
ПОЈАМ И ВРСТЕ РЕГИОНА, РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ И РЕГИОНАЛНИХ ДРЖАВА*

УДК 342.25(497.11)

342.25(100)

<https://doi.org/10.22182/ajp.1822022.2>

Прегледни рад

*Рајко Петровић**

Институт за европске студије

Сажетак

Предмет истраживања представља анализа три сродна, али различита теоријска појма – региона, регионализације и регионалне државе, с обзиром да се у практичној, па чак и научној употреби, они неретко погрешно употребљавају или чак поистовећују. Циљ истраживања је, дакле, не само објашњење садржајних и суштинских разлика између њих, већ и раслојавање истих у различите подврсте, указујући на то да су и регион и регионализација и регионална држава вишезначне одреднице. Резултати истраживања показују да постоје различите класификације и тачке гледишта везане за ове теоријске појмове, посебно када је реч о моделу регионалне државе, односно његовој природи и примерима исте у пракси. Закључно, истичемо да у последњих десетак година српској политикологији и правним наукама недостају научне

* Рад настао на основу теоријског дела докторске дисертације аутора под називом „Улога историјско-политичког модела регионализације Шпаније у сузбијању сецесионизма у Каталонији и Баскији“ одбрањеног на Факултету политичких наука Универзитета у Београду дана 15.10.2021.

** rajko.petrovic@ies.rs

монографије и чланци посвећени овој тематици, а што је у раскораку са објективним потребама наше науке с обзиром на њихов практични значај у Србији у условима израженог неравномерног регионалног развоја. У истраживању смо се користили методом анализе садржаја, компаративном методом и методом студије случаја.

Кључне речи: регион, регионализација, регионална држава, Шпанија, Италија, Србија.

УВОД

У оквиру теорије о регионализацији важно је направити јасну разлику између неколико суштинских појмова – региона, регионализма, регионализације и регионалне државе. Премда се они често преплићу и добрим делом садржински поклапају, потребно је указати на њихове специфичности, јер сваки од њих има себи својствено значење и место у теорији. То је посебно важно у земљама попут Србије са израженим неравномерним регионалним развојем, те природном потребом да теоријски и практички приступе проналажењу модалитета за решавање проблема изазваних истим.

Иако је регион у средишту свих горе поменутих појмова, погрешно је те појмове поистовећивати. Регион је само, најкраће речено, јасно омеђена територија по основу неких критеријума (економских, политичких, историјских, географских или, пак, свих заједно) која је предмет регионализације. Регионализацију треба схватити као процес, поново разнолик по свом садржају и природи, путем ког региони добијају одређени степен самоуправе у вршењу одређених послова. Природу и карактер регионализације одређује регионализам, као идеологија, односно скуп идеја које одређене политичке и друштвене снаге желе да спроведу на простору неког/неких региона кроз регионализацију. Најпосле, регионална држава је нешто сасвим другачије, јер иако се састоји од региона као саставних јединица, њу пре свега треба посматрати као различит облик вертикалне организације (поделе) власти који стоји између два крајња облика – унитарне и федералне државе.

РЕГИОН: ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ

Не постоји јединствена и општеприхваћена дефиниција региона, како у теорији тако и у различитим званичним документима. Сама реч регион је латинског порекла, где је латинска реч *regio* означавала неку област, подручје или територију веће површине (Stančetić 2009, 9). Постоји шире и уже схватање региона. Шире схватање региона је неинституционалног карактера, по коме је регион простор који је од осталог простора омеђен неким својствима. Тако регион може бити простор који се разликује по својим географским, демографским, историјским, културним или језичким карактеристикама. Овакво одређење региона нема нужно везе са политичким уређењем дате државе или са њеним системом власти. Уже схватање региона подразумева да је регион простор који је омеђен на основу неких специфичности и који је, као такав, признат као политички елемент у оквиру дате државе и ужива јасно утврђен статус у закону или уставу (Stančetić 2009, 10). Оно прави разлику између две врсте региона: административно-статистичког и политичког региона. Док административно-статистички регион не представља ниво власти и створен је само ради лакшег вођења политике или због прикупљања статистичких података (као што је случај са француским регионима), политички регион има демократски изабране органе власти. То значи да он поседује извесни степен аутономије, са сопственим системом власти и управе, те као такав представља средњи ниво управљања (Stančetić 2009, 10–11). О политичком региону у правом смислу речи можемо говорити тек када је неки регион експлицитно дефинисан као територија која има правни субјективитет, када има прецизно дефинисане надлежности, када грађани на изборима могу да непосредно бирају органе регионалне власти и када те регионалне власти располажу сопственим, регионалним буџетом (Stančetić 2012, 288).

Ваља истаћи да регион не мора нужно обухватати део територије унутар само једне државе. Он се може простирати на простору који формално-правно припада двама државама или чак више њих, али који је повезан различитим географским, историјским, националним или културним везама (Maldini 2014, 129). Тако се, примера ради, каталонски и баскијски регион, посматрано у културно-историјском и језичком смислу, протежу не само на

територији Шпаније, где су признати као политички региони, већ и на територију Француске.

