u pluralnom društvenom ambijentu, kakav je naš.

Pa, ako su stvari, najzad, krenule u valjanom smeru, a o tome je svedočila činjenica da smo ušli u fazu u kojoj ustavni projekti novog državnog poretka, po prvi put u modernoj istoriji Srbije, imaju više sličnosti nego nepremostivih razlika, u javnosti se, tokom 2005. i 2006. godine, sve češće postavljalo pitanje: Šta to, zapravo, sprečava partije, kao gospodare naše sadašnjosti i budućnosti, da saberu svoje i naše interese i dovrše posao uspostavljanja ustavnog, Norberto Bobio bi rekao, “dugotrajnog mirovnog ugovora”?!¹²⁷

Ubrzanim usvajanjem novog Ustava Srbije, novembra 2006. godine, parlamentarne stranke su, najzad, nakon pet godina odlaganja i žestokih konfrontacija, uspele da se slože oko teksta zajedničkog “mirovnog ugovora”. Nažalost, mnogo toga nas vodi ka zaključku da su “moneta za potkusurivanje” u postizanju konsenzusa, upravo bili neki ključni koncepti iz korpusa iniciranih rešenja vojvođanske autonomije, a to znači, ne samo onaj, kritički revalorizovan, bolji deo nasleđa tzv. socijalističke autonomije,¹²⁸ nego i neki ključni evropski principi i načini regionalizacije.

Da bi smo argumentovali izloženu hipotezu, upoređićemo, posredstvom 14 indikatora, ustavna rešenja sa prethodnim nacrtima Predsednika i Vlade Srbije, kao i sa ranije izloženim evropskim principima regionalizacije (Vidi Tabelu 1).

127 Vidi: N.Bobio, *Budućnost demokratije*, Filip Višnjić, Beograd, 1990, str. 140.

128 O tome: J. Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Službeni glasnik, Beograd, PHILIA, Novi Sad, 2006, str. 377-407.

Tabela 1. Komparacija ustavnih rešenja o autonomiji sa prethodnim nacrtima ustava srbije, kao i sa evropskim standardima

		Model Predsednika Srbije (2005)	Model Vlade Republike Srbije (2005)	Ustav Republike Srbije (2006)	Evropska praksa i standardi (Savet Evrope)
1.	Tip decentralizacije	Asimetrična decentralizacija	Asimetrična decentralizacija	Asimetrična decentralizacija	Isto; Asimetričnost
2.	Struktura državnog parlamenta	Jednodomna skupština od 250 poslanika, sa zakonski utvrđenom zastupljenosti poslanika iz AP i gradova u nacionalnom parlamentu	Jednodomna skupština od 250 poslanika, bez regulisanja zastupljenosti AP i gradova u Skupštini Srbije	Jednodomna skupština od 250 poslanika, bez regulisanja zastupljenosti AP i gradova u Parlamentu (Član 100).	U Italiji i Španiji parlament je dvodomani. U jednodomnim parlamentima Portugalijske, Finske i Danske izborni sistem omogućava predstavljanje autonomnih teritorijalnih zajednica.
3.	Jedinice sistema lokalne samouprave	Opštine i gradovi	Opštine, gradovi, grad Beograd	Opštine, gradovi, grad Beograd (Član 189).	Opštine, provincije, gradovi.
4.	Pokrajinska autonomija; osnivanje, ukidanje, spajanje	Autonomne pokrajine: Vojvodina i Kosovo i Metohija; Za osnivanje novih pokrajina važe principi fakultativnosti, postupnosti i većinske saglasnosti.	Autonomne pokrajine: Vojvodina i Kosovo i Metohija; Osnivanje novih pokrajina u postupku predviđenom za promenu Ustava.	Autonomne pokrajine: Vojvodina i Kosovo i Metohija; Osnivanje, ukidanje i spajanje AP po postupku za promenu Ustava; Predlog utvrđuju građani na referendumu (Član 182).	Tamo gde regionalne vlasti postoje, princip regionalne samouprave će biti priznat na podesan način od strane domaćeg zakonodavstva i/ili putem ustava.
5.	Teritorija autonomne pokrajine	Ne može biti promenjena bez referendumske saglasnosti građana pokrajine (opštine, grada)	Zavisi od volje većine u državnom parlamentu; Ukidanje, spajanje i osnivanje novih regiona, donošenjem organskog zakona kao u postupku za promenu Ustava	Određuje se zakonom; Ne može se menjati bez referendumske saglasnosti građana AP, u skladu sa zakonom (Član 182).	Granice regiona ne mogu biti menjane bez prethodnog konsultovanja regiona, što može da znači i referendumsko izjašnjenje građana u regionu.
6.	Nadležnosti autonomnih pokrajina	Izvorno zakonodavstvo; Prenete nadležnosti Republike; Širi delokrug izvornih ovlašćenja; Lakša procedura donošenja nadležnosti Republike	Izvorno zakonodavstvo; Prenete nadležnosti Republike; Restriktivniji pristup u enumeraciji izvornih nadležnosti pokrajina	Nema prava na donošenje zakona; AP u skladu sa zakonom uređuju pitanja u 19 naveđenih oblasti; Staraju se o ostvarenju ljudskih i manjinskih prava; Utvrđuju simbole AP; Upravlja imovinom AP (Član 183); Republika može zakonom poveriti pojedina pitanja iz svoje nadležnosti (Član 178).	Moć odlučivanja regionalnih vlasti može da uključuje pravo na donošenje zakona; U Italiji i Španiji regije i autonomne jedinice, u okviru svojih nadležnosti, donose zakone; Moguće je delegiranje nadležnosti; Regionalne vlasti se uključuju u donošenje odluka na državnom nivou, kada se dotiču njihove nadležnosti i suštinski interesi.
7.	Pretpostavka nadležnosti	U korist opštine	Nije eksplicitno određena; Kontekstualno - u korist Republike	Nije eksplicitno određena; Kontekstualno - u korist Republike	U korist opštine
8.	Vrsta autonomne vlasti	Zakonodavna; Izvršna; Čelnik Vlade predstavlja Pokrajinu	Zakonodavna; Izvršna; Čelnik Izvršnog veća predstavlja Pokrajinu	Nema zakonodavnu vlast; Donosi odluke i opšta akta (Član 185).	Zakonodavna; Izvršna; Delimično sudska (Španija)
9.	Najviši pravni akt autonomije	Osnovni zakon; Donosi većina u Skupštini AP; Kontrola od strane Ustavnog suda Srbije	Statut; Stupa na snagu tek nakon potvrde Skupštine Srbije organskim zakonom	Skupština AP donosi Statut, uz prethodnu saglasnost Narodne skupštine (Član 185).	Statut