По мишљењу Снежане Ђорђевић „регион је највећи ниво власти који се укључује у мрежу нивоа локалних власти и обухвата територије које су економско-географски сродне, историјски специфичне и природно упућене једне на друге“ (Ђорђевић 2012b, 88). Она наводи да, посматрано кроз НУТС класификацију, регион спада у НУТС 2 категорију, те да, с обзиром на различите традиције од земље до земље, може имати различите називе – лендер (*lander*) у Аустрији и Немачкој, кантон (*canton*) у Швајцарској, војводство у Пољској, као и сам назив регион (*region*) у Шпанији, Италији и Француској (Ђорђевић 2012b, 89). Региони могу имати различите надлежности, попут подстицања економског развоја, регионалног саобраћаја, просторног планирања, здравствене заштите, образовања, културе и сл. Опсег тих надлежности може се кретати од мањег (попут француских региона, Велса и Северне Ирске) до добро развијеног (попут италијанских и шпанских региона). Посебан значај региона огледа се у томе што су врло погодни за реализацију пројеката за које оштине и градови немају довољно капацитета (Ђорђевић 2012b, 89).

Дуејн Локар (*Duane Lockard*), као врсни амерички познавалац система локалне самоуправе, види регион као средњи ниво власти у „пирамиди државних институција“, на коме се, уз њега, налазе и федералне јединице и провинције. Изнад региона је државна власт, а испод локална самоуправа као најнижи степен власти (Станковић 2015, 23).

РЕГИОНАЛИЗАМ: ИДЕОЛОГИЈА ПО МЕРИ РЕГИОНА

Регионализам треба посматрати као идеологију, односно као идеолошки или политички покрет и не треба га мешати са регионализацијом. Он се може схватити као покрет за политичко-правно признање одређеног степена аутономије неког региона (Комшић 2017, 13). Три главна концептуална приступа регионализму су политички (идеолошки), административни и економски (Liviù 2016, 97). Регионализам, дакле, подразумева политичко деловање регионалистичких политичких партија или покрета у име одређеног региона према централној државној власти. Нужан супстрат

регионализма као идеологије јесте постојање свести о засебном регионалном идентитету међу становништвом на датој територији која се сматра регионом. Корени регионализма могу се пронаћи у периоду након Француске буржоаске револуције 1789. године, где настаје као реакција на успостављање унитарне, централизоване и националне државе. Исти разлози довели су до његове појаве и у другим европским државама, попут Шпаније, Белгије, Швајцарске и Велике Британије (Maldini 2014, 131). Узроци појаве регионализма су бројни – од економских, преко географских, историјских, језичких и културолошких до националних (Степанов и Лазар 2002, 130). Судаћи по студији Савета Европе из 1998. године под називом „Регионализација и њени ефекти на локалну самоуправу“, регионализам представља скуп политичких захтева неког региона са посебним обележјима за стицањем већег или мањег степена аутономије (Mirić 2009, 16). Важно је не мешати регионализам и регионализацију, јер се ови појмови, упркос својој садржинској блискости, ипак разликују. Док је регионализација процес који подразумева одређену врсту интеракције и активности у пракси, регионализам је теоријски концепт који се односи на одређене политичке идеје (Fawcett 2012, 4). Премда се најчешће говори о европском регионализму, треба истаћи да он представља само једну од варијанти регионализма, с обзиром да регионализам има далеко шире значење. Свака политичка идеја која заступа интересе једног или више региона сматра се регионализмом. Ти интереси се могу посматрати као формални (административни) или као традиционални, но обе врсте интереса се желе остварити кроз јачање регионалних власти и њихове политичке моћи (Lilić 2009, 8).

Сам регионализам није једнозначан и могуће га је, најгрубље речено, посматрати на микронивоу и макронивоу. Регионализам на микронивоу представља политичко деловање усмерено против центрипеталних сила државе, а са циљем остваривања одређеног степена аутономије (пре свега кроз децентрализацију и усвајање принципа супсидијаритета). У ову врсту регионализма спада и тзв. прекогранични регионализам, који подстиче сарадњу и повезивање између простора који припадају различитим државама, али су ближи једни другима него средиштима својих држава. Регионализам на макронивоу подразумева макрорегионално повезивање различитих националних држава на просторима великих светских регија у одређене политичке, економске или војне пактове (Maldini 2014,

130). Регионализам на микронивоу се најчешће јавља у унитарним и централизованим државама. Наиме, услед подређености локалних институција централној власти, у унитарним државама може се јавити регионализам са циљем добијања аутономије на регионалном нивоу. Зависно од степена централизованости државе, регионализам може бити толико изражен да прерасте у сепаратизам (Maldini 2014, 134). Такав пример имамо у Шпанији, где се баскијски сецесионизам јавио као реакција на строго централизовану државу у време Франкове диктатуре.

РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА: ПОЈАМ, ЦИЉЕВИ И ПРЕПРЕКЕ

Регионализација представља административно-политички процес којим региони постају релевантне јединице за политичку и економску активност и за пружање услуга са циљем обезбеђивања благостања грађана (Mager 2011, 1). Тако Чехулић Вукадиновић и Аулић регионализацију виде као „стварање новог нивоа у државној територијалној организацији; оснивање нових институција које могу широко варирати у погледу тијела, одговорности и моћи, али су инсталиране изнад нивоа постојећих локалних институција“ (Čehulić Vukadinović i Aulić 2012, 71). У најширем смислу речи, регионализација је процес настанка самоуправних, самоорганизованих и самоодлучујућих територијалних целина на средњем нивоу власти, дакле, између локалне управе и државе (Степанов и Лазар 2002, 134). На другој страни, неки аутори сматрају да не треба упасти у замку ограничавања регионализације на политичку конкретизацију интелектуалних замисли. Насупрот томе, мишљења су да регионализација мора имати своју функционалну логику и кохезивну симболику, те да је треба посматрати у одговарајућем контексту (Haesbaert 2010, 17). Едвард Соџа (*Edward Soja*) види регионализацију као процес стварања локалне територијалности услед просторне и временске поделе односа и деловања. Он је говорио о тзв. регионалној диференцијацији између различитих локалитета, где сваки регион поседује самоувереност и активну свест о својој посебности (Sodža 2013, 201–202).