10.	Organi autonomne pokrajine	Skupština; Vlada; Organi uprave i drugi organi i službe	Skupština; Izvršno veće; Organi uprave; Ombudsman	U skladu sa Ustavom i statutom, AP samostalno propisuju uređenje i nadležnosti svojih organa i javnih službi (Član 179).	Predstavnička skupština; Direktno izabrani članovi, ili, u kombinaciji sa izabranim predstavnicima lokalne samouprave; Izvršna tela; Organi uprave.
11.	Zaštita interesa Republike	Konkretnu kontrolu ustavnosti rada organa AP vrše re-dovni sudovi i Ustavni sud Srbije.	Vlada RS može pokrenuti pred Ustavnim sudom postupak za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti pokrajinskog zakona, pre stupanja na snagu; Može kontrolisati i sve druge opšte akte organa AP.	Vlada može pred Ustavnim sudom pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti odluke AP, pre njenog stupanja na snagu. U tom slučaju, Ustavni sud može, do donošenja svoje odluke, odložiti stupanje na snagu osporene odluke AP (Član 186).	Supervizija znači ispitivanje zakonitosti rada regionalnih vlasti; Kontrola delegiranih nadležnosti može da znači i proveru celishodnosti odluka; Administrativna kontrola ex post facto.
12.	Raspuštanje skupštine autonomne zajednice	Nije predviđeno	Vlada RS može predložiti Ustavnom sudu, ako se grubo krše Ustav ili zakon, ili ugrožava jedinstvo pravnog poretka odlukama Skupštine i Izvršnog veća AP	Nije predviđeno	Suspendovanje regionalne autonomije na određeno vreme (u Italiji); Sankcije, u principu, moraju biti utemeljene na zakonu, proporcionalno važnosti interesa koji se štite i moraju biti podložne sudskoj reviziji; Suspenzija i raspuštanje regionalnih tela samo u izuzetnim slučajevima.
13.	Finansijska autonomija	Jemči se pravo AP (opštine i grada) na imovinu i sopstvene izvorne prihode, kao i slobodno raspotaganje prihoda u okviru sopstvenih nadležnosti; Učešće u delu republičkih prihoda (poreza i taksa).	Izvorni prihodi utvrđeni organiskim zakonom; Učešće u delu republičkih prihoda (poreza i taksa)	AP ima izvorne prihode; Vrste i visinu izvornih prihoda određuje zakon; Zakonom se određuje učešće AP u delu prihoda Republike; Budžet APV iznosi najmanje 7% u odnosu na budžet Republike Srbije, s tim što se tri sedmine od budžeta APV koristi za finansiranje kapitalnih rashoda (Član 184).	Resursi srazmerni njihovim nadležnostima i odgovornostima, dovoljni da se nadležnosti efektivno sprovedu; Slobodno raspolaganje regionalnim porezima, u delom u državnim porezima i u državnim fondovima, bez uslovljavanja od strane države; Pristup tržištu kapitala.
14.	Zaštita pokrajinske autonomije	Jemči se pravo na zaštitu autonomije; Ustavni sud odlučuje o povredi Ustavom i zakonom utvrđenog položaja AP.	AP može da se žali Ustavnom sudu i da pokrene postupak ocenjivanja ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata Republike, kao i opšteg akta jedinice lokalne samouprave kojim se povređuje pravo na pokrajinsku autonomiju.	AP može da se žali Ustavnom sudu i da pokrene postupak ocenjivanja ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata Republike, kao i opšteg akta jedinice lokalne samouprave kojim se povređuje pravo na pokrajinsku autonomiju (Član 187).	Ustavno-zakonska garancija postojanja regiona; Autonomija može biti ukinuta u istoj proceduri kao i kod ustanovljavanja regiona; Pravo regiona na sudsku zaštitu.

Mozaik izloženih podataka daje nam šansu da uočimo osnovne razlike između inicijalnih modela i definitivnog teksta Ustava Republike Srbije. One se lako uočavaju upravo kod ključnih indikatora regionalne autonomnosti. Za razliku od izloženih nacрта, koji su nagoveštavali pozitivne pomake i mogućnost da zaključimo kako se aktuelne političke elite, najzad, kompetentno i odgovorno suočavaju sa pitanjima demokratske podele i ravnoteže moći, odolevajući iskušenjima vlastodržačkih poriva za maksimizacijom moći u centru države (O tome: Komšić, 2006: 473-474), novi Ustav Srbije potvrđuje da “dečije bolesti” nedozrele države i nekonsolidovane demokratije još nisu “preležane”. Još su u igri etnocentrična uverenja političkih elita, kao i “računice vlasti”, koje se nisu potpuno odrekle “monopolne rente” ili “ekstraprofita” od eksploatacije zabluda, manipulacija i strahova od pokrajinskih autonomija. To, dakako, govori i o nespremnosti kulturnih elita, kao i najuticajnih krugova u tzv. naučnoj zajednici metropole da se suoče sa činjenicom da pokrajinski zakoni ne moraju značiti ustavnu “brešu za separatizam”, već da, kako je to skoro pre jednog veka Slobodan Jovanović upozoravao, “sve zavisi od toga, kakav je njihov odnos prema državnim zakonima” (Jovanović, 1990: 362).

Dakle, u samom središtu pitanja autonomije(a) - u sferi definisanja pokrajinskih nadležnosti i vrsta autonomne vlasti - prepoznajemo ustavom potvrđen kontinuitet sa doskorašnjom, mилошевиćeovskom logikom “jedinstva države”. Pokazalo se, tako, da kratkotrajna saglasnost DS i DSS, odnosno ustavnih modela predsednika države i vlade o usaglašavanju sa evropskim standardima regionalne države, nije bila odlučujuća u trenutku donošenju novog ustava. Možda, pak, nije bila iskrena ni u fazama koje su prethodile momentu definitivnog uobličavanja ustavnog teksta? No, to sad i nije relevantna tema za našu analizu.

Za odgovor na pitanje pro-evropskih kapaciteta Vojvodine i ustavno-političkih mogućnosti da se oni revitalizuju i uvećaju, najvažnija je činjenica da su *vojvođanskoj autonomiji uskraćene mogućnosti da, u skladu sa objektivnim potrebama pokrajine i čitave republike, kao i u skladu sa evropskim iskustvima i merilima regionalizacije, ima pravo na sopstveno zakonodavstvo u sferi ustavom garantovanih, izvornih nadležnosti*. Na tragu takvog poimanja fasadne autonomije, kao neke vrste permanentno nadzirane administrativne samouprave, ne iznenađuje ni činjenica da stvarna priroda autonomije - a to znači, ne samo sadržaj prava da se ne bude pod svekolikom kontrolom “centra”, već i relevantan radijus odgovornosti, potencijal samoinicijativnosti pokrajinskih političkih aktera i institucija, zatim, mogućnost uključivanja u procedure donošenja republičkih zakona, kao i pretpostavku efektivne bliskosti u interakciji sa građanima - *zavisi pre svega od promerljive volje većine u državnom parlamentu*. Odredba Člana 183. (“Autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti...”) pružiće mogućnost pedantnijem čitaocu da sabere navedeno i utvrdi kako se ustavno garantovani obim pokrajinskih kompetencija načelno

proteže na 19 posebnih oblasti. Ali, za svakog, u pravničkom smislu, iole obrazovanijeg čitaoca, neuporedivo važnija će biti činjenica da *sadržaj autonomnosti predstavlja potpuno zavisnu varijablu svemoćnog republičkog zakonodavstva.*

Takav stepen *heteronomnosti* nije, dakle, na tragu najbolje liberalno-demokratske misaone tradicije, a nije ni na tragu evropskih principa i prakse regionalizacije. Kad je reč o prvom (teorijskom) aspektu stvari, navešćemo jednu, skoro dva veka staru Konstanovu (*Benjamin Constant*) opasku da centralne vlasti, ako se uvuku u interese lokalnih zajednica, prekoračuju svoja ovlašćenja, odnosno granice legitimne jurisdikcije.¹²⁹ A, kad su posredi evropska iskustva, podsetićemo da je, recimo, sistem španskih autonomija, u sferi ustavom definisanih materijalnih nadležnosti autonomne zajednice, ravan federalističkim rešenjima potpune zakonodavne i upravne autonomije organa zajednice, sa postojanjem Visokog suda za sporove u kojima se primenjuje isključivo pravo te zajednice. Tu su i niz drugih rešenja uključenosti regija u odlučivanje na nacionalnom (državnom nivou); u arhitektoniku centralnih institucija; u sadržaje izbornih zakona itd (O tome: Komšić, 2006: 319-323). Sve to se ni ne naslućuje u tekstu Ustava Srbije.

I u poređenju sa vrlo elastičnim, helsinško-budimpeštanskim formulacijama pojmova i principa regionalizacije (2002-2005), odnosno u svetlu takve definicije regionalne samouprave (koja "... označava legalne nadležnosti i mandate regionalnih vlasti da, u okvirima ustava i zakona, regulišu i upravljaju podelom javnih poslova u okviru sopstvenih odgovornosti i u interesu regionalne populacije, saglasno sa principom subsidiarnosti"), lice našeg ustavnog pristupa autonomiji dobija još "mrzovoljniju grimasu", očitio nenaklonjenu principu subsidiarnosti - koji, pored ostalog, nalaže da sve što je moguće dobro uraditi na nižem nivou vlasti, ne treba uključivati u sferu nadležnosti više vladavinske instance.