Регионализација има три основне димензије: територијалну димензију (јер се њоме гради нови територијални облик), институционалну димензију (јер се њоме стварају нове институције

и административни апарат) и симболичку димензију (стварање и репродуковање регионалног идентитета) (Mager 2011, 3). Регионализација је, сама по себи, један од облика децентрализације. У њој можемо препознати неке или све аспекте децентрализације, као што су политичка, административна, фискална и економска децентрализација. Уз то треба додати да је регионализација снажно везана за принцип супсидијаритета (који подразумева обављање послова јавне власти на нивоу најближем грађанима), те за идеју дерегулације бројних области (Ђорђевић 2012а, 302–303).

Циљеви регионализације су многобројни и могу варирати од државе до државе. Најважнији су политички, економски и модернизацијски циљеви регионализације. Политичке циљеве регионализације препознајемо у италијанској (предупређивање централизма и ауторитаризма) и шпанској регионализацији (изградња демократске државе). Економски циљеви регионализације могу бити повећање економске ефикасности, економски развој, урбанизација, финансирање јавних инвестиција, уклањање економских неједнакости кроз регионалну солидарност, јачање конкурентности итд. Регионализација може имати за циљ и модернизацију и рационализацију управљачког процеса. Такав случај је са француском регионализацијом која је била једна од кључних компоненти модернизације државе (Komšić 2007, 143–146). Важан циљ регионализације јесте и локални економски развој (ЛЕР). Он се најпре огледа у повећању броја запослених на подручју локалне самоуправе, те у свеукупном напору локалних власти за подстицањем привредног развоја. У том контексту, ЛЕР треба посматрати као чиниоца унапређења економског, социјалног и еколошког стандарда грађана у локалној средини (Rapačić 2016, 17).

Препреке за регионализацију су саставни део овог процеса. Најчешћа препрека је страх од тога да ће регионализација угрозити јединство државе. Тако се већина држава не усуђује да створи велике и снажне регионе плашећи се да не постану сувише независни у обављању одређених послова. Ту је, затим, и страх да ће држава стварањем региона изгубити начине и средства за спровођење својих јавних политика. Примера ради, таква врста страха је присутна у Француској и Шведској. Коначно, често је присутан и страх локалних власти да ће успостављањем региона њихова аутономија бити сужена. Такав пример имамо у Холандији, где су Амстердам и Ротердам били против сваког покушаја успостављања региона на уштрб њихових општинских овлашћења (Komšić 2007, 146–149).

Модели регионализације

Постоје различити облици регионализације и њихове класификације којима је, теоријски посматрано, посвећена значајна пажња. Тако Јован Комшић разликује три типа регионализације: регионализацију без стварања регионалног нивоа, регионалну децентрализацију и политичку регионализацију (Komšić 2007, 130). Спровођење регионализације без стварања регионалног нивоа може се пронаћи и у унитарним и у федералним државама и најчешћи је облик регионализације у Европи. Овде нема увођења новог територијалног нивоа, већ се постојеће институције прилагођавају циљевима регионализације. Типичан пример јесте случај Велике Британије, где се Шкотска, Велс и Северна Ирска препознају као региони, али не и Енглеска (Komšić 2007, 131). Регионална децентрализација представља стварање нове власти на регионалном нивоу или замењивање локалне власти истом, где се кроз примену општих регулатива локална власт уређује као регион. Тако настали региони разликују се од општина једино по ширини географског опсега, а послови које обављају су махом економске природе. Француска регионализација добар је пример регионалне децентрализације (Komšić 2007, 136). Политичка регионализација, тј. институционални регионализам је процес којим настаје регионална самоуправа која је различита од локалне самоуправе. Тако настали региони имају своје статуте, законодавну и извршну власт које обављају послове у границама њихове надлежности. Премда има своје корене у италијанској регионализацији, Шпанија је једина земља која је по Комшићевом мишљењу у потпуности спровела политичку регионализацију (Komšić 2007, 138–139).

Сличну типологију заговарају и Зоран Ваџић, Бошко Мијатовић, Александар Симић и Зорица Радовић у својој студији Регионализација Србије. Они се слажу са оценом Наиде Скендеровић Ћук да се на европском простору могу уочити три типа регионализације: прилагођавање постојећих институција циљевима регионализације (Велика Британија, Холандија, Немачка и Шведска), регионална децентрализација (Турска, Грчка, Португал и Француска) и институционална регионализација (Шпанија и Италија) (Vasić et al. 2003, 28).

Веран Станчетић говори о три врсте регионализације: статистичка регионализација (у оквиру које се стварају статистички

региони), управна регионализација (где се стварају региони у којима делују деконцентрисани органи централне власти) и политичка регионализација (када долази до стварања региона који имају свој правни субјективитет, своје регионалне власти, надлежности и буџет) (Stančetić 2012, 289). Станчетић, затим, даје разноврсну и богату типологију политичке регионализације. На основу правног статуса акта у коме је дефинисана, регионализацију дели на уставну и законску. На основу природе доминирајућих надлежности, разликује регионализацију којом се успоставља регион који је примарно ниво самоуправе и регионализацију којом се успостављају региони чија је примарна функција политика регионалног развоја. Према снази регионалне одлуке разликује „законодавајућу“ и „извршавајућу“ регионализацију. Последње, према начину на који се региони дефинишу Станчетић прави поделу на регионализацију одоздо и регионализацију одозго (Stančetić 2012, 293–297).

Стеван Лилић разликује четири основна модела регионализације: економску, административну, политичко-територијалну и регионализацију карактеристичну за Сједињене Америчке Државе. Модел економске регионализације посвећен је убрзаном развоју економски неразвијених делова неке земље, како би се елиминисала економска неуједначеност, односно хармонизовала привреда на нивоу целе земље. Акценат је, пре свега, на економској аутономији региона, али се у оквиру овог модела препознају и елементи политичке аутономије. Такви примери су дански и фински регионални модел. Модел административне регионализације има за циљ деконцентрацију и децентрализацију централне државне власти. Типичан пример је француски модел регионализације, где региони имају одређени степен аутономије у обављању административних, односно управних послова. Велика Британија такође је примењивала овај облик регионализације све до појаве тзв. деволуције.¹ Модел политичко-територијалне регионализације подразумева постојање региона са политичком аутономијом која почива на традицији идеолошко-политичких односа још из прве половине XIX века. Такви региони немају само политичку самоуправу, него и посебан политички идентитет. Овај модел се, судећи по Лилићу, примењује у Шпанији, Италији, Белгији и Португалу. Модел регионализације

¹ Деволуција (*devolution*) је процес преношења законодавне надлежности са Вестминстерског парламента на парламенте Велса, Шкотске и Северне Ирске, које непосредно бира тамошње становништво. Погледати опширније у: Ratko Marković 2014, 5–30.

карактеристичан за Сједињене Америчке Државе има две варијанте: микрорегионализам (регионализам унутар савезних држава) и макрорегионализам (регионализам на простору више савезних држава) (Lilić 2009, 9–10).

Ђорђ Мирчеа (*Jorj Mircea*) даје широку поделу регионализације на политичку регионализацију (Шпанија и Италија), инкорпорисану регионализацију (Уједињено Краљевство), диверзификовану регионализацију (Белгија), класичну административну регионализацију (Француска), функционалну регионализацију (Грчка) и кооперативну регионализацију (Румунија). Посебно је занимљиво његово схватање кооперативне регионализације у Румунији, где регионе посматра као институционални облик сарадње између локалних заједница, као и диверзификоване регионализације у Белгији, где је регионални институционални оквир постављен не само на основу политичких и територијалних критеријума, већ и на основу језичких и културних (Mircea 2015, 116).

Снежана Ђорђевић сматра да су регионализација и децентрализација нераздвојни процеси, те на основу тога разликује њихова четири модела: мање децентрализована унитарна држава, више децентрализована унитарна држава, слаба регионална држава и јака регионална држава. Мање децентрализована унитарна држава може се препознати у Македонији, Црној Гори, Летонији, Естонији, Малти, Кипру и Бугарској. Она је производ регионализације у којој постоје статистички региони, док је финансијска аутономија општина и градова оснажена. Више децентрализована унитарна држава је уочљива на примеру Хрватске, Данске, Шведске и Норвешке. У њој је акценат на стварању самоуправних округа који би имали одређени степен политичке власти и фискалне аутономије. Слаба регионална држава резултат је регионализације у којој се статистички региони трансформишу у самоуправне. Њихова главна одлика јесте постојање регионалних избора и регионалних органа власти. Словачка и Чешка су на добром путу да усвоје овај модел регионализације и децентрализације. Јака регионална држава се гради у процесу регионализације којим настају региони са значајном политичком и фискалном аутономијом, као и са јасно дефинисаним надлежностима. Такав модел присутан је у Шпанији и Италији (Ђорђевић 2012а, 309–312). Суштински је важно, судећи по Ђорђевићевој, да децентрализована држава почива на вертикалној димензији добре управе, која подразумева односе сарадње и размене

информација и знања између државе са једне, и општина, градова и покрајина са друге стране (Ђорђевић 2014, 4). Исто тако, она инсистира на јачању партнерства између централне и локалних власти кроз тзв. модел локалне развојне државе. Држава ја ту да обезбеди мрежу институција, доноси законе и санкционише евентуалне преваре и злоупотребе, а на локалним властима је да пружају већину услуга грађанима на терену, уз координацију са централном влашћу, али и развијање здравог конкурентског односа са циљем побољшања стандарда и квалитета услуга (Ђорђевић 2009, 14).

Маријана Пајванчић разликује административни и политички концепт регионализације. Административном регионализацијом настају региони као облик административне децентрализације. Статус тих региона се у уставном систему не разликује битно од статуса јединица локалне самоуправе. Административна регионализација махом је својствена унитарним државама. Политичком регионализацијом настају региони који имају политичку самоуправу и аутономију. Тако настали региони имају могућност да своју политичку вољу изразе кроз форму политичке организације која се њима чини најприкладнијом (Рајванчић 2009, 8).

У последње време све више се говори о тзв. европском моделу регионализације (Wang 2013, 246). Чињеница је да се на простору Европе у последњих неколико деценија афирмише значај изградње снажне локалне власти, те да је локална власт данас незаобилазни развојни и интеграциони чинилац Европе. Региони су постали део мреже европске локалне власти и уживају одређени делокруг надлежности и финансијску аутономију (Ђорђевић 2006, 49). Мишљења смо, ипак, да се тешко може говорити о постојању јединственог модела регионализације у Европи или Европској унији. Тако Дејан Шупут сматра да се процес регионализације већ деценијама одвија у више различитих држава у Европи, али да се не може говорити о истозначном процесу, па чак ни у случају држава које су чланице Европске уније. По мишљењу овог аутора можемо говорити о различитим искуствима регионализације на простору ЕУ. Тако он наводи неколико различитих модела регионализације. Италијански модел регионализације представља компромис између федералних и унитарних тенденција који почива на принципима политичке аутономије укупно 20 региона. Реч је о моделу у коме је примењена широка нормативна децентрализација, али где је нормативна функција региона јасно утврђена уставом.