Najzad, kad je reč o pravničkim standardima evropskih demokratija, mišljenje najkompetentnijeg stručnog tela Saveta Evrope (Evropske komisije za demokratiju posredstvom prava - tzv. Venecijanske komisije) počiva na oceni da deo posvećen teritorijalnoj organizaciji vlasti "nije najkoherentniji". "S jedne strane, tu su darežljive odredbe o principima, uključujući prava na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, kao i suštinsku autonomiju autonomnih pokrajina. S druge strane, ovi pojmovi nisu ispunjeni suštinom. Ustavno regulisanje podele nadležnosti između države, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave je dosta komplikovano i ostav-

129 „Očigledno je da ceo narod ili njegovi predstavnici imaju legitimnu jurisdikciju samo nad interesima ove poslednje vrste (opštim interesima naroda - prim. J. K.); i da ako se uvuku u interese okruga, komune ili pojedinca oni prekoračuju svoja ovlašćenja. Isto bi bilo i sa okrugom koji bi se uvukao u posebne interese komune ili komune koja bi atakovala na strogo lični interes svojih članova“; B. Konstan, *Principi politike i drugi spisi*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2000, str. 99 (kurziv J. K.).

lja dosta prostora za tumačenje i bliže uređivanje posredstvom pravnih normi nižeg ranga” (Kurziv J. K.).¹³⁰

Slična ocena se proteže i na odredbe onih članova Ustava, kojima se jemči finansijska autonomija. Pitanje “... da li pokrajine imaju pravo opor ezivanja ili ne, ostavlja se otvorenim. Ustav, takođe, prenosi na nivo zakona bliže određivanje vrste i visine državnih subvencija koje pripadaju autonomnim pokrajinama”. Najzad, za već spomenutu odredbu Člana 184., kojom se precizira da budžet AP Vojvodine iznosi najmanje 7% u odnosu na budžet Republike Srbije, te da se 3/7 budžeta APV koristi za finansiranje kapitalnih rashoda, Venecijanska komisija kaže kako sve to deluje “prilično čudno”.¹³¹

Kako bilo, o osobenostima naših ustavnih rešenja razdeobe moći i nadležnosti između države i nižih teritorijalnih jedinica vlasti, moguće je govoriti i na način kako su to učinili kompetentni članovi Venecijanske komisije. Kako će se konkretnije iskazati političari u Srbiji, ostaje da se vidi, kad se suočimo sa predstojećim zakonskim rešenjima i odgovorima na brojna otvorena pitanja.¹³² A, na pitanje: koliko će sve navedeno omogućiti Vojvodini da očuva i unapredi najprestižniji deo svog društvenog bića - a reč je o Vojvodini kao evropskom projektu i vojvođanskim kapacitetima i iskustvima, kao valjanog “meri stvari” za evropske integracije Srbije - možda je najrealnije odgovoriti ocenom o izvesnim, još nepotrošenim šansama očuvanja kakvog-takvog subjektiviteta i evropskog identiteta Vojvodine.

Za primetnije unapređenje pomenutih kapaciteta, po meri evropskih standarda (SE i EU), biće neophodne nove ustavno-pravne reforme, a to znači mnogo više volje, odgovornog političkog posla i opipljivih rezultata, kako bi se iza fasade mogli raspoznati i cilju primereni sadržaji autonomije. Ove ocene, u dobroj meri mogu da važe i za pitanja lokalne samouprave. Ipak, za neka nova rešenja moglo bi da se kaže da nas približavaju evropskim standardima.

3.4.2 Lokalna samouprava - koliko bliže evropskim standardima?

U kontekstu prethodno pomenutih zadataka savremenog momenta u razvoju demokratskih sistema i vertikalne organizacije vlasti, koji se svode na uspostavljanje *funkcionalne ravnoteže* između nadležnosti centralne države, s jedne strane, i lokalnih i regionalnih autonomija, s druge strane, već smo uputili na prvi dokument koji je u Evropi, na principijelnom nivou,

¹³⁰ *Opinion on the Constitution of Serbia* (No. 405/2006); European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Adopted by the Commission at its 70-th plenary session (Venice, 17-18 March 2007)

¹³¹ Isto

¹³² Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije obavezao je budući saziv Narodne skupštine da do 31. decembra 2007. godine raspiše izbore u jedinicama lokalne samouprave i u AP Vojvodini. Uslov za raspisivanje izbora za lokalne i pokrajinske organe vlasti i samouprave jeste donošenje zakona kojima se uređuju *teritorijalna organizacija* Republike Srbije, *lokalna samouprava*, *lokalni izbori* i *položaj glavnog grada*.

vrlo uspešno rešio neke od tih zadataka. To je **Evropska povelja o lokalnoj samoupravi**.¹³³ Usvojena je u Savetu Evrope, oktobra 1985. godine i do sada je ratifikovana u svim zemljama članicama SE, osim Srbije.

Zemlje članice Saveta Evrope pošle su od činjenice da je najneposrednije ostvarivanje demokratskog prava građana da učestvuju u vođenju javnih poslova moguće, pre svega, na lokalnom nivou, kao i od uverenja da "... samo lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima mogu da obezbede upravu koja će biti efikasna i bliska građanima". To, zapravo, znači da "Evropa zasnovana na načelima demokratije i decentralizacije vlasti" zahteva ustavno-zakonsko garantovanje postojanja lokalnih vlasti sa visokim stepenom autonomije i odgovornosti. U tom smislu, saglasno principu subsidiarnosti, odredba Člana 4. Povelje kaže: *Javni poslovi će se, po pravilu, vršiti pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast, vodiće se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtevima efikasnosti i ekonomičnosti* (Tačka 3). Takođe, "prava poverena lokalnim vlastima će, po pravilu, biti puna i isključiva. Ona ne smeju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge - centralne ili regionalne vlasti osim u slučajevima predviđenim zakonom" (Tačka 4).

Osnovni oblici institucionalnog obezbeđenja demokratije u lokalnoj zajednici, prema Povelji, treba da budu: saveti ili skupštine, koje čine članovi izabrani na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, na bazi neposrednog, opšteg, za sve jednakog biračkog prava. Pritom, lokalne skupštine mogu da formiraju njima odgovorne izvršne organe. No, skupština i izvršni organi nemaju pravo da derogiraju zborove građana, referendum ili bilo koji drugi oblik neposredne participacije građana u odlučivanju koji je predviđen lokalnim statutom (Član 3.).

Budući da je raspolaganje adekvatnim putevima, načinima i resursima bitna pretpostavka odgovornosti, efikasnosti i ekonomičnosti lokalne autonomije, Povelja garantuje pravo na "odgovarajuće sopstvene izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlašćenja". Uz to, precizira se da će "izvori finansiranja lokalnih vlasti... biti primereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav ili zakon" (Član 9, Tačka 1 i 2). Odredbom narednog člana utvrđuje se pravo lokalnih vlasti na udruživanje, kako unutar nacionalne države, tako i u međunarodnim razmerama. U tom smislu, pod uslovima propisanim zakonom, lokalne vlasti imaju pravo da sarađuju sa odgovarajućim vlastima drugih zemalja (Član 10, Tačka 3).

Izvesna refleksija "duha" Evropske povelje može se raspoznati u tekstu **Zakona o lokalnoj samoupravi u Srbiji**. Njegovo donošenje (februara 2000-te) bilo je, pored ostalog, obrazloženo i težnjom za doslednim ostvarenjem DOS-ovih obećanja iz leta 2000. godine.

Podsetićemo, u *Programu Demokratske opozicije Srbije za demokratsku Srbiju*, za prvih 100 dana nove vlade, zapisano je pod tačkom 9:

133 *European Charter of Local Self-Government*, Council of Europe Convention No. 122, 15 October 1985.

“Posebnom rezolucijom zahtevaće se od Narodne skupštine Republike Srbije donošenje novog zakona o lokalnoj samoupravi. Ovim zakonom će biti sprovedena naglašena decentralizacija vlasti. Biće sasvim precizno razgraničene nadležnosti republike i njenih organa od samoupravnih prava lokalnih zajednica i njihovih organa. Poslovi lokalnih zajednica biće obavljani potpuno autonomno u odnosu na organe državnih vlasti, u skladu sa Ustavom, što podrazumeva pravo nadležnih državnih organa na kontrolu njihove ustavnosti i zakonitosti. Novim zakonom biće uveden višetipski model opština, prema kojem će veliki industrijski i kulturni centri imati širi stepen lokalne samouprave i obavljati širok krug poslova državnih organa, koje će im republika preneti zakonom. To se posebno odnosi na Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac i Prištinu. Novim zakonom biće garantovani stabilni izvori prihoda lokalnih zajednica, uz naglašeni stepen autonomije u njihovom ubiranjima i raspolaganju” (kurziv J. K.).

Na pitanje: Da li su obećanja ispunjena i koje su ključne inovacije ponuđene u Predlogu zakona 2002, odgovorili smo, u jednom ranijem tekstu, na sledeći način:

Sa novim zakonom (februar 2002) počela su da se ispunjavaju predizborna obećanja DOS-a. U tom smislu, ključne novine u Predlogu zakona o lokalnoj samoupravi bile su: 1/ preciznije razgraničenje nadležnosti lokalnih i republičkih organa vlasti u funkciji efikasnijeg obezbeđenja i prava i odgovornosti lokalne samouprave; 2/ proširenje opštinskih i gradskih nadležnosti u oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne i dečije zaštite i kulture; 3/ ukidanje izvršnih odbora i uvođenje nove institucije za obavljanje izvršne funkcije - predsednika opštine (gradonačelnika) koji se bira na neposrednim izborima i rukovodi opštinskom upravom; 4/ poboljšanje izvora finansiranja opština i gradova; 5/ lokalna policija; 6/ glavni arhitekta opštine; 7/ opštinski menadžer; 8/ savet za međunacionalne odnose; 9/ regulacija odnosa međusobne saradnje organa lokalne samouprave, organa republike i organa teritorijalne autonomije; 10/ preciznije definisanje instrumenata i procedura zaštite lokalne samouprave, uključujući mogućnost ustanovljenja lokalnog građanskog pravobranioca (ombudsmana), kao i saveta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave i slično (Komšić, 2002: 130-131).