Белгијски модел представља друштвено-економску регионализацију схваћену као облик економске децентрализације. Њен циљ било је уједначавање региона различитих степена економске развијености. Француски модел је административног карактера, где су административни послови делегирани на ниво региона насталих спајањем више департмана. Тако настали региони оспособљени су за административне или економске послове већег опсега него што је то случај са општинама или департманима. Шпански модел настао је као резултат историјске борбе њених периферних региона (Галиције, Баскије и Каталоније) за добијање аутономије. Реч је о асиметричном моделу који даје широка овлашћења шпанским регионима, којих је укупно 17. Немачки модел је специфичан с обзиром на чињеницу да федералне јединице нису подељене на регионе. Међутим, оне су подељене на административне дистрикте (*kreise*) који се групишу у регионалне дистрикте (*regierungsbezirk*) (Шупут 2011, 1–4).

Снежана Ђорђевић види регионализацију као важан процес на простору Европе (посебно у оквиру Европске уније) који је резултат регионалистичких идеја потеклих из цивилног сектора. Може се рећи да је Европска унија „приморала“ неке од својих чланица да крену у правцу регионализације њихове администрације и система политичког одлучивања како би испуниле неопходне услове за коришћење европских структурних фондова (Ђорђевић 2008, 145).

РЕГИОНАЛНА ДРЖАВА: ИЗМЕЂУ ФЕДЕРАЦИЈЕ И УНИТАРНЕ ДРЖАВЕ

Постоји неколико врста вертикалне организације власти – унитарно, регионално, федеративно, консоцијационо и конфедеративно уређење (Vasović 2006, 87). Регионална држава се најчешће дефинише као посебан облик државне власти (*tertium genus*) између класичне федерације и класичне унитарне државе (Ваџић et al. 2003, 13). Према Милијану Поповићу „регионална држава је замишљена као облик државног уређења који треба да превлада слабости и унитарне државе и федерације, а да задржи њихове добре стране“ (Поповић 2003, 9). Њу карактерише вишестепена подела надлежности између локалне, регионалне и централне власти. Дакле, реч је о моделу вертикалне поделе власти у коме су региони или установљени уставом (као што је случај са Италијом и Белгијом) или устав гарантује право на регионалну самоуправу

(као у случају Шпаније) (Рајванчић 2009, 6). Ради се о оригиналном моделу државног уређења, где је претпоставка да ће он очувати предности и федералног и унитарног система, а да ће истовремено уклонити њихове највеће слабости (Комшић 2007, 18). Зоран Лончар регионалну државу види као облик сложене државе који се, у теоријском смислу, налази између унитарне и федералне државе. Он напомиње да је потребно правити разлику између регионализације и регионалне државе, јер регионализација неке државе не мора нужно значити да се та држава претвара у регионалну државу. Регионална држава је, сматра Лончар, само она која је састављена од аутономних регија или покрајина које имају значајан степен политичко-територијалне аутономије, те које евентуално државне (централне) власти могу ограничити. Једине две регионалне државе у свету по овом аутору су Шпанија и Италија (Lončar 2009, 333–334). Регионалну државу можемо посматрати и као производ слабости федералног или унитарног уређења, премда региони настали у процесу регионализације немају особине квазидржавности. Иако имају већу аутономију од територијалних јединица са највишим степеном самоуправе у унитарним државама, региони немају елементе државности као што је случај са федералним јединицама (Михајловић 2010, 410–411). За Вучину Васовића регионална држава представља средње решење између унитарне и федеративне државе до чијег формирања долази када постоји страх од тога да федерализам и унитаризам неће дати добре резултате у посматраној држави. Федерализам може одвести ка фрагментирању и дисолуцији земље, док унитаризам може са собом донети ауторитаризам и опресију над слабијим и мањим јединицама (Vasović 2006, 89). Бојан Ковачевић сматра да је у аналитичком смислу погодно поредити регионалну државу са федералном, односно унитарном, али да се у коначници она разликује од њих. Тако региони не поседују уставотворну моћ као што је случај са федералним јединицама, нити имају степен права на самоорганизовање који се може пронаћи међу њима. За разлику од децентрализованих јединица у унитарним државама, региони у већој или мањој мери учествују у процесима доношења одлука на националном нивоу. Колико ће регионална држава бити ближа федералном или унитарном моделу зависи од обима надлежности које устав даје регионима и степена њихове финансијске аутономије (Ковачевић 2009, 58).