S druge strane, na pitanje: O čemu je bilo najviše sporova u javnoj i skupštinskoj raspravi o predlogu Zakona o lokalnoj samoupravi i gde su napravljeni kompromisi, moglo se odgovoriti ovako:

Predstavnici bivše vlasti, danas u ulozi opozicije u parlamentu (SPS i SRS) nisu glasali za Vladin predlog zakona sa argumentacijom da je reč o “koraku unazad” u odnosu na dotadašnji zakon. Ne osporavajući neosporne pomake ka demokratizaciji i decentralizaciji, poslanici iz redova DSS upozorili su na slabljenje pozicije skupštine opštine i uvođenje neke vrste predsedničkog sistema na lokalnom nivou. Zato su amandmanski predložili uvođenje opštinskog veća kao trećeg organa jedinice lokalne samouprave - pored skupštine opštine i predsednika opštine. Takav kompromis je i izglasan u parlamentu.

Takođe, prihvaćeni su predlozi da se pitanje lokalne policije reši drugim zakonom, koji će celovito regulisati prava, obaveze i organizaciju policije u republici. Dosta razlika i nedoumica izazvao je predlog koji dopušta mogućnost ustanovljavanja opštinskog menadžera. Uz to, *faktičko zadržavanje oduzete opštinske svojine u rukama centralnih organa vlasti* izazvalo je brojne i razložne kritike u javnosti, kao i na skupštinskom zasedanju.

Zakon, dakle, počinje od *prava građana na lokalnu samoupravu* koje se ostvaruje neposredno i preko slobodno izabраниh predstavnika, upravljanjem javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo (Čl. 1.). Evropski standard *lokalne autonomije*, u smislu punih i isključivih prava lokalnih vlasti u okviru prava koja su im poverena, obezbeđen je preciznom zakonskom definicijom *izvornog delokruga* jedinica lokalne samouprave (Čl. 3. i Čl. 18.); odredbom da u vršenju izvornih poslova jedinica lokalne samouprave može biti ograničena samo u slučajevima i pod uslovima utvrđenim zakonom, u skladu s Ustavom (Čl. 4. st. 2.), kao i garancijom *finansijske autonomije* lokalne politike (Čl. 5. i Čl. 77-97.).

U poglavlju II (Jedinice lokalne samouprave) regulisano je osnivanje opština i gradova, njihov pravni status, izvorni i povereni delokruzi poslova, organi i način funkcionisanja (Čl. 14-64.). Odredbom Člana 24. propisano je da se položaj grada Beograda uređuje posebnim zakonom.

A, kad je reč o *organima lokalne vlasti*, zakon određuje formiranje i delokrug poslova skupštine opštine, predsednika opštine i opštinsko veće. *Skupština opštine* je predstavnički organ koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti, utvrđene ustavom, zakonom i statutom. Članovi skupštine su odbornici koje biraju građani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom i statutom opštine (Čl. 26.). Izvršnu funkciju vrši *predsednik opštine* (Čl. 40-42.), a *opštinsko veće* je organ koji usklađuje ostvarivanje funkcija predsednika opštine i skupštine opštine i vrši kontrolno-nadzornu funkciju nad radom opštinske uprave (Čl. 43. i Čl. 60.).

Prema zakonu, građani ostvaruju *neposredno učešće* u ostvarivanju lokalne samouprave putem građanske inicijative, zбора građana i referenduma (Čl. 66-69.).

Područje koje nije shematizovano i obavezujuće propisano u zakonu jeste *mesna samouprava*. Za razliku od nekada obaveznih i osnovnih teritorijalnih samoupravnih zajednica, *mesne zajednice* su od početka devedesetih godina prošlog veka svedene na fakultativnu kategoriju. U tom smislu, respektujući vrlo različite okolnosti, potrebe i interese, zakon samo daje mogućnosti da se u selima (za jedno, dva ili više sela) organizuju mesne zajednice i drugi oblici mesne samouprave. Mesne zajednice i drugi oblici mesne samouprave mogu se obrazovati i u gradskim naseljima – kvartu, četvrti, reonu i slično (Čl. 70.). Zakonom se, takođe, reguliše pravo skupštine jedinice lokalne samouprave o formiranju i ukidanju mesnih zajednica, zatim, utvrđuju načini i izvori finansiranja, garantuje im se svojstvo pravnog

lica i dozvoljava mogućnost da skupština jedinice lokalne samouprave poveri mesnim zajednicama i drugim oblicima mesne samouprave vršenje određenih poslova iz izvornog delokruga lokalne samouprave, uključujući i obezbeđenje za to potrebnih sredstava (Čl. 71-75.).

S obzirom da, pored demokratičnosti, drugu osnovnu funkciju lokalnih vlasti predstavljaju njihova upravna efikasnost i pravno-organizaciona usaglašenost sa nadležnostima i funkcijama pokrajinskih i državnih vlasti, *odnosi organa lokalne samouprave sa organima republike i teritorijalne autonomije* regulisani su posebnim poglavljem u zakonu (Čl. 105-114.).

Najzad, za puno ostvarenje njene demokratske funkcije značajna je i *pravna zaštita* lokalne samouprave – pred ustavnim i upravnim sudom (Čl. 8. i Čl. 122-125.).

Prema još važećem *Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi* (1991, '92. i '94.), u Srbiji postoji 169 opština (uključujući i opštine sa teritorije Autonomske Pokrajine Kosova i Metohije), četiri grada (Kragujevac, Niš, Novi Sad, Priština) i Grad Beograd. Pri tome, teritoriju AP Vojvodine čine teritorije 45 opština, a teritoriju AP Kosova i Metohije – 30 opština. Izmenama i dopunama pomenutog zakona (iz 1992) *grad* je, kao novouvedena teritorijalna instanca, dobio poslove koji su, s jedne strane, preneseni od opština a, s druge strane, obavlja neke poslove prenesene sa nivoa Republike. Isti status (neoriginernih nadležnosti grada) ostaje i prema rešenjima novog Zakona o lokalnoj samoupravi, iz februara 2002. (Čl. 22.).

Inače, prosečna opština kod nas danas ima oko 50.000 stanovnika što je čini najvećom u Evropi. U toj činjenici je i razlog zalaganja za reformu teritorijalne organizacije države, sa povećanjem broja opština i smanjenjem prosečnog broja populacije u njima. Recimo, Miodrag Jovičić je, svojevremeno, predlagao uvođenje 420 opština u Srbiji, ne računajući grad Beograd, sa prosečnim brojem stanovnika oko 20.000. A, kad je reč o dilemi: jednoobrazan ili višeobrazan sistem lokalne samouprave u Srbiji, kao regionalizovanoj državi, ovaj autor misli da bi, uz izuzetak Beograda, sve opštine trebalo da imaju istovetan status - u istom odnosu prema regionu i prema centralnim, državnim organima (Jovičić, 1996: 74, 106-116).

S obzirom da je u Srbiji broj naseljenih mesta po opštinama veoma različit i kreće se, naprimer, od tri (Opština Lapovo) do 153 naseljena mesta (Opština Leskovac), zatim, da postoji čak 11 opština sa površinom većom od 1.000 kvadratnih kilometara i još 10 opština čija površina prelazi 800 kvadratnih kilometara (na taj način 11% opština zauzima čak 25% površine čitave Republike), i drugi ugledni autori se danas zalažu za smanjenje veličine opština (površine i prosečne populacije). Međutim, za razliku od Jovičićevih ideja o zadržavanju monotipske organizacije opština, sreću se predlozi o njenom napuštanju i utvrđivanju posebnog statusa gradskih opština (Lidija Basta i ost., 1997: 34-35).

Za sada, i prema *Zakonu o lokalnoj samoupravi* (2002), ostaju na snazi monotipska rešenja u organizaciji opštinske i gradske vlasti. Prelaznim i završnim odredbama predviđeno je da se karakter autonomije glavnog grada, te nadležnosti i organizovanje jedinica lokalne samouprave u gradu Beogradu regulišu posebnim zakonom, u roku od šest meseci od stupanja na snagu Zakona o lokalnoj samoupravi (Čl. 131., st. 1.).

Imajući u vidu sve izložene informacije i ocene o karakteru aktuelno važećih zakonskih rešenja lokalne autonomije, konačno, sledi pitanje: Šta je doneo novo novi *Ustav Srbije* i da li je smanjena količina nedorečenosti i dilema?

Reakcije pravnih eksperata i lokalnih političara su različite. Kreću se od ocena da su načinjeni pozitivni pomaci, bez obzira na evidentnu "uzdržanost u načinu definisanja teritorijalnog uređenja i ovlašćenja lokalne samouprave" (O tome: Todorčić, 2007: 26-30), do vrlo kritičkih ocena da "u celini status lokalne samouprave kod nas nije dobar", kao i da "velika centralizacija ne donosi dobro".¹³⁴ Kako bilo, pažnju ćemo posvetiti inovacijama u odnosu na stari tekst ustava.

U novom ustavu, u sedmom delu, posvećenom teritorijalnom uređenju, nailazimo na karakteristično određenje *razgraničenja nadležnosti*. Verovatno imajući na umu princip subsidiarnosti, ključni kriterijum koji ustavotvorac uzima jeste *svrsishodnost*, odnosno "nadležnost... u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar jedinice lokalne samouprave...". A, o tome šta je svrsishodno, te koja su pitanja republičkog, pokrajinskog i lokalnog značaja, autoritativnu reč daje zakon. (Čl. 176).

Jedinice lokalne samouprave su i prema starom i prema novom tekstu ustava: opštine, gradovi i grad Beograd. Odredbom Člana 117. starog ustava (1990) *opštine* su bile predviđene kao osnovne jedinice lokalne samouprave. Istom odredbom bilo je dozvoljeno da se zakonom pojedina opština može utvrditi kao *grad* na čijoj teritoriji se obrazuju dve ili više gradskih opština. Pri tome, statutom grada se određuje koje poslove opštine vrši grad, a koje gradska opština. Takođe, posebnim članom su regulisani status i zakonske mogućnosti definisanja nadležnosti *grada Beograda* (Čl. 118.). Ustavom Srbije, iz 2006. godine, situacija se menja tako što se odredbom Člana 189. pravi jasna razlika između opština i gradova.

Takođe, u odnosu na odredbu Člana 114. Ustava Srbije iz 1990, kojom se samo kaže kako "za obavljanje Ustavom i zakonom utvrđenih poslova, opštini pripadaju prihodi utvrđeni zakonom", relevantnu novinu nalazimo na onom mestu u tekstu novog ustava gde se izričito pominje finansiranje poslova jedinice lokalne samouprave "... iz izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave" (kurziv J. K.), kao i iz republičkog i pokrajinskog budžeta (Član 188).