Иако у пракси постоје унитарне државе које су извршиле неки облик регионализације, потребно је уочити кључне разлике између унитарне и регионалне државе. Унитарна држава има само једну владу у којој су сконцентрисане надлежности које се односе на целу територију дате државе. Насупрот томе, регионална држава, поред централне, има и различите регионалне владе. Док у унитарним регионализованим државама регион представља само производ територијалне и административне поделе земље, у регионалним државама регион поседује одређени степен аутономије. Унитарна држава има јединствено национално законодавство, док у регионалној држави, поред националног, постоји и регионални законодавни ниво. Сматрамо да је пример унитарне регионализоване државе Француска, док је пример регионалне државе у правом смислу те речи Шпанија. Овакав приступ се примећује код Јована Комшића. Он сматра да су у разликовању унитарне (просте) и регионалне државе важна два момента. Прво, у унитарној држави нема средњег нивоа власти између општине и централних органа власти, док он у регионалној држави постоји и назива се покрајина или регион. Друго, треба разликовати регион у регионалној држави од јединица локалне власти у унитарним државама које се само зову регионима. Разлика лежи у далеко већем степену надлежности који региони у регионалној држави уживају, као и ограниченом утицају централне власти на исте (Комшић 2007, 26–27).

Велики допринос у разумевању концепта регионалне државе дао је академик Миодраг Јовичић (Јовичић 1996). Анализом Јовичићевог схватања регионалне државе подробно се бавила Милица Жупљанић. Судећи по Жупљанићевој, Јовичић је до својих закључака о регионалној држави дошао исцрпном анализом унитарних држава и федерација. Сматрао је регионалну државу погоднијим моделом од федерације, јер она више од ње обезбеђује јединство у различитости, док, са друге стране, код ње нема претеране концентрације власти на једном месту као што је случај са унитарним државама (Župljanić 2012, 5). Јовичић се придружује групи аутора који Италију и Шпанију виде као примере регионалних држава. Сматрао је да постоје три кључна критеријума који неку државу одређују као регионалну. Први критеријум се тиче статуса и организације региона. Регион мора имати надлежности које се јасно разликују од надлежности јединица локалне самоуправе и мора, као такав, бити уставна категорија. Други критеријум везан је за учешће региона у функционисању и

организацији централних органа власти. Региони у регионалним државама учествују у образовању горњег дома парламента. Трећи критеријум се тиче односа између државе и региона. Надлежности региона морају бити јасно разграничене од надлежности централне власти, али су региони хијерархијски у нижем положају у односу на државу (Župljanić 2012, 5–6).

Италија и Шпанија: истински регионалне европске државе

У теорији углавном постоји сагласност о томе да су једине две регионалне државе у Европи Италија и Шпанија. Према оцени Венецијанске комисије из 1997. године једино се ове две земље могу назвати регионалним државама. Италијански устав из 1947. године дозволио је поделу државне територије на регионе, који су потом постепено успостављани. Шпански устав из 1978. године дозволио је историјским регионима да остваре аутономију, што се касније прелило на целу државну територију (Venice Commission 1997, 6). Са таквом оценом слаже се и Јован Комшић. Он настанак италијанске и шпанске регионалне државе види као резултат демократске транзиције у њима. Те државе су се кроз регионализацију ослободиле унитарне државе и централизације које су кулминирале у њиховим ауторитарним режимима 20. века (Komšić 2007, 18). Да су Шпанија и Италија примери регионалних држава слаже се и Бојана Перовић. Она регионалну државу види као облик државног уређења који је између унитарне државе и федерације, те га сматра посебним, трећим моделом (Perović 2010, 490). „Регионална држава по својим карактеристикама, а које се највише испољавају у Шпанији, спаја добре стране унитарног и федералног уређења и истовремено отклања њихове основне слабости. Регионална држава значи максимално прихватљив степен децентрализације, који стоји на самој граници са федерализацијом земље. И за њу би се могло рећи да обезбеђује јединство различитости, с тим што је то јединство јаче наглашено него у федерацији, док се различитости испољавају на умереније изражен начин“ – објашњава Перовићева (Perović 2010, 490). Перовићева сматра да је регионална држава, као посебан облик државног уређења, настала у Европи након Другог светског рата. Прво се јавила у Италији 1948, а потом у Шпанији 1978. године као резултат интеракције различитих етничких, културних, језичких

и историјских чинилаца (Perović 2010, 491). Вучина Васовић такође сматра да су Италија и Шпанија примери регионалних држава (Vasović 2006, 89). Бојан Ковачевић, анализирајућу облике државних уређења у земљама чланицама Европске уније, наводи Италију и Шпанију као регионалне државе (Ковачевић 2009, 68–73).

Миломир Степић регионалну државу види као исход регионализације у уставно-правном, политичком и геополитичком смислу. Он сматра да регионалну државу треба формирати у случају када између различитих делова једне земље постоје историјске, етничке, географске или културне различитости на основу којих они могу црпети аутономију. Та аутономија би морала бити већа од оне коју поседују јединице локалне самоуправе, али мања од аутономије федералних јединица, јер Степић сматра да региони не смеју имати елементе квазидржавности. Регионалну државу види као добро одмерени баланс између унитарне и федералне државе (Степић 2012, 12). Степић напомиње да „приликом разграничења региона није сврсисходно строго се придржавати историјских, физичко-географских и етно-демографских датости, па чак ни успостављених функцијско-гравитацијских односа који не одговарају садашњим и будућим потребама. Управо супротно, неопходно је циљано „демонтирање“ постојећих, наслеђених, унутрашњих граница, те њихово „утапање“ у територије новоформираних региона“ (Степић 2012, 13).

Кеничи Омае (*Kenichi Ohmae*) говори о специфичном моделу „региона државе“ који је снажно повезан са глобалним економским кретањима. Он сматра да овај модел подразумева државу која би бројала од 5 до 20 милиона становника повезаних, пре свега, заједничким економским интересима (Ohmae 1993, 80).