134 Vidi intervju sa Željkom Ožegovićem, predsednikom Stalne konferencije gradova i opština Srbije, *Danas*, Beograd, 28-29 april

I kad je reč o *nadležnostima opštine*, uočavamo novine. Pored ostalog, opština se sada stara o “zaštiti, unapređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta”; kao i o “ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava, kao i o javnom informisanju u opštini” (Član 190). U odredbi istog člana, nalazi se i jedan vrlo značajan stav kojim se, najzad, opštinama vraća njihova imovina, oduzeta od strane države, devedestih godina prošlog veka. U tom smislu, navodi se kako “opština *samostalno upravlja opštinskom imovinom*, u skladu sa zakonom”. Ipak, i pored evidentnog pomaka, pravnici upozoravaju da je ustavotvorac “propustio priliku da definitivno usaglasi naš pravni poredak sa Preporukom br. 104 Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope po kojoj se precizno savetuje da ustavno utvrdi puno pravo svojine lokalne samouprave”.

Privodeći kraju ovu kratku analizu novih ustavnih rešenja lokalne samouprave, navešćemo od autora prethodne ocene još jedan zaključak, opštijeg karaktera: “Čini se da pitanje decentralizacije, koje je jedno od glavnih razloga strukturnih nedostataka Srbije, nije adekvatno razmatrano prilikom usaglašavanja teksta Ustava kao i da je posledica toga izabrano neutralno rešenje koje će dozvoliti kasnije zakonsko popunjavanje praznina” (Todorčić, 2007: 27-29).

Na tom tragu, indikativne su i sledeće izjave čelnika nacionalne asocijacije jedinica lokalne samouprave u Srbiji: “propuštena je prilika da se novim ustavom postavi osnova za regionalizaciju Srbije”; “za bolje funkcionisanje lokalnih vlasti mora se napustiti proporcionalni izborni sistem i uvesti većinski ili, eventualno, kombinovani sistem izbora za odbornike, koji ne bi bili puke marionete partijskih rukovodstava”; “novim zakonom o teritorijalnoj organizaciji Srbije nužno je naći moduse za ravnomerniji razvoj gradova”.¹³⁵

Sve u svemu, sažimajući navedeno, zaključićemo da su lokalna sloboda i autonomija u aktuelnom ustavnom okviru Srbije vrlo ranjive. Njihova priroda i domašaji prevashodno zavise od, u principu, vrlo promentljivih raspoloženja većine u Parlamentu Srbije. Ipak, ima razloga i za zadovoljstvo. Više nego decenijska vladavina bez lokalne samouprave u Srbiji konačno je prekinuta. Zakonom o lokalnoj samoupravi (iz 2002) i, potom, Ustavom iz 2006, *otvoren je proces*, čiji dostižni ciljevi jesu stabilizacija i razvoj lokalne demokratije, po meri građana i principijelnih pozicija *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi*.

4. Literatura

1. Basta, Lidija i ost., 1997. *Ustavne pretpostavke za demokratsku Srbiju*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
2. Bobio, Norberto. 1990. *Budućnost demokratije*, Beograd: Filip Višnjić.
3. Flajner, Tomas. 1996. *Ljudska prava i ljudsko dostojanstvo*, Beograd - Valjevo: Gutenbergova galaksija.
4. Fukuyama, Francis. 2005. *Do we really know how to promote democracy?*, New York Democracy Forum, Foreign Policy Association, www.fpa.org , May, 2005.
5. Gidens, Entoni. 2003. *Sociologija*, Beograd: Ekonomski fakultet.
6. Hague, Rod, Harrop, Martin, Breslin, Shaun. 2001. *Komparativna vladavina i politika*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
7. Hejvud, Endru. 2004. *Politika*, Beograd: CLIO.
8. Jovanović, Slobodan. 1990. *O državi*, Sabrana dela, Tom 8, Beograd: BIGZ.
9. Jovičić, Miodrag. 1996. *Regionalna država*, Beograd: Vajat.
10. Komšić, Jovan. 2000. *Teorije o političkim sistemima - demokratija i autoritarizam*, Beograd: Institut društvenih nauka.
11. Komšić, Jovan. 2002. *Uvod u demokratiju i lokalnu samoupravu*, Novi Sad: Centar za regionalizam.
12. Komšić, Jovan. 2006. *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Beograd- Novi Sad: Službeni glasnik, PHILIA.
13. Konstan, Benžamen. 2000. *Principi politike i drugi spisi*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
14. Lijphart (Lajphart), Arend. 2003. *Modeli demokratije*, Podgorica: CID. Beograd: Službeni list SCG.
15. Sartori, Đovani. 2003. *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd: Filip Višnjić.
16. Todorić, Vladimir. 2007. „Ustavni okvir za decentralizaciju - pretpostavke i mogućnosti“, U Zborniku: D. Milenković, D. Damjanović Eds., *U susret novom statusu gradova u Srbiji*, Beograd: PALGO Center.
17. Vajdenfeld V., Vesels V., *Evropa od A do Š*, Beograd: Konrad Adenauer-Stiftung.
18. Volcer, Majkl. 2000. *Područja pravde*, Beograd: Filip Višnjić.