Џон Мекгери (*John McGarry*) и Брендан О’Лири (*Brendan O’Leary*) развили су концепт политичке регулације националних и етничких сукоба који је у блиској вези са моделом регионализације какав постоји у Шпанији. За разлику од елиминисања етничких и националних сукоба кроз геноцид, масовно протеривање становништва или асимилацију, Мекгери и О’Лири фаворизују кантонизацију (посматрану као концепт „дељења моћи“) као пожељан и прихватљив модел управљања етничким сукобима. Она подразумева поделу унутар неке државе по етничким, језичким или другим сличним критеријумима на више јединица које уживају висок степен политичке, економске и културне аутономије, што аутори

називају поседовањем „мини-суверенитета“. Штавише, они наводе да се, уколико је то потребно, односи између централне владе и кантона могу уредити на асиметричан начин, што је управо примењено у Шпанији. Шпанија и јесте један од примера које Мекгери и О’Лири наводе као пример кантонизације. Ови аутори сматрају да је након Франкове смрти Шпанија реформисана у асиметричну децентрализовану унитарну државу у којој је кантонизација релативно успешно спроведена у Каталонији, али не и у Баскији (Mc Garrу and O’Leary 1994, 94–110). Наравно, њихов закључак треба сместити у одговарајући временски контекст, с обзиром да је њихова студија написана 1994. године, дакле у време када је тероризам на баскијским улицама био готово свакодневна појава.

ЗАКЉУЧАК

Регион, регионализација, регионализам и регионална држава су важни појмови којима данас оперишу политикологија и право, али и друге друштвене науке. Реч је о појмовима који се делимично преклапају у садржинском смислу и у тесној су вези, али ипак довољно различити да би се допуштало њихово поистовећивање или погрешна употреба. У овом раду смо показали да регион јесте у основи свих ових појмова, али да остали имају шире значење и да их не можемо ограничити само на исти. У најкраћем, регион је предмет регионализације и регионализма, као и градивни елемент регионалне државе; регионализација је процес примене различитих регионалних политика у различитим регионима; регионализам је идеологија, односно скуп политика за побољшање одређених или свеукупних аспеката живота у једном или више региона; док је регионална држава „средњи“ односно „прелазни облик“ вертикалне поделе власти који стоји између унитарне и федералне државе и представља одмерени баланс између карактеристика истих.

Србија спада у земље са израженим неравномерним регионалним развојем. Иако то није предмет овог истраживања, важно је да се српска политикологија и правне науке баве проблемима попут региона, регионализације, регионализма, регионалне државе и равномерног регионалног развоја. Посебно је важно истаћи да је већ деценијама добијање пуноправног чланства у Европској унији спољнополитички приоритет наше земље, те да је посебно важно посветити пуну пажњу питању равномерног регионалног развоја

које већ дуго времена заузима све важније место у свеукупној политици ЕУ (тзв. кохезиона политика) и за који је развила читав низ инструмената и фондова. Ваља указати на то да је готово сва домаћа литература из посматраних области коју смо користили у овом раду (Ђорђевић, Станчетић, Комшић, Перовић итд.) стара десетак или више година, што значи да је дошло до одређеног замора бављењем овом проблематиком у домаћој научној заједници, а што одудара од стварних потреба наше државе и друштва.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Вацић, Зоран; Мијатовић, Бошко; Симић, Александар и Радовић, Зорица. 2003. *Регионализација Србије*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.
- Јовичић, Миодраг. 1996. *Регионална држава, уставноправна студија*. Београд: Вајат.
- Ковачевић, Бојан. 2009. *Место и улога региона у политичком и економском систему Европске уније*. Београд: Завод за уџбенике.
- Михајловић, Владан. 2010. „Регионална држава (демократија) као модел ефикасне и успешне децентрализације власти.“ 6. Научни скуп са међународним учешћем Синергија 2010, 408–414, Бијељина: Универзитет Синергија.
- Поповић, Милијан. 2003. „Србија као регионална држава.“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 37 (3): 9–42.
- Станковић, Марко. 2015. *Локална самоуправа у Србији*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- Степанов, Радивој и Лазар, Жолт. 2002. „Савремене концепције регионализма и проблем статуса Војводине.“ *Социолошки преглед* 36 (1-2): 129–145. doi: 10.5937/socpreg0201129S.
- Степић, Миломир. 2012. „Србија као регионална држава.“ *Национални интерес* 14 (2): 9–39. doi: 0.22182/ni.1422012.1.
- Шупут, Дејан. 2011. „Регионализација у Европи – нема јединственог модела.“ *Нова српска политичка мисао* фебруар 2011: 1–4.
- Čehulić Vukadinović, Lidija i Aulić, Ljiljana. 2012. „Regionalna politika Evropske unije.“ *Svarog* 4: 69–82. doi: 10.7215/SVR1204069V.
- Ђорђевић, Snežana. 2006. „Strateški razvoj i kreiranje politika u lokalnoj zajednici.“ *U Evropske strategije i politike u lokalnoj zajednici. Zbirka tekstova sa programa za odbornike iz opština Zlatiborskog*

- okrug*, ur. Nataša Vučković i Svetlana Vukomanović, 49–64. Beograd: Fond Centar za demokratiju.
- Dorđević, Snežana. 2008. “Evropski standardi u oblasti lokalne samouprave – dometi reforme u Srbiji.” U *Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU integracija*, 89–115. Novi Sad: Centar za regionalizam.
- Dorđević, Snežana. 2009. *Priručnik za moderno upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem*. Beograd: Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa.
- Dorđević, Snežana. 2012a. „Modeli regionalizacije za Srbiju.” U *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, ur. Mijat Damjanović, 301–320. Beograd: Megatrend univerzitet.
- Dorđević, Snežana. 2012b. „Funkcionisanje sistema lokalne samouprave u Srbiji,” U *Alternativna nacionalna strategija decentralizacije*, ur. Jelena Perković, 81–108. Novi Sad: Centar za regionalizam.
- Dorđević, Snežana. 2014. *Vertikalna dimenzija dobrog upravljanja*. Beograd: UNOPS.
- European Commission for Democracy and Through Law (Venice Commission), No. 19, Federal and Regional States, 1997.
- Fawcett, Louise. 2012. “The History and Concept of Regionalism.” *ESIL Conference Paper Series 2* (1): 1–17. <https://ssrn.com/abstract=2193746>.
- Haesbaert, Rogério. 2010. “Región, regionalización y regionalidad: cuestiones contemporáneas.” *ANTARES 3*: 2–24. ISSN 1984-1921.
- Komšić, Jovan. 2007. *Principi evropskog regionalizma*. Novi Sad: Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope – Philia.
- Lilić, Stevan. 2009. „Regionalizam, EU i pravni okviri regionalizacije Srbije.” *Časopis za pravo i ekonomiju evropskih integracija* 1 (2): 7–21. UDK 342.25(4+497.11);332.14(4+497.11).
- Liviu, Andrei. 2016. “Regionalism, Regionalization and Regional Development.” *Academic Journal of Economic Studies* 2 (97): 96–101. ISSN 2393-4913, ISSN On-line 2457-5836
- Lončar, Zoran. 2009. „Nastanak i razvoj ideje o regionalizaciji Srbije.” *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 2: 333–344.
- Magel, Holger. 2011. “Governance and Regionalization: New Paradigms for Transparent Politics and Accountable Civic Engagement.” FIG WW Marrakech: 1–17.
- Maldini, Pero. 2014. „Politički i administrativni aspekti regije: regionalizam, regionalizacija i regionalna politika,” U *Zbornik Sveučilišta u*

- Dubrovniku*, ur. Vesna Vrtiprah, 125–153. Dubrovnik: Sveučilište u Dubrovniku.
- Marković, Ratko. 2014. „Devolucija u Ujedinjenom Kraljevstvu.“ *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 62 (2): 5–30. doi: 10.5937/AnaliPFB1402005M.
- McGarry, John and O’Leary, Brendan. 1994. “The Political Regulation of National and Ethnic Conflict.” *Parliamentary Affairs* 47 (1): 94–115.
- Mircea, Jorj. 2015. “The Model of the Regionalization in Certain States of the European Union.” *National Strategies Observer* 2 (2): 114–123. <https://ssrn.com/abstract=2787757>.
- Mirić, Ognjen. 2009. *Regionalna politika Evropske unije kao motor ekonomskog razvoja*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
- Ohmae, Kenichi. 1993. “The Rise of the Regional State.” *Foreign Affairs* 72 (2): 78–87.
- Pajvančić, Marijana. 2009. *Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije*. Novi Sad: Centar za regionalizam.
- Perović, Bojana. 2010. „Ustavno ustrojstvo regionalne države u Španiji.“ *Međunarodni problemi* 3: 489–530. UDK: 321.01(460).
- Rapačić, Stevan I. 2016. „Uloga stranih direktnih investicija u lokalnom ekonomskom razvoju u Republici Srbiji (2001-2013).“ Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu: Fakultet političkih nauka.
- Sodža, Edvard V. 2013. *Postmoderne geografije: reafirmacija prostora u kritičkoj socijalnoj teoriji*. Beograd: Centar za medije i komunikacije i Fakultet za medije i komunikacije.
- Stančetić, Veran. 2009. *Region kao razvojna perspektiva u Evropskoj uniji*. Beograd: Službeni glasnik.
- Stančetić, Veran. 2012. „Vrste i tipovi regionalizacije.“ U *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, ur. Mijat Damjanović, 285–299. Beograd: Megatrend univerzitet.
- Vasović, Vučina. 2006. *Savremene demokratije. Tom I*. Beograd: JP Službeni glasnik.
- Wang, Hongyu. 2013. “Comparative Regionalization: EU Model and East Asia’s Practice for Regional Integration.” *Journal of Global Policy and Governance* 2: 245–253. <https://doi.org/10.1007/s40320-013-0040-5>.
- Župljanić, Milica. 2012. „Pojam regionalne države.“ *Oditor* 3: 4–11.

Rajko Petrović

**THE CONCEPT AND TYPES
OF REGIONS,
REGIONALIZATIONS
AND REGIONAL STATES**

Resume

The subject of the research is the analysis of three related, but different theoretical concepts - region, regionalization and regional state, considering that in practical and even scientific use, they are often misused or even identified. The aim of the research is, therefore, not only to explain the substantive and essential differences between them, but also to stratify them into different subtypes, pointing out that both the region and regionalization and the regional state are ambiguous determinants. The results of the research show that there are different classifications and points of view related to these theoretical concepts, especially when it comes to the model of a regional state, ie its nature and examples of it in practice. In conclusion, we emphasize that in the last ten years, Serbian political science and legal sciences have lacked scientific monographs and articles dedicated to this topic, which is at odds with the objective needs of our science given their practical importance in Serbia in conditions of pronounced uneven regional development. In the research, we used the method of content analysis, comparative method and case study method.

Keywords: region, regionalization, regional state, Spain, Italy, Serbia.

* Овај рад је примљен 21. септембра 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. децембра 2022. године.